



בבית המשפט העליון

בר"ם 7935/19

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המבקשת: משתלת פולק גרנד סנטר מסילת ציון

נ ג ד

המשיבים: 1. ועדת הערר לענייני ארנונה
2. מועצה אזורית מטה יהודה
3. מנהל הארנונה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 20.11.2019 בעמ"ן 45042-09-19 שניתן על-ידי כב' השופט ר' וינוגרד

בשם המבקשת: עו"ד חגי סיטון

בשם המשיבים: עו"ד אופיר ששון, עו"ד אייל בוקובזה

החלטה

1. בפני בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 20.11.2019 (עמ"ן 45042-09-19, השופט ר' וינוגרד). בית המשפט המחוזי דחה ערעור שהגישה המבקשת על החלטתה של ועדת הערר לענייני ארנונה שליד המועצה האזורית מטה יהודה (להלן: ועדת הערר או הוועדה) מיום 5.9.2019.

המסגרת הנורמטיבית

2. הבקשה דנן נסבה על טענות שעניינן הליך המינוי של החברים בוועדת ערר לענייני ארנונה, ועל כן אפתח בהתייחסות כללית לכללים החלים על כך.

3. סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 מסמיך את המועצה של הרשות המקומית למנות ועדת ערר אחת או יותר לענייני ארנונה, בהרכב של שלושה חברים שהם בעלי זכות להיבחר כחברי מועצה, ובכלל זה את יושב ראש הוועדה.

4. על כך מוסיפות ההוראות הכלולות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2012 מיום 31.1.2012, שכותרתו "הנחיות לעניין דרך מינויים ופעולתן של ועדות הערר לארנונה" (להלן "חוזר המנכ"ל"). סעיף 1 לחוזר המנכ"ל קובע כי בשל מהות תפקידה של וועדת הערר לענייני ארנונה כגוף מעין שיפוטי, על המועצה למנות כיושב הראש שלה עורך דין הכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום ומצוי בדיני השלטון המקומי והמיסוי המוניציפאלי. בנוסף לכך, ובכך מוקד הדיון שבפנינו, סעיף 2 לחוזר המנכ"ל קוצב את משך הכהונה של חברי הוועדה בקבעו כי "חבר ועדת ערר יתמנה לתקופה של ארבע שנים ויכול לשוב ולהתמנות לתקופת כהונה אחת נוספת".

5. כמו כן יצוין כי לפי תקנה 11ד(ג) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת ערר) התשל"ז-1977 (להלן: תקנות הרשויות המקומיות), במקרה של מינוי הרכב חדש של ועדת הערר היא תקיים את הדיון מתחילתו.

רקע עובדתי

6. ברקעה של הבקשה עומדת מחלוקת שנסבה על חיובי הארנונה של המבקשת, המחזיקה שטח באזור השיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה, היא המשיבה 2 (להלן: המועצה). ועדת הערר הפועלת במועצה ואשר התמנתה על-פי החלטתה היא המשיבה 1. ביום 2.9.2013 המבקשת הגישה ערר לוועדת הערר בנוגע לשומות הארנונה שהוצאו לה. המחלוקת הנוכחית בין הצדדים נסבה על השאלה האם נפל פגם בהליכי המינוי של החברים בוועדת הערר, והאם מינוייהם תקפים. בהליך דנן המבקשת צמצמה את טענותיה רק לענייניו של יושב ראש הוועדה, ולכן המשך הדברים יתמקד בו.

