

בבית המשפט העליון

בר"מ 901/14

לפני: כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המבקשים: 1. עבוד ויקטור
2. למיא עבוד
3. רהיטי אלנבי 1990 בע"מ

נגד

המשיבים: 1. עיריית חיפה
2. ועדת הערר לענייני ארנונה חיפה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 21.1.2014 בעמ"נ [45950-03-13](#) [פורסם בנבו] (נידון במאוחד עם עת"מ [46024-03-13](#)) [פורסם בנבו] שניתן על ידי השופטת ר' למלשטרייך-לטר

בשם המבקשים: עו"ד אלי עבוד

בשם המשיבה 1: עו"ד טל שחר בלוך

חקיקה שאוזכרה:

[חוק הרשויות המקומיות \(ערר על קביעת ארנונה כללית\), תשל"ו-1976](#): סע' 3, [3\(א\)](#), [3\(א\)4](#), [3\(א\)3](#), [3\(א\)4](#), [6\(א\)](#), [7א](#)

[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\), תשנ"ג-1992](#): סע' 8, [8\(ג\)](#)

[פקודת מס הכנסה \[נוסח חדש\]](#): סע' [119א](#), [119א](#), [150א](#)

[חוק בתי דין מינהליים, תשנ"ב-1992](#): סע' [4\(ב\)](#), [22\(ב\)](#)

[תקנות בתי דין מינהליים \(סדרי דין\), תשנ"ב-1992](#): סע' [28](#)

[חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975](#): סע' [82\(א\)](#)

[חוק מיסוי מקרקעין \(שבח ורכישה\), תשכ"ג-1963](#): סע' [87\(א\)](#)

[חוק הפרשנות, תשמ"א-1981](#): סע' [17](#)

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#): סע' [12א](#)

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם רשאי מנהל הארנונה ברשות מקומית לדון בהשגה שהוגשה אליו באיחור? ומהי הנפקות של החלטה לדון בהשגה שהוגשה באיחור? כמו כן האם מוסמכת ועדת הערר לענייני ארנונה להאריך מועדים להגשת השגה או ערר על פי הגדרתם בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן: חוק הערר)? בקשת רשות הערעור שבפנינו עוררה, בין השאר, שאלות אלה, והן העומדות במרכז פסק דיננו.

2. הבקשה דנן נסבה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 21.1.2014 (עמ"נ 45950-03-13), [פורסם בנבן] השופטת ר' למלשטרייך-לטור). פסק הדין דן במאוחד בערעורם של המבקשים על החלטה של ועדת הערר לענייני ארנונה בעיריית חיפה (להלן: ועדת הערר או הוועדה) לדחות על הסף את הערר שהגישו, וכן לדחות את העתירה המינהלית שהגישו בעניין חיוב הארנונה שלהם. הבקשה נסבה על הכרעתו של בית המשפט המחוזי בערעור המינהלי. במקביל, הגישו המבקשים ערעור בזכות על הכרעתו של בית המשפט המחוזי בעתירה המנהלית, שאינו בפנינו. המשך הדברים יתייחס רק להכרעה בערעור המינהלי ולבקשה המתייחסת אליה.

רקע עובדתי והליכים קודמים

3. שני המבקשים רשומים ברשם החברות כבעלי המניות של חברת רהיטי אלנבי ויקטור 1990 בע"מ (להלן: החברה), בחלקים שווים. ברישומי הארנונה של עיריית חיפה (להלן: העירייה או המשיבה) רשום נכס ברחוב יקוט בעיר (להלן: הנכס) כשייך לחברה. במאי 2008, הועברה הבעלות בנכס מחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן: עמידר) למבקש 1 ולאחיו. המבקש 1 אישר בפני עמידר כי הוא מחזיק בנכס החל מיום 6.9.2009.

4. ביום 26.7.2011 שלחה העירייה למבקשים הודעת חיוב בארנונה (להלן: ההודעה) בגין הנכס. בהודעה זו צוין כי הנכס הוא בבעלות חברת רהיטי אלנבי בע"מ. בגוף ההודעה צוין מספר ח.פ. שגוי של החברה, אך בכותרתה צוין מספר ח.פ. נכון

שלה. ההודעה התייחסה לתקופה שבין יום 1.1.2004 ליום ההודעה, ונקבה בסכום חיוב של כ-127,000 שקל (להלן: החוב). בהודעה נכתב עוד כי נשלחו לחברה התראות בעניין החוב אך זה טרם שולם, וכי על בעלי השליטה לפעול להסדרת החוב מכוח [סעיף 8\(ג\) לחוק ההסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\)](#), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים), הקובע בין היתר כי רשות מקומית תוכל לגבות מבעל שליטה בחברה פרטית חוב ארנונה סופי ביחס לנכס שאינו משמש למגורים ומוחזק על-ידי חברה פרטית "ובלבד שהתקיימו לגביו הנסיבות המיוחדות המנויות [בסעיף 119א\(א\) לפקודת מס הכנסה](#), בשינויים המחויבים". בהודעה צוין עוד כי ניתן להשיג על הדרישה בתוך 90 יום ממועד קבלתה. ההודעה נחתמה על ידי עיסא ליליאן מהאגף לאכיפת הגביה, ללא חתימה בכתב יד.

