**מדינת ישראל**

**משרד המשפטים**

פרקליטות המדינה

המחלקה הפיסקאלית

‏כ"ו אלול תשפ"ב

‏22 ספטמבר 2022

**מפגש שני – פורום מיסוי מוניציפאלי 19.9.2022 ב"זום"**

השתתפו בישיבה

**קמיל עטילה**, מנהל המחלקה הפיסקלית בפרקליטות המדינה; מנהל הפורום.

**טליה דיין לוי** פרקליטות מחוז מרכז (אזרחי); מרכזת הפורום.

**רועי כהן** פרקליטות המדינה המחלקה הפיסקאלית;

**ליאורה וייס בנסקי** מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה;

**הגר סלקטר** ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי);

**יוכי ספיר** פרקליטות מחוז צפון (אזרחי);

**שגית כחלון** פרקליטות מחוז צפון (אזרחי);

**אירן נתן** פרקליטות מחוז צפון (אזרחי);

**ערן רזניק** פרקליטות מחוז חיפה (אזרחי);

**מיטל בסלי דובדבני** פרקליטות מחוז תל אביב (אזרחי);

**שמרית סמדג'ה** פרקליטות מחוז מרכז (אזרחי);

**חגי דומברוביץ** פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי);

**יעקב פנקלשטיין** פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי);

**תמר שגב כהן** פרקליטות מחוז דרום (אזרחי);

**לאה הומינר** **פולק** פרקליטות מחוז דרום (אזרחי);

**בועז גרינברג** משרד הבטחון**;**

**שרי נדלר** משרד הבטחון;

**על סדר היום**

1. **הצגת עיקרי עמדת היועצת בתיק חצור – בנוגע לאפשרות הוצאת** **דרישות תשלום בהיטלי פיתוח על בסיס "עילת החיוב הראשונית" בגין נכסים ישנים ועדכון על אודות סטטוס ההליך בבית המשפט העליון -** ליאורה וייס בנסקי

התיק קבוע לדיון בפני בית המשפט העליון ביום 19.10.22; הצדדים נדרשים למסור עד למועד שנקבע את התייחסותם לאמור בעמדת היועצת המשפטית לממשלה.

בשבוע שעבר הוגשה בקשה של השלטון המקומי להצטרף להליך ולהגיש עמדה כתובה מטעמו – אנו השארנו את ההחלטה לשק"ד בית המשפט. נקבע כי הבקשה תידון בפתח הדיון.

היום הוגשה בקשה מטעם חצור הגלילית לדחיית מועד הדיון. טרם הוחלט.

1. **סוגיות שעולות אגב עמדת היועצת והתנהלות עד לקבלת הכרעה עקרונית**
   1. עמדת היועצת המשפטית לממשלה שהוגשה בעניין **חצור** קובעת בתמצית כי מקום שבו התקיים אירוע שיכול להקים עילה לחיוב ראשוני (דהיינו, בוצעו עבודות תשתית משמעותיות חדשות (אשר עומדות בתנאים הרלוונטיים בחוקי העזר)), בסמכותה של הרשות המקומית להוציא דרישת תשלום לגבי נכסים העומדים במקומם ומחוברים לתשתיות עירוניות מזה שנים ארוכות, וכאשר על פני הדברים כבר בוצעו לידם עבודות פיתוח לאורך השנים, ועל פני הדברים כבר קמה בעבר עילה לחיובם בתשלומי פיתוח.

