



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

ע"ם 4105/09

ע"ם 4198/09

בפני : כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ס' גובראן

המערערת ב-ע"ם 4105/09 : עיריית חיפה

המערערת ב-ע"ם 4198/09 : מדינת ישראל – משרד הפנים

נ ג ד

המשיבה ב-ע"ם 4105/09 וב-
ע"ם 4198/09 : 1. עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה

המשיבה ב-ע"ם 4105/09 : 2. מדינת ישראל - משרד הפנים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים
בחיפה בתיק עת"מ 678/08 שניתן על ידי כבוד השופטת יעל
וילנר

תאריך הישיבה : ד' באדר ב התשע"א (10. 3.2011)

בשם המערערת ב-ע"ם
ע"ד נועה הדרי קירשנר, עו"ד חן רשף : 4105/09

בשם המשיבה ב-ע"ם
ע"ד גיא אלקיים : 4105/09 וב-ע"ם 4198/09

בשם המשיבה ב-ע"פ
ע"ד יוכי גנסין, עו"ד ערין ספדי : 4105/09 והמערערת ב-ע"ם
4198/09

פסק-דין

השופטת מ' נאור :

1. בפנינו ערעורים של משרד הפנים ושל עיריית חיפה על פסק דינו של בית המשפט לענינים מינהליים בחיפה מיום 25.3.2009 (השופטת י' וילנר) בעתירה מינהלית בנושא ארנונה. בפסק הדין נקבע כי העותרת (המשיבה בפנינו) פטורה מתשלום ארנונה עבור שטח "מעון היום" לקשישים שהיא מנהלת.

העובדות וההליכים מושא הערעורים

2. עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה (להלן: העמותה) מנהלת, בין היתר, בית אבות ומרכז יום לקשיש בחיפה. ביום 4.7.2006 שיגרה המחלקה לחיובים בעיריית חיפה (להלן גם: העירייה) הודעה לעמותה בקשר לשני נכסים: נכס המשמש ל"מרכז יום לקשיש" ולבית כנסת וכן נכס המשמש כבית אבות. בקשר לנכס המשמש כ"מרכז יום לקשיש" ולבית כנסת, הודיעה העירייה לעמותה כי "לפנים משורת הדין" פוצל שטח הנכס, כאשר החלק של "מרכז יום לקשיש" פטור מארנונה כ"מעון יום לקשיש". כחודשיים לאחר מכן, ביום 18.9.2006, פנה מינהל הכספים של העירייה לעמותה והודיע כי הגיעה לידי חוות דעת משפטית ממשרד הפנים, בעקבותיה בוטל הפטור מארנונה בקשר למעון היום לקשישים. לפי חוות הדעת, הכוונה בפטור מארנונה ל"מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965" (להלן גם: חוק הפיקוח או חוק הפיקוח על מעונות), אשר מעוגן בסעיף 5(ה)(4) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (להלן גם: סעיף הפטור ופקודת הפטורין בהתאמה), היא רק ל"מעון יום" כהגדרתו בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968. בתקנות אלה "מעון יום" מוגדר כמעון המיועד למקום אכסון לילדים עד גיל 6 למשך שעות היום. ומכאן – כך לפי ההודעה של מינהל הכספים של העירייה – בוטל הפטור שניתן בקשר למרכז היום לקשיש.

3. בעקבות ביטול הפטור פנתה העמותה בעתירה מינהלית לבית המשפט לענינים מינהליים בחיפה (עת"מ 4194/07 בית האבות הספרדי "בית אברהם" נ' עיריית חיפה (לא פורסם, 17.6.2007); להלן העתירה הראשונה). העתירה הראשונה נמחקה מפאת שיהוי. בית המשפט (כבוד סגן הנשיא ג' גינת) קבע כי אין במחיקת העתירה הראשונה כדי למנוע מהעמותה לנקוט צעדים משפטיים לגבי שנות מס מאוחרות יותר. ביום 22.10.2008, לאחר תכתבות עם העירייה בקשר לפטור מארנונה לשנת 2008, פנתה העמותה שוב לבית המשפט לענינים מינהליים, בעתירה המינהלית מושא הערעורים שבפנינו. העתירה הוגשה נגד עיריית חיפה, ובית המשפט לענינים מינהליים הורה על צירופו של משרד הפנים כמשיב נוסף בה.