5. ביום 2.8.2011 פנה בא-כוחם של המבקשים למינהל הכספים (באגף לחיובי ארנונה) בעירייה במכתב שנשא את הכותרת "מכתבכם למרשי... מיום 26.7.11", ובו צוין כי מרשיו אינם מודעים לחוב וכי מעולם לא נשלחה אליהם דרישה בעניין. בא-כוחם של המבקשים ביקש להעביר לו את פרטי הנכס, את פרטי החיובים בגינו ואת מקורם, וכן ציין כי נראה שיש טעות בדרישה ובחיוב. מכתבו לא נענה.

6. מספר חודשים לאחר מכן, בחודש ינואר 2012 נשלחה למבקש 1 הודעת חיוב נוספת (להלן: ההודעה הנוספת) לתשלום חוב ארנונה עבור הנכס על סך של כ-133,100 שקל, עבור התקופה שבין יום 1.1.2004 ליום 31.5.2009.

7. ביום 25.1.2012 פנה בא-כוח המבקשים למנהל הארנונה בעירייה (להלן: מנהל הארנונה) במכתב שנשא את הכותרת "בקשה לביטול הליכים ולרשום השגה" שכלל השגה לגבי ייחוסו של החוב למבקשים. במכתב נטען כי מדובר בדירה שהוחזקה על ידי חברה בע"מ (ושמספרה בהודעה שנשלחה היה שגוי), ולכן לא ברור כיצד החוב שלה יוחס למרשו. בא-כוח המבקשים הוסיף כי אין בעניין זה תחולה [לסעיף 8\(ג\) לחוק ההסדרים או לסעיף 119א לפקודת מס הכנסה](#) [נוסח חדש] (להלן: פקודת מס הכנסה) המאפשרים הרמת מסך לשם חיובו של בעל המניות. עוד נטען שהמבקשים אינם מחזיקים בנכס, וכן שיש לתקן את הרישום לגבי שטח הדירה ויעוד הנכס (שאמור להיות, כך נטען, דירת מגורים ולא עסק).

8. ביום 22.2.2012 ענה מנהל הארנונה למכתב. במכתב התשובה צוין כי מרבית טענותיו של בא-כוח המבקשים אינן נמנות עם העילות שניתן לכלול בהשגה על חיוב בארנונה. לגופו של עניין, ציין מנהל הארנונה כי הודעות תשלום רבות נשלחו במהלך השנים לכתובת הנכס מתוך הנחה סבירה שהמחזיק יבצע את התשלום, כי העירייה לא נתבקשה לשלוח את הודעות החיוב לכתובת אחרת, ומכל מקום כי החובה לשלם ארנונה אינה תלויה במשלוח הודעות. באשר לשטח הנכס וסיווגו, צוין כי השטח נמדד על ידי פיקוח שנערך במקום והעלה כי בנכס מתנהל משרד רואי חשבון, וכי ניסיונות שנעשו בשנת 2001 לבדיקת טענת החברה כי הנכס משמש למגורים לא צלחו בהעדר שיתוף פעולה. מנהל הארנונה הוסיף כי לפי [סעיף 8\(ג\)](#) לחוק ההסדרים הרשות המקומית רשאית לגבות חובות ארנונה מבעלי השליטה בחברה, וכי נטל ההוכחה לסתירת "חזקת ההברחה" מוטל על בעלי השליטה בחברה, שלא עמדו בו. על בסיס כל אלו, דחה מנהל הארנונה את ההשגה.

9. בחודש מרץ 2012 המבקשים הגישו ערר על החלטת מנהל הארנונה לוועדת הערר לענייני ארנונה בעיריית חיפה (להלן: ועדת הערר או הוועדה), היא המשיבה 2. המבקשים טענו לפעולה רטרואקטיבית אסורה של המשיבה שתיקנה את הרישום לגבי שם החברה ומספרה רק בשנת 2009. בנוסף, המבקשים טענו כי החברה לא החזיקה בנכס, שבתקופה הרלוונטית שימש כדירת מגורים, וכן כי החברה אינה פעילה כלל החל משנת 2007. המבקשים טענו עוד כי אין להחיל במקרה זה את [סעיף 8](#) לחוק ההסדרים שכן הם לא הבריחו נכסים מהחברה.

