



הנחות ופטורים מארנונה לנכסים ריקים ולנכסים שאינם ראויים לשימוש

כללי

1. ארנונה היא מס מוניציפלי שנתי המוטל על תושבי הרשות המקומית המחזיקים בנכס בשטחי העיר ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות.
2. סעיף 8 לחוק ההסדרים מסמיך את מועצת העירייה להטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה. הארנונה מחושבת לפי שטח, סוג הנכס (שימוש) ומיקומו ומשולמת על ידי המחזיק בנכס.
3. תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג 1993 מסדירות את סמכות מועצת העירייה לקבוע הנחות ארנונה. ההנחות ניתנות למחזיק בנכס שהינו האדם בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס בעת מתן ההנחה (בעל הנכס, שוכר).
4. מחזיק בנכס הינו לרוב בעל הנכס או שוכרו. אדם הגר בבית מלון או בפנסיון אינו נחשב כמחזיק בנכס לצרכי הארנונה.
5. בצו הארנונה המפורסם על ידי העירייה מדי שנה, החליטה מועצת העירייה לאשר בשנים האחרונות את הנחות הארנונה למחזיקי נכסים בעיר בשיעורים המירביים הקבועים בתקנות ההסדרים.
6. בין ההנחות שהחליטה מועצת העירייה לאשר למחזיקי הנכסים בהתאם לתקנות ההסדרים, נכללות הנחות, כלהלן:
 - **נכס ריק** – הנחת ארנונה לתקופה מוגבלת הניתנת למחזיקים בנכס שהינו ריק ולא נמצא בשימוש.
 - **נכס חדש** – הנחת ארנונה לתקופה מוגבלת הניתנת למחזיק בנכס שהוא הבעלים הראשון של בניין חדש וריק ושמהמועד שהסתיימה בנייתו והוא ראוי לשימוש, אין משתמשים בו.
 - **נכס שאינו ראוי לשימוש** – פטור מארנונה הניתן לנכס שנהרס או ניזק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו.
7. הביקורת בחנה הנחות ארנונה שניתנו לנכסים שאינם בשימוש בפועל - בשל היותם נכסים חדשים, נכסים ריקים או נכסים שאינם ראויים לשימוש.

**עבודת הביקורת**

8. לצורך עבודתה, עיינה הביקורת, בין היתר, בצו הארנונה הכללית של העירייה לשנים 2012-2014 ובהנחיית העבודה המסדירה את עבודת אגף חיובי ארנונה במתן הנחות ארנונה לנכסים ריקים.
9. כמו כן הביקורת סקרה את הוראות החוק והתקנות הרלוונטים המסדירים את סמכות עיריית תל אביב-יפו למתן הנחות ארנונה.
10. הביקורת הפיקה ממערכת הארנונה העירונית קבצים הכוללים את פרטי ההנחות שניתנו לכל אחד ממחזיקי הנכסים בעיר וביצעה ניתוחים ממוחשבים.
11. הביקורת כללה בדיקות שטח ברחבי העיר תל אביב-יפו, בנכסים אשר קיבלו הנחות ארנונה בגין היותם ריקים או שאינם ראויים לשימוש. בבדיקות נבחן מצב הנכסים ועמידתם בקריטריונים הקבועים בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) 1993.
12. הביקורת נפגשה במסגרת עבודתה, בין היתר, עם בעלי התפקידים המפורטים להלן: מנהל אגף חיובי ארנונה, סגנית מנהל אגף חיובי ארנונה, סגן מנהל אגף לתכנון בקרת חיובים, מנהלת צוות פרויקטי שומה, סגנית בכירה של היועמ"ש, מנהלת מחלקת שומה ב', רכזת ועדת ערער, מנהל חוקרי חוץ שומה ב', מנהל חוקרי חוץ שומה א'.
13. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מרץ 2014 ועד לספטמבר 2014. בסיס הנתונים העיקרי שנבדק הינו לשנים 2012-2013 (להלן התקופה המבוקרת).
14. הביקורת כללה בחינה מדגמית של המסמכים המבססים כ- 50 הנחות ארנונה שאושרו על ידי העירייה לנכסים ריקים, או לנכסים שאינם ראויים לשימוש. כמו כן, בוצעו סיורים (בליווי חוקרי חוץ שומה א' ושומה ב') ב- 13 נכסים להם אושרו הנחות ארנונה בשל היותם ריקים וב- 5 נכסים להם אושרו הנחות ארנונה בשל היותם לא ראויים לשימוש.
15. בנוסף, נבדק מדגם של כ- 15 ערערים אשר הוגשו על ידי מחזיקי נכסים לוועדת הערר העירונית בשנים 2013-2014, לאחר שהשגות מחזיקי הנכסים נדחו על ידי מנהל הארנונה.

חומר שהתקבל

16. קבצי הנחות ארנונה לנכסים ריקים ונכסים שאינם ראויים לשימוש לשנים 2009-2013 שהופקו ממערכת הארנונה.
17. דוח המפרט את כל הבקשות שהוגשו לקבלת הנחות ארנונה לנכסים ריקים ונכסים שאינם ראויים לשימוש.
18. הנחיית העבודה בנושא מתן הנחה בגין נכס ריק שאושרה ביום 20.2.2012 ועודכנה ביום 7.3.2012.



19. צווי הארנונה המאושרים של העירייה לשנים 2012-2013.
20. בקשות מחזיקים לקבלת הנחות.
21. צילומי מסכים ממערכת הארנונה המעידים על ההנחות שניתנו לכל נכס.
22. דוחות ממצאי הסוירים שבוצעו בנכסים.
23. צילומי נכסים ריקים ונכסים שאינם ניתנים לשימוש.
24. מכתבי תשובה שנשלחו למבקשי ההנחות.
25. ערעורים ומסמכים נלווים שהוגשו לוועדת ערער.
26. פרוטוקולים של ועדת הערר.
27. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו.

מטרת הביקורת

28. מטרת הביקורת הוגדרו כלהלן:
 - בחינת נאותות הנחות הארנונה שניתנו למחזיקי הנכסים תוך בדיקת עמידתם בקריטריונים הקבועים בתקנות ההסדרים.
 - בדיקת התנהלות עובדי האגף האמונים על הנושא המבוקר, בהתאם להוראות החוק השונות, ובהתאם לנהלי העבודה שנקבעו.
 - בדיקת נאותות הנהלים הקיימים.
 - תמיכת מערכות המידע בתהליך מתן הנחות הארנונה לרבות נאותות הרישומים הממוחשבים במערכות המידע, ממשקים בין מערכות ועוד.
 - בדיקת קיומו של מתן שירות נאות למחזיקים המבקשים לקבל הנחות ופטורים מתשלום הארנונה.

רקע

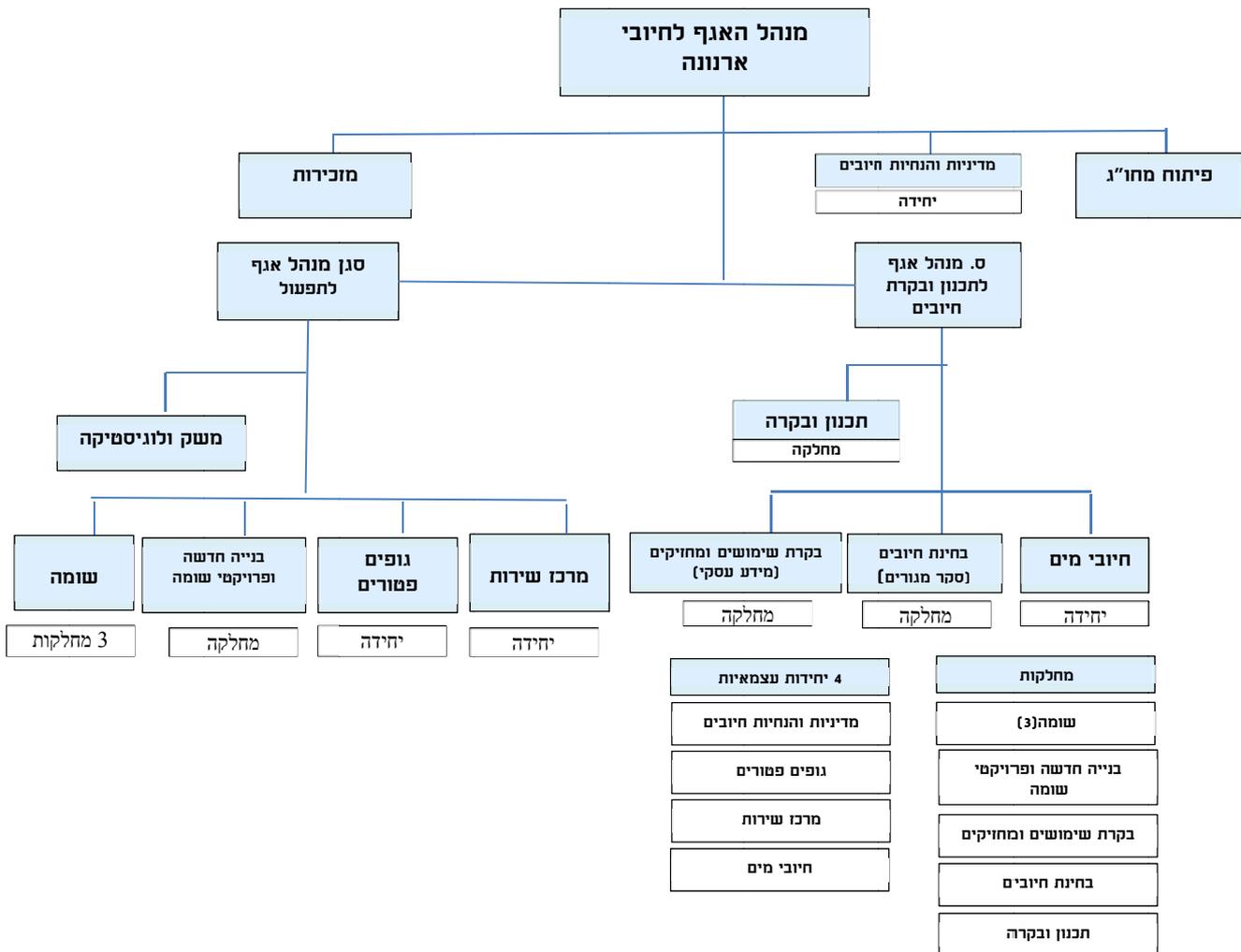
29. סמכות העירייה לגביית ארנונה מהנכסים שבשטחה (נכסי מגורים ועסקים) נקבעה בפקודת העיריות, תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 והנחיות משרד הפנים המפורסמות מעת לעת.
30. ככלל, העירייה רשאית לגבות תשלומי ארנונה מכל נכס כאמור, ללא קשר לשימוש או אי השימוש בו, ולכן נכס שלא נעשה בו כל שימוש, ימשיך להיות מחויב בארנונה.
31. העירייה רשאית לפטור את מחזיקי הנכסים מתשלום הארנונה כאשר הנכס עומד ריק לתקופת זמן מוגבלת או אם הסתיימה בניית הנכס אך הנכס טרם אוכלס (נכס חדש וריק). העירייה חייבת



- לפטור נכסים מתשלום ארנונה אם הנכס נהרס או ניזוק ואינו ראוי לשימוש.
32. אגף חיובי ארנונה שבמינהל הכספים אמון על הטיפול בפניות מחזיקים המבקשים לקבל פטורים והנחות נכסיות בארנונה באמצעות היחידות העירוניות שלהן:
- **מחלקות השומה** – 3 מחלקות שומה מטפלות בבקשות להנחת נכס ריק ונכס שאינו ראוי לשימוש של בתי מגורים ועסקים. תחומי האחריות של כל מחלקה נקבעים בהתאם לחלוקה גאוגרפית שנקבעה, כאשר כל מחלקה מטפלת בדרך כלל בבקשות הנחה לנכסים שבתחום אחריותה.
 - המחלקות מטפלות בבקשות הנחה המתקבלות בכתב בלבד ומלבד מקרים חריגים, אינן נותנות שירות פרונטאלי למחזיקי נכסים.
 - **מחלקת בנייה חדשה ופרויקטים** – המחלקה מטפלת בבקשות להנחת נכס ריק לבניינים חדשים וריקים.
 - **מרכז השירות** – עובדי מרכז השירות נותנים שירות פרונטאלי למחזיקי נכסים ומטפלים בבקשות להנחת נכס ריק של בתי מגורים ועסקים (לא מטפלים בבקשות להנחת נכס שאינו ראוי לשימוש).
33. הבדיקה והתיעוד של הנכסים הריקים והנכסים שאינם בשימוש עבורם התקבלו בקשות ההנחה נעשים על ידי חוקרי חוץ העובדים בכל מחלקה. במחלקות השומה ישנם 16 חוקרי חוץ (5-6 חוקרי חוץ בכל מחלקה) ובמחלקת בנייה חדשה ישנם 6 חוקרי חוץ.
34. במקרים בהם מוגשת בקשה למרכז השירות המצריכה בדיקה בשטח, הבקשה מועברת לטיפול אחת ממחלקות השומה.
35. במקרה בו בקשת המחזיק בנכס לקבל הנחה/פטור מארנונה בשל היות הנכס ריק או לא ראוי לשימוש נידחת על ידי מנהל הארנונה באפשרותו להגיש ערר לוועדת הערער העירונית.
36. תקופת ההנחה/פטור חלה ממועד פניית המחזיק בנכס לעירייה ולאחר שהוכח על ידו כי הנכס ריק ו/או לא ראוי לשימוש.
37. להלן פירוט המבנה הארגוני של אגף חיובי הארנונה:



מבנה ארגוני – מחלקות ויחידות



38. להלן כמות והיקף הכספי של ההנחות/הפטורים שאושרו לנכסים ריקים, נכסים חדשים ולנכסים

