

אישור "חריג" או "כללי" בארנונה כללית

עו"ד ירון דיין

העלאת שיעורי הארנונה נאסרה בחוק החל משנת המס 1985. החל בחוק הארנונה הכללית (סייג להעלאה בשנת הכספים 1988) התשמ"ח-1988, המשך בחוקים לאחר מכן ובתקנות משנת 1993 אסר המחוקק באופן מפורש על **שינוי סיווג נכס או תת סיווג** שכן כל שינוי כאמור יכול לעקוף את האיסור המפורש להעלאת שיעורי הארנונה. עם זאת על מנת לאפשר, בין השאר, התפתחויות טבעיות של ערים כתוצאה משינויי אוכלוסין והתפתחות אזורי תעשייה ועסקים ניתנה בידי השרים הסמכות לתת "אישור חריג", קרי, אישור להעלאת הארנונה באופן חריג העולה על שיעור הארנונה שהותר בחוק.

הסיבה להעלאה החריגה יכולה הייתה להיות משינוי סיווג נכס (ראה למשל רע"א 3784/00 **שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה ואח'**, שם נדונה קביעת סיווג "קניון" עם הקמת הקניון הראשון ואשר התעריף לו היווה העלאה מעבר לשיעור ההעלאה המותר), משינוי תת סיווג (למשל שינוי בהגדרת האזור בו מצוי הנכס עם התפתחותם הטבעית של אזורים ריקים או שינוי המיצוב החברתי באזור מסוים וראה למשל ת"א 1782/01 **צילה ומאוריס נ' עיריית תל אביב** שם נדון שינוי שכונת אזורי חן לאזור יוקרתי יותר בחריגה מן החוק), או מהעלאה יזומה של הרשות המקומית מכל סיבה אחרת.

בסוף שנות ה-80 נתנו השרים לעיתים אישור חריג גורף שהופץ בין הרשויות המקומיות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים ואישר אחוזי העלאה מסוימים מעל הקבוע בחוק כתגובה לשיעור העלאת המדד בתקופה ההיא. בשנים מאוחרות יותר ניתנו אישורים חריגים ספציפיים לרשויות שונות אשר הגישו בקשה מסודרת כדין מדי שנה ושנה. לעיתים קרובות במסגרת הסדרי הבראה לרשות המקומית, לעיתים במסגרת רה-ארגון בצו לצורך "רענון" מרכיבי השומה של הרשות המקומית ולעיתים בשל צרכים נקודתיים בשינוי תעריפי החיוב לסיווגים מסוימים.

במהלך השנים ניתנו מאות רבות של אישורים חריגים לרשויות השונות על ידי משרד הפנים אשר קבע קריטריונים וקווים מנחים לצורך הפעלת שיקול דעת השרים לאישור בקשות חריגות לשינוי תעריפי ארנונה ולשינוי סיווגים ותת סיווגים של נכסים. כן קבע המשרד נוהל להגשת בקשה לשינוי סיווג ותת סיווג או העלאה חריגה. נוהל זה הופץ בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1 לשנת 2000 אולם הקריטריונים העומדים בפני השרים מעולם לא פורסמו כדי להביאם לידיעת הנישומים, תושבי הרשות.

בדוח מבקר המדינה, דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999 בחן המבקר את מערכת הבקרה של השלטון המרכזי בצורת ה"אישורים החריגים". בביקורת שהקיפה 112 רשויות נמצא שבשנת 1999 למעלה ממחצית מהן, 65 במספר, הגישו בקשות לאישור חריג (בשל שינויי סיווגים, העלאות בארנונה או הפחתות). מתוך אלה 55 בקשות אושרו והיתר נדחו מסיבות פרוצדוראליות כגון הגשה באיחור של הבקשה או הגשה שלא בהתאם לנוהל ולטפסים שנקבעו על ידי משרד הפנים. מרבית האישורים ניתנו להעלאה חריגה, לשינוי סיווג או לשניהם יחד. בקשות רבות היו במסגרת תכנית הבראה לרשות המקומית או לשם הטלת ארנונה על שכונות חדשות.

המבקר קבע כי היקף הבקשות המאושר כהיתר חריג הופך את החריג לכלל ואינו תואם את מטרת החקיקה לאפשר העלאה חריגה שלא כדבר שבשגרה. היתרים חריגים כה מרובים, לדעת המבקר, משמעותם שינוי החלטה הכללית בדבר שיעור הארנונה שקובעים השרים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לאחר שהובאו בחשבון מכלול הנימוקים לכך. מאידך קובע המבקר כי ייתכן שמצב בו נדרש אישור חריג לארנונה ברשויות מקומיות כה רבות מעיד על הצורך לבחון מחדש את השיטה של קביעת תעריפי הארנונה ולשקול את האפשרות שהפיקוח של השלטון המרכזי יעשה לאו דווקא באמצעות עדכון תעריפים שהוקפאו באמצע שנות ה-80.

לאור תוצאות הביקורת המליץ המבקר למשרד הפנים לבחון מחדש את שיטת הארנונה ושיעוריה ואת הקשר בין מדדים חברתיים-כלכליים ומדדים אחרים כגון עלויות חינוך ורווחה ולפעול לתיקון כולל, שיטתי ופרוגרסיבי לכל הרשויות המקומיות במקום לאשר תיקונים באופן אקראי ורק לרשויות המגישות בקשות.