4. בפסק דינו מיום 25.3.2009, קבע בית המשפט לענינים מינהליים (השופטת י' וילנר) כי לאור העובדה שסעיף הפטור פוטר מארנונה "מעון יום, כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965", ואילו בחוק הנזכר אין הגדרה של "מעון יום" (אלא רק הגדרה של "מעון"), "ברי כי הדברים אינם מתיישבים זה עם זה ומדובר איפוא בתקלה/טעות ברורה על פניה." בית המשפט לענינים מינהליים קבע כי מדובר בטעות טכנית מסוג הטעויות בחקיקה הניתנות לתיקון בידי שופט, כי אחרת "אין כל משמעות להוראת [סעיף הפטור, סעיף] 5ג(ה)(4) לפקודת הפיטורין ולמעשה הוראה זו הינה אות מתה המרוקנת מכל תוכן." בית המשפט קבע כי הוא מתקן את סעיף 5ג(ה)(4) לפקודת הפיטורין כך שלאחר המילים "מעון יום" תופיע שוב המילה "מעון", כך שנוסח הסעיף יהיה: "'מעון יום' – מעון כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965". כך, קבע בית המשפט לענינים מינהליים, תוגשם כוונת המחוקק לפטור מארנונה "מעון" כהגדרתו בחוק, הפועל ביום בלבד. בית המשפט ציין, לשם השוואה, כי הנוסח כפי שתוקן על ידו "זהה לחלוטין לנוסח הקבוע בתקנה 1 לתקנות הפיקוח על המעונות (החזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968" וכי הדבר מחזק את מסקנתו שמדובר בהשמטה מקרית. על כן קיבל בית המשפט לענינים מינהליים את העתירה ופטר את "מעון היום" לקשישים של העמותה מארנונה. בית המשפט לענינים מינהליים דחה את טענת העירייה והמדינה לפיה יש לפרש פטור מארנונה בצמצום ולהכיר בפטור רק נוכח לשון צחה וברורה, בקובעו:

"...טענה זו הינה במישור של 'פעילות פרשנית' של החוק, להבדיל מהמישור של 'פיתוח החוק', כבמקרה שבפנינו. לאחר השלמת החסר כמפורט לעיל, לא מתעורר כל קושי בהבנת הוראת סעיף 5ג(ה)(4) לפקודת הפיטורין, המצריך היזקקות לכללי הפרשנות, וממילא, מדובר בהוראה ברורה."

עוד קבע בית המשפט כי "הצורך בתיקון זה הוא ברור ונדמה כי איש אינו חולק על כך." עיריית חיפה ומשרד הפנים חלקו על כך, וכל אחת מהן הגישה ערעור על פסק הדין.

הטענות בערעורים

טענות עיריית חיפה

5. נקודת המוצא של העירייה היא אותה נקודת מוצא שבפסק הדין של בית המשפט לענינים מינהליים: בית המשפט מוסמך לתקן טעות בחקיקה רק כאשר הסעיף