שאינם ראויים לשימוש במהלך השנים 2009-2013:

נכסים שאינם ראויים לשימוש		
שנה	מספר ההנחות שאושרו	ההיקף הכספי של ההנחות שאושרו באלפי ש"ח
2009	4,610	70,202
2010	5,023	75,218
2011	5,226	75,462
2012	5,185	84,961
2013	5,174	79,573
סה"כ	25,218	385,416



נכסים ריקים		
שנה	מספר ההנחות שאושרו	ההיקף הכספי של ההנחות שאושרו באלפי ש"ח
2009	4,095	20,821
2010	3,603	19,949
2011	3,627	24,857
2012	3,221	19,596
2013	3,486	19,056
סה"כ	18,032	104,279

נכסים חדשים ריקים		
שנה	מספר ההנחות שאושרו	ההיקף הכספי של ההנחות שאושרו באלפי ש"ח
2009	2,294	6,718
2010	1,542	7,436
2011	1,700	17,186
2012	1,572	7,057
2013	1,730	24,110
סה"כ	8,838	62,507

ממצאים

מערכות המידע התומכות

39. נתוני הארנונה לרבות נתוני הנחות הארנונה, מנוהלים במערכת הארנונה העירונית (להלן: "מחוג"ג").
40. מחוג"ג אינה מאפשרת הפקת דוחות ממוכנים הכוללים את פרטי בעל הנכס (אלא רק את פרטי המחזיק בנכס), מועד הנחת הארנונה (אלא רק את מועד רישום ההנחה), פרטי הגורם אשר הקליד את ההנחה במערכת ופרטי הביקורים שבוצעו בנכס על ידי חוקרי העירייה, ככל שבוצעו.
41. בנוסף, כפי שיפורט בהמשך, הנחות ארנונה לנכסים ריקים ניתנות על ידי העירייה לתקופה מצטברת של 6 חודשים במהלך תקופת הבעלות בנכס. מחוג"ג אינה מאפשרת הפקת דוחות ממוכנים הכוללים את תקופת ההנחה המצטברת שניתנה לכל אחד מנכסי הארנונה בתקופת בעלות כאמור.
42. אי יכולת המערכת להפיק דוחות ממוכנים הכוללים את המידע האמור, לא אפשרה לביקורת לבצע ניתוחים ממוחשבים ובדיקות מדגמיות בהתאם כגון איתור ממוכן של מחזיקים שקיבלו הנחת נכס ריק לתקופה ארוכה מ- 6 חודשים כפי שהותר בנהלי האגף, איתור ממוכן של נכסים שקיבלו הנחות ארנונה ולא נבדקו בשטח כנדרש בנהלי האגף וכו'.



43. מחו"ג אינה מאפשרת הפקת דוחות ממוכנים המרכזים את בקשות הנחות ארנונה וההשגות שהוגשו על ידי מחזיקי הנכסים במקרים בהם בקשתם לקבלת הנחה נדחתה.
44. בשל האמור, לא התאפשר לביקורת לבחון את היקף ההשגות שנדחו על ידי מנהל הארנונה ולא התאפשר לביקורת לבחון מדגם של השגות שהוגשו על ידי מחזיקי נכסים ונדחו על ידי מנהל הארנונה (מלבד במקרה בו המחזיק בנכס בחר לערער על החלטת מנהל הארנונה).
45. מחו"ג כוללת מידע לגבי הנחות נכס ריק שניתנו על ידי העירייה משנת 2009 ואילך. המידע על הנחות נכס ריק שניתנו לפני שנת 2009 מתועדות במערכת הארנונה הקודמת אשר הוחלפה, ולא התאפשר לביקורת להפיק ממנה דוחות ממוכנים.
46. בדיקת ההנחות שניתנו למחזיקי נכסים לפני שנת 2009 יכולה להיעשות במערכת הארנונה הקודמת באופן ידני ובכל שנת מס בנפרד.

הרשאות להקלדת הנחות במערכת

47. הנחות ארנונה לנכסים ריקים ולנכסים שאינם ראויים לשימוש, מוקלדות במחו"ג על ידי עובדי היחידות השונות שבאגף חיובי ארנונה. כל הנחה המוקלדת במערכת מאושרת באופן ממוכן על ידי מנהלים ביחידות השונות.
48. מבדיקת דוח פירוט כל העובדים בעלי הרשאה להקלדת הנחות נכסים ריקים ונכסים שאינם ראויים לשימוש, נמצא, כי ישנם 122 עובדים בעלי הרשאה להקלדת הנחות במחו"ג ו- 50 מנהלים המורשים לאשר במערכת את ההנחות שהוקלדו.
49. מסקירת רשימת העובדים בעלי הרשאה להקליד הנחות ארנונה במחו"ג לנכסים ריקים ולנכסים שאינם ראויים לשימוש, נמצא כי לעובדי יחידת חיובי המים קיימת הרשאה להקלדת הנחות הארנונה למרות שאינם נדרשים להרשאה זו לביצוע תפקידם.

נכס ריק

אופן הגשת הבקשות והגורמים העירוניים האמונים על הטיפול

50. הנחות העירייה בגין נכסים ריקים ניתנות לאחר בדיקה ואישור של מחלקות השומה, מחלקת פרויקטים ובנייה חדשה, מרכז השירות ומחלקת בחינת החיובים שבאגף חיובי הארנונה בחלוקת סמכויות כדלהלן:



מחלקת בחינת חיובים	מחלקת פרויקטים ובנייה חדשה	מחלקות השומה	מרכז השירות	סיווג הנכס	זהות הפונה
x	✓	✓	X	בנקים וחברות ביטוח	בעלים
x	✓	✓	X	עסקים מעל 500 מ"ר	
x	✓	✓	X	עסקים בין 100-500 מ"ר	
x	✓	✓	✓	עסקים עד 100 מ"ר	
✓	✓	✓	x	מגורים	
✓	✓	✓	X	כל הסיווגים	מחזיק שאינו בעלים

51. מחזיקים המבקשים לקבל הנחה, נדרשים להגיש לעירייה הודעה בכתב ו/או טופס בקשה מובנה הקיים באגף או באתר האינטרנט העירוני, וכן לעמוד בקריטריונים שנקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

"מחזיק המבקש לקבל הנחה, נדרש להגיש לעירייה הודעה בכתב ו/או באמצעות טופס בקשה מובנה הקיים באגף או באתר האינטרנט העירוני וכן לעמוד בקריטריונים שנקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה בארנונה), התשנ"ג-1993.

מתן ההנחה מותנה בהגשת הצהרה ו/או עריכת ביקורת מדידה בנכס ע"י העירייה עפ"י שיקול דעתה, סעיף 2 להנחייה."

52. טופס הבקשה כולל הצהרה של המחזיק בדבר פרטי הנכס, פרטי בעל הנכס, פרטי מבקש ההנחה - המחזיק בנכס, תצהיר מורשה חתימה במקרה בו מבקש ההנחה הינו תאגיד, הצהרת מבקש ההנחה על המועד בו הנכס ריק, הצהרת מבקש ההנחה על חובתו לעדכן את העירייה מראש במקרה בו הנכס יאוכלס לפני מועד תום ההנחה שקיבל והסכמתו לביטול מלוא ההנחה שקיבל במקרה בו יאוכלס הנכס ולא תימסר הודעה מראש לעירייה כנדרש.

53. בביקורת נמצא, כי במקרים רבים, מחזיקים בנכס הגישו בקשות לעירייה שלא באמצעות טפסי הבקשה של האגף, אלא באמצעות מכתבים שכתבו אשר אינם כוללים את ההצהרה הנדרשת.

54. להלן דוגמאות למקרים שנמצאו במדגם בהם לא התקבלו בקשות בנוסח וההצהרות הנדרשות:



שנת הגשת הבקשה	אופן הגשת הבקשה	מספר זיהוי הנכס (מספר התקנה)
2013	הוגשו 2 מכתבי בקשה מודפסים (לא באמצעות הטופס העירוני) אשר אינם כוללים הצהרות כנדרש בטופס הבקשה.	202310
2013, 2012	הוגשה בקשה בכתב יד על ידי שוכר הנכס ובקשה נוספת על ידי החברה הקבלנית. הבקשות אינן כוללות הצהרות כנדרש בטופס הבקשה.	394061
2013	הבקשה הוגשה במכתב מודפס אשר אינו כולל הצהרות כנדרש בטופס הבקשה.	198095
2013	הוגשו 2 בקשות להנחה ממושרד עו"ד המייצג במכתב מודפס אשר אינו כולל הצהרות כנדרש בטופס הבקשה.	144724
2012	הבקשה להנחה הוגשה במכתב מודפס אשר אינו כולל הצהרות כנדרש בטופס הבקשה.	129697
2013	הבקשה הוגשה על ידי משרד עו"ד מייצג בטופס מודפס אשר אינו כולל הצהרות כנדרש בטופס הבקשה.	306694
2012, 2013	הוגשו 2 בקשות בכתב יד אשר אינן כוללות הצהרות כנדרש בטופס הבקשה.	394419

55. כמו כן, הפניות לקבלת הנחות עבור נכסים מספר 144724 ו- 306694 הוגשו על ידי באי כוחם של מחזיקי הנכסים מבלי שנמצא יפוי כח שניתן, ככל שניתן, למייצגים הנ"ל.

הסמכות החוקית למתן פטור בגין נכס ריק

56. סעיף 13 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג- 1993 קובע, כדלקמן:
 "א) מועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור כמפורט להלן, למחזיק של בנין ריק שאין משתמשים בו במשך תקופה מצטברת, כמפורט להלן:

[1] עד 6 חודשים – עד 100%...

ג) הנחה כאמור בתקנת משנה (א) תינתן לתקופה המצטברת הנוכרת בפסקאות שבה, משך תקופת בעלותו של אדם בבנין, וכל עוד לא שונתה הבעלות בו...

ה) נעשה שימוש מחדש בנכס שמחזיק בו היה זכאי להנחה על פי תקנות משנה (א) עד (ד), יודיע על כך המחזיק או בעל הנכס לרשות המקומית, בדרך שתורה הרשות המקומית, 7 ימים בטרם נעשה שימוש מחדש בנכס; לא ניתנה הודעה כאמור, רשאית הרשות המקומית לבטל הנחה שניתנה על פי תקנה זו לתקופה הרצופה האחרונה שבה עמד הבנין ריק, אם ההנחה ניתנה לאותו מחזיק אשר עשה שימוש מחדש בנכס, או לבעל הנכס...".



57. תקנה 13 לתקנות ההסדרים מקנה לעירייה את הזכות לקבוע את שיעורי ההנחה בצו המסים השנתי.
58. יצוין, כי הנחות ארנונה לנכסים הריקים הינן הנחות רשות והעירייה אינה מחויבת להשתמש בסמכותה ולאשר בצו הארנונה את מתן ההנחות למחזיקים בנכסים ריקים.
59. בצו הארנונה לשנים 2012-2013, אישרה מועצת העירייה מתן הנחות ארנונה למחזיק בנכס ריק (בעלים, שוכר וכו') בשיעור של 100% מחיוב הארנונה השנתי לתקופה מצטברת של עד ל- 6 חודשים קבוע בתקנות וכפי שאישרה גם בשנים עברו.
60. בהתאם לסעיף 269 לפקודת העיריות המגדיר בניין כ"כל מבנה שבתחום העירייה או חלק ממנו", העירייה הוסמכה לתת הנחת נכס ריק גם לבניינים אשר ריקים בחלקם (חדר אחד מתוך הנכס ריק) ו/או לנכסים שפוצלו (כדין או שלא כדין) כאשר יחידה אחת מהנכס ריקה והשניה בשימוש.
61. יודגש, כי פיקוח אחר נכסים אשר חלקם בלבד ריק הינו בעייתי ומצריך ביצוע ביקורות פתע לאורך תקופת ההנחה שכן קל יותר למחזיק בנכס המתגורר בו לפנות את חלקו.
62. האגף מאשר במקרים האמורים הנחות נכס ריק לנכסים מפוצלים ולחלקים מנכסים שהינם ריקים לתקופה המקסימאלית המותרת בנהלים (3-6 חודשים), מבלי לבצע ביקורות פתע במקרים האמורים.
63. כך למשל, לנכס מספר 403165 ניתנה הנחת נכס ריק עבור חדר אחד בלבד אשר אינו בשימוש, מבלי שבוצעה ביקורת פתע בנכס זאת למרות שבדוח הפיקוח שבוצע טרם אישור ההנחה, נרשם כי החדר האמור הינו חלק ממשדך ולא פוצל ממנו.

קריטריונים לקבלת הנחת נכס ריק

64. לצורך קבלת הנחת ארנונה לנכס ריק, על מחזיק הנכס להגיש לעירייה בקשה בכתב ובה פרטי המבקש, פרטי הנכס וההנחה המבוקשת ו/או באמצעות טופס מובנה בו המבקש עומד בתנאים אלה:
- המצהיר הינו המחזיק בנכס (לא חייב להיות הבעלים);
 - הנכס אינו בשימוש;
 - הנכס ריק מכל חפץ ואדם;
 - המצהיר מתחייב להודיע לעירייה על כל שינוי ותחילת שימוש בנכס.
65. בנוסף להצהרת המחזיק כאמור, עליו לעמוד בדרישות סעיף 13 לתקנות ההסדרים – הנכס ריק ואין משתמשים בו.