בצד זאת, לשם הוצאת דרישה בגין נכסים ישנים כאמור, נדרשת הרשות המקומית - ככל רשות מינהלית המקבלת החלטה - להתבסס על תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין. כפי שנכתב בעמדה, "נסיבות אלו כוללות את **חלוף הזמן** מחיבור הנכס לתשתיות העירוניות או מביצוע עבודות תשתיות משמעותיות מאוחרות יותר; ובנוסף את **נגישותה הטובה יותר של הרשות המקומית למידע הרלוונטי** הנוגע לשאלות האם קמה בעבר עילה לחיוב בתשלומי פיתוח, האם הוצאו בעבר דרישות לתשלומי פיתוח והאם נגבו תשלומים בגינן – שאלות שיש להן השפעה על יכולתה לחייב באירוע מאוחר, או על גובה החיוב." (סעיף 8 וסעיף 74 לעמדה, וביתר פירוט ראו סעיפים 81-84 וסעיפים 88-89 לעמדה) בנוסף נכתב בעמדה כי "הוצאת דרישת תשלום מאוחרת, בהיעדר הסבר אחר לדברים (כמו למשל היעדר חוקי עזר במועדים הקודמים), מצביעה על כך שהרשות המקומית מניחה שהיא לא פעלה להוציא דרישות תשלום לאורך שנים ארוכות**."** (סעיפים 85-87 לעמדה)

עוד נקבע, כי על מנת לגבש תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין, על הרשות המקומית לעיין בפנקסיה וברישומיה עובר להוצאת דרישת תשלום מאוחרת (ככל שישנם פנקסים ורישומים נגישים המתייחסים לשנים הרלוונטיות). מעבר לכך, על הרשות המקומית לבחון אינדיקציות נוספות שיכולות לסייע לה בבירור השאלה האם הוטל חיוב והאם זה שולם, מבלי שהדבר בא לידי ביטוי בפנקסיה או רישומיה. דוגמאות למידע רלוונטי שעל הרשות המקומית להידרש אליו בבדיקתה, יכולות להיות מועד כניסת חוקי העזר הרלוונטיים לתוקף (הן חוקי עזר המסדירים חיוב בדמי השתתפות, הן חוקי עזר המסדירים חיוב בהיטלים), כמו גם חקיקה רלוונטית אחרת (ובכלל זה חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חיוב המדינה בסלילת רחובות, תשכ"ב-1962)); מידע בנוגע להיתרי הבנייה; מידע בנוגע לתשלום דמי השתתפות; מידע בנוגע למועד ביצוע עבודות הפיתוח ברשות המקומית ולזהות המבצע; מידע הנוגע למצבם התכנוני של נכסים אחרים הסמוכים לנכס הרלוונטי, כמו גם לחיובם של הנכסים הסמוכים בתשלומי פיתוח; ובאופן כללי מידע בנוגע למדיניות שהפעילה הרשות המקומית ולהתנהלותה לאורך השנים בקשר להיטלי הפיתוח ודמי השתתפות (לרבות החלטה שלא לדרוש אותם בנסיבות מסוימות). (ראו סעיפים 8 ו-78 לעמדה)

יובהר, כי העמדה מבחינה בין **השלב הראשון – שלב קבלת ההחלטה על ידי הרשות המקומית**, שבו עליה לעמוד בדרישות שהובאו לעיל (כאשר נכתב גם כי "ככל שהנישום יבקש לחלוק על דרישה זו, יוכל לבקש את נימוקיה, וזאת בשים לב למכלול הוראות הדין הרלוונטיות"; לבין **השלב השני – שלב ניהול ההליך המשפטי**. בשלב ניהול ההליך המשפטי ככל שהרשות פעלה כאמור וקיבלה החלטה מינהלית אשר מבוססת על תשתית עובדתית נאותה בנסיבות, והנישום נקט בהליך משפטי נגד דרישת התשלום - הנטל להוכיח שנשא בעבר בתשלומים בגין עבודות פיתוח רלוונטיות שבוצעו בגובל לנכס, יהיה מוטל על הנישום.