מוביל לתוצאה אבסורדית שאין הדעת סובלת. אולם, לטענת העירייה, גם ללא "תיקון" בלשון סעיף 5ג(ה) (4) לפקודת הפיטורין, הסעיף אינו בגדר אות מתה, ופרשנותו ללא "תיקון" אינה מובילה לאבסורד. לטענת העירייה, אמנם לשון הסעיף אינה ברורה ובהפניה ל"מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות" יצר המחוקק לכאורה "נתיב ללא מוצא" וברור שנפלה טעות; אולם, לא היתה הצדקה לכך שבית המשפט יפעיל את "הכלי הפרשני הקיצוני ביותר" העומד לרשותו – תיקון החוק. ניתן היה להסתפק בפרשנות תכליתית "רגילה". לטענת העירייה, פרשנות תכליתית של הסעיף מובילה למסקנה שהפטור חל רק על מעון יום לפי תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968, כלומר מעון יום לילדים. העירייה שואלת, כשאלה רטורית, "האמנם לא טמון כל הגיון במתן פטור מוחלט מארנונה למסגרות יומיות לשהיית ילדים דווקא, בדומה לפטור הקבוע בסעיף 5ג(ה) (3) למוסדות חינוך ובתי ספר שבהם מוענק חינוך לילדים עד גיל 18" ובסעיף 5ג(ה) (6) "לילדים ולנוער במצוקה"?

6. בהתאם לעמדתה לפיה די בפרשנות לשון סעיף הפטור ללא תיקונו בידי בית המשפט, פירטה העירייה בערעורה את טענותיה הפרשניות. מבחינה לשונית, מפנה העירייה להגדרת "מעון יום" במילון ספיר, לפיה "מעון יום" הוא "מקום המשמש לשמירה על ילדים קטנים ולטיפול בהם במשך היום, בעוד הוריהם עובדים מחוץ לבית". מוסיפה העירייה וטוענת כי בית המשפט לענינים מינהלים טעה כאשר קבע כי יש למצוא את פרשנות המונח "מעון יום" רק בחוק הפיקוח על מעונות (ולא בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968 שהותקנו מכוחו ולאור חיקוקים נוספים שבהם מוגדר "מעון יום" כמעון לילדים). זאת, כי יש לפרש חוק מס מתוך מגמה ליצור הרמוניה פנימית בתוך חקיקת המס והרמוניה נורמטיבית כוללת.

7. לעירייה טענות גם בשים לב להיסטוריה החקיקתית של סעיף הפטור. בעבר, קבעו סעיפים 4 ו-5 לפקודת הפיטורין פטור מוחלט מארנונה לשורה של סוגי נכסים. סעיף 5 לפקודת הפיטורין, שבגדרו מצוי גם סעיף הפטור בענייננו, הוסף לפקודה בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2003 (להלן: חוק ההסדרים תשס"ג). העירייה טוענת כי ההוראה הכללית שהוצעה בסעיף 5ג המוצע בהצעת החוק לחוק ההסדרים תשס"ג היתה דווקא החלת ארנונה (בשיעור מופחת) על הנכסים המפורטים באותו סעיף על אף הפטור המוחלט שניתן להם בעבר בסעיפים 4 ו-5, כאשר רק לבית כנסת, לכנסיה, למסגד, לבית תפילה אחר ולמקווה הוצע לשמר את הפטור המלא מארנונה. בכך, לטענת העירייה, גילה משרד הפנים את עמדתו שרק שימושים אלה ראויים להיות מוחרגים מחיוב בארנונה אשר תוטל על נכסים שזכו בעבר לפטור מלא. סעיפים

5ג(ה)(3)-(6) לפקודת הפיטורין, אשר מעניקים פטור מלא מארנונה גם למוסדות חינוך, מעונות יום, מקלטים לנשים מוכות ומעונות לילדים ולנוער במצוקה, הוספו להצעת החוק רק לאחר פרסומה ברשומות. העירייה מפנה לפרטיכל ועדת הכספים מהדיון שבו נדון סעיף 5ג(ה): לאחר שהוצג פטור מוצע נוסף לרשימת הפטורים בסעיף, למוסדות חינוך לתלמידים עד גיל 18, אמר ח"כ עופר חוגי "אם אפשר, להוסיף מעונות יום וגני ילדים." הממונה על התקציבים באוצר השיב כי "חינוך גן ילדים כולל גם מעון יום." העירייה טוענת כי פרטיכל ועדת הכספים תומך בטענתה כי תכלית הפטור היתה למעונות יום לילדים בלבד. לטענתה "אין כל צל של ספק כי האפשרות של מעון לקשישים, לא עלתה על דעתם [של משתתפי הדיון], כלל". העירייה מוסיפה ומפנה בתמיכה לטענתה לדברי יו"ר ועדת הכספים בהצגת הצעת חוק ההסדרים לקראת הקריאה השנייה והשלישית, בה אמר "התקבלו הסתייגויות של חברי הכנסת.... ולפיהן יימשך המצב שלפיו לא תשולם ארנונה על-ידי מוסדות חינוך, בתי-ספר, מעונות-יום וגני ילדים".