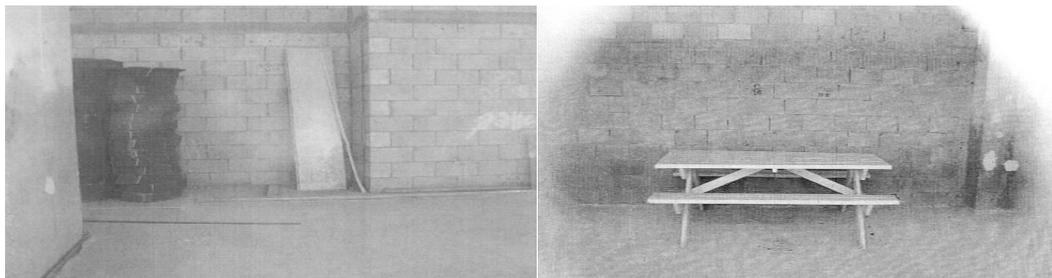
66. ממכתב התשובה של העירייה לערעור מספר 9119 שהוגש בחודש אוקטובר 2013 לוועדת הערער העירונית ומפרוטוקול דיון והחלטת ועדת הערער לערעור הנ"ל, עולה כי בית המשפט פירש את דרישות תקנה 13 והמונח נכס ריק במספר פסקי דין, כלהלן:
- "... יש לפרש את תקנה 13 כדורשת קיומם של שני תנאים מצטברים למתן הפטור: (א) הבנין ריק. (ב) אין משתמשים בו. ואין די בכל תנאי כשלעצמו כדי לזכות את המחזיק בפטור. שאלה נוספת ונפרדת מהשאלה שנדונה לעיל הינה מה הפרשנות הנכונה של המונח "ריק"... נכס שיש בו שולחנות, כסאות... וציוד משרדי – אינו נכס ריק לצורך תקנה 13... אחסונום האלטרנטיבי של מספר שולחנות וכסאות במקום אחר ולא בנכס היה אפשרי, והיה מותר את הנכס "ריק"... שימוש בנכס לאחסון הינו שימוש שיש בו תועלת כלכלית למשתמש ומכאן שנכס שמאוחסנים בו חפצי מטלטלין כגון מספר כסאות ושולחנות – אינו נכס ריק."
67. עוד הורחב בפסיקה אחרת, כלהלן:
- "עלינו לתת לביטוי "ריק", את המשמעות הנודעת לו בלשונו, במילה "ריק" התכוון המחוקק לקבוע שהנכס יהיה ריק מכל חפץ באופן מוחלט. ואכן הפירוש של המילה "ריק" במילון אבן שושן הוא: שאין בתוכו כלום או שהוצא כל מה שהיה בו."
68. בשל האמור, לצורך קבלת הנחה בגין נכס ריק, על הנכס להיות ריק מכל חפץ או אדם. כדוגמה, הותרת ריהוט או ציוד כל שהוא בנכס לא תאפשר למחזיק בנכס לקבל הנחה ארנונה כיוון שהנכס לא יחשב כריק מכל חפץ.
- בנוסף, על הנכס לא להיות בשימוש, כך למשל, התגוררות אדם בנכס לא תאפשר למחזיק בנכס לקבל הנחה, גם אם הנכס נותר ריק מחפצים.
69. מהממצאים עולה, כי לא נקבעו נהלי עבודה אחידים וקווים מנחים לפיהם על העירייה להפעיל את שיקול דעתה בדבר היות הנכסים ריקים או לא ריקים ולאשר או לדחות את בקשות מחזיקי הנכסים לקבלת הנחת נכס ריק.
70. בהיעדר נהלי עבודה אחידים, אגפי השומה לעיתים מאשרים ולעיתים דוחים בקשות דומות של מחזיקים שנכסיהם במצב דומה.
71. בביקורת נמצאו מקרים בהם היה ציוד ו/או ריהוט מועט בנכסים והעירייה דחתה את בקשת והשגת המחזיק לקבלת הנחת נכס ריק, בהתאם להוראות החוק. מנגד, נמצאו בביקורת מקרים בהם העירייה אישרה למחזיקי נכסים הנחות ארנונה למרות שדוחות החוקרים שסיירו בנכסים והתמונות שצילמו העידו כי הנכסים לא היו ריקים באופן מוחלט.
72. במקרים בהם מחזיקי הנכסים הגישו ערעור לוועדת הערער בקשתם לעיתים התקבלה כפי שמפורט בהמשך הדוח (ראה פרק בנושא ועדת ערער – ערעורים מספר 9119, 9756, 9674 משנת 2013).

73. להלן הדוגמאות שנמצאו במדגם הביקורת בהם ניתנו הנחות נכסי ריק לנכסים למרות שנותר בהם

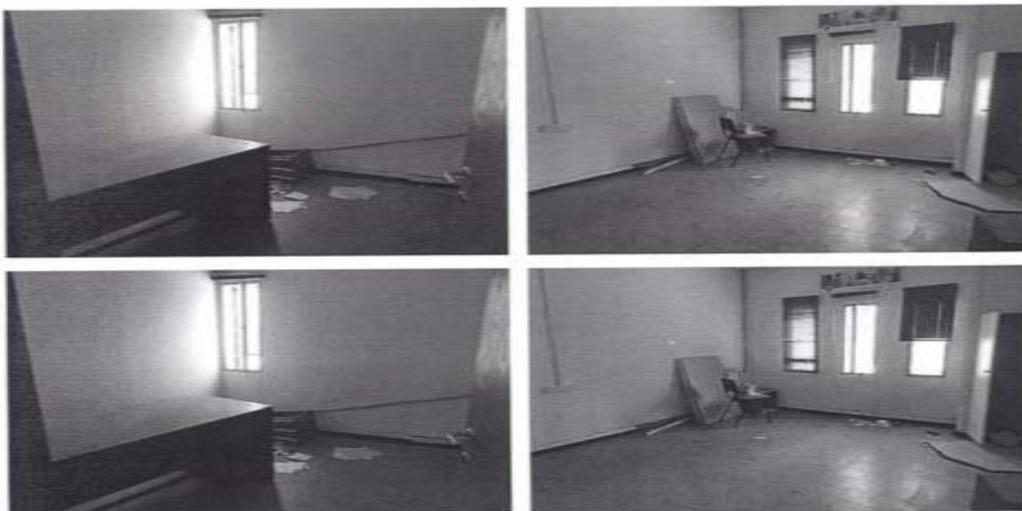
ציוד, ריהוט וכו':

תקופת ההנחה	פירוט	מספר זיהוי הנכס (מספר התקנה)
2009, 2013	בהתאם לתמונות שצולמו, נמצאו בנכס שולחן, ספסל וערימות של צמיגי רכבים המאוחסנים במקום.	319609
2013	בהתאם לתמונות שצולמו ודוח החוקר, בנכס ישנם כסאות, ארון, שולחן ישיבה. בדוח החוקר נרשם שהציוד בנכס שייך למחזיק הקודם בנכס אך הציוד הנ"ל לא פונה.	219971
2013	בהתאם לתמונות שצולמו ודוח החוקר, הנכס בשיפוצים, בנכס נראו פועלים, חומרי בנייה, כלי עבודה רבים, שולחן וכסאות.	144724

נכס מספר 319609



נכס מספר 219971





גכס מספר 144724





בהתייחסותו לממצאים 73 ו-145 ג' מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

נכס מספר 319609 - "עיון בתמונות מעלה כי לא מדובר כלל בערימה של צמיגי רכבים המאוחסנים במקום, ולא מדובר בשולחן ולא בספסל, מדובר במשטחי קרמוני אריזה, השולחן והספסל מהווים פריט אחד המשלב את שניהם (כדוגמת שולחן פיקניק).

נציין, כי מדובר בנכס בשטח גדול 513 מ"ר שלא נעשה בו כל שימוש, לאור העובדה כי הנכס לא נהרס ולא ניזק ניתנה הנחת נכס ריק."

נכס מספר 219971 - "מדובר בבעלים חדשים של נכס בשטח של כ- 1,573 מ"ר המתפרס במספר קומות אשר ריקות מכל חפץ ואדם למעט ציוד ישן, שבור בחלקו והשייך למחזיק הקודם."

נכס מספר 144724 - "לא ניתנה הנחת נכס ריק, ניתן פטור לא ראוי לשימוש."

74. גם במסגרת הסיורים שבוצעו על ידי הביקורת במטרה לוודא מדגמית כי אכן נתנו הנחות לנכסים ריקים, נמצאו מקרים בהם הנכסים לא היו ריקים.

כך למשל בנכס מספר 196879 אשר קיבל הנחת נכס ריק נמצאו כסאות, שולחנות, אופניים וכו', בנכס 323685, אשר קיבל הנחת נכס ריק נמצא מקרר, ארון וכו'.

75. יצוין, כי הסיורים בוצעו בנכסים אשר קיבלו נכון למועד עריכת הביקורת, הנחת הנכס ריק לתקופות של חצי שנה מראש וטרם דיווחו על אכלוס הנכס או שימוש בו.

אישור הנחות נכס ריק למחזיק בנכס שאינו בעליו

76. בהתאם לנקבע בתקנות, ההנחה ניתנת למחזיק בנכס באופן חד פעמי (כל עוד לא שונו הבעלים של הנכס) ולתקופה מוגבלת. כיוון שכך, במקרה בו ניתנת הנחה למחזיק שהוא אינו בעליו, מאבד בעל הנכס את זכותו לקבלת ההנחה.

77. במקרים בהם מבקש ההנחה, הוא מחזיק, שאינו הבעלים של הנכס, העירייה לא פונה לבעל הנכס ולא שוקלת את עמדתו לבקשת ההנחה טרם אישורה למחזיק בנכס (שוכר הנכס, מחכיר הנכס וכו').

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: "העירייה מיידעת את בעל הנכס במתן ההנחה."

הצהרת תאגיד על מורשי החתימה מטעמו

78. במקרה בו המחזיק בנכס הינו תאגיד, על מבקש ההנחה למלא תצהיר בדבר היות המבקש מורשה החתימה של התאגיד. על התצהיר להיות חתום על ידי מבקש ההנחה ועו"ד המאשר את נכונות ההצהרה.



79. בביקורת נמצאו מקרים בהם העירייה קיבלה בקשות לקבלת הנחות נכס ריק מגורמים שונים בתאגידים מבלי שהתאגיד הגיש הצהרה לגבי מורשי החתימה בו, כנדרש בהנחיית העבודה.
80. להלן דוגמאות למקרים שנמצאו במדגם בהם לא התקבלה הצהרת עו"ד המאשרת כי מבקש ההנחה הינו מורשה החתימה של התאגיד:

שנת הגשת הבקשות	מספר זיהוי הנכס (מספר התקנה)
2013, 2009	319609
2013	202310
2013	403165
2012	394061
2013	198095
2013	219971
2013	144724
2012	129697
2011	383293
2012-2013	394419

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: "דאה הערותינו בסעיף 51."

תקופת ההנחה לנכסים הריקים

81. הנחת הארנונה לנכסים ריקים ניתנת בגין תקופת אי שימוש רצופה בנכס העולה על חודש אחד לפחות ועד למקסימום של 6 חודשים. העירייה מאפשרת למחזיק בנכס לנצל את הנחת הארנונה במספר תקופות עד לתקופה מצטברת של 6 חודשים.
82. במערכת הארנונה לא קיימת חסימה מיכונית להקלדת הנחות בתקופה מצטברת הגדולה מ- 6 חודשים.
83. הגורם המטפל בבקשת ההנחה בוחן את תקופת הזמן המצטברת בגינה ניתנה הנחת נכס ריק לנכס באותה תקופת בעלות.
84. בהתאם להנחיית העבודה בנושא מתן ההנחות לנכסים ריקים, תקופת ההנחה המאושרת מראש לנכס נקבעת בהתאם לסוג הנכס וגודלו, כלהלן:



תקופת ההנחה המרבית שתינתן מראש לנכס בעת אישור ההנחה	סיווג הנכס	זהות הפונה
3 חודשים	בנקים וחברות ביטוח	בעלים
3 חודשים	עסקים מעל 500 מ"ר	
6 חודשים	עסקים בין 100-500 מ"ר	
6 חודשים	עסקים עד 100 מ"ר	
6 חודשים	מגורים	
3 חודשים	כל הסיווגים	מחזיק שאינו בעלים

85. הנחיית העבודה בנושא מתן ההנחות לנכסים ריקים מסדירה את תקופת ההנחה המקסימאלית שתאושר למחזיק בנכס מראש. בהתאם להנחיה, עובדי האגף נדרשים לאשר הנחה לתקופה בה הנכס צפוי להיות ריק בלבד.

86. יצוין, כי בקשת מחזיק הנכס לקבלת ההנחה אינה כוללת מידע בדבר תקופת ההנחה המבוקשת והמחזיק אינו נדרש להצהיר מראש על התקופה בה הנכס צפוי להיות ללא שימוש.

87. בנוסף, החוקר המסייר בנכס אינו נדרש לחזות את משך הזמן בו הנכס אינו צפוי להיות בשימוש כגון במקרה שבו מבוצע שיפוץ הצפוי להסתיים תוך פרק זמן קצר מ-6 חודשים, דירה המתוכננת להיות מושכרת במועד ידוע וכו'.

88. בשל האמור, כיוון שלא מתבצעת הערכה של פרק הזמן בו הנכס צפוי להיות ריק, עובדי אגף הארנונה נוהגים לתת לכל מחזיק המבקש הנחת נכס ריק, את תקופת ההנחה המקסימאלית המותרת בהנחיית העבודה, גם אם אינה נדרשת.

89. במדגם הביקורת עלה כי גם במקרים בהם החוקר בחן ודיווח בדוח שהגיש, כי הנכס צפוי להיות מאוכלס תוך פרק זמן קצר, ניתנה למחזיק הנכס הנחה מראש לתקופה של 6 חודשים מראש.

כך למשל, בדוח החוקר שנכתב עבור נכס מספר 394061 ציין החוקר כי הנכס בשיפוץ ולפי הערכת המחזיק השיפוץ ימשך כחודשיים. למרות זאת העירייה אישרה למחזיק בנכס הנחה מראש לתקופה של חצי שנה.