* 1. המובן מאליו הוא שאין להעלות טענות המנוגדות לעמדת היועצת המשפטית לממשלה. באופן ספציפי יותר אין להעלות טענות של מניעות אפריורית להוצאת דרישה בגין הנכסים כאמור. עם זאת, וכמובן כל מקרה לנסיבותיו, אין מניעה להעלות טענות כנגד החיוב ובלבד שאינן מבוססות על טענת מניעות להוציא דרישת תשלום בשים לב לכך שמדובר בנכסים העומדים במקומם ומחוברים לתשתיות עירוניות מזה שנים ארוכות, וכאשר על פני הדברים כבר בוצעו לידם עבודות פיתוח לאורך השנים, ועל פני הדברים כבר קמה בעבר עילה לחיובם בתשלומי פיתוח. כך, למשל –

- אין כל מניעה להעלות טענות כי העיריה לא עמדה בנטל להראות או להצדיק את הדברים ששומה היה עליה להראות בהתאם לעמדת היועצת;

- באותה מידה אין מניעה להעלות טענות לתשלום בעבר, ככל שקיימות אינדיקציות לכך, או כי העיריה לא הוכיחה כי לא שולם בעבר; בהקשר זה התנהלות העיריה ביחס לנכסים סמוכים יכולה להוות אינדיקציה לכאן או לכאן – הן ביחס לתשלום בעבר והן ביחס לתקינות הדרישה הנוכחית, ובעניין זה מצופה מהעירייה לנהוג בשוויוניות, בלתי אם נגזרת מהדין אפשרות לטיפול שונה;

- כי יש להתחשב באופן כזה או אחר בדמי השתתפות ששולמו בעבר לרבות על דרך של מימון הסלילה על ידי המדינה או המשרד הרלוונטי – בכפוף להוראת ההתחשבות בחוק העזר; בהקשר זה תשומת הלב לעמדה אחרת שהוגשה בזמנו על ידי היועץ בהתייחס לאפשרות הוצאת דרישת תשלום בגין עבודות פיתוח שבוצעו על ידי המדינה. שונה הדבר ביחס למימון הפיתוח/הסלילה על ידי המשרד שיושב בנכס – כי אז זה קרוב יותר למצב של סלילה עצמית.

- כי האירוע המפעיל שעליו משיתה העיריה את החיוב הראשוני (ושכאמור זה חייב להיות אירוע חדש ולא אותו אירוע ישן – שכן לגביו של הישן קמה התיישנות), אינו עולה כדי אירוע מס לחיוב ראשוני בראי חוק העזר הרלוונטי;

* 1. בהקשר זה אחת הטענות שעלתה ומצאנו לנכון לייחד לה סעיף נפרד נוגעת לשאלה של חיוב הקרקע והבניה הקיימת על סמך אירוע מפעיל של חיוב משני – לאמור בקשה להיתר בנייה. נדמה כי לעניין זה די ברור כי אם העילה לחיוב היא הבנייה החדשה, לא ניתן לחייב על סמך עילה זו את שטח הקרקע או הבנייה שהייתה קיימת בנכס (בכפוף לבדיקת הוראותיו של חוק העזר הספציפי). לשם חיובם של אלו נדרש אירוע מפעיל לחיוב ראשוני – סלילה. ואם לא ניתן להצביע על אירוע מהעת האחרונה, לאמור במסגרת תקופת ההתיישנות, ברי כי לא ניתן לחייב בהיטל סלילה על סמך אירוע קודם. ביחס לחיוב על סמך האירוע הקודם זו למעשה טענת התיישנות קלאסית – ואין כל מניעה להעלות אותה בנסיבות המתוארות.
  2. טענה נוספת שאין כל מניעה להעלותה נוגעת לחילופי בעלים. תשומת הלב כי בעניין זה קיימת פסיקה של בית המשפט העליון שעמדת היועצת כוללת התייחסות מפורטת אליה ([רע"א 3746/05](http://www.nevo.co.il/case/5913262) **לרר נ' עיריית הרצליה** (נבו 6.11.2007) ועע"ם 912/08 **מישור הבונים בע"מ נ' עיריית הרצליה** (אר"ש 8.7.2010). פסיקה זו שרירה וקיימת וממילא עמדת היועצת אינה מתיימרת לקבוע, חלילה, עמדה שאינה מתיישבת עם פסקי הדין של בית המשפט העליון. נפקות מיוחדת עשויה להיות לטענה כזו ביחס לתיקי הכבאות, אף שאין אנו קובעים מסמרות ביחס לכך במסגרת זו, והדברים ייבחנו ויסוכמו בתיקים הרלוונטיים.

