

גביית יתר בארנונה ואגרות בניה

מאת: עו"ד ירון דיין

גביית היתר של המס העירוני מקוממת עד מאוד ובעיקר העובדה שהשבת כספים שנגבו ביתר הנה מבצע ארוך ומורכב שסופו אינו ידוע. להלן נבחן את הסוגיה תוך הצעת מספר דרכים אפשריות להקל על השבת הכספים שנגבו ביתר.

המס העירוני מהווה אחוז נכבד מנטל המס המוטל על האזרח במדינתנו ובשל כך מעיק, לא אחת, על האדם הפרטי ועל הקבלן, כאחד. מעיקה עוד יותר העובדה שהרשויות המקומיות נוטות לטעות בחישוב המס המוטל על הנישום ולמרבה הפלא ברוב המקרים הטעות היא לטובת הרשות. לגבי הסיבות לטעויות אלה, יקשה לעמוד על כולן, לעיתים רשלנות פקידי הרשות, לעיתים ניסיון מסור ונאמן להגדיל את הכנסות הרשות המקומית ולעיתים אפילו פרשנות, אחרת, אפשרית וסבירה לדבר החקיקה. כך או כך, הסיבה אינה מעניינת אלא התוצאה הסופית.

ברשימה זו נבחן את שאלת השבתם של כספי ארנונה ואגרות בניה (לרבות היטלי הפיתוח כגון אגרת הנחת צינורות, היטלי סלילה, תיעול וביוב) שנגבו ביתר על ידי הרשות המקומית ונבדוק האם ניתן להקל על דרך הייסורים להשבתם.

שאלת השבתם של כספים שנגבו ביתר על ידי רשות מקומית אינה מוסדרת בחקיקה והמעט שישנו הן הלכות לא ברורות של בתי המשפט.

מצד אחד ישנה הגישה הפרו-מוניציפאלית, הגורסת שאת מה שנגזל אין להשיב!! הרשויות המקומיות אוחזות בגישה זו בשתי ידיים, מחבקות אותה בחום ומנסות לשכנע את בתי המשפט שכל סכום שיושב יביא לקריסה תקציבית. טוטאלית של הרשות המקומית, ישנה סדרי עולם וימנע מהרשות המקומית לספק "שירותים חיוניים" לתושביה. אכן, טיעון שובה לב אשר עשה לו נפשות ואוהדים במספר מקרים. ראשית, היועץ המשפטי לממשלה, בשאלת השבתם של כספי ארנונה שנגבו ביתר מתושבי העיר ירושלים, הצטרף לעמדת העירייה וביקש להעמיד קריטריונים ראויים לבחינת שאלת ההשבה ובהם הסתמכות הרשות המקומית על הכנסותיה, פגיעה בתשתיות המוניציפאליות, קריסת הרשות, הצורך בהגדלת המס על כלל הציבור על מנת להשיב כספים שנגבו ביתר, תום לב הרשות בחריגה מן החוק ועוד כהנה וכהנה. כך גם בתי המשפט המחוזיים, כאשר דובר בנישומים עסקיים ובדרך כלל בגופים כלכליים גדולים, גרסו כי גופים אלה מלווים ביועצים משפטיים וברואי חשבון וצריכים היו למצוא את חריגת הרשות מן החוק בעת החריגה ולדרוש תיקון מיידי ולא לישון על זכויותיהם ולדרוש השבה לאחר מספר שנים. כך למשל בנק טפחות זכה להשבה מצומצמת ביותר של כספי ארנונה, שנגבו ממנו בניגוד לחוקי ההקפאה, על ידי עיריית ירושלים. כך גם אפשר בית המשפט המחוזי בירושלים השבה חלקית בלבד של כספי ארנונה ששילמה קופת חולים כללית במהלך השנים למרות הפטור לו היא זכאית מכוח פקודת הפיטורין. במקרה אחר, דחה בית המשפט המחוזי בתל אביב עתירה מנהלית של חברת ביתילי בשל שיהוי שדבק בהגשת העתירה (וכאן דובר בהליך ספציפי הדורש הגשת העתירה תוך 45 ימים מעת המעשה כנגדו הוגשה העתירה ואין ללמוד ממקרה זה על הכלל).

בית המשפט העליון נקט לא אחת באמירה זהירה לגבי שאלת השבתם של כספים שנגבו ביתר תוך הימנעות מדיון מעמיק בשאלה. כך בעניין **זנדברג נ' רשות השידור**, כך בעניין **ארז נ' בזק** וכך גם בנושאי ארנונה, בעניין **שקם נ' חיפה** ובעניין **שוקרון נ' עיריית ירושלים**, הושב הדיון לבתי המשפט המחוזיים לבחינת השאלה.