8. העירייה טוענת כי גם ההקשר החקיקתי תומך בפרשנות לפיה סעיף הפטור מעניק פטור מלא למעונות יום לילדים בלבד. נטען כי המוסדות הפטורים לפי סעיף 4 לפקודת הפיטורין הם מוסדות כגון מוסדות השייכים למדינות זרות, מוסדות דת וצדקה, בתי חולים ובתי יתומים. המוסדות הפטורים לפי סעיף 5 לאותה פקודה הם מוסדות כגון מקומות היסטוריים, בתי קברות, שטחים ציבוריים ומרפאות. המוסדות הפטורים לפי סעיף 5 לפקודה (שבו מצוי סעיף הפטור שבענייננו) הם מוסדות דת וכן בתי ספר בהם מוענק חינוך לילדים עד גיל 18 ומעונות לילדים ולנוער במצוקה. מכאן, לטענת העירייה, יש להסיק שאין בסעיף הפטור, הפוטר מארנונה "מעון יום", כוונה למלוא אוכלוסיית החוסים הרחבה שבהגדרת "מעון" בחוק הפיקוח על מעונות, אשר כוללת ילדים, זקנים, בעלי מום גופני ולוקים בשכלם. כוונת הפטור היתה לגבי מעונות לילדים בלבד.

9. העירייה מוסיפה וטוענת כי ה"תיקון" שערך בית המשפט לעניינים מינהליים לסעיף הפטור, לפיו יוגדר המונח "מעון יום" בסעיף הפטור כ"מעון" בחוק הפיקוח על מעונות, ממילא מוביל לסתירה. זאת, כי לצד החלופה בהגדרת "מעון" בחוק הפיקוח על מעונות כמקום שהייה, קיימת גם חלופה של מעון למגורים הפועל 24 שעות ביממה, וברי שמעון יום אינו יכול להיות כזה. כן טוענת העירייה כי בתיקון שערך הרחיב בית המשפט לעניינים מינהליים את הפטור מארנונה הרבה מעבר למה שהוא עצמו התכוון לעשות. אם כל "מעון" כהגדרתו בחוק הפיקוח ייחשב כ"מעון יום" לפי פקודת הפיטורין, התוצאה לא תהיה רק פטור למעונות הפועלים ביום בלבד, אלא יזכו

לפטור אף מעונות הפועלים 24 שעות ביממה, תוך סתירת תכלית החקיקה, כפי שעולה מתקנות ב"תקנות ההסדרים" המטילות תעריפי חיוב על בתי אבות, דיור מוגן, הוסטל, פנימייה וכל מסגרת אחרת של מגורים דרך קבע (הכוונה ככל הנראה לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007). לחילופין טוענת העירייה כי אף אם מפרשים את סעיף הפטור "המתוקן" כמתייחס רק למעון מסוג "מקום שהייה" ולא למעון מסוג "מקום מגורים", הדבר חוטא לכוונת המחוקק וגורם לפגיעה אקוטית בקופתן של הרשויות המקומיות, שכן הגדרה זו כוללת, בנוסף לכל מקום בו שוהים ילדים עד גיל 14 (כהגדרת "ילד" בחוק הפיקוח) לצורך השגחה, טיפול או קבלת ארוחות, גם כל מקום בו מקבלים ילדים, זקנים, בעלי מום גופני או מום שכלי טיפול סוציאלי או פסיכוסוציאלי.