10. ביום 30.5.2012 הגישה המשיבה בקשה לדחיית הערר על הסף בטענה שההשגה הוגשה באיחור ולחלופין בטענה שוועדת הערר אינה מוסמכת לדון בו. לטענת המשיבה, ההודעה בדבר חובם של המבקשים התקבלה על ידם ביום 1.8.2011 ולפיכך ביום 30.10.2011 חלף המועד הסטוטורי של 90 יום להגשת השגה, שאף הוזכר בהודעה עצמה. המשיבה ציינה עוד – בנוסף על האמור במכתבו מיום 22.2.2012 – כי למעשה פנייתם של המבקשים במכתב שנשא את הכותרת "השגה" הוגשה רק ביום 25.1.2012, כאשר שומות הארנונה שבמחלוקת הפכו סופיות. לחלופין, טענה המשיבה כי סמכותה של ועדת הערר קבועה [בסעיף 3](#) לחוק הערר, וכי בעניינם של בעלי שליטה הסעיף מגביל את סמכות הוועדה לדון אך בטענתו של נישום כי הוא אינו בעל השליטה או כי החוב נפרע כבר בידי המחזיק בנכס. בענייננו, כך נטען המבקשים אינם מעלים טענות אלו.

11. ביום 14.3.2013 קיבלה ועדת הערר את הבקשה לדחיית הערר על הסף בשל האיחור בהגשתה של ההשגה. בנסיבות אלה, ועדת הערר לא בחנה את הטענות שעלו בהשגה לגופן. ועדת הערר קבעה כי ההודעה נמסרה למבקשים ביום 1.8.2011 וכי למרות שכללה אך את שמה החלקי של החברה ("רהיטי אלנבי") ומספר חברה שגוי, נכללו בה כל הפרטים הדרושים לזיהוי הנכס והחברה. הוועדה עמדה על כך שהמבקשים הגישו השגה רק ביום 25.1.2012, באיחור של כמעט 3 חודשים מעבר למועד הסטטוטורי של 90 הימים, ולפיכך החמיצו את המועד להגשת ההשגה. בהקשר זה הוועדה גרסה כי הלכה היא שהמניין של 90 הימים להגשת השגה הוא נוקשה, ותכליתו היא להבטיח את סופיות השומה בענייני מס. לבסוף, ציינה ועדת הערר כי חוק הערר לא הסמיך אותה להאריך את המועד להגשת ההשגה או הערר (להבדיל מהסמכתה להאריך את המועד למתן תשובה להשגה על ידי מנהל הארנונה) ולכן יש לדחות את הערר על הסף בשל האיחור בהגשתו.

12. על החלטתה של ועדת הערר הגישו המבקשים ערעור מנהלי לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים. לשם השלמת התמונה, ראוי לחזור ולציין כי במקביל להגשת הערעור הגישו המבקשים גם עתירה מנהלית בעניין החיוב בארנונה, שנדונה במאוחד עם הערעור המנהלי. ביום 21.1.2014 ניתן פסק דינו המאוחד של בית המשפט המחוזי בערעור המנהלי ובעתירה המנהלית, אשר דחה את שניהם.

13. בית המשפט המחוזי קבע כי אין מקום להתערב בהחלטתה של ועדת הערר בכל הנוגע לדחיית הערר על הסף בשל האיחור בהגשת ההשגה. בית המשפט המחוזי קבע עוד כי דרישות התשלום נשלחו לחברה לפי כתובת הנכס ולפי כתובתה הרשומה ברשם החברות, ולמרות זאת החברה נמנעה מהגשת השגה. עוד קבע בית המשפט המחוזי כי בהודעה שהגיעה למבקשים ביום 1.8.2011 נכללו פרטי גביה ברורים שאינם משאירים כל תהייה באשר לזיהוי הנכס שחויב, ולפיכך הגשת השגתם של המבקשים רק ביום 25.1.2012 הייתה נגועה באיחור ממשי.

בקשת רשות הערעור

14. בקשת רשות הערעור שלפני מתייחסת לדחיית הערעור המנהלי בפסק דינו של בית המשפט המחוזי. לטענת המבקשים, שגה בית המשפט המחוזי שעה שדחה את

טענתם כי ההודעה שנשלחה אליהם הייתה חסרה בשל כך שצוינו בה שמה החלקי של החברה ומספר חברה שגוי, בשל כך שלא צוינו בה שטח הנכס וייעודו, וכן בשל כך שההודעה לא הייתה חתומה, ולכן אינה יכולה להיחשב כשומת ארנונה תקפה, שממועד קבלתה יחל מניין 90 הימים להגשת השגה (בהפנייה לספרם של הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב ארנונה עירונית ספר ראשון (מהדורה חמישית, 2001) 778 (להלן: ארנונה עירונית א)). על כך הם מוסיפים, כי לא ישבו בחיבוק ידיים, אלא פנו למשיבה בבקשה להבהרת ההודעה ולא נענו, בעוד המשיבה ניצלה שהות זו על מנת להעלות כנגדם את הטענות של איחור בהגשת ההשגה, התנהגות שלגביה נטען כי הייתה לא ראויה וחסרת תום לב (בהפנייה לה"פ (מחוזי ת"א) 527/92 קרשין נ' עיריית רמת גן [פורסם בנבו] (3.11.1993) (להלן: עניין קרשין)).

15. בנוסף טוענים המבקשים כי סמכותה של ועדת הערר להארכת מועדים היא סמכות טבועה, ולפיכך היה עליה לדון בבקשה להארכת מועד להגשת ההשגה, וליתן להם הארכת מועד בנסיבות המקרה.