בדוח החוקר שנכתב עבור נכס מספר 144724 ציין החוקר כי הנכס בשיפוץ ולפי הערכת המחזיק בנכס ימשך כחודשיים. למרות זאת, העירייה אישרה למחזיק בנכס הנחה מראש לתקופה של 3 חודשים.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

"לנכס מספר 394061 מחובר בהנחת נכס ריק (4 חודשים מראש) אשר ניתנה בגין היות הנכס ריק ולא בגין ביצוע עבודות (שלא בהכרח מקנה זכאות לפטור לא ראוי לשימוש) ומשום כך אין רלבנטיות למועד סיום העבודות.

לנכס מספר 144724 ניתנה הנחה לתקופה 12.9.13-15.10.13."

90. בסיוורים שערכה הביקורת בנכסים להם קיימת הנחת נכס ריק בתוקף, נמצאו 2 נכסים שאוכלסו מבלי שהמחזיקים באותם נכסים עדכנו את העירייה לגבי אכלוסם. בכל אחד מהמקרים, העירייה נתנה למחזיקים הנחה מראש בגין נכס ריק למשך פרק זמן של חצי שנה.

91. יצוין, כי במקרים הנ"ל, המחזיקים הצהירו כי הם מתחייבים להודיע לעירייה במקרה בו יאוכלס הנכס, והסכימו בהצהרתם כי אי עדכון העירייה כנדרש יוביל לביטול רטרואקטיבי של כל ההנחה שקיבלו.

92. בביקורת נמצאו מקרים בהם העירייה נתנה הנחות מראש עבור נכס ריק לתקופות שונות מאלו שנקבעו בהנחיית העבודה וללא מתן נימוק לסיבה לתקופת ההנחה השונה.

כך כדוגמה, לנכס מספר 198095 ניתנה הנחת נכס ריק לתקופה של חודשיים למרות שבהתאם לנהלי האגף היה על העירייה לאשר למחזיק הנחה מראש לתקופה של 3 חודשים.

לנכס מספר 219971 ניתנה הנחת נכס ריק לתקופה של חודש וחצי למרות שלפי נהלי האגף היה על העירייה לאשר למחזיק בנכס הנחה מראש לתקופה של 3 חודשים.

הנחה רטרואקטיבית לנכס ריק

93. חובת הדיווח וההוכחה על היות הנכס ריק ולא בשימוש חלה על מבקש ההנחה. רק לאחר הגשת הבקשה באפשרות העירייה לבחון את עמידת המבקש בתנאי ההנחה. במקרים בהם מוגשת הבקשה בדיעבד, אין באפשרות אגף חיובי הארנונה לבחון את נכונות הבקשה.

94. סעיף 6.3 להנחיית העבודה בנושא מתן הנחה בגין נכס ריק קובע, כי בקשה לקבלת הנחה רטרואקטיבית "מלאה" (הנחת נכס ריק לתקופה שהסתיימה לפני מועד הגשת הבקשה לעירייה) תדחה, עם זאת ההנחה מסמיכה את מנהל המחלקה לאשר את בקשות רטרואקטיביות "מלאות" בהתאם לשיקול דעתו.

95. בהתאם לסעיף 6.3 להנחיית העבודה בנושא מתן הנחה בגין נכס ריק, בקשה למתן הנחה רטרואקטיבית של עד ל- 15 ימים לפני מועד קבלת הפנייה - תאושר.

96. יודגש, כי במקרים כאמור, על מבקש ההנחה חלה החובה להצהיר ולהוכיח כי הנכס שבגיננו הוגשה בקשת ההנחה היה ריק בתקופה המבוקשת.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: "ראה התייחסות לסעיף 51 וסעיף 2 להנחיה."



97. במכתב שנשלח על ידי מנהל הארנונה למחזיק בנכס שביקש הנחה רטרואקטיבית, נימק מנהל הארנונה את הסיבה לאי מתן הנחות רטרואקטיביות על ידי אגף חיובי הארנונה עבור נכסים ריקים, כלהלן:

“ההנחה ניתנת לנכס העומד ריק רק ממועד קבלת הבקשה בכתב. תכלית זו בסיסה הינה האפשרות לבדוק טענה זו בזמן אמת ולא ליצור מצב שבו על העירייה לדון במצב העובדתי על תקופת עבר שלא ניתן לבדוק ולאמתו כיום.”.

98. בביקורת נמצא כי למרות חוסר היכולת לבחון את מצב הנכסים לתקופה רטרואקטיבית, בקשות רבות לקבלת הנחת נכס ריק שהוגשו לעירייה, אושרו רטרואקטיבית לתקופות ארוכות יותר מפרק הזמן של 15 ימים שנקבע בהנחיית העבודה.

99. להלן פירוט ההנחות הרטרואקטיביות שנמצאו במדגם הביקורת:

מספר זיהוי הנכס (מספר התקנה)	מועד קבלת בקשת ההנחה	מועד תחילת ההנחה שאושרה	תקופת ההנחה הרטרואקטיבית שאושרה למחזיק בנכס על ידי העירייה
319609	09.07.2009	01.03.2009	כ- 4 חודשים
203684	18.11.2012	01.08.2012	כ- 3 וחצי חודשים
203684	23.03.2010	23.10.2009	כ- 5 חודשים
403165	01.07.2013	27.05.2013	כחודש
394061	30.05.2013	15.04.2013	כחודש וחצי
198095	01.08.2013	16.05.2013	כחודשיים וחצי
312690	14.02.2013	16.01.2013	כחודש
328918	07.03.2013	24.09.2012	כחצי שנה
129697	14.11.2012	18.09.2012	כחודשיים
392469	11.01.2012	04.11.2011	כחודשיים
398925	01.10.2013	13.08.2013	כחודש וחצי
398176	25.12.2012	18.10.2012	כחודשיים

בהתייחסותה לממצא זה מסרה סגנית בכירה ליועמ"ש, כי:

“הנחיית העבודה קובעת ככלל כי בקשה רטרואקטיבית להנחת נכס ריק תידחה (בקשה רטרואקטיבית מלאה' כהגדרת ההנחיה). עם זאת, מסמיכה ההנחיה את מנהל המחלקה לאשר את הבקשה ע"פ שיקול דעתו.

‘בקשה רטרואקטיבית חלקית’ מוגדרת בהנחיה כבקשה למתן הנחת נכס ריק אשר מוגשת עד 15 ימים לאחר המועד בגינו מתבקשת ההנחה. בקשה זו תאושר. ההנחיה קובעת בסעיף זה כי בקשה להנחת נכס ריק המוגשת למעלה מ-15 יום לאחר המועד בגינו מתבקשת ההנחה לא תאושר, מאחר ואין רואים אותה כבקשה רטרואקטיבית חלקית. משכך, יחולו הכללים הקבועים לענין בקשה רטרואקטיבית מלאה- ככלל הבקשה תידחה, אולם מנהל המחלקה מוסמך לאשר



את הבקשה ע"פ שיקול דעתו."

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

"למנהל המחלקה יש את הסמכות ליתן הנחה לתקופה רטרואקטיבית מלאה/חלקית. ראה התייחסות השירות המשפטי."

בדיקת הנכסים הריקים בשטח

100. על מנת לוודא שהנכסים ריקים מכל חפץ ואדם ושאינם בשימוש, לפני אישור בקשות ההנחה, בהתאם למדיניות ביצוע הביקורת על פי סעיפים 2 ו-6.6 להנחיה, אגף חיובי הארנונה שולח נציגים מטעמו לסייר בנכסים בגינן מבוקשות ההנחות.

101. בהתאם להנחיית העבודה בנושא מתן ההנחות לנכסים ריקים העירייה נותנת הנחות נכס ריק לנכסי מגורים (בכל גודל) ולעסקים ששטחם עד 100 מ"ר, מבלי לבצע סיור בשטח טרם אישור ההנחה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: "האמור נכון רק כשמדובר בעלים ובחנאים נוספים ראה סעיף 6.6 להנחיה."

102. למרות שלא מבוצע סיור בנכסים האמורים, העירייה גם לא דורשת ממבקש ההנחה לצלם את נכסו הריק ולמעשה לא מבצעת אף בדיקה לבחינת היות הנכס ריק.

כך כדוגמאות, נכסים מספר 203684 (עסק בגודל 79 מ"ר), 328918 (מגורים בגודל 136 מ"ר) ו-383293 (עסק בגודל 29 מ"ר) קיבלו הנחות נכס ריק לתקופה של חצי שנה מבלי שצולמו ומבלי שבוצע בהם סיור על ידי חוקר העירייה.

103. יודגש, כי כפי שפורט לעיל, בהתאם להנחיית העבודה בנושא הנחות הנכסים הריקים באגף חיובי הארנונה, ההנחות מאושרות מראש לתקופה של בין 3-6 חודשים מבלי לבחון את התקופה בה הנכס צפוי להיות ריק, טרם אישור בקשת ההנחה.

104. בהתאם להנחיית העבודה, הסיורים מתבצעים לפי סוג הנכס וגודלו, כלהלן:

זהות הפרנה	סיווג הנכס	סיור בנכס
בעלים	בנקים וחברות ביטוח	יבוצע סיור
	עסקים מעל 500 מ"ר	יבוצע סיור
	עסקים בין 100-500 מ"ר	יבוצע סיור
	עסקים עד 100 מ"ר	לא יבוצע סיור
מחזיק שאינו בעלים	מגורים	לא יבוצע סיור
	כל הסיווגים	יבוצע סיור



105. בדרך כלל סיור מצולם על ידי נציג אגף חיובי הארנונה וקבצי הצילומים של הנכסים מתועדים במערכת הארנונה.
106. בביקורת נמצא מקרה בו בוצע סיור בנכס מבלי שתוצאות הסיור תועדו על ידי החוקר בצילומים כנדרש (נכס מספר 312690).
107. לא מבוצעים סיורים בנכסים, אף לא באופן מדגמי, בתום תקופת ההנחה שאושרה על מנת לוודא שהנכסים נותרו ריקים בכל תקופת ההנחה. יצוין, כי כפי שפורט בדוח, בסיורים שביצעה הביקורת בנכסים אשר קיבלו הנחת נכס ריק, נמצאו 2 נכסים שאוכלסו לפני מועד סיום ההנחה ו- 2 נכסים נוספים בהם איחסנו מחזיקי נכסים ריהוט.
108. בנוסף, בסיורים שביצעה הביקורת נמצאו 5 נכסים אשר היו סגורים ולא התאפשרה בדיקתם למרות ניסיונות איתור טלפוני ובמקרה אחד אף למרות תיאום מוקדם עם בעל הנכס.
109. חובת ההוכחה כי נתקיימו התנאים לקבלת הנחת הארנונה בגין אי השימוש בנכס והיותו ריק, מוטלת על המחזיק. בשל האמור, מחזיק אשר מבקש את הנחת הארנונה בדיעבד, יתקשה להוכיח שהנכס שברשותו היה ריק מחפץ ואדם באותה תקופה.

נכס שאינו ראוי לשימוש

נכס שאינו ראוי לשימוש – עד לשנת 2012

110. פקודת העיריות מחייבת את העירייה לתת פטור מתשלום ארנונה למחזיקים בנכסים שאינם ראויים לשימוש ואינם בשימוש בפועל.
111. חובת מתן פטור הארנונה נקבעה בסעיף 330 בפקודת העיריות שנוסחו עד לשנת 2012 (בשנת 2012 תוקן נוסח הסעיף, כפי שיפורט בהמשך), כלהלן:

“נהרס בנין שמשתלמת עליו ארנונה לפי הוראות הפקודה, או שניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, ימסור מחזיק הבניין לעירייה הודעה על כך בכתב, ועם מסירת ההודעה לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים; אין האמור גורע מחבותו של מחזיק בשיעורי הארנונה שהגיע זמן פירעונם לפני מסירת ההודעה.”

112. עד לשנת 2012, היה על העירייה לתת פטור מתשלום ארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש בהתאם להגדרות שנקבעו בפקודת העיריות ובפסיקות השונות בבתי המשפט - החל ממועד קבלת ההודעה מהמחזיק, ללא הגבלת זמן וכל עוד לא הוכח כי חל שינוי במצבו של הנכס. בהתאם לנוסח הסעיף, על העירייה היה לבחון את מצב הנכס והשימוש בו באופן יזום, בהתאם לשיקול דעתה. אם הנכס נמצא על ידה כראוי לשימוש או בשימוש בפועל, יכלה העירייה לחייב את המחזיק בנכס בתשלומי ארנונה. בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: **“סעיף 330 מעניק פטור לבניין שנהרס או ניזוק. הסעיף אינו מטיל כל הוראה/קריטריון או חובה שעל העירייה לבחון את מצב הנכס והשימוש בו באופן יזום בהתאם**



לשיקול דעתה.”

במהלך השנים 2009-2012, העירייה נתנה פטור ארנונה למחזיקים בנכסים שאינם ראויים לשימוש לתקופות זמן מוגבלות (בין 3 חודשים לשנתיים), בהתאם לשיקול הדעת של המנהל המאשר את ההנחה, ולאחר כל תקופה דרשה מהמחזיק בנכס לחזור ולהגיש בקשות חוזרות. בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: **“דאה התייחסות השירות המשפטי למסמך זה.”**

מתן הפטור מתשלום ארנונה לתקופות מוגבלות חייב את מחזיקי הנכסים להגיע לעירייה מדי שנה ולעיתים מספר פעמים בשנה ולבקש פטור חדש מתשלום הארנונה למרות שמצב נכסם לא השתנה. בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: **“המחזיק לא נדרש להגיע לעירייה אלא למסור הודעה בכתב שהנכס אינו ראוי לשימוש.”**

נמסר לביקורת, כי הפטורים ניתנו לנכסים מדי שנה עד לתום השנה, עם זאת, בביקורת נמצאו מקרים בהם הפטורים אושרו לתקופות זמן קצרות משנה. בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: **“כל מקרה נדון לגופו של עניין בשים לב למצב הנכס, תאורו, היקפו, שיקומו, שיפוצו, השארתו על כנו וכד’.** ראה התייחסות השרות המשפטי.”