מאידך ישנה הגישה הפרו-נישומית, זו הגורסת שדווקא עם הרשות המקומית יש לנהוג בחומרה ואין לאפשר לה להסתתר מאחרי טענות הגנה שונות. כך בעניין **רובינשטיין נ' עיריית חולון** שעסק בנושא אגרות והיטלי פיתוח נקבע באופן ברור וצלול כי: **"גם בישראל הכלל הוא כי במקרה בו רשות ציבורית גבתה תשלום שלא כדין זכאי האזרח להשבה מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט"** תוך אזכור פסיקה ישנה מקדמת דנא. אכן זו הגישה הראויה ובית המשפט המחוזי בירושלים בשאלת השבת כספי ארנונה שניגבו בניגוד לחוק ממחזיקי דירות מגורים הבהיר את ההיגיון בקביעת עקרון השבה מלא: **"על 'נפיל ציבור' או 'נפיל כלכלי' מוטל עול כבד מאוד לבחון את עצמו ולהיות משוכנע שהוא לא נפל לכלל טעות או פרשנות לקויה או ליישומה של שיטת בדיקה לא מהימנה. אחת הערובות לדרבון ה'נפילים' למען הפנמת החובה המוטלת**

עליהם, למען פקחת עיניים (בניגוד לעצימתן) ולטובת יצירת משקל שכנגד, היא הידיעה כי מי שלא ימלא חובה זו שביום פקודה שלם ישלם והשב ישיב לבעליו את המגיע לו".

בפסיקה אם כן ניתן למצוא שתי גישות הפוכות אלה ובינתיים, כפי שאמרנו, השאלה מעיקה, מטרידה את המחשבה ומגרדת כפצע פתוח. הגירוד בגלד הפסיקה הפרו-מוניציפאלית מעלה שאלות של צדק חברתי, צדק חלוקתי וצדק בכלל. קשה להתמודד עם טענות של "קריסת תקציב העירייה" ואולם מאידך נתמחה כיצד הגיעו הרשויות המקומיות למצבן הכלכלי העגום? נתמחה מדוע בימים אלה שמשרד הפנים שוקל סוף סוף ליישם את המלצות ועדת סוארי משנת 1994 ולאפשר לרשויות המקומיות חופש בהעלאת הארנונה הכללית, דווקא המתנגדים הנמרצים ביותר הנם ראשי רשויות מקומיות. יש להניח שהסיבה לכך היא שאז לא יוכלו עוד להצדיק את גרעון הרשויות בתקצוב חסר של הממשלה ואולי יתבררו הסיבות האמיתיות לגרעון החמור כגון ניהול לקוי ובזבזנות יתר.

אין לדעתי סיבה אמיתית, לא נימוק משפטי ולא נימוק של צדק, לאבחנה בין רשות מקומית לאזרח רגיל או לכל גוף כלכלי אחר. כספים שנגבו ביתר, יש להשיבם מבלי לאפשר טענות הגנה שונות כטענת השיהוי, התקציב הרעוע ו/או הגנת "הגלגול". אי קביעת כלל של השבה יחייב את הנישומים (עסקים ומגורים) לבדוק באופן שוטף את חשבונות הארנונה שלהם ולהשקיע משאבים באופן שוטף במקביל לתשלום המס ובכך תיפגע היעילות אליה שואפת מערכת המס. יתר על כן, כל תשלום שיבוצע על ידי נישום, ישולם "תחת מחאה" תוך חזקה שאין לסמוך על הרשות המקומית הגובה את המס. הדבר אך יקטין את יכולת הרשויות להסתמך על עקרון סופיות השומה ועל תקציבן השנתי הקשיח.