7. יושב ראש הוועדה היום, מר ארז צ'צ'קס (להלן: צ'צ'קס), מונה לראשונה לתפקידו בהחלטת המועצה מיום 1.8.2012. המינוי פורסם ברשומות ביום 24.10.2012, לצד מינויים של שני חברי וועדה נוספים – מר אריאל רובלי ומר דן זלינגר. ביום 17.9.2014 התקבלה החלטת מועצה נוספת שהתייחסה למינויים אלה. עם זאת, הצדדים חלוקים בשאלה מה הייתה משמעותה של החלטה זו – מינוי חדש של הוועדה, או "אישור" של המינוי משנת 2012. לא נמסר על החלטות נוספות שנגעו להרכב זה של

הוועדה, דהיינו לא הוצגה החלטה שנסבה על חידוש המינויים עם פקיעתה של הכהונה לאחר ארבע שנים, בשנת 2016. להשלמת התמונה יצוין עוד כי ביום 30.1.2019 המועצה קיבלה החלטה נוספת שעניינה מינוי הרכב של ועדת הערר. בהחלטה זו חזר ומונה יושב ראש הוועדה צ'צ'קס, ולצדו מונו שני חברי וועדה אחרים – מר אשרף אלשייך ומר יוסף ברהום. מינויים אלו פורסמו ברשומות ביום 18.8.2019. בפועל, עניינה של המבקשת התברר תחילה בפני הרכב הוועדה המקורי כפי שמונה בשנת 2012, וכעת ממשיך להתברר בפני הוועדה בהרכבה החדש, הכולל את יושב הראש המקורי צ'צ'קס ואת שני החברים החדשים.

ההליכים הקודמים

8. בעת שהליך הערר היה תלוי ועומד, ואף התארך עקב דחיות שונות, ביום 6.1.2019 פנתה המבקשת לוועדת הערר וביקשה לקבל פרטים על מועד מינויים של חברי הוועדה ועל תוקף המינויים. בהמשך, ביום 21.5.2019, בעת ביקור בשטח מטעם הוועדה, התברר למבקשת, לטענתה, שזו פועלת בהרכב חדש, מבלי שזו החלה בדיון מתחילתו בהתאם לתקנה 11ד(ג) לתקנות הרשויות המקומיות.

9. ביום 24.7.2019 המבקשת הגישה בקשה לפסילת כהונתם של חברי ועדת הערר, בציינה כי ממועד המינוי, שפורסם ברשומות ביום 24.10.2012, חלפו ארבע שנים ולא ידוע לה על מינוי חוזר – ועל כן תוקף מינויים פג. המבקשת טענה כי בנסיבות אלה נדרשת שמיעה של הערר מתחילתו. בנוסף המבקשת העלתה טענות נגד התנהלותו של יושב ראש הוועדה וטענה כי גם מטעם זה יש לפסול אותו.

10. בתגובה לבקשה זו מיום 1.9.2019 מטעם מנהל הארנונה של המועצה, הוא המשיב 3, צוין כי לפי חוזר המנכ"ל, ניתן למנות חברים לוועדת ערר לתקופה מצטברת של שמונה שנים, "וזאת בכפוף לאישור מינויים במליאת המועצה פעם נוספת". מנהל הארנונה ציין עוד כי מינוי הוועדה אושר בישיבת המועצה מיום 17.9.2014, לאחר שהתקיימו בחירות במועצה.

11. ביום 5.9.2019 דחתה ועדת הערר את הבקשה לפסילת כהונתם של חבריה, בהסתמך על החלטת המינוי משנת 2019. כמו כן, נדחו גם הטענות ביחס לפגם בהתנהלות יושב ראש הוועדה. באשר לטענה בדבר הצורך בשמיעת התיק מחדש, ועדת הערר הדגישה כי עד כה אף אחד מהצדדים לא התנגד לכך שההרכב החדש (שמונה בשנת 2019) המשיך מהמקום שבו ההרכב הקודם הפסיק. עם זאת, בשלב הנוכחי ועדת הערר

הוסיפה וקבעה כי בהתאם לתקנה 111ד(ג) לתקנות הרשויות המקומיות ההרכב החדש אכן יקיים את הדיון מתחילתו. בהתאם נקבע כי מאחר שההרכב החדש כבר ביצע ביקור במקום וכי סיכום הביקור הופץ לצדדים, בשלב זה ייקבע מועד לדיון הוכחות וסיכומים בעל פה.