כשלעצמנו הננו מסכימים בלב שלם עם ביקורתו של המבקר. בחינת האישורים החריגים שניתנים על ידי השרים בשנים האחרונות מעלים ספקות לגבי עצם הסמכות למתן אישורים מסוג זה ולגבי ההיקף הנרחב בו הוא ניתן. כך לדוגמה עיריית תל אביב שקיבלה אישור חריג בשנת 2000 לשינויים רבים במסגרת "מתחת פנים" לצו הארנונה יחד עם אישורים מראש במגבלות מסוימות לשנים הבאות עד אשר ייושמו כל השינויים בהם חפצה העירייה. ברור כי מטרת משרד הפנים הייתה לאפשר לעיריית תל אביב ליישם את השינויים שחפצה בהם באופן מדורג במהלך השנים על מנת ש"קפיצה" אפשרית בארנונה לא תעלה על 10%, אלא שכלל לא ברורה לנו מה המשמעות ומה הבסיס החוקי להעלאה עתידית מראש וספק אם הסמכות שניתנה לשרים בחוק כללה סמכות מכללא למתן אישור לשנים עתידיות מבלי לדעת מה שיעור עליית המדד העתידית. יתר על כן, שיטה זו של אישור חריג גורף לצו תוך הגבלת ההעלאה בשיעור מסוים נעשתה גם בשנות ה-80 המאוחרות בעיריית ירושלים ושם הביאה שיטה זו לבעייתיות רבה אשר תוצאותיה נדונים כיום בבתי המשפט בערכאות השונות.

דוגמא נוספת הנה העלאה חריגה לעיריית רעננה לשינוי אזורים שביצעה לגבי קניון רננים המצוי בשטחה. נישומים שונים הגישו בשנת 2001 עתירות והשגות כנגד שינויים בתת-סיווגים שערכה העירייה בשנים קודמות מבלי לקבל אישורים חריגים מן השרים כנדרש בחוק. כחלק מההתמודדות עם עתירות והשגות הנישומים פנתה עיריית רעננה אל השרים וביקשה מהם "אישור חריג" לחריגות השונות, על ידי מתן אישור חריג לשנת 2002 שיכשיר את כל החריגות, אם נעשו, כפי שטענו הנישומים. השרים אכן הכשירו את התעריפים שנקבעו על ידי מועצת העירייה לשנת 2002 (האישור החריג ניתן ביום 20.12.02 וחל מתחיל שנת המס) ובכך נותרה המחלוקת בין הנישומים לעירייה לגבי השבתם של סכומי כספים שנגבו בניגוד לחוק לגבי השנים שקדמו לשנת 2002.

באותה שיטה זכתה גם עיריית נס ציונה בשנת 2002 לאישור חריג מן השרים לפתרון חריגה בארנונה משנת 1994 אז העלתה העירייה את תעריף הארנונה לעסקים באזור תעשייה בכ-70% כאשר בתקנות ההסדרים לאותה שנה הוגבל שיעור ההעלאה ל-10.4%. לאחר שהוגשו נגד העירייה מס' תביעות להשבת כספים שנגבו בניגוד לחוק, פנתה היא בעצת יועציה המשפטיים אל השרים המאשרים אשר העניקו לה אישור חריג לשנת 2002. גם כאן נותרה מחלוקת לגבי השבת כספים מן העבר.

ישנן עוד דוגמאות רבות לאישורים חריגים שונים ואולם אנו נסיים בדוגמאות אלה ובחזוק ביקורתו של מבקר המדינה. עם זאת לא נצא ידי חובתנו בטרם נציין כי בשיחות עם עובדי משרד הפנים, מלאים אלה טענות כרימון נגד דוח מבקר המדינה ה"ל והקביעות בו לגבי התנהלות המשרד. לטענתם הביקורת הייתה שטחית ביותר וכך למשל בקשה לאישור חריג בשל הנחה וגם שינוי סיווג, הוגדרה על ידי המבקר כבקשה להנחה. כך טוענים הם שמלאכתם נעשית תוך מחשבה רבה וביקורת פנימית קפדנית ואין להעלות כל טענה כנגד כמות האישורים החריגים הניתנת ומהותם. עוד טוענים הם כי לא ניתן להקפיד את מצבן של הרשויות המקומיות כאשר באופן פיזי חלה התפתחות, נוספים אזורים חדשים, אזורים ישנים משפרים את מיצובם החברתי וכד'. ברם, בקשתנו לקבל לעיונו ניתוח וריכוז האישורים החריגים שניתנו בשנים האחרונות (חומר אשר נערך על ידי המשרד והוצג בפני ועדת הכספים של הכנסת) נענתה בשלילה, מסיבה לא ברורה, על ידי היועצת המשפטית של משרד הפנים. כך או כך, אין בכך לדעתנו, לגרוע מדו"ח המבקר הקורא לשינוי השיטה מעבר לביקורת על התנהלותם ושיקול דעתם של השרים.