10. העירייה טוענת כי פרשנות חקיקת מסים אינה פרשנות לטובת הנישום אלא פרשנות תכליתית וכי יש לפרש פטור מארנונה בצמצום ולהכיר בו רק נוכח לשון "ברורה וצחה". נוכח הטענות המפורטות לעיל, לדעת העירייה יש להסיק כי אין פטור מארנונה למעון לקשישים הפועל בשעות היום.

11. לסיכום, טוענת העירייה כי בית המשפט לעניינים מינהליים טעה כאשר הגיע למסקנה כי עליו "לתקן" את סעיף הפטור, ואף טעה בזיהוי תכלית החקיקה שעל פיה הוא תיקן את הסעיף. לטענתה, תכלית החקיקה היא מתן פטור רק למעון יום לפי תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968. לחילופין טוענת העירייה כי אחת היא, מבחינתה, אם מגיעים לתוצאה זו באמצעות פרשנות סעיף הפטור בנוסחו כפי שחוקק (ללא ה"תיקון"), או אם מפעילים את הסמכות השיפוטית לתקן את הסעיף בדרך שונה מזו שבה הלך בית המשפט לעניינים מינהליים: בדרך של מחיקת ההפניה שבסעיף הפטור לחוק הפיקוח על מעונות והותרת המונח "מעון יום" לבדו.

טענות המדינה

12. המדינה טוענת כי עולה מההיסטוריה החקיקתית של פקודת הפיטורין מגמה של צמצום הפטורים מארנונה. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 בוטלה הסמכות של רשויות מקומיות להעניק פטורים באישור השר והפטורים הוגבלו לאלה המוגדרים בתקנות. לאחר מכן, בחוק ההסדרים תשס"ג שבו הוסף סעיף הפטור שבענייננו, נקבע כלל של מעבר משיטת פטור מלא מארנונה (לגופים שזכו עד אותו שלב לפטור), אל שיטה של הטלת ארנונה בשיעור מופחת. כחריג למעבר מפטור להטלת ארנונה בשיעור מופחת נקבע כי הגופים המנויים

בסעיף 5ג(ה) לפקודה (לרבות סעיף הפטור שבענייננו) ימשיכו לזכות לפטור מלא מארנונה. לטענת המדינה, רשימת הפטורים המופיעה בסעיף הפטור היא רשימה מצומצמת שנועדה ליתן מענה לצרכים בסיסיים של חברה קהילתית מאורגנת. הרחבת הרשימה עוד ועוד תוביל לאחד משנים: שחיקת רמת השירותים המסופקים בידי הרשות; או הכבדת הנטל על חלק אחר מתושביה.

13. המדינה טוענת כי בסעיף הפטור הפנה המחוקק לא למעון יום "כהגדרתו" בחוק הפיקוח על מעונות אלא למעון יום "כמשמעותו" באותו חוק, וכי "משמעות" יכולה להימצא בגדרי חוק או בתקנות שהותקנו מכוח אותו חוק. מכאן, ובהעדר הגדרה ל"מעון יום" בחוק הפיקוח, יש לפנות לתקנות שהותקנו מכוחו. בשונה מהעירייה, אשר טוענת כי נפלה טעות בניסוח אך לא טעות בולטת המצדיקה הפעלת האמצעי הקיצוני של תיקון החוק בידי בית המשפט, לטענת המדינה כלל לא נפלה טעות בניסוח הסעיף. לטענתה מדובר ב"ניסוח מושכל" המפנה אותנו להגדרת "מעון יום" שבתקנות שהותקנו מכוח חוק הפיקוח על מעונות. לטענת המדינה, קביעת בית המשפט לפיה "פשיטא" שיש לפנות רק לחוק הפיקוח על מעונות, ללא הסתייעות בתקנות או בשורה של חוקים אחרים המגדירים מעון יום כמעון לילדים, מנוגדת לתכלית החקיקה ויוצרת דיסהרמוניה חקיקתית. לדעת המדינה, ישנן שתי אפשרויות פרשניות: הפניה להגדרת "מעון יום" בחוק הפיקוח – אשר אינה קיימת – או הפניה להגדרת "מעון יום" בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968, כאשר כל אחת משתי האפשרויות משמעותה היא כי לא יינתן פטור למרכז יום לקשישים. לטענת המדינה, לו רצה המחוקק לפטור מארנונה מרכז יום לקשישים, הוא היה עושה זאת באופן מפורש, כפי שהוא הפנה, בתת-סעיף 5ג(ה)(6) לפקודה שנחקק באותו חוק מתקן, למעון "כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנעורות בסיכון ובמצוקה". המדינה טוענת כי תכליתה של ההפניה בסעיף הפטור ל"מעון יום", היא עידוד יציאת אמהות לילדים בגיל הרך לעבודה. מוסיפה וטוענת המדינה כי "לא יכול להיות ספק בדבר למקרא דברי חברי הכנסת, מנסחי החוק, בפרוטוקול הדיון בוועדת הכספים של הכנסת כי, מרכז יום לקשישים אינו מסוג המוסדות אותם שיווה המחוקק לנגד עיניו, שעה שהחליט, בניגוד למגמת הריסון במתן פטורים מארנונה, לפטור מארנונה מוסדות חינוך ובהם מעונות יום לילדים."