16. המבקשים טוענים עוד כי בית המשפט המחוזי שגה כשהחליט לחייב את המבקשים בגין חוב של החברה מכוח [סעיף 8\(ג\)](#) לחוק ההסדרים, היינו ביצע פעולה של "הרמת מסך" מבלי שניתן קודם לכן פסק דין של בית משפט אזרחי הבוחן את שאלת הברחת הנכסים, ומבלי שניתנה להם זכות שימוע וזכות להתגונן כנגד החיוב.

17. בתגובתה מציינת המשיבה כי תשובתה תתמקד אך בטיעונים הרלוונטיים לערעור המינהלי, להבדיל מטענות אחרות של המבקשים החורגות ממנו ושמקומן במסגרת עתירה מינהלית (כדוגמת הטענות באשר ל"הרמת המסך"). באשר להארכת המועד להגשת ההשגה או הערר טוענת המשיבה כי המבקשים מעולם לא פנו לוועדת הערר או לבית המשפט המחוזי בבקשה להארכת מועד, וכי הבקשה להארכת מועד הועלתה לראשונה אך בבקשה זו. על כן, לטענת המשיבה, ועדת הערר התייחסה לכך שאינה מוסמכת להאריך מועדים אך כהערת אגב.

18. לגופו של עניין טוענת המשיבה כי מלשוננו של [סעיף 4\(ב\)](#) לחוק הערר עולה כי סמכותה של ועדת הערר להארכת מועדים הוגבלה במכוון, בהתחשב בחשיבות הנודעת לסופיות השומה ולתכליות העומדות בבסיס חקיקת המס (בהפנייה לרע"א 4490/05 ממן נ' עיריית הרצליה [פורסם בנבו] (7.10.2009) (להלן: עניין ממן)).

דיון והכרעה

19. לאחר שעיינו בבקשה ובתגובה לה, באנו לכלל מסקנה כי יש מקום להיעתר לה בכל הנוגע לשאלת הסמכות להחליט על הארכת מועד להגשת השגה, וכן לקבל את הערעור עצמו, כמפורט להלן.

20. המבקשים העלו למעשה שלוש סוגיות במסגרת הבקשה לרשות ערעור: שאלת תוקפו של מכתב חיוב בארנונה שבו מופיעים פרטים חסרים ולא מדויקים, ובעיקר לצורך התחלת מניין הימים להגשת השגה; שאלת סמכותה של רשות מקומית "להרים מסך" של חברה על מנת לפתוח בהליכי גבייה נגד בעלי השליטה בה, מבלי שהתקיים בעניין זה הליך בבית המשפט האזרחי; וכן שאלת סמכותה של ועדת הערר להארכת מועד להגשת השגה או להגשת ערר על דחיית השגה. מביניהן, כפי שיפורט להלן, יש מקום להעניק רשות ערעור בשאלה השלישית בלבד.

21. השאלה הראשונה שהציגו המבקשים אינה שאלה עקרונית, אלא שאלה יישומית, שאינה מצדיקה, כשלעצמה, הענקת רשות ערעור. [סעיף 7א](#) לחוק הערר מחייב את הרשות המקומית לפרט בהודעת החיוב, את הזכויות להגשת השגה וערר ואת המועדים להגשתם. מעבר לכך, ברי כי על הודעת החיוב להכיל את כל הפרטים הרלוונטיים שיאפשרו לנישום לדעת בגין איזה נכס ספציפי הוטלה הארנונה וכיצד חושבה (ארנונה עירונית א, בעמ' 778-779). על כך אין חולק. אולם, במקרה דנן, ועדת הערר ובית המשפט קמא, מצאו, על יסוד בחינה קונקרטית של ההודעה שעמדה לנגד עיניהם ושל נסיבות העניין, כי השומה הייתה ברורה ובהירה וכי ההודעה נמסרה למבקשים ביום 1.8.2011, כך שמניין הימים להגשת ההשגה התחיל בו. בקביעות אלו אין מקום להתערב.

22. ההכרעה בשאלה השנייה, שעניינה הפעלתו של [סעיף 8\(ג\)](#) לחוק ההסדרים, ממילא לא הייתה בסמכותה של ועדת הערר, ולכן אינה יכולה לשמש בסיס לערעור מינהלי עליה או להגשת בקשת רשות ערעור. על פי [סעיף 3\(א\)\(4\)](#) לחוק הערר שתי הטענות היחידות שיכול להעלות נישום במסגרת השגה בקשר ל[סעיף 8\(ג\)](#) לחוק ההסדרים הן רק שהוא אינו בעל השליטה בחברה או שחוב הארנונה הכללית בשל אותו נכס נפרע בידי המחזיק בנכס. טענותיהם של המבקשים חורגות ממסגרת זו. כידוע, כאשר הטענה שאותה מבקש נישום להעלות איננה נכללת בסמכויותיה של ועדת הערר,

הוא יכול להעלותה אך במסגרת עתירה מנהלית (עצ"מ 5640/04 מקורות בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש, [פורסם בנבו] בפסקה 6 (5.9.2005)).