12. המבקשת ערערה על החלטה זו לבית המשפט המחוזי. בעיקרו של דבר, המבקשת שבה וטענה כי תוקף המינוי של הרכב הוועדה שמונה בשנת 2012 פג בשנת 2016, וכי כל פעילות בין מועד זה למינוי החדש משנת 2019 נעשתה בחוסר סמכות. כמו כן, נטען כי ההחלטה מיום 17.9.2014 שאליה הפנה מנהל הארנונה הייתה למעשה החלטה על כהונה שניה, ועל כן מינויו האחרון של צ'צ'קס משנת 2019 מהווה כהונה שלישית אסורה.

13. בית המשפט המחוזי דחה את ערעורה של המבקשת. בית המשפט המחוזי קיבל את עמדת המשיבים שגרסו כי ההחלטה משנת 2014 לא הייתה החלטת מינוי אלא "אישור" של הכהונה הראשונה במסגרת ישיבת המועצה. בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי מאחר שבנסיבות אלו אין חולק שהתקופה המרבית לכהונה תחלוף רק בשלהי שנת 2020, מינויו החדש של יושב ראש הוועדה צ'צ'קס עודנו בתוקף. בית המשפט המחוזי קבע עוד כי אין לקבל טענה כנגד כהונתה של ועדת הערר בדיעבד, לאחר שזו ניהלה הליכים רבים בשנים הרלוונטיות ואף קיבלה בהם החלטות. בעניין זה בית המשפט המחוזי התבסס על הדוקטרינה של "שופט דה-פקטו", כפי שהוכרה בבג"ץ 19/56 ברנדון נ' מנהל בית הסוהר המרכזי רמלה פ"ד י(1) 617 (1956), ואושררה, בין השאר, בבג"ץ 2455/19 נמרוד נ' נשיאת בית המשפט העליון (24.10.2019). לגוף הדברים, בית המשפט המחוזי הוסיף כי דומה שטענותיה הפרוצדוראליות של המבקשת הועלו מאחר שהחלטותיה של הוועדה לא היו לרוחה וכן כי הן נגועות בשיהוי, בהתחשב בכך שהדיונים בוועדה מתנהלים לכל הפחות משנת 2015.

בקשת רשות הערעור והתשובה לה

14. בבקשת רשות הערעור דנן נטען כי המקרה מעלה סוגיה עקרונית שעניינה תוקף המינויים של חברי ועדות ערר לענייני ארנונה, ועל כן מצדיק את הענקתה של רשות ערעור. לגופו של עניין, המבקשת שבה וטוענת כי לשיטתה מינויו האחרון של יושב ראש הוועדה צ'צ'קס משנת 2019 מהווה מינוי לקדנציה שלישית, בניגוד להוראות חוזר המנכ"ל – שכן יש לראות את ההחלטה משנת 2014 כמינוי נוסף שתוקפו פג בשנת 2018. המבקשת סבורה כי בית המשפט המחוזי התייחס לתקופת כהונה כפולה בת שמונה שנים

החל משנת 2012 כאילו נעשה מינוי נוסף כדין בשנת 2016, אולם מדגישה כי בפועל לא נתקבלה החלטה על מינוי במועד זה. על כן, לטענת המבקשת יש להתערב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי ולהכריז על מינויו של יושב ראש הוועדה כבטל.

15. להשלמת התמונה יצוין כי המבקשת עתרה גם לסעד זמני בדמות עיכוב הדיון הקרוב בוועדת הערר שנקבע למחר, יום 18.12.2019, עד למתן החלטה בבקשת רשות הערעור.