בעניין זה ראו סעיף 78 לחוו"ד: "עוד יובהר, כי במקרים בהם בוצעו עבודות קודמות בסביבת הנכס והרשות המקומית נתנה לאחר מכן תעודה בדבר היעדר חובות, אשר נדרשת לשם העברת הזכויות בנכס, לפי סעיף 324 לפקודת העיריות או סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], מוטלת עליה חובת בירור מוגברת לשם גיבוש תשתית ראייתית שתאפשר הוצאת דרישת תשלום מאוחרת ומוטל עליה גם נטל מוגבר להסביר מדוע היא סבורה שלא שולם היתר בעבר על אף שאישרה בעבר שאין חובות".

* 1. **נוכח הרגישות, והחשש שהעלאת טענות לא מדויקות יכולה להשליך הן על ההליך בו היועצת התייצבה, או למצער העלאת טענות בתיק הקונקרטי שעמדת המדינה בו עומדת בסתירה להתייצבות היועץ, נבקש כי התגובה תועבר לעיון ואישור המחלקה הפיסקאלית, ייעוץ וחקיקה והלשכה המשפטית במשרד הפנים קודם להגשתה.** ניתן להעביר באמצעות רועי כהן מהמחלקה הפיסקאלית ([roic@justice.gov.il](mailto:roic@justice.gov.il))**.**
  2. על מנת למנוע תקלות בשלב המנהלי ולוודא כי הדברים מיושמים גם בשלב זה, כי אז המשרדים מיוצגים על ידי עורכי דין פרטיים ולא על ידי הפרקליטות, קמיל יזמן בזמן הקרוב את המייצגים החיצוניים לישיבה ובה תחודד הנחיית היועצת. והעקרונות דנן ישמשו גם אותם בייצוג המדינה בשלבים המוקדמים קודם להגעה לבתי המשפט.

1. **תיקים התלויים ועומדים שכוללים טענת מניעות**
   1. משניתנה עמדת יועץ שקובעת כאמור, יש מקום לעדכן את בית המשפט בתיקים שבהם הועלתה טענת מניעות על אודות עמדת היועצת בין על דרך הגשת הודעה ובין עם בדיון בע"פ, הכל בהתאם לנסיבות ולצורך.
   2. בעקרון, אימוץ האמור בעמדת היועצת מחייב את העיריות לעמוד בדרישות שנקבעו בעמדה. עם זאת, יש לזכור כי הרשויות המקומיות אינן כפופות לעמדות היועצת המשפטי לממשלה – אף שבעיני יש מקום לנהוג אחרת; בצד העדכון בעמדת היועצת, יש מקום לעמוד על כך בתיקים המתאימים (אף אם מתנהלים) כי העיריה תפרט את הבדיקות שנערכו קודם להוצאת הדרישה – הכל ברוח האמור בעמדת היועצת, הן לגבי גביה מבעלי נכסים גובלים והן ביחס לגבייה קודמת ומסד הנתונים של העירייה, וזאת בין היתר לחיוב קיים בעת הוצאת היתר בנייה בגין התוספת לנכס, המועד בו הרשות המקומית עברה לשיטת ההיטלים וכדו'. במקרים המתאימים ניתן לסכם על הגשת כתבי טענות מתוקנים.
2. **לגבי המגעים לפשרות, האם לעצור את הפשרות או להתקדם בהן לאור המחויבות לעמדת היועמ"ש?**

נראה כי אין תועלת אמיתית מהפסקת ההליכים והמתנה לפסק דין, במיוחד כך לנוכח הזמן שחלף מאז ההודעה על כוונה להתייצבות, שבמהלכו עוכבו ההליכים, ועד להגשתה. מבחינתנו, כל עוד ברור שהצד השני מכיר את עמדת היועצת ויכול לעשות לעצמו ניהול סיכונים מושכל אין טעם מבורר להפסיק בהליכי פשרה, אלא אם אנחנו חושבים שיש בתיק משהו מיוחד שלא מתאים לפשרה.

נערך על ידי

עדי נעים קטיפה, מתמחה.