23. השאלה השלישית שהעלו המבקשים – בדבר סמכותה של ועדת הערר לענייני ארנונה להארכת מועדים – היא אכן שאלה עקרונית בעלת חשיבות (השוו: [בר"ם 1114/14](#) יוסף נ' עיריית באר שבע, [פורסם בנבו] בפסקה 15 (13.4.2014)). על כן, החלטנו כי יש מקום ליתן רשות ערעור בהתייחס לשאלה זו, ובהמשך לכך, לקבל את הערעור.

24. בשלב הראשון, יש צורך להבהיר ולמקד את השאלה המשפטית העולה במקרה שבפנינו. ועדת הערר דחתה, כאמור, את הערר שהגישו המבקשים על הסף "עקב האיחור בהגשתו" (סעיף 13 להחלטת ועדת הערר). אולם, דומה כי הבסיס לדחיית הערר הוא האיחור בהגשת ההשגה ולא איחור בהגשת הערר (ראו פסקאות 5.2-5.4 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי), שכן נראה כי הערר הוגש במסגרת הזמנים שנקבעה [בסעיף 6\(א\)](#) לחוק הערר. גם טענותיה של המשיבה בפני בית המשפט המחוזי ובפנינו כוונו לאיחור בהגשת ההשגה. אשר על כן, דומה ששאלת סמכותה של ועדת הערר להארכת מועדים להגשת ערר אינה עולה במקרה שבפנינו במישורין, והמחלוקת ממוקדת יותר בסמכותם של מנהל הארנונה וועדת הערר להאריך מועדים להגשת ההשגה.

25. החוק הרלוונטי לענייננו, הוא חוק הערר, אינו נדרש במפורש לשאלה האם ועדת הערר מוסמכת להאריך את המועדים שנקבעו בחוק להגשת השגה או ערר, ואף לא לשאלה האם מנהל הארנונה עצמו מוסמך להאריך את המועד שנקבע בחוק להגשת ההשגה. המשיבה טוענת כי מדובר בהסדר שלילי, בהתבסס על כך שחוק הערר מסמך במפורש את הוועדה להאריך את המועד בו ישיב מנהל הארנונה להשגה ([בסעיף 4\(ב\)](#) לחוק זה). לשם כך, מבקשת המשיבה להיבנות מעניין מומן שבו נקבע כי "מקום בו השמיע המחוקק במפורש את דעתו כי אין להאריך מועד אין לו לבית המשפט סמכות טבועה, או סמכות כללית אחרת, להורות על הארכה כאמור" (שם, בפסקה 19).

26. עד כה, פסיקתו של בית משפט זה לא נדרשה במישורין לסוגיה של הארכת המועד להגשת השגה (שהיא הליך של ביקורת פנימית) להבדיל מן הסוגיה של הארכת

מועד להגשת ערר לוועדת ערר (שהיא הליך של ביקורת חיצונית) (ראו: יצחק זמיר הסמכות המנהלית ב 956-957 (2011) (להלן: זמיר)).

27. הסוגיה של הארכת מועד להגשת ערר זכתה לדיון בבר"ם [2340/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת השרון נ' וכת, פ"ד נו\(3\) 385, 397-398, 403-404](#) (2003) (להלן: עניין וכת), שבו נקבע כי הסמכות להארכת מועד להגשת ערר היא סמכות טבועה של ועדת הערר (בנסיבות אותו עניין, בהתייחס לוועדת הערר הפועלת לפי [סעיף 12א](#) לחוק התכנון ובנייה, התשכ"ה-1965) ולמצער סמכות עזר הנתונה לה, שתופעל במקרים חריגים ומתאימים (ראו גם: [רע"א 1015/01](#) בן ארצי נ' מדינת ישראל ועדת הזכאות, [פורסם בנבו] בפסקאות 52-58 (11.05.2011) (להלן: עניין בן ארצי)). על דרך היקש ועל בסיס אותן הנמקות ניתן לומר כי אף לוועדת הערר לענייני ארנונה סמכות להארכת מועד להגשת ערר. מסקנה זו מתיישבת עם חיזוק הגישה לצדק, בכלל, ולמערכות המקצועיות והשיפוטיות, בפרט (עניין וכת, בעמ' 403), לאורה של זכות הגישה לערכאות (ראו למשל: [ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא\(3\) 577, 590-593 \(1997\)](#); [בג"ץ 2171/06](#) כהן נ' כנסת ישראל, [פורסם בנבו] בפסקה 19 (29.8.2011)). ואכן, ניתן להצביע על דוגמאות לכך שוועדות ערר לענייני ארנונה אף דנו בעבר בבקשות להארכת מועדים להגשת עררים במקרים מתאימים (ראו למשל: [בר"ם 6966/12](#) נצב"א אחזקות 1995 בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית טירת הכרמל, [פורסם בנבו] בפסקאות 3-4 (20.1.2013); [בג"ץ 8636/03](#) התעשייה הצבאית לישראל בע"מ נ' ועדת הערר לארנונה שליד המועצה האיזורית חבל יבנה, [פורסם בנבו] בפסקה 3 (22.10.2003)). להשלמת התמונה ייאמר, למען הסר ספק, כי ועדת הערר לענייני ארנונה אינה כפופה לתחולתם של [חוק בתי דין מינהליים](#), התשנ"ב-1992 (להלן: חוק בתי דין מינהליים) ושל [תקנות בתי דין מינהליים \(סדרי דין\)](#), התשנ"ב-1992 (שכן היא אינה מנויה בתוספת לחוק זה) הכוללים הסדרה מפורשת של הסוגיה של הארכת מועד ([בסעיף 22\(ב\)](#) לחוק [ובסעיף 28](#) לתקנות). זוהי הזדמנות נוספת להפנות את תשומת הלב החקיקתית לכך ש[חוק בתי דין מינהליים](#) שנחקק על מנת לשמש כ"חוק המסגרת" לפעילותם של הטריבונלים המינהליים טרם מימש את הפוטנציאל הטמון בו, בשל כך שהיקף תחולתו מוגבל לגופים המנויים בתוספת לו, אשר אמורה להיות מורחבת, מעת לעת, על טריבונלים נוספים (ראו [סעיף 4\(ב\)](#) לחוק בתי דין מינהליים).