113. להלן דוגמאות לפטורים שניתנו למחזיקי נכסים שאינם ראויים לשימוש לתקופות קצרות משנה:

מספר זיהוי הנכס (מספר התקנה)	תקופת פטור הנכס שאינו ראוי לשימוש שאושרה
154594	בשנת 2009 אושר לנכס פטור מדי חצי שנה.
169786	בשנת 2012 אושר לנכס פטור מדי חצי שנה בלבד
297485	בשנת 2010 אושר פטור ל- 3 חודשים בלבד ובשנת 2012 אושר פטור ל- 9 חודשים בלבד.
215029	בשנת 2009 אושר פטור לתקופה של 9 חודשים ובשנת 2010 אושר פטור מדי חצי שנה.
145983	בשנים 2010-2011 אושר פטור מדי חצי שנה ובשנת 2012 אושר פטור מדי 3 חודשים.

114. התנהלות זו של העירייה הובילה לרישום חובות למחזיקים, שליחת מכתבי התראה וטרטור מחזיקי הנכסים מדי שנה בהגשת בקשות חוזרות לקבלת פטור ארנונה מהעירייה בשל אי השימוש בנכס.

115. במדגמי הביקורת נמצאו מקרים רבים בהם מחזיקי נכסים איחרו במועד הגשת הבקשות ורק לאחר פנייתם ניתן המשך הפטור וחייב הארנונה תוקן על ידי העירייה, כך למשל:



- א. המחזיק בנכס מספר 154594 הגיש בקשה לקבלת פטור ארנונה לנכס שאינו ראוי לשימוש ביום 18.1.2009 וקיבל פטור לתקופה של חצי שנה בלבד עד ליום 30.6.2009.
- ב. ביום 5.11.2009 המחזיק פנה בתלונה לעירייה לאחר שהעירייה ביצעה עיקול על חשבון הבנק שלו בשל אי תשלום חובות הארנונה שנצברו, וקיבל פטור ארנונה רטרואקטיבי עד לסוף שנת 2009.
- ג. ביום 11.7.2010, לאחר שהמחזיק קיבל התרעות מהעירייה לשלם את חובות הארנונה עבור הנכס שאינו ראוי לשימוש לפני ביצוע הוצל"פ, המחזיק פנה שוב לעירייה בתלונה וקיבל שוב פטור רטרואקטיבי עד לתום שנת 2010.
- יצוין, כי גם בשנים 2011-2012, המחזיק "איחר" בפניותיו לעירייה וקיבל התרעות מהעירייה באופן דומה.

נכס שאינו ראוי לשימוש – משנת 2013

116. בשנת 2012 תוקן סעיף 330 לפקודת העיריות לנוסח שכלהלן:
- "נהרס בנין שמשחלמת עליו ארנונה לפי הוראות הפקודה, או שניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, ימסור מחזיק הבנין לעירייה הודעה על כך בכתב, ויחולו הוראות אלה, כל עוד הבניין במצב של נכס הרוס או ניזוק –
- (1) עם מסירת ההודעה לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים בשלוש השנים שממועד מסירת ההודעה (להלן – תקופת הפטור הראשונה);
- (2) חלפה תקופת הפטור הראשונה יהיה חייב בארנונה לגבי אותו בניין בחמש השנים שמתום אותה תקופה, בסכום המזערי בהתאם להוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים לבניין על פי השימוש האחרון שנעשה בבניין (בסעיף זה – תקופת התשלום);
- (3) חלפה תקופת התשלום והבניין נותר במצב של נכס הרוס או ניזוק כאמור ימסור מחזיק הבניין לעירייה הודעה בכתב על כך ולא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים;
- (4) התקופות כאמור בפסקאות (1) ו-(2) ייספרו בין ברציפות ובין במצטבר.
- אין האמור גורע מחבותו של מחזיק בשיעורי הארנונה שהגיע זמן לפירעונם לפני מסירת ההודעה."
117. תחולת התיקון לסעיף 330 לפקודת העיריות הינה מיום 1.1.2013, בשל האמור, פטור ארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש עד לשנת 2012 אושר בהתאם לנוסח הישן של פקודת העיריות ובשנים 2013 ואילך בהתאם לנוסח החדש.
118. בהתאם לתיקון, עם מסירת ההודעה לעירייה, יקבל המחזיק בנכס פטור לתקופה ראשונה, מוגבלת ל- 3 שנים בלבד, בתקופה זו המחזיק בנכס לא ישלם ארנונה לעירייה.

119. לאחר 3 השנים, מחזיק הנכס יידרש לשלם סכומי ארנונה נמוכים לעירייה כמפורט להלן, משך תקופה שתימשך 5 שנים נוספות.
120. סכום הארנונה שישולם נקבע בתקנות ההסדרים במשק המדינה משנת 2007, בהתאם לסוג הנכס, על פי השימוש האחרון שנעשה בו. תעריפי המינימום הקבועים בתקנות ההסדרים נקבעים בהתאם לסוג הנכס ומתעדכנים מדי שנה.
121. עם תום תקופת הפטור הראשונה ותקופת התשלום המופחת (סה"כ 8 שנים), על המחזיק בנכס להודיע לעירייה שוב, כי הנכס אינו ראוי לשימוש וכל עוד הנכס ימצא על ידי העירייה כלא ראוי לשימוש, ינתן למחזיק פטור מארנונה לתקופה שאינה מוגבלת בזמן.
122. במהלך שנת 2013, העירייה רשמה במחוז"ג פטורים למחזיקי נכסים שאינם ראויים לשימוש לתקופה של 3 שנים כנדרש בתיקון לחוק.
123. עם זאת, במענה לפניות מחזיקי הנכסים, מנהלי מחלקות השומה כתבו כי אישור הפטור הינו החל מיום 1.1.2013 בלבד, מבלי לציין את תקופת הפטור (3 שנים) ומבלי ליידע את מחזיקי הנכסים בדבר תיקון החוק החדש לפיו אם הנכס לא יהיה בשימוש לאחר המועד האמור, יחויב הנכס בתשלומי ארנונה במשך תקופה של 5 שנים גם אם ישאר במצבו כלא ראוי לשימוש.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: "במהלך שנת 2013 תוקנו הנוסחים בהתאם לסעיף 330 בנוסח המתוקן".
- בהתייחסותה לממצאים 111-128 מסרה סגנית בכירה ליועמ"ש, כי: "יש להבחין בין מקרה בו הפטור ניתן כאשר הנכס נהרס או ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו לבין מקרה בו הוא ניתן בגין נכס שנמצא בשיפוצים אשר הופכים את הנכס זמנית להרוס או ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו.
- במקרה הראשון, הפטור עד שנת 2012 אכן לא היה מוגבל בזמן, ומשנת 2013 משך הפטור נקבע בהתאם לאמור בסעיף 330.
- במקרה השני של שיפוצים, תקופת הפטור מוגבלת בהתאם למשך השיפוצים בפועל, שכן מדובר במצב זמני בלבד. משך הפטור נקבע בהתאם למהות השיפוצים ובקשת הנישום, שכן רק בתקופת השיפוצים הנכס נחשב כהרוס או ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו".
- סיוור בנכסים שאינם ראויים לשימוש**
124. עד לשנת 2012, לא נקבעו נהלי עבודה בכתב לטיפול ופיקוח אחר הנכסים שאינם ראויים לשימוש ולתדירות הנדרשת לביצוע סיוורים בכל נכס שאינו ראוי לשימוש, בשל האמור, בכל נכס מבוצעים סיוורים בתדירות שונה.
125. הסיוורים מבוצעים לאחר בקשת המחזיק לקבלת פטור מארנונה לנכס שאינו ראוי לשימוש או בקשתו להארכת פטור הארנונה.



126. בשל אישור הפטורים כאמור לתקופות זמן קצרות, חוקרי העירייה נדרשו לבצע סיורים רבים בנכסים שאינם ראויים לשימוש, לעיתים בפרקי זמן של 3 חודשים, למרות שברור בסבירות גבוהה כי מצב הנכס לא השתנה, כך למשל:

א. בנכס מספר 207305 בוצעו 3 סיורים בשנת 2009 ולאחר מכן בוצע סיור נוסף מדי שנה עד לשנת 2013, בכל הסיורים הנ"ל לא נמצא כי חל שינוי במצב הנכס.

ב. בנכס מספר 169786 בוצעו סיורים בשנים 2008 ו-2011 (משנת 2008 ועד לשנת 2011 לא בוצע סיור בנכס) ובשנת 2012 בוצעו בנכס 2 סיורים (בחודש מרץ ובחודש יוני), בכל הסיורים הנ"ל לא נמצא כי חל שינוי במצב הנכס.

127. יצוין, כי החל משנת 2013 אושרו לנכסים שאינם ראויים לשימוש פטורים לתקופות זמן ארוכות ומוגבלות, בהתאם לתיקון בחוק, אך טרם נקבע נוהל המסדיר את תדירות הסיורים שיבוצעו על ידי העירייה בנכסים הנ"ל על מנת לבחון את השימוש בהם בפועל, ככל שיהיה.

קריטריונים לקבלת פטור בגין נכס שאינו ראוי לשימוש

128. בהתאם לסעיף 330 לפקודת העיריות (נוסח חדש) על מנת לקבל את פטור הארנונה בשל היות הנכס "אינו ראוי לשימוש", על הנכס לעמוד בקריטריונים המצטברים הבאים:

- הנכס נהרס או ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו.
- אין יושבים בו.
- המחזיק מסר הודעה בכתב על היות הנכס לא ראוי לשימוש.

129. הקריטריונים לסיווג הנכסים שאינם ראויים לשימוש לא נקבעו בחוק ונדונו מספר רב של פעמים בין כותלי בתי המשפט.

130. מבחן אחד, שהוצע במספר פסקי דין, הוא המבחן הכלכלי לפיו במקרה בו "נכס אינו ראוי במצבו לשימוש אך בהשקעה סבירה ניתן להביאו למצב שימושי, לא יחשב הנכס כלא ראוי לשימוש".

131. לעומת זאת, רק אם עלות השיפוץ היא גבוהה באופן משמעותי (למשל עלות השיפוץ עולה על ערך הנכס), יחשב הנכס כלא ראוי לשימוש וינתן פטור מארנונה.

132. המבחן הכלכלי נקבע על מנת לדרבן בעלי נכסים שאינם ראויים לשימוש לשפץ את הנכס כאשר עלויות השיפוץ נמוכות.

133. בשנת 2010, קבע בית המשפט העליון (בפסק דין המגרש המוצלח), כי שלילת הפטור בגין האפשרות להפוך את הנכס לראוי לשימוש בעלות כזו או אחרת מהווה הטלת מס של העירייה ללא סמכות בחוק. לפיכך נקבע, כי החל משנת 2010, אין להחיל את מבחן הכדאיות הכלכלית לפיו העירייה בוחנת את עלויות שיפוץ הנכס, ובכל מקרה בו הנכס אינו ראוי לשימוש, על העירייה לתת למחזיק הנכס את פטור הארנונה הקבוע בסעיף 330 לפקודה.

עוד נקבע בבית המשפט העליון, כלהלן:

“גם אם בניין אינו ראוי לשימוש לצרכי מגורים אין לומר כי בהכרח ייחנה הוא מפטור לפי סעיף 330. יתכן בניין שאינו ראוי לשימוש לצרכי מגורים אך ניתן להשתמש בו בהתחשב בדיני התכנון והבנייה, למשל, לצרכי משרדים, מלאכה, תעשייה או כל סיווג אחר שהוא כדין לגבי הבניין.”.

134. כדי לקבל פטור ארנונה לנכס שאינו ראוי לשימוש לפי סעיף 330 לפקודת העיריות, הנכס צריך להיות **“ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו”** לכל סיווג חוקי לפיו ניתן להשתמש בנכס. יודגש, כי בכל מקרה לצורך קבלת הפטור, על הנכס לא להיות בשימוש מכל סוג, גם לא לצורך אחסון ציוד, ריהוט וכו’.

135. נכון למועד הביקורת (יולי 2014), לא נקבעו בעירייה נהלי עבודה וקווים מנחים לפיהם יקבעו המקרים בהם יחשב נכס **“לא בשימוש”** ו**“כניזוק במידה שלא ניתן לשבת בו”** והדבר נותר לשיקול דעתם של מנהלי מחלקות הארנונה השונים.

136. במדגמים ובסיוורים שבוצעו, נמצאו נכסים אשר קיבלו פטור כנכס שאינו ראוי לשימוש אך בהתאם לדוחות החוקרים והתמונות שצולמו, נותר בנכסים ציוד וריהוט. דוגמאות:
א. בנכס מספר 169786 שקיבל פטור כנכס שאינו ראוי לשימוש נמצא ציוד ישן לרבות: שולחנות, ארון עץ, בלוני גז, מזנון, תנור, ארגזים ישנים, עגלת משא ועוד.
ב. בנכסים מספר 194052 ו- 145983 שקיבלו פטור לנכס שאינו ראוי לשימוש נמצא ריהוט ישן המאוחסן בנכס.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

“מדובר בנכסים שעובדת היותם נכסים לא ראויים לשימוש כבר הוכחה זה מכבר, מדו”ח ביקורת החוק עולה, כי לא חל שינוי במצבם של הנכסים. אין מדובר באחסונו של ציוד, נמצאו שבדי ציוד וחלקי ריהוט חסרי ערך.”.