16. בתשובתם מיום 12.12.2019 שהוגשה בהתאם להחלטתי מיום 10.12.2019 טוענים המשיבים כי דין בקשת רשות הערעור להידחות. לשיטתם, המקרה אינו מעלה שאלה בעלת חשיבות עקרונית אלא עוסק במחלוקת נקודתית הנוגעת לנסיבות קונקרטיות.

17. לגופם של דברים, המשיבים שבים וטוענים שבאפשרותו של יושב ראש הוועדה, שמונה בשנת 2012, לכהן בתפקידו עד לשנת 2020, וזאת בכפוף לאישור המינוי במליאת המועצה פעם נוספת, כפי שנעשה, לשיטתם, בישיבת המועצה ביום 17.9.2014. המשיבים מדגישים עוד כי לא מדובר בכהונה שלישית של יושב ראש הוועדה, מאחר שהחלטתה של המועצה משנת 2014 אך אישרה את כהונתו ולא מינתה אותו מחדש. עוד נטען כי אישור זה אמנם נעשה במסגרת ישיבתה הראשונה של המועצה לאחר בחירות שהתקיימו, לצד אישורן של יתר ועדות המועצה, אך הובהר ההבדל בין ועדות המועצה האחרות לבין ועדת הערר. המשיבים מוסיפים עוד שבכל מקרה נקבע דיון הוכחות נוסף בפני הרכבה החדש של הוועדה – משמע בפני יושב ראש הוועדה צ'צ'קס לצד החברים אלשיך וברהום שמונו בשנת 2019. כמו כן המשיבים טוענים כי המבקשת עושה שימוש לרעה בהליכי משפט ומנסה "לדחות את הקץ" בעניין תשלום חובות הארנונה שלה.

דיון והכרעה

18. בחינת השתלשלות האירועים עד כה מותירה טעם מר של אי-סדרים, גם אם בתום לב, בהליכי המינוי של חברי ועדת הערר. על כך יש להצטער. ועדת הערר היא גוף מעין-שיפוטי חשוב, שלהחלטותיו יש משמעות כלכלית כבדת משקל והשלכות על זכויותיהם של אזרחים וגופים כלכליים. דרכי המינוי של חברי ועדת הערר ותוקפם של המינויים הם אפוא עניינים חשובים ומהותיים. עם זאת, לאחר שבחנתי את הדברים לא מצאתי טעם לתת במקרה זה רשות ערעור, כמפורט להלן.

19. תחילה, לא מצאתי בטענותיהם של המשיבים הסבר מניח את הדעת להיעדרה של החלטת מינוי נוספת משנת 2016, כפי שמחייב חוזר המנכ"ל. זאת ועוד, לא הובהר הטעם ל"אישור" המינוי שניתן בהחלטת המועצה מיום 17.9.2014. כפי שהוזכר לעיל, חוזר המנכ"ל מציין במפורש כי תקופת הכהונה של חבר ועדת הערר היא ארבע שנים – הא ותו לא. לא קיימת שום הוראה בעניין הצורך ב"אישור" המינוי לאחר קיומן של בחירות במועצה האזורית, או מכל טעם אחר. רציפותו של המינוי לארבע שנים מלאות, ללא צורך בכל אישור או הליך ביניים נוסף, הוא בעל חשיבות רבה: חברי ועדת הערר אינם אמורים להיות תלויים ב"אישורים" במהלך התקופה שבה הם פועלים. מינוי לתקופות כהונה קצובות משרת תכליות חשובות, והוא חיוני במיוחד מהיבט העצמאות השיפוטית של חברי הוועדה. על כך עמד בית משפט זה בבג"ץ 5464/04 זריפי נ' שר המשפטים, פ"ד נט(5) 721, (2005) בהסבירו: "קציבת זמן לכהונה, ובכללה החלת שיטה של קדנציות, המאפשרת מינוי חוזר מוגדר בזמן, מבטיחה התחדשות בהליכי המינויים והערכה מחודשת מעת לעת של הרמה התפקודית וההתאמה של ממלאי התפקידים לכהונותיהם. היא מונעת הנצחת תקופות כהונה לשנים רבות, העלולה להביא לשחיקתו של ממלא התפקיד, ובנסיבות מסוימות עלולה גם להקשות על שמירת מידת הניתוק מגורמי לחץ והשפעה על נושא המשרה" (שם, בעמ' 729. ראו גם: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד – משפט מינהלי דיוני 204-207 (2017)).