28. בנסיבות העניין, כאמור, המבקשים לא היו זקוקים להארכת מועד להגשת הערר אלא להארכת מועד להגשת ההשגה. השאלה היא אפוא מהו הדין בכל הנוגע להארכת

מועד להגשת ההשגה עצמה. בהקשר זה, השאלה היא כפולה: ראשית, האם מנהל הארנונה רשאי להאריך את המועד להגשת ההשגה בעצמו? שנית, האם ועדת הערר רשאית להאריך את המועד להגשת ההשגה?

29. נפתח בשאלת סמכותו של מנהל הארנונה עצמו להארכת המועד להגשת השגה. למעשה, השאלה היא האם חלים כאן אותם שיקולים שתמכו בהכרה בסמכויותיה של ועדת ערר להארכת המועד להגשת ערר. אכן, השיקולים הנוגעים לדיון בסמכויותיה של מנהל הארנונה מצד אחד ושל ועדת הערר מצד אחר אינם זהים. מנהל הארנונה הוא גוף מינהלי, להבדיל מוועדת הערר שהיא גוף מעין-שיפוטי, ועל כן, הכשרתו והגדרת תפקידו מתאימות פחות להחלטות בנושא של הארכות מועד, שגופים שיפוטיים ומעין-שיפוטיים מיומנים בקבלתן. יחד עם זאת, דומה שראוי להכיר אף בסמכותו של מנהל הארנונה להארכת מועד להגשת השגה. הטעם לכך קשור בתכליתו של הליך ההשגה – על-מנת לאפשר למנהל הארנונה לתת שירות לציבור באופן המיטבי. בהקשרים דומים, הדין מעניק לפקידי ציבור הממונים על מתן תשובה להשגות את הסמכות להארכת מועדים להגשת השגה מטעמים מיוחדים (ראו: [פקודת מס הכנסה](#) [נוסח חדש] ([בסעיף 150\(א\)](#)); [חוק מס ערך מוסף](#), תשל"ו-1975 ([בסעיף 82\(א\)](#)); [חוק מיסוי מקרקעין](#), תשכ"ג-1963 ([בסעיף 87\(א\)](#)). יצחק זמיר מציין בהקשר זה כי הפרוצדורות לעניין השגות שונות מחוק לחוק מבלי שהדבר משקף מדיניות מגובשת (זמיר, בעמ' 959-958). על דרך ההיקש, הגיוני לסבור שאופן הפעלת סמכותו של מנהל הארנונה לפי חוק הערר צריך להיות דומה לאופן הפעלת סמכויותיהם של מנהלים ופקידי מס על פי חוקים דומים. מסקנה זו אף צפויה לחזק את אמון הציבור ברשויות, אשר אינן אמורות להיות מוחזקות מכוח החוק כערלות לב עד כדי כך שאינן מוכנות אף לשקול הארכת מועד, ולו במקרים חריגים. במישור הפורמאלי, ניתן לעגן סמכות זו [בסעיף 17 לחוק הפרשנות](#). מטרתו של [סעיף 17](#) היא להקנות סמכות לקביעת נהלי עבודה, סדרי דיונים וסמכויות עזר למי שהוסמך לדון בעניין מסוים, כל עוד עניינים אלו לא מוסדרים בחוק. דומה שמסקנה זו אף עולה בקנה אחד עם הפרקטיקה הנוהגת (ראו: הנריק רוסטוביץ, משה וקנין, נורית לב ורונית כהן כספי ארנונה עירונית ספר שני 1323-1324 (מהדורה חמישית, 2005) (להלן: ארנונה עירונית ב)). אציין עוד כי אין זו הפעם הראשונה שבה בית משפט זה בוחר לפרש בהרחבה את סמכויותיהם של ועדות הערר ומנהל הארנונה, על מנת לאפשר לאזרח החייב לממש את זכויותיו ולהוביל למיצוי הליכים יעיל ומהיר (ראו: [ע"א 10977/03](#) דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק, [פורסם בנבו] בפסקה ו(3) (30.8.2006) וההפניות שם).