137. בנוסף, נמצאו בביקורת נכסים אשר במצבם היו זכאיים לקבלת פטור לנכס שאינו ראוי לשימוש אך למרות בדיקת החוקר בשטח, קיבלו הנחת נכס ריק בלבד, כך למשל:
א. מדוח החוקר והתמונות שצורפו לנכס מספר 198095 עולה, כי בנכס אין ריצוף, ישנם צינורות חשופים, אין טיח והתקרה הרוסה, למרות שהנכס אינו ראוי לשימוש במצבו הנוכחי, אושרה לנכס הנחת נכס ריק בלבד.

להלן תמונות הנכס שצולמו על ידי חוקר העירייה:



ב. מדוח החוקר והתמונות שצורפו לנכס מספר 394061 עולה, כי בנכס מבוצע שיפוץ נרחב, הנכס ללא מחיצות פנימיות, ללא טיח, ללא ריצוף, אין חיבורי השמל, צינורות חשופים וכו', למרות שהנכס אינו ראוי לשימוש במצבו הנוכחי, אושרה לנכס הנחת נכס ריק בלבד. להלן תמונת הנכס שצולמה על ידי חוקר העירייה:



ג. מדוח החוקר והתמונות שצורפו לנכס מספר 319609 עולה, כי הנכס ללא מחיצות פנימיות, התקרה אינה מסודרת ובולטים ממנה צינורות חשופים וכו', למרות שהנכס אינו ראוי לשימוש במצבו הנוכחי, אושרה לנכס הנחת נכס ריק בלבד. להלן תמונות הנכס שצולמו על ידי חוקר העירייה:





בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

"א. בנכס שלא נהרס ולא ניזק ולא נעשים בו שיפוצים, עובדות שלא נסתרו ואף נתמכו על ידי המחזיק אשר מאשש זאת במכתבו "לעת עתה טרם התחילו עבודות הריסה ושיפוץ לנכס זה והנכס עדין עומד ריק מאדם וחפץ.

ב. מדובר בנכס חדש, בניין חדש, בהתאם לבקשת הקבלן נתנה הנחה בהתאם לתקנה 12.
ג. ראה התייחסותו בסעיף 73."

138. גם בסיורים שבוצעו במסגרת הביקורת בנכסים שקיבלו הנחת נכס ריק נמצאו 2 נכסים אשר אינם

ראויים לשימוש אך לא קיבלו פטור מארנונה, כלהלן:

א. נכס מספר 184727 - נכס מגורים בו מבוצע שיפוץ נרחב, בנכס אין ריצוף, אין אמבטיה, אין מקלחת, אין חיבורי חשמל ומים וישנם צינורות חשופים וכו'.

ב. נכס מספר 284301 - נכס מגורים בו בוצע שיפוץ נרחב שהסתיים במועד הסיור בנכס, בנכס שופצו החלונות, ריצוף, הוחלפו השירותים והאמבטיה וכו'.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

"א. מדובר בנכס שחוייב בשימוש שאינו למגורים בעליו של הנכס ביקש במרכז השירות ליתן לנכס שימוש מגורים כפי הייעוד המקורי וכן להעניק הנחת נכס ריק.

מדובר בנכס שלא נהרס ולא ניזק לפני מועד הבקשה ואף לא לאחריו, ונותר במצבו ללא כל שינוי. ניתן לנכס הנחת נכס ריק לתקופה של שישה חודשים (להלן: "התקופה").

כחודשיים לפני תום התקופה, פנה הבעלים בכתב וביקש "פטור משיפוצים", מביקורת שנערכה בנכס עולה כי עדיין לא חל כל שינוי במצבו, ובלשונו של חוקר החוק, "עדיין ללא ריצוף, ללא כלים... מעט חומרי בניין וכלי עבודה ללא משפצים". לא הפסקנו את הנחת נכס ריק כפי שניתנה לאור העובדה כי הנכס ריק ונותר במצבו ללא כל שינוי. יודגש, כי בעליו של הנכס לא ביקש כל פטור מעבר לתקופה.

ב. מדובר בבעל נכס אשר בקש ליתן לדירת המגורים מתן פטור לנכס ריק במרכז השרות, על פי סעיף 6.6 להנחיה אין חובה לבצע ביקורת במקום.

ביקשנו להודיענו מיידית על כל שימוש שיעשה בנכס בתקופת מתן ההנחה. לא התקבלה במשרדנו כל הודעה.

העובדות שהתגלו למבקר במהלך הסיור, בדבר שיפוץ לכאורה שנעשה בו בעבר, אינן רלבנטיות כל עוד בחר המחזיק מסיבותיו לא להודיע על כך לעירייה.

יצוין, כי גם השיפוץ המתואר ע"י הביקורת אינו בהכרח מקנה זכאות לפטור לא ראוי לשימוש".

בדיקת הנכסים שאינם ראויים לשימוש בשטח

139. בכל נכס בגינו מבוקש פטור מתשלום ארנונה, מבוצע סיור בשטח על ידי נציגי אגף חיובי הארנונה. בדרך כלל הסיור כולל גם צילום מלא של מצב הנכס. קבצי התמונות שצולמו מתועדים במערכת הארנונה.

140. בכל המקרים שנבדקו בביקורת (20 מקרים) נמצא דוח חוקר אשר סייר ובחן את מצב הנכס. עם זאת, נמצא כי חלק מדוחות החוקרים לא נחתמו על ידי החוקר אשר סייר בנכס כנדרש (כגון נכסים מספר 394061 ו-198095).

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: "ככלל, הדוחות נחתמים על ידי חוקר החוץ. בכל מקרה חוקר החוץ באופן אישי תחת סיסמא אישית אחראי להקלדת ממצאי הביקורת שערך במחשב."

לא בכל המקרים שבדקה הביקורת נמצא תיעוד מבסס את הפטור מארנונה בגין נכס שאינו ראוי לשימוש. כך למשל נכס מספר 145983, ניתן לבעליו פטור אך לא קיים תצלום. בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי: "בכל מקרה של בקשה למתן פטור לא ראוי לשימוש נערכת ביקורת בנכס המפרט את מצב הנכס. אין חובת תצלום כתנאי למתן הפטור, דו"ח ממצאי ביקורת מהווה כשולעצמו תיעוד המבסס את הפטור, בבדיקה שנערכה במחשב ומצאו תמונות במערכת."

141. לא נקבעו הנחיות באגף חיובי הארנונה לטיפול ו/או העברת הטיפול בנכסים שאינם ראויים לשימוש ואשר עלולים להוות מפגע סביבתי – בטיחותי או תברואתי.

נציגי אגף חיובי הארנונה אשר מסיירים בנכסים שאינם ראויים לשימוש אינם נדרשים להתריע על נכסים העלולים להוות סכנה סביבתית בפני מנהל הארנונה ו/או גורמים עירוניים אחרים האמונים על הנושא.

142. גם במקרים בהם נציגי אגף חיובי הארנונה שסייר בנכס בחר להתריע על קיומו של מפגע סביבתי כגון פסולת רבה בנכס, אגף חיובי הארנונה לא פועל להסרת המפגע ו/או לחילופין מעביר דיווח להמשך הטיפול על ידי גורם אחר בעירייה, כך למשל:

א. בנכס מספר 207305, החוקר דיווח על פסולת ולכלוך רב באתר, בסיור שביצענו בנכס נמצא, כי עדיין ישנה פסולת באתר.

ב. בנכס מספר 169786, החוקר דיווח על פסולת רבה בנכס אשר לפי התמונות המעודכנות וסיורים חוזרים שערך החוקר בנכס, לא פונתה.



פטורים רטרואקטיביים לנכסים שאינם ראויים לשימוש

143. חובת הדיווח וההוכחה על היות הנכס לא ראוי לשימוש ולא בשימוש בפועל, חלה על מבקש הפטור מארנונה.

144. לאחר הגשת הבקשה באפשרות העירייה לבחון את עמידת המבקש בתנאי הפטור. במקרים בהם מוגשת הבקשה בדיעבד, בדרך כלל, אין באפשרות העירייה לבחון את נכונות הבקשה.

145. בביקורת נמצאו נכסים רבים אשר קיבלו פטור בגין נכס שאינו ראוי לשימוש רטרואקטיבית, לעיתים אף לתקופה רטרואקטיבית ארוכה.

146. להלן פירוט הפטורים הרטרואקטיביים שנמצאו במדגם הביקורת:

מספר זיהוי הנכס (מספר התקנה)	מועד קבלת בקשת הפטור	מועד תחילת הפטור שאושר	תקופת הפטור הרטרואקטיבית שאושרה למחזיק בנכס על ידי העירייה
169786	אפריל 2011	01.07.2009	כשנתיים
	30.11.2008	30.6.2009	כחצי שנה
194052	05.08.2010	01.01.2005	כ- 5 וחצי שנים
215029	01.11.2010	01.01.2010	10 חודשים
	03.03.2013	01.01.2012	כשנה וחודשיים
154594	18.01.2009	01.01.2009	כשבועיים
	05.11.2009	01.07.2009	כ- 4 חודשים
	11.07.2010	01.01.2010	כחצי שנה
	05.06.2011	01.01.2011	כחצי שנה
145983	11.08.2013	01.01.2013	כ- 7 חודשים
	03.06.2009	01.12.2008	כחצי שנה
	19.01.2010	01.01.2010	כשבועיים
	15.07.2010	01.07.2010	כשבועיים
	18.01.2011	01.01.2011	כשבועיים
297485	12.11.2012	01.11.2012	כשבועיים
	14.01.2013	01.01.2013	כשבועיים

147. מן הראוי לציין, כי עד לשנת 2012, מחזיקי נכסים שאינם ראויים לשימוש היו זכאיים לקבלת פטור לתקופה בלתי מוגבלת (כל עוד לא חל שינוי במצב הנכס) ומבלי שהיתה עליהם חובה חוקית לפנות מדי תקופה לעירייה.



בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:
 "ההנחיות אשר הונהגו ע"י האגף לחיובי ארנונה ובכללן המבחן הכלכלי ומבחן הזמן, אומצו בכל הערכאות כולל המחוזי אף בעניין הלכת "המגרש המוצלח", לא זו אף זו, שלאחר הלכת "המגרש המוצלח" (היינו פס"ד שניתן ע"י ביהמ"ש העליון), אישר המחוקק את נוסחו החדש של סעיף 330 והגבילו בזמן ובתקופות קצובות".

148. כפי שצוין בדוח, בפועל, העירייה נתנה למחזיקי הנכסים שאינם ראויים לשימוש פטור מארנונה לתקופות זמן מוגבלות, במהלכן לא בוצעו על ידי העירייה סיוורים בנכסים.

149. בשל האמור, במקרים בהם לא פנה המחזיק בבקשה להארכת תקופת הפטור, נדרשה העירייה לאשר את מתן הפטור רטרואקטיבית למרות שמצב הנכס והשימוש בו, לא נבדקו.

בהתייחסותו לממצאים 152, 153, 154 ו-157 מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:
 "מדובר בהמשכו של פטור לנכסים שכבר הוכחה זכאותם לפטור לא ראוי לשימוש, ואשר ניתן להם הפטור זה מכבר. המשכו של הפטור יינתן על פי דין כל עוד לא שונה מצבם".

בנין חדש ריק

150. הנחת ארנונה לנכס חדש וריק שבנייתו הסתיימה וטרם אוכלס ניתנת לבעלים הראשון של הנכס בלבד, ולתקופה מוגבלת.

151. סעיף 149 ד(א) לפקודת העיריות מסמיך את ועדת ההנחות של העירייה לאשר הנחה בשיעור 100% מגובה חיובי הארנונה לבעלים הראשון של הנכס, לתקופה בה הנכס לא נמצא בשימוש בפועל, כלהלן:

"המועצה תבחר מבין חבריה ועדת הנחות (להלן – הועדה) שסמכויותיה יהיו - לתת הנחה מסכום הארנונה הכללית המוטלת על הנכס באותה שנת כספים, אלמלא ההנחה, בשיעורים המפורטים להלן:

(א)...

(ב) למחזיק בנכס, שהוא הבעלים הראשון של בנין חדש ריק, שמיום שהסתיימה בנייתו והוא ראוי לשימוש, אין משתמשים בו במשך תקופה רצופה שיקבע העיר – עד 100%".

152. תקופת ההנחה נקבעה בתקנה 12 א' לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, עד ל-12 חודשים רצופים ממועד סיום בניית הנכס, כלהלן:

"המועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור כמפורט להלן, למחזיק שהוא הבעל הראשון של בנין חדש, ריק, שמיום שהסתיימה בנייתו והוא ראוי לשימוש, אין משתמשים בו במשך תקופה רצופה, כמפורט להלן:

(1) עד שנים עשר חודשים - הנחה עד 100 אחוזים".



153. סעיף 13 ג" לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 אשר מסדיר את

מתן ההנחות לנכסים הריקים קובע, כדלקמן:

"הנחה כאמור בתקנת משנה (א) תינתן לתקופה המצטברת הנוכרת בפסקאות שבה (להלן –

התקופה המצטברת), משך תקופת בעלותו של אדם בבניין, וכל עוד לא שונתה הבעלות בו."

השגות על חיובי ארנונה

154. חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו-1976 מסדיר את הליך הערר

של המחזיק בנכס, כלהלן:

"מי שחויב בתשלום ארנונה ואין דעתו נחה מהתשלום שהושט עליו, יש בפניו 4 שלבים

אפשריים בניסיונו לשנות את ההודעה שקיבל:

- השגה בפני מנהל הארנונה על הודעת החיוב שקיבל.
- הגשת ערר על תשובת מנהל הארנונה בפני ועדת ערר, באם ראה עצמו מקופח בתשובת מנהל הארנונה על השגתו.
- הגשת ערעור על החלטת ועדת ערר על ידי העורר או מנהל הארנונה, בפני בית משפט לעניינים מנהליים.
- הגשת ערעור בפני בית המשפט העליון – באישור נדיר מראש בלבד."