14. עוד טוענת המדינה, כי בניגוד לקביעת בית המשפט לענינים מינהליים, אשר מצא חיזוק למסקנתו בכך שהנוסח "המתוקן" של סעיף הפטור "זהה לחלוטין" להגדרה בסעיף 1 לתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968, הגדרות אלה אינן זהות כלל וכלל.

טענות העמותה

15. העמותה – המשיבה בשני הערעורים – טוענת כי אי תיקון הטעות בסעיף הפטור בידי בית המשפט היה מביא לאבסורד; באותה נשימה, טוענת העמותה כי הטעות בסעיף אינה טעות מהותית אלא "חסר טכני" אשר אינו מטשטש את העובדה ש"מעון יום" כמשמעותו בחוק הפיקוח הוא "מעון", אשר פועל ביום. העמותה אף טוענת כי ניתן להגיע לתוצאה שאליה הגיע בית המשפט לענינים מינהליים באמצעות פרשנות, ללא תיקון טעות. לטענת העמותה, כאשר המדינה מדגישה שהפטור בסעיף הפטור הוא למעון יום "כמשמעותו" בחוק הפיקוח ולא "כהגדרתו" בחוק הפיקוח וכאשר היא טוענת כי יש לבחון את מלוא החוק גם בהעדר ה"הגדרה" של "מעון יום" בחוק עצמו, מחזקת המדינה את עמדת העמותה דווקא. המונח "כמשמעותו" אכן רחב מהמונח "כהגדרתו", וניתן, לטענת העמותה, למצוא את המשמעות של "מעון יום" בחוק הפיקוח עצמו גם אם אין בו הגדרה למונח זה. לטענת העמותה, מתוך הגדרת "מעון" בחוק הפיקוח, אשר מפרטת הן מקומות מגורים הן מקומות שהייה, "...נוכל לדעת מהו מעון יום כמשמעותו בחוק", קרי – "מעון" מסוג "מקום שהייה", אשר פועל ביום. כך, לטענת העמותה, ניתן וצריך לתור אחר משמעות המונח "מעון יום" בחוק הפיקוח עצמו – ולא בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968 או בדברי חקיקה אחרים. לטענת העמותה, אין מחלוקת כי "מעון היום לקשישים" שהיא מנהלת הוא "מעון" כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות והוא פועל בשעות היום בלבד.