30. לכאורה, ניתן היה להגיע לתוצאה זו בדרך חלופית: לגרוס כי גם אם מלכתחילה מנהל הארנונה אינו מוסמך להחליט על הארכת מועד להגשת השגה, הרי שבאותם מקרים שכך נהג, ניתן להכשיר תוצאה זו מכוח תורת הבטלות היחסית (אשר גם הביקורת המופנית כלפיה אינה מתמקדת במצבים שבהם הפעלתה היא לטובת הפרט הנוגע בדבר. ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 826-839 (2010)). אני סבורה ששיטת הנמקה חלופית זו אינה נותנת גושנפקה לכך שהארכת מועד עשויה להיות התוצאה הראויה במקרים מתאימים (גם אם חריגים), כגון נסיבות שבהן הגיעה הודעת השומה אל הבעלים או המחזיק של הנכס במועד מאוחר (ראו למשל: [עמ"נ \(ת"א\) 15918-12-09](#) רם-חן חניונים בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו [פורסם בנבו] (4.5.2010)), ולא רק רע נסבל.

31. לשיטתי, אם למנהל הארנונה סמכות להארכת מועד להגשת השגה הרי שגם לוועדת הערר, המבקרת את הפעלת סמכותו ושיקול דעתו של מנהל הארנונה, נתונה סמכות זו. לכאורה, ניתן היה לסבור כי הסמכות להאריך את המועד להגשת השגה נתונה אך לוועדת הערר, שהיא גוף מעין שיפוטי, ולא למנהל הארנונה שהוא, כאמור, גוף מינהלי. אולם, לדידי תוצאה זו אינה הגיונית ואינה יעילה: אין כל טעם בכך שכל בקשה להארכת מועד תצטרך להיות נדונה בפני ועדת הערר. עמדתי היא אפוא שהן למנהל הארנונה והן לוועדת הערר מוקנית סמכות להארכת מועד להגשת השגה.

32. האם מסקנה זו צריכה להשתנות לנוכח האמור [בסעיף 3\(ג\)](#) לחוק הערר? סעיף זה מכיר בכך שנישום אשר לא הגיש במועד השגה המבוססת על טענה לפי [סעיף 3\(א\)\(3\)](#) לחוק זה (טענה לפיה כלל אינו מחזיק בנכס) "רשאי בכל הליך משפטי, ברשות בית המשפט, להעלות טענה כאמור". השאלה היא האם יש לראות בהוראה זו משום הסדר שלילי המלמד כי העלאת טענה כאמור, ברשות בית המשפט, היא המענה היחיד למצב של אי-הגשת השגה במועד. אינני סבורה כן. [סעיף 3\(ג\)](#) מתייחס אך להשגה שעילתה היא טענה ספציפית אחת – אי החזקה בנכס (ראו גם: [רע"א 1809/07](#) עיריית הרצליה נ' גיא לוי בע"מ, [פורסם בנבו] בפסקה 7 (3.6.2008)). מסקנה זו מקבלת משנה חיזוק נוכח העקרונות הכלליים ביחס למתן רשות להעלאת טענות בבית משפט גם כאשר קיים מנגנון יישוב מחלוקת ייחודי בחוק, אך זאת רק בעניינים חריגים המעוררים היבטים עקרוניים (ראו: [רע"א 2425/99 עיריית נס ציונה נ' י.ח. יזום והשקעות בע"מ](#), [פ"ד נד\(4\) 481 \(2000\)](#)).

33. חשוב להטעים: סמכות – לחוד, ושיקול דעת – לחוד. סמכותם של מנהל הארנונה ועדת הערר להארכת מועד לקבלת השגה שהוגשה באיחור אמורה להיות מופעלת אך לעיתים חריגות, במתינות, ובזהירות. זאת, על מנת שלא לפגוע ביציבות ובוודאות שהן כה חשובות בתחום הדינאמי של חיובי ארנונה, שכן ככלל – שומה שלא הוגשה בגינה השגה במועד הופכת לסופית (ראו: ארנונה עירונית ב, בעמ' 1322).

34. לא למותר לציין כי עניין ממן שבו ביקשה המשיבה להיתלות שונה מענייננו, מאחר שזה עסק במקרה אשר בו החוק הרלוונטי כלל הסדר ספציפי של הארכת מועד ותחם את מסגרת האפשרות לעשות כן ל-60 יום. לעומת זאת, בענייננו אנו נדרשים לשאלה של מתן ארכה לנישום בהגשת השגה (או בהגשת ערר או בהגשת תשובה לערר) בהעדר הסדרה חקיקתית, שאלה שלה ניתנה תשובה חיובית בעניין ממן עצמו על בסיס העיקרון של סמכות טבועה (שם, בפסקה 17).