155. בהתאם לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו-1976,

השגות למנהל הארנונה ניתן להגיש רק במקרים שלהלן:

- הנכס בגינו נדרש התשלום אינו מצוי באזור כפי שנקבע בהודעת התשלום.
- נפלה בהודעת התשלום עליה משיגים טעות בציון סוג הנכס, גילו או השימוש בו.
- הוא אינו מחזיק בנכס כמשמעותו בסעיפים 1 ו-269 לפק' הערירות.
- היה הנכס עסק כמשמעותו בסעיף 8(ג) לחוק ההסדרים התשנ"ג- שהוא אינו בעל שליטה או שהחוב הארנונה הכללית בשל אותו הנכס נפרע בידי המחזיק בנכס.

156. במקרים בהם מחזיק בנכס ביקש לקבל הנחה בגין נכס ריק, נכס חדש ריק או נכס שאינו ראוי

לשימוש, מנהל הארנונה דן בפניית המחזיק כהשגה על טענת השימוש בנכס ונדרש להשיב למחזיק

בנכס תוך 60 ימים ממועד קבלת ההשגה.

לעיתים, פניות מחזיקי הנכסים מטופלות ישירות על ידי מנהל הארנונה כהשגות ומבלי שמבוצעת

בדיקה קודמת של טענות המחזיק בנכס על ידי מנהלי מחלקות הארנונה. במקרים אלו, לא

מתאפשר למחזיק בנכס לערער על ההחלטה שקיבל מנהל הארנונה טרם פנייתו לוועדת הערר.



כך כדוגמאות, בערעורים מספר 7990, 9188, 9756 ו-8688, פניית מחזיק הנכס לאגף הארנונה טופלה ישירות על ידי מנהל הארנונה ולאחר שבקשת המחזיק נענתה בשלילה, לא התאפשר למחזיקי הנכסים להציג שוב את עמדתם בפני גורם נוסף והם נאלצו לפנות לוועדת הערער.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

“מכוח חוק הרשויות (ערר על קביעת ארנונה כללית) התשל”ו-1976, (להלן: “חוק הערר”) מתן הנחה/פטור כאמור, הינה בסמכות מנהל הארנונה. ככלל, מנהל הארנונה אינו מטפל באופן ישיר בפניות. המחלקה הרלבנטית מבצעת את בדיקת הזכאות למתן ההנחה/פטור על פי המדרג הנורמטיבי שהוגדרו בסעיף 1 לתגובתנו. במקרה של דחייה, מועבר מסמך הדחייה לאישור ולחתימת מנהל הארנונה רק לאחר שמצוין בו שם הפקיד המטפל ובחתימתו של המנהל המאשר. על פי חוק הערר על החלטת מנהל הארנונה ניתן לערער רק באמצעות הליך של הגשת ערר לוועדת ערר.”.

ועדת ערער

157. מחזיק נכס שהשגתו נדחתה רשאי להגיש ערער לוועדת הערער העירונית תוך 30 ימים מיום שנדחתה השגתו. בשנת 2013 הוגשו לטיפול ועדת הערער 386 ערערים בנושא נכסים ריקים ונכסים שאינם ראויים לשימוש.

158. במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 15 ערערים אשר הוגשו לוועדת הערער בין השנים 2013 – 2014.

159. במדגם נמצא, כי ועדת הערער מתחילה לדון בערערים המתקבלים לידה זמן רב לאחר מועד קבלתם (כחצי שנה), להלן פירוט המקרים שעלו במדגם:

מספר ערער	מועד הגשת הערער	המועד הראשון שנקבע לדיון בערער	זמן ההמתנה עד לדיון הראשון בערער
9663 9197	30.10.13	20.03.14	5 חודשים
8300	09.04.13	05.08.13	4 חודשים
8956	13.06.13	05.08.13	חודשיים
9119	11.07.13	12.11.13	4 חודשים
9756	20.11.13	02.04.14	5 וחצי חודשים
8688	19.05.13	11.11.13	חצי שנה
7990	12.02.13	12.05.13	3 חודשים
8996	23.06.13	11.11.13	5 חודשים
9188	25.07.13	04.12.13	5 חודשים
9674	29.10.13	17.03.14	5 חודשים
9782	25.11.13	01.04.14	4 חודשים
9487	24.09.14	17.02.14	7 חודשים



מספר ערער	מועד הגשת הערער	המועד הראשון שנקבע לדיון בערער	זמן ההמתנה עד לדיון הראשון בערער
9485	12.09.13	10.02.14	5 חודשים
10479	10.04.14	06.08.14	4 חודשים

160. נמצא, כי במקרים רבים מנהל הארנונה דחה השגות של מחזיקים שנכסם נאטם ולא התאפשרה בדיקתו מבלי לאפשר למחזיק הנכס לתאם פעם נוספת ביקור חוקר.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

“כאשר המחזיק לא הופיע לביקורת אשר נקבעה עימו ו/או לא ניתן היה להיכנס לנכס ולערוך בדיקה בו, בקשתו נדחתה. בד בבד מודיעים ללקוח שבאפשרותו לתאם מועד חדש לביקורת.”

161. במדגם שבוצע נמצא, כי רוב הערערים הוגשו לוועדת הערער באמצעות עו"ד מייצגים, אשר עולים למחזיקי הנכסים כסף, מחייבים את העירייה להפעיל את יועציה המשפטיים (שלעיתים הינם יועצים חיצוניים), למרות שברוב המקרים שנדגמו בביקורת (10 מתוך 15), הערער התקבל.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

“ראה הערותינו בסעיף 174.

על מנת לפשט את הליך הברור של ההחלטה המנהלית, נקבע בחוק הערר כי המחזיק יגיש ערר בפני ועדת ערר מיוחדת לעניין ארנונה, ההליך בוועדה נעשה שלא על פי סדרי דין מחייבים כמו בבתי המשפט, המחזיק יכול לפנות לוועדת הערר גם ללא ייצוג עורך דין.”

162. בנוסף, נמצאו מקרים בהם מנהל הארנונה דחה השגות של מחזיקי נכסים לקבלת הנחות רטרואקטיביות כיוון שאין באפשרותה של העירייה לבחון את מצבם בדיעבד ובקשות של מחזיקים להנחות נכס ריק כאשר בנכס נמצא פריט בודד, זאת למרות שבביקורת נמצאו מקרים דומים בהם בקשת מחזיקי הנכסים התקבלה על ידי מנהל הארנונה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

“גם אם נקבל את מסקנותיה של הביקורת המניחה כי מדובר במקרים דומים שניתנו בהם החלטות אחרות, נשיב כי מדובר בדומה אך עדיין שונה, שוני מהותי ורלבנטי, לכן לא תהיה ברירה בידי הרשות ליתן החלטה גורפת אלא להבחין בין כל מקרה לגופו על נסיבותיו, כאשר המבחן אינו בהכרח מבחן הפריט הבודד, אלא מבחנים נוספים כמו המבחן הכלכלי, המבחן המשמעותי, מבחן היחסיות, היקף השטחים וכד.”



163. להלן פירוט חלק מהמקרים שנדגמו בביקורת:

מספר ערער	נושא הערער	מועד הגשת הערער	סיבת הערער	תוצאת הערער	אופן סיום הטיפול בערער
9663,	נכס שאינו ראוי לשימוש	30.10.13	השגת המחזיק בנכס להארכת פטור הארנונה לתקופה רטרואקטיבית נדחתה על ידי מנהל הארנונה. יצוין, כי במקרים אחרים בהם הוגשו בקשות לפטור ארנונה באיחור, העירייה אישרה את הבקשות רטרואקטיבית. עוד יצוין, כי בשנת 2013 היה על העירייה לאשר את הפטור לתקופה של 3 שנים מראש, למרות האמור, המחזיק בנכס נדרש לחדש את הפטור מדי חודש-חודשיים.	מחזיק הנכס קיבל את שביקש	הסכם פשרה
8956	נכס שאינו ראוי לשימוש	13.06.13	השגת המחזיק בנכס לקבלת פטור ארנונה נדחתה על ידי מנהל הארנונה כיוון שהנכס נאטם. כמו כן, מנהל הארנונה סירב לתת למבקש הפטור הנחה רטרואקטיבית, לשנת מס קודמת.	מחזיק הנכס קיבל את שביקש	הסכם פשרה
9119	נכס ריק	11.07.13	השגת המחזיק בנכס לקבלת הנחת נכס ריק נדחתה כיוון שבנכס צולם על ידי החוקר פח אשפה. יצוין, כי במקרים אחרים בהם נמצא בנכס פריט בודד, העירייה אישרה את מתן ההנחה.	הערעור נדחה ונקבע, כי הותרת פריט מכל סוג שהוא בנכס מונעת את זכות המחזיק לקבל הנחת ארנונה לנכס ריק.	החלטת ועדה



מספר ערער	נושא הערער	מועד הגשת הערער	סיבת הערער	תוצאת הערער	אופן סיום הטיפול בערער
9756	נכס ריק	20.11.13	השגת המחזיק בנכס לקבלת הנחת נכס ריק נדחתה כיוון שבנכס צולמו על ידי החוקר ספה וכסאות ארוזים. המחזיק בנכס טען כי לא עודכן מראש על ידי הפקה שהותרת פריט בודד בנכס תבטל את זכאותו לקבלת ההנחה.	מחזיק הנכס קיבל את שביקש	הסכם פשרה
8688	נכס ריק	19.05.13	השגת המחזיק בנכס להארכת פטור הארנונה לתקופה <u>רטרואקטיבית</u> נדחתה על ידי מנהל הארנונה. יצוין, כי במקרים אחרים בהם הוגשו בקשות לפטור ארנונה באיחור, העירייה אישרה את הבקשות רטרואקטיבית.	מחזיק הנכס קיבל הנחה רטרואקטיבית לתקופה חלקית מזו שביקש	הסכם פשרה
7990	נכס ריק	12.02.13	השגת מחזיק הנכס לקבלת הנחה נדחתה על ידי מנהל הארנונה כיוון שהנכס נאטם ולמחזיק בנכס לא ניתנה אפשרות לתיאום ביקור נוסף של חוקר.	מחזיק הנכס קיבל את שביקש	הערעור נמשך על ידי המערער לאחר שבקשתו התקבלה
9188	נכס שאינו ראוי לשימוש	25.07.13	השגת המחזיק בנכס להארכת פטור הארנונה לתקופה <u>רטרואקטיבית</u> נדחתה על ידי מנהל הארנונה. יצוין, כי במקרים אחרים בהם הוגשו בקשות לפטור ארנונה באיחור, העירייה	מחזיק הנכס קיבל את שביקש	הערעור נמשך על ידי המערער לאחר שבקשתו התקבלה



מספר ערער	נושא הערער	מועד הגשת הערער	סיבת הערער	תוצאת הערער	אופן סיום הטיפול בערער
			אישרה את הבקשות רטרואקטיבית.		
9674	נכס שאינו ראוי לשימוש	29.10.13	השגת מחזיק הנכס לקבלת פטור נדחתה כיוון שנטען ששיפוץ הנכס הינו קל בלבד ונמצאו פריטי ריהוט בודדים במקום.	מחזיק הנכס קיבל הנחה לחלק מהתקופה שביקש	הסכם פשרה
11439	נכס ריק	03.08.14	השגת מחזיק הנכס לקבלת הנחה נדחתה על ידי מנהל הארנונה כיוון שמחזיק הנכס טרם החל בשיפוץ, זאת למרות שהנכס נמצא ריק.	מחזיק הנכס קיבל את שביקש	הערעור בוטל לבקשת המערער

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן גזבר ומנהל האגף לחיובי ארנונה, כי:

“ערר מספר 9663, 9197 - לא מדובר בתקופה רטרואקטיבית.

הפטור ניתן כפשרה על חלק מהתקופה המבוקשת על ידי המחזיק.

אין טעם לתת למחזיק פטור לתקופה של 3 שנים כפי שהביקורת מציעה. הבקשה היתה בגין שיפוצים בנכס ומשך הפטור נקבע בהתאם לתקופה אותה ביקש המחזיק.

ערר מספר 8956 - אמימת נכסים אינה פוטרת את המחזיק מחיובי בארנונה לכן, רק משהסכים במהלך הערר לפרוץ את האמימה בנכס ומשחוקר החוץ יצא לביקורת בנכס ניתן הפטור.

ערר מספר 9119 - לא מדובר כפי שהביקורת מציינת רק בפח אשפה המצוי בנכס אלא מצויים בו מזונו, עצים רבים, נציין כי מדובר בנכס אשר שימש נגריה, עובר לבקשתו למתן הנחה לנכס ריק.

ערר מספר 9756 - אנו מיידעים את התושב הן בתקשורת מילולית והן בתלוש הארנונה כפי שהתייחסנו בסעיף 1 לחגובתנו, כי הנכס צריך להיות ריק מחפץ ואדם. התושב יודע והיה עליו לדעת ובמקרה שלפנינו המחזיק, כי מתן הפטור מותנה בהיות הנכס ריק מכל חפץ ואדם וכפי שהצהיר על כך בטופס הבקשה/הצהרה.

ערר מספר 8688 - לגבי הסיפא תחת הכותרת סיבת הערר ראה הערותינו בסעיף 173.

ערר מספר 7990 – מדובר ברוכש חדש בנכס שהיה נעול, נעול ולא אמום כפי שצויין בביקורת. למחזיק ניתנה אפשרות לתאם ביקורת נוספת, סעיף 5 למכתב שנשלח אליו מיום 1.4.13 ולא כפי שמצויין בביקורת, תחת הכותרת ‘סיבת ערער’.

ערר מספר 9188 – לגבי הסיפא תחת הכותרת סיבת הערר ראה הערותינו בסעיף 173.



מדובר במחזיק חדש אשר ביקש פטור לא ראוי לשימוש, בהמלצת השרות המשפטי נקצב היקף הפטור.