בשאלת הגנת ה"גלגול" שהוזכרה לעיל ניתן לאחרונה פסק דין של בית המשפט העליון בנושא השבת מס קנייה ששולם ע"י קמור רכב בע"מ (יבואנית B.M.W). בפסק דין זה קובע בית המשפט את "הגנת הגלגול", קרי, הנישום ששילם מס ביתר (גם אם שילם תחת מחאה) צריך להוכיח כי לא "גילגל" את המס על הצרכנים, הרוכשים ממנו. פסק דין זה עסק בסעיף מיוחד בחוק מיסים עקיפים לגבי הגנת הגלגול. בענייני ארנונה ואגרות והיטלים אין הסדר חקיקתי דומה ולא ייתכן שהגנה זו תעמוד לרשות. כפי שנישום בעל חנות המחויב בחסר (ולמעשה "גלגל" את החסר על הציבור בהפחתת תעריפים) לא ישמע בטענה שהרשות המקומית אינה יכולה לתקן את השומה באופן רטרואקטיבי, כך גם אין לשמוע את הרשות בטענה שבעל החנות "גילגל" את עלות הארנונה על הצרכנים, או שהקבלן "גילגל" את עלות היטלי הפיתוח על רוכש הדירה. מטרת בעל החנות או הקבלן הנה למקסם את רווחיו ולא ניתן להוכיח האם רווחיו גדלו או השתנו כתוצאה מ"גלגול" החיוב ביתר על הצרכן. שאלה זו אינה רלוונטית כלל לשאלת השבתם של הכספים שנגבו ביתר. את אלה צריכים להשיב והצרכנים, אם יהיו מעוניינים, יוכלו לתבוע את בעל החנות או הקבלן ולהראות כי שילמו מחיר עודף בשל חיוב היתר שגולגל עליהם.

עד שנגיע למצב המשפטי הרצוי וכל עוד אנו "תקועים" במצב המשפטי המצוי, ננסה להציע מספר דרכים להקלתה של דרך הייסורים להשבתם של כספים שנגבו ביתר:

ראשית, כל תשלום יבוצע תחת מחאה! כל תשלום שמשולם לרשות המקומית, ארנונה או אגרות והיטלים, רצוי לצרף לו הודעה על תשלום תחת מחאה. אמנם קבלן המעוניין לקבל היתר בניה נתון בידיה של הרשות המקומית וחייב לשלם את היטלי הפיתוח ואולם בחלק מהרשויות המקומיות כל תשלום יתקבל בברכה, גם אם בצידו מכתב מחאה וברשויות אחרות אפשר להמתין עם מכתב הפניה עד לאחר קבלת היתר הבניה, או טופס 4, לפי העניין ולפי מידת חביבות הרשות. ישנן רשויות שהגדילו לעשות ומחתימות את הקבלן, מראש, על טופס ויתור על כל טענה עם התשלום ואולם ספק אם חתימה מאונס זו תזכה לאישור בתי המשפט ובכל מקרה, אפשר לחתום, לקבל היתר ומיד להודיע על בטלות חתימתכם ולהעלות טענותיכם כנגד החיוב.

שנית, יש להעביר כל חיוב לבדיקה מקצועית. ישנם מספר עורכי דין בשוק המתמחים בנישה הספציפית של ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח וישנן מספר חברות העוסקות ביעוץ ובדיקה של חיובי הרשויות המקומיות. יש העובדים על בסיס הצלחה (ואז "צובט" בכיס כשצריך לשלם לחברה או לעו"ד 1 מיליון ₪ מכיוון שחשכו לך 5 מיליון ₪, אך מאידך, אותם 5 מיליון ₪ היו, עד לא מזמן, בכיס הרשות המקומית...) (ויש העובדים לפי שעה (ואז אתה יודע בוודאות היכן אתה עומד, אך לעיתים תקבל חשבון שכ"ט של 20,000 ₪ עבור תיק שהחיסכון הפוטנציאלי בו הוא 10,000 ₪ ועורך הדין שלך העריך נכון את הדרך לחייב אותך...)

שלישית, יש לזכור שישנם מועדים להשגה או ערר על החיוב. בארנונה, בנושאים מסוימים (שטח, מחזיק, סיווג) יש להשיג השגה תוך 90 ימים ולאחר קבלת תשובה שלילית להגיש ערר תוך 30 ימים. עתירה מינהלית בארנונה, למשל כנגד צו הארנונה של הרשות, יש להגיש תוך 45 ימים. תביעה להשבת כספים ניתן לכאורה להגיש תוך 7 שנים (מגבלת ההתיישנות הרגילה) ואולם ראינו לעיל כי ישנה פסיקה המגבילה את תקופת ההשבה. באגרות ישנה מגבלת מועדים (ולדעתנו בלתי סבירה לאור העובדה שחיוב האגרות משולם לפני קבלת היתר בניה) להגשת ערר כנגד חיוב הביוב תוך 30 ימים (ואולם ישנה פסיקה לאחרונה שהרחיבה את מגבלת המועד) ובאגרת הנחת הצינורות תוך 20 ימים. בהיטלי סלילה ותיעול לכאורה אין מגבלת מועדים.

רביעית, כמו תמיד בבתי המשפט, יש לקוות לשופט שיהא לטובתך. אמנם זה הדבר היחידי שיקבע לבסוף אך לפחות אפשר להקל ככל שאפשר על ידי נקיטת אמצעי הזהירות לעיל.