35. במבט הצופה פני עתיד יש להוסיף, כי ראוי היה שהסמכות להאריך מועד – ובכלל זה התייחסות למגבלות החלות עליה – תוסדר בחקיקה. ייתכן שהיזומה לעגן בחקיקה את סדרי המינהל (ראו תזכיר חוק – סדרי מינהל (הסדרת עבודת הרשות המינהלית וזכויות הפונה לרשות), התשע"ד-2014) עשויה להיות הזדמנות מתאימה לכך – במסגרת התייחסות כוללת להליך ההשגה.

36. על כך ניתן להוסיף, כי בנסיבות העניין שבפנינו, החלטתה של ועדת הערר מעוררת קושי מטעם נוסף: אני סבורה כי משעה שמנהל הארנונה נמנע מדחיית ההשגה על הסף (בהתאם לסמכות הנתונה לו כאמור להארכת מועד להגשת ההשגה), המשיבה הייתה מנועה מלהעלות בפני ועדת הערר טענה זו, מכוח חובת ההגינות שבה היא חייבת (ראו: ארנונה עירונית ב, שם; ע"ש [\(מחוזי חיפה\) 5245/99](#) חוולס נ' ועדת הערר ארנונה – עיריית חיפה [פורסם בנבו] (5.5.1999)). בהתאמה, גם ועדת הערר לא הייתה רשאית לדחות את הערר רק בשל האיחור בהגשת ההשגה בנסיבות אלה. על כן, הערעור גם הוא מתקבל, במובן זה שההשגה תובא בפני ועדת הערר על מנת שזו תבחן אך את הטענות הנמצאות בסמכותה לעניין שטח הנכס וייעודו.

37. סוף דבר: הערעור מתקבל במובן זה שהעניין יושב אל ועדת הערר לבחינת הטענות הנמצאות בסמכותה, לגופן. המשיבה תישא בהוצאות המבקשים בסכום של 8,000 שקל.

ש ו פ ט ת

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים לתוצאת חוות הדעת של חברתי השופטת ד' ברק-ארז, ומצטרף גם למסקנתה כי משעה שמנהל הארנונה לא ראה לדחות את ההשגה על הסף, אלא דן והכריע בה לגופה, המשיבה היתה מנועה מלטעון לפני ועדת הערר כי יש לדחות את הערר בשל איחור בהגשת ההשגה.

בנסיבות אלו, איני סבור כי נדרשת הכרעה בשאלת סמכות ועדת הערר להאריך מועדים. להשקפתי, הדברים אינם חדים וחלקים, הן בהיבט יחסי הגומלין בין השאלה שלפנינו להכרעתו של בית משפט זה ברע"א 4990/05 ממנ נ' עיריית הרצליה [פורסם בבנו] (7.10.2009), הן בהתייחס "[...] לחשיבות הנודעת למתן תשובות במועד להשגות בתחום הארנונה, על מנת לתרום לתכנון הכלכלי של פעולותיהם של הנישומים, ובעיקר כאשר הדעת ניתנת לאופי העתי של הארנונה (שהיא תשלום בגין תקופה מסוימת) המחייב את סיום ההתדיינות בקשר אליה בתוך תקופה קצרה יחסית" (דברי השופטת ד' ברק-ארז ברע"ם 3440/12 עיריית אשדוד נ' מכשירי תנועה בע"מ, [פורסם בבנו] פסקה 12 (2.6.2014)). אינני רואה, אפוא, לקבוע מסמרות בשאלה זו.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

אף אני מצטרף לחוות דעתה של חברתי השופטת ד' ברק-ארז. בשאלה שעורר חברי השופט פוגלמן לעניין סמכות ועדת הערר להאריך מועדים, ער אני לחשש שהביע, שמאחוריו הרצון שלא לפתוח פתח שמקופה של מחט יהפוך לפתחו של אולם בכגון דא, תוך הצפת ועדות הערר בבקשות להארכת מועד. איני מקל ראש בכך, אך תפקידן של ועדות הערר הוא לעמוד בפרץ, וכך גם בתי המשפט; וכבר הטעימה חברתי (פסקה 33) כי "סמכות – לחוד, ושיקול דעת – לחוד", והסמכות צריך שתהא מופעלת אך באורח חריג, כדרך הארכות מועד. הדגשתו של חברי השופט פוגלמן מועילה, בכל הכבוד, להפנמת האופי החריג של הסמכות והזהירות בשימוש בה, ויתנו לכך הנוגעים בדבר את דעתם תדיר; ראו גם ברע"א 4088/14 בדיר נ' רשות מקרקעי ישראל [פורסם בבנו] (2.7.14).

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת ד' ברק-ארוז.

ניתן היום, ח' בתמוז התשע"ד (6.7.2014).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 14009010_A04.doc אמ
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

א' רובינשטיין 54678313-901/14
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, תיקיה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)