ערר מספר 11439 - מאחר ולא נעשו שיפוצים בנכס, נדחתה הבקשה למתן פטור בגין שיפוצים וניתנה הנחת נכס ריק עקב היות הנכס ריק. החל ממועד השיפוק, ניתן למחזיק פטור נכס לא ראוי לשימוש.

לפיכך יש לתקן את נושא הערר ואת סיבת הערר כפי שהביקורת מציינת."

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א – התייחסות מינהל הכספים מתאריך 25.11.2014.

מסקנות

מערכת חיוב וגבייה (מחז"ג)

164. מערכת המחשוב המשמשת את עובדי האגף אינה מאפשרת הפקת דוחות ממוכנים הכוללים את:

- פרטי בעלי הנכסים בעיר (אלא רק את פרטי המחזיקים בנכסים).
- סה"כ התקופה המצטברת (לרבות מידע בדבר פרקי הזמן) שבמהלכה ניתנה (אם אכן ניתנה) לבעליו של כל נכס בעיר, הנחת נכס ריק ו/או פטור בגין נכס לא ראוי לשימוש (המערכת מאפשרת להפיק דוח הכולל מידע רק בדבר מועד רישום ההנחה).
- פרטי הגורם אשר הזין את ההנחות הנ"ל במערכת.
- ממצאי הביקורים שהתקיימו בכל נכס על ידי חוקרי העירייה ומועדם, ככל שבוצעו.

בשל אי היכולת להפיק דוחות ממוכנים כאמור, קיים קושי ממשי להנהלת האגף לפקח על נאותות ההנחות שניתנו, ולוודא כי הן אכן עמדו בתנאים שנקבעו בהנחיות העבודה הקיימות (כגון איתור ממוכן של בעלי נכסים שקיבלו הנחת נכס ריק לתקופה ארוכה מ-6 חודשים, איתור ממוכן של נכסים שבגינם קיבלו המחזיקים בהם הנחות נכס ריק/לא ראוי לשימוש ואשר לא נבדקו בשטח כנדרש בנהלי האגף וכו'). כמו כן, קיים קושי לאתר מקרים בהם פעלו עובדים בניגוד להנחיה שלא ליתן הנחות רטרואקטיביות לבעלי נכסים ללא אישור.



הרשאות לרישום הנחות ארנונה

165. מהממצאים עולה, כי לעובדי יחידת חיובי המים ניתנה הרשאה להקלדת הנחות ארנונה (נכס ריק ונכס שאינו ראוי לשימוש) למרות שאינם נדרשים להרשאה זו לצורך ביצוע תפקידם.

נכסים ריקים

166. בשל היעדר נהלי עבודה אחידים ואי קביעת קווים מנחים שיש בהם כדי לסייע לעובדים האמונים על מתן הנחת נכס ריק, עובדי השומה לעיתים מאשרים ולעיתים דוחים בקשות דומות של מחזיקים שבנכסיהם נמצא ציוד/חפצים בהיקפים דומים.

167. בהתאם להנחיות הנהלת האגף, לא מתקיימות כלל ביקורות בחלק מהנכסים (נכסי מגורים ועסקים ששטחם עד 100 מ"ר), במטרה לוודא כי אכן מדובר בנכסים ריקים כפי שהצהיר עליהם המבקש והם עומדים בדרישות העירייה לצורך קבלת הנחה. בנוסף, לא מבוצעות ביקורות פתע בנכסים אשר המחזיק בהם טען שהינם ריקים באופן חלקי (כגון חדר ריק במשרד) טרם אישור ההנחה.

כתוצאה מכך ייתכנו מקרים, בהם תאושר לאדם הנחת נכס ריק למרות שלא עמד בדרישות האגף, שכן, לדעת הביקורת במקרים מעין אלו, רק באמצעות ביקורות (במיוחד ביקורות פתע) ניתן לוודא כי הנכסים בגינם מתבקשת ההנחה אכן ריקים ועומדים בדרישות.

168. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שעובדי האגף נוהגים לאשר הנחת נכס ריק מראש לתקופה המקסימלית שניתן לאשר, גם אם הדבר אינו נדרש על ידי בעל הנכס. למעשה, בפועל לא מתבצעת בדיקה עם המבקש על מנת להעריך מהו פרק הזמן בו הנכס צפוי להיות ריק.

הביקורת מציינת, כי אומנם נמסר למבקש להודיע לאגף אם יבצע שימוש בנכס לפני תום פרק הזמן שניתנה לו ההנחה מראש, אך יחד עם זאת, הביקורת מצאה במדגם שטח שערכה, מקרים בהם נכסים אוכלסו והמחזיקים לא הודיעו על כך לעירייה ועל כן זכו לקבל הנחה שלא כדין.

169. לאחר אישור ההנחה, האגף אינו מבצע ביקורות בנכסים, אף לא באופן מדגמי, במטרה לוודא היות הנכסים ריקים. כתוצאה מכך, אין באפשרות האגף לאתר מקרים בהם ביצעו מחזיקים שימוש בנכס לפני תום תקופת ההנחה שניתנה להם מראש.

170. ממצאי הביקורת עולה, כי לעיתים מנהל הארנונה מאשר הנחות רטרואקטיביות למחזיקים שהצהירו בדיעבד שהנכס בו הם מחזיקים היה ריק (נמצא, כי ההנחות הרטרואקטיביות ניתנו לתקופה של חודש עד 6 חודשים לפני מועד הגשת הבקשה לעירייה).

לדעת הביקורת, על אף הסמכות הקיימת לכאורה למנהל האגף, יש טעם לפגם ליתן הנחות רטרואקטיביות בגין נכס ריק (למעט במקרים חריגים במיוחד בהם לא היה ניתן להגיש את הבקשה במועד) היות ולא קיימת אפשרות לאגף לוודא כי אכן הנכס היה ריק ועמד בתנאי ההנחה.



נכסים שאינם ראויים לשימוש

171. בניגוד להוראות החוק, עד לשנת 2012, אישר האגף לפרקי זמן קצובים, הנחות נכס שאינו ראוי לשימוש, למרות שהיה עליו לאשר הנחות ללא הגבלת זמן ולבצע ביקורות בשטח מדי תקופה על מנת לוודא שהנכס לא הפך לראוי לשימוש.

בפרק הממצאים, הציגה הביקורת דוגמה למקרה בו מחזיק בנכס שלא היה ראוי לשימוש, קיבל בניגוד להוראות החוק, הנחת נכס שאינו ראוי לשימוש לתקופת זמן מוגבלת. היות והוא לא הודיע לעירייה בתום התקופה על המשך היות הנכס לא ראוי לשימוש, בוצע שלא בצדק, עיקול על חשבון הבנק שלו ונשלחו אליו דרישות חוב והתראות לפני ביצוע עיקולים נוספים בהוצל"פ במשך כ- 4 שנים.

כמו כן, נמצאו מקרים רבים בהם נתן מנהל האגף פטור לתקופה קצובה ולאחר שלא הגיש המחזיק בקשה נוספת להידוש הפטור, נאלץ האגף לתת הנחות רטרואקטיביות (לפרקי זמן של עד לכשנתיים).

172. בהיעדר נהלי עבודה אחידים ואי קביעת קווים מנחים שיש בהם כדי לסייע לעובדים האמונים על הנושא ליתן הנחת נכס שאינו ראוי לשימוש, עובדי השומה לעיתים מאשרים ולעיתים דוחים בקשות דומות של מחזיקים המבצעים שימוש בנכסיהם שלכאורה אינם ראויים לשימוש (מאחסנים בהם ציוד/חפצים).

173. מהממצאים עולה, כי לעיתים מחלקות השומה העדיפו לאשר הנחות נכס ריק למרות שלדעת הביקורת היה נכון לאשר הנחות בגין נכס שאינו ראוי לשימוש. כתוצאה מכך, הכריח האגף את אותם המחזיקים לנצל הנחת נכס ריק הניתנת לתקופה מוגבלת (לכל תקופת בעלות בנכס) במקום לאשר הנחת נכס שאינו ראוי לשימוש שאינה מוגבלת כאמור.

174. לא נקבעו הנחיות באגף חיובי ארנונה לטיפול ו/או העברת הטיפול בנכסים שאינם ראויים לשימוש ואשר עלולים להוות מפגע סביבתי – בטיחותי או תברואתי. כתוצאה מכך, נציגי האגף המסיירים בשטח ומבחינים במפגעים, אינם נדרשים להתריע על מקרים כאמור.

ממצאי הביקורת עלה, כי גם במקרים בהם בחרו עובדי האגף להתריע על קיומו של מפגע, לא טופל הדבר בשל היעדר הנחיות לכלל העובדים כיצד יש לטפל בדבר.

ועדת ערר

175. ממצאי הביקורת עולה, כי בד"כ חולף פרק זמן רב (כחצי שנה במוצע) מהמועד בו מגיש המחזיק בנכס ערר לוועדת הערר בגין דחיית השגתו ועד למועד בו נדון הערר בפעם הראשונה בוועדה. כתוצאה מכך, נפגם השירות לציבור מחזיקי הנכסים אשר נדרש להמתין זמן רב עד להכרעה בעניינו, ונאלץ להמשיך ולשלם את חובות הארנונה כאילו השגתו נדחתה.



176. ממדגם שערכה הביקורת עולה, כי אחוז גבוהה מהעוררים שהוגשו בנושא נכס ריק או לא ראוי לשימוש התקבלו על ידי הועדה או שהסתיימו בהסכם פשרה בו קיבל המערער את שביקש (בכ- 66% מהמקרים שנבדקו קיבלו המעררים את שביקשו).
לפיכך, לדעת הביקורת קיים חשש כי מנהל האגף נוטה לדחות השגות אשר עליו לקבל ורק במקרים בהם מחזיקי הנכסים פונים לוועדת הערר, בקשתם מאושרת.

המלצות

177. באחריות מנהל אגף חיובי הארנונה בשיתוף עם אגף המחשוב לבחון אפשרות לשדרוג המערכת כך שבאמצעותה יהיה ניתן להפיק דוחות שיסייעו למנהלים באגף לבצע פיקוח ובקרה אחר נאותות מתן הנחות נכס ריק/לא ראוי לשימוש, כדלקמן:

- דוח הכולל את פרטי בעלי הנכסים בעיר.
- דוח הכולל את פרקי הזמן בגינם ניתנו לכל בעל נכס בעיר, הנחות נכס ריק/נכס שאינו ראוי לשימוש. כמו כן, את תקופת ההנחה המצטברת שניתנה לכל אחד מבעלי הנכסים בתקופת הבעלות.
- דוח הכולל את פרטי הגורם אשר הזין את ההנחות הנ"ל במערכת.
- דוח הכולל את ממצאי הביקורים שהתקיימו בכל נכס על ידי חוקרי העירייה ומועדם, ככל שבוצעו.

178. באחריות מנהל אגף חיובי הארנונה בשיתוף עם אגף המחשוב לפעול להסרת ההרשאות להקלדת הנחות ארנונה לעובדי יחידת חיובי המים ולאחר עובדים נוספים אשר קיבלו הרשאות בעבר ויתכן כי כעת אינם עוד זקוקים לכך במסגרת תפקידם.

179. באחריות מנהל אגף חיובי ארנונה בשיתוף עם השירות המשפטי לקבוע נהלי עבודה אשר יכללו קווים מנחים שיהיה בהם כדי לסייע לעובדי האגף האמונים על הנושא, לקבל החלטה מתי יש לאשר הנחת נכס ריק ומתי יש לשלול הנחה מסוג זה.

180. מומלץ לעגן בהנחיות העבודה דרישה לביצוע סיורים, ולו אף מדגמית בנכסי מגורים ועסקים ששטחם עד 100 מ"ר, לפני מתן האישור מראש בגין הנחת נכס ריק. בנכסים בהם לא יבוצע סיור, מומלץ לדרוש ממחזיק הנכס להגיש צילום המעיד על היות הנכס ריק.

181. מומלץ לכלול בהנחיות העבודה דרישה מאת מבקש ההנחה להעריך מהו פרק הזמן בו צפוי הנכס בגינו מתבקשת ההנחה, להישאר במצב ריק.

כמו כן, יש לדרוש מהמחזיק, כתנאי לקבלת ההנחה, להודיע לעירייה מבעוד מועד על כוונה לחדש השימוש בנכס, על מנת שהעירייה תוכל לשלוח נציגים מטעמה לוודא שהנכס נותר ריק כל התקופה מהמועד בו התבקשה ההנחה ועד למועד בו התקבלה ההודעה על השימוש הצפוי.



182. מומלץ שלא לאשר הנחות רטרואקטיביות, אלא במקרים חריגים בהם נבצר מסיבות אובייקטיביות מהמחזיק להגיש את הבקשה במועד. במקרים חריגים אלו, יש לתעד באגף את הנימוקים לאישור.
183. באחריות מנהל אגף חיובי ארנונה בשיתוף עם השירות המשפטי לקבוע נהלי עבודה אשר יכללו קווים מנחים שיהיה בהם כדי לסייע לעובדי האגף האמונים על הנושא לקבל החלטה מתי יש לתת הנחת נכס שאינו ראוי לשימוש ומתי יש לשלול הנחה מסוג זה.
184. באחריות מנהל אגף חיובי ארנונה להסדיר הנחיות עבודה לדיווח וטיפול בנכסים לא ראויים לשימוש אשר מהווים או עלולים להיות מפגע בטיחותי/תברואתי.
185. לאור האחוז הגבוה של העררים שהוגשו והתקבלו על ידי ועדת הערר או בהסכמי פשרה, מומלץ כי הנהלת האגף תבצע ניתוח המקרים בהם אושר הערר על ידי הועדה, על מנת להפיק לקחים ולהקטין בכך את היקף העררים שיוגשו בעתיד במקרים דומים.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ב - התייחסות מינהל הכספים מתאריך 4.1.2015.