20. בעייתיות נוספת עולה מהאופן שבו נעשה המינוי האחרון משנת 2019. מטענות הצדדים עולה כי המשיבים מסכימים לקביעתו של בית המשפט המחוזי לפיה יושב ראש הוועדה צ'צ'קס, שמונה כאמור לכהונה ראשונה בשנת 2012, רשאי לכהן בתפקידו לכל המאוחר עד ליום 24.10.2020 – כך שתקופה זו לא תחרוג מתקופת כהונה כוללת של שמונה שנים. ואולם, עיון בהחלטת המועצה מיום 30.1.2019 ומפרסום המינוי בילקוט הפרסומים מיום 18.8.2019 מעלה כי לא נאמר דבר על מועד פקיעתו המיועדת של מינוי זה בתאריך מוקדם יותר בהשוואה לשני החברים הנוספים בוועדת הערר. בהיעדר אמירה בנושא, דומה כי המועצה לא נתנה דעתה על היבט זה בעת המינוי.

21. כמו כן, נראה כי רק פנייתה של המבקשת בנושא הסבה את תשומת ליבה של ועדת הערר לכך שיש צורך בשמיעת הערר מחדש, נוכח מינוי ההרכב החדש בשנת 2019. גם אם ועדת הערר מוצאת טעם לפגם במניעים שהיא מייחסת להתנהלותה של המבקשת, אין בכך כדי לפטור אותה מחובתה לנהוג לפי דין, והיה מקום שתורה על כך מיוזמתה.

22. מנגד, גם התנהלותה של המבקשת אינה חפה מקשיים. כפי שציין בית המשפט המחוזי, ההליכים בנוגע לפסילת הוועדה החלו בשיהוי רב מצידה, ככל שלשיטתה ועדת

הערר פעלה בחוסר סמכות לכל המאוחר החל מחודש אוקטובר 2016. על כן, דומה כי טענותיה בהליך הנוכחי קשורות במידת-מה לחוסר שביעות רצונה מהתנהלותו של יושב ראש הוועדה בעניינה (ראו והשוו: בר"ם 326/17 העמותה לחינוך בשפלה נ' מנכ"ל משרד החינוך, פסקה 28 (24.4.2017)).

23. מכל מקום, כאשר "מנקים" את הטענות משני הצדדים ואת ההיסטוריה הדיונית, דומה שהעובדה הפשוטה שבה יש להתמקד היא זו: ועדת הערר בהרכבה הנוכחי – על יושב הראש ושני החברים – מונתה בהחלטה תקינה בשנת 2019. על כן, בעת הזו, מדובר בהרכב חוקי, שהצדדים יכולים להתדיין בפניו. אכן, התבוננות בעבר מלמדת כי לכאורה יש יסוד לטענה שוועדת הערר פעלה בעבר מבלי שלהרכבה היה מינוי חוקי, לאחר פקיעת המינוי הקודם (דהיינו, בין השנים 2016-2019). התנהלות זו, שעליה יש להצטער כמובן, אינה חורצת בהכרח את שאלת התוקף של החלטת המינוי העדכנית. למעשה, ההלכה בדבר "שופט דה-פקטו" שאוזכרה על-ידי בית המשפט המחוזי עשויה להיות רלוונטית לבחינת תוקף החלטותיה של ועדת הערר בתקופה האמורה. אולם, בהקשר הנוכחי, אין להידרש לה מאחר שבשנת 2019 מינויו של יושב ראש הוועדה קיבל תוקף חוקי.

24. בנסיבות אלו, הבקשה אינה עומדת באמות המידה למתן רשות ערעור. חרף הפגמים שתוארו, ניתן להיווכח כי הסוגיה נסבה על יישומם של הדינים הרלוונטיים בנסיבות דנן ולא על שאלה עקרוניות. למעשה, הכללים החלים על מינויים של חברי ועדת הערר הם ברורים ונהירים, ודומה כי אין לגביהם מחלוקת של ממש בין הצדדים במישור העקרוני, אלא אך על התוצאה הראויה בנסיבות העניין שבהן, למרבה הצער, כללים אלה לא קוימו ככתבם וכלשונם. יצוין גם, כי לנוכח התוצאה שאליה הגעתי, ממילא הענקת רשות ערעור לא תועיל למבקשת (ראו: רע"א 125/16 קבלאן נ' המועצה המקומית בית ג'ן, פסקה 14 (31.3.2016); רע"א 7321/16 סער נ' זכאי, פסקה 5 (8.11.2016)). לבסוף, לנוכח המינוי העדכני משנת 2019 והעובדה שוועדת הערר הודיעה כי תקיים את הדיון מחדש בהרכבה הנוכחי, אף אין לומר שקבלת הבקשה נדרשת מטעמים של מניעת עיוות דין.

25. הגם שמצאתי כי אין טעם לקבל את הבקשה בעת הזו, אין בתוצאה זו כדי לגרוע מן התרעומת שיש להביע בכל הנוגע לסדרים הבלתי תקינים במינויה של ועדת הערר. לפיכך, חשוב להבהיר כי אין בסיס להתייחס להחלטה משנת 2014 כאל החלטת מינוי בנסיבות שבהן כלל לא נדרש מינוי כזה באותה עת. עוד חשוב להדגיש כי מינויו של יושב ראש הוועדה צ'צקס יפוג עם תום שמונה שנות כהונה כוללת בתפקיד – דהיינו לכל המאוחר ביום 24.10.2020, ועל המועצה להיערך לכך מבעוד מועד. לבסוף, אוסיף כי

בשלב הנוכחי ניתן לצפות כי ועדת הערר תקיים את הדיון בעניינה של המבקשת בפני הרכבה העדכני במתכונת שתקפיד על סדרי הדין התקינים – בקלה כבחמורה, לרבות בכל הנוגע לשמיעת העדים שכבר נשמעו בפני הרכב הוועדה הקודם, ככל שיהיה בכך צורך (ראו גם: בר"ם 6966/12 נצב"א אחזקות 1995 בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית טירת הכרמל, פסקאות 6-7 (20.1.2013)).

26. זמן קצר לפני חתימה על החלטה זו הונחה על שולחני בקשה נוספת מטעם המבקשת, בגדרה עתרה להשיב לתשובתם של המשיבים. המבקשת התייחסה בעיקר לצורך להגיב לטענות בדבר חובותיה בארנונה. לנוכח התוצאה שאליה הגעתי, ובהתחשב בכך שחובות הארנונה הנטענים אינם עומדים במרכזו של ההליך דנן, לא מצאתי להיעתר לבקשה. ממילא אף לא מצאתי להתייחס לבקשת המשיבים להגיב על כך.

27. סוף דבר: הבקשה לרשות ערעור נדחית, וממילא נדחית גם הבקשה לסעד זמני. בהתחשב בכלל נסיבות העניין – בכך שההליך דנן אכן חשף אי-סדרים בכל הנוגע למינוי חברי הוועדה והוביל למתן הבהרות חשובות בהקשר זה, וכן לנוכח ההוצאות שנפסקו בבית המשפט המחוזי – אני מורה כי המשיבים יישאו בהוצאות המבקשת בסך של 7,500 שקלים.

ניתנה היום, י"ט בכסלו התש"ף (17.12.2019).

ש ו פ ט ת