16. העמותה טוענת שהציטוטים מדיוני ועדת הכספים בהליך חקיקת סעיף 5 לפקודה, שאליהם הפנו המערערות, מתייחסים לא לסעיף הפטור שבענייננו אלא לתת-סעיף אחר בסעיף 5 לפקודה. הציטוטים מתייחסים לטענתה לתת-סעיף העוסק במוסדות חינוך (תת-סעיף 5(ה)(3)), שלגביו צוין בדיון כי מעון יום לילדים עד גיל שש נכנס ממילא לגדר גני ילדים הפטורים מארנונה לפי אותו תת-סעיף). לטענת העמותה, אין היגיון להסיק מציטוטים אלה כי הפטור ל"מעון יום" שבתת-הסעיף בענייננו – שאינו תת-סעיף בענין מוסדות חינוך אלא תת-סעיף שונה – מיועד רק למעון לילדים.

17. העמותה מוסיפה וטוענת כי לשון סעיף הפטור אינה מניחה בסיס כלשהו להנחה כי המחוקק התכוון להעדיף מעון מסוג פלוני הפועל ביום בלבד על פני מעון

מסוג אחר הפועל ביום בלבד. לטענת העמותה, הפניית המדינה לסעיף 5ג(ה) (6) הנזכר, הפוטר מארנונה "מעון" כמשמעותו בהנחיות פנימיות של משרד העבודה והרווחה המצויות במדרג נורמטיבי נמוך מזה של תקנות מכוח חוק, מחזקת אף היא את טענות העמותה. הרי תת-הסעיף האמור מראה כי המחוקק ידע להפנות מפורשות לחקיקת משנה כאשר התכוון לכך, ומכאן שמלשון סעיף הפטור שבענייננו, אשר מפנה ל"חוק הפיקוח" ולא ל"תקנות הפיקוח", ברור שהמחוקק התכוון למשמעות "מעון יום" בחוק ולא בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968.

18. לטענת העמותה, פרשנות סעיף הפטור באופן המבחין בין קבוצות חוסים שונות (ילדים, זקנים וכד') היא אבסורדית ועומדת בניגוד לערכי היסוד של שיטת המשפט, לרבות ערכי הצדק, המוסר, היושר והשוויון. לטענתה, צרכיהם של הקשישים אינם שונים במידתם מצרכיהם של ילדים עד גיל שש, ואין הצדקה להבחין ביניהם.

19. עוד טוענת העמותה, כי כאשר פרשנות חקיקת מסים מוטלת בספק, יש לפרשה לטובת הנישום.

20. בענין הפגיעה הצפויה הנטענת ברשויות מקומיות אם יוכר הפטור למעונות שאינם מעונות יום לילדים, טוענת העמותה כי שיקול זה אינו יכול כשלעצמו להכשיר את פרשנות המערערות. העמותה טוענת כי הפגיעה באוכלוסיה הקשישה שבאי הכרה בפטור ממילא תפגע בכלל הציבור באופנים אחרים ומקבילים, לרבות הישענות יתרה של קשישים על משאבי הציבור לצרכי טיפול וסיוע, כך שאין הגיון או הצדקה למנוע גם מעמותות ללא מטרת רווח המשתתפות בנטל הטיפול בקשיש ליהנות מן הפטור הקבוע למעונות יום.

דיון והכרעה

המסגרת הנורמטיבית – תיקון טכסט חקיקתי בידי בית המשפט

21. כאשר אין מנוס מהמסקנה שנפלה טעות בחקיקה ורק בתנאים מסוימים, רשאי בית המשפט לתקן את הטעות, באמצעות שינוי נוסח החקיקה (ראו: בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש-תע"ל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, פ"ד נח(6) 685, 712 (2004) (להלן: חד"ש-תע"ל); ע"פ 6070/04 שיח נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(6) 76, 90-92 (2005); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ראשון – תורת הפרשנות הכללית 589-607 (1992) (להלן: פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית); ע"א 126/79 פריד נ' ועדת

העדרים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957, פ"ד לד(2) 24, 27 (1979) (להלן: פריד). אולם, על בית המשפט לעשות כל מאמץ סביר להימנע מלהגיע למסקנה שנפלה טעות בחקיקה המחייבת את תיקונה בידי בית המשפט וחלף זאת, למצוא את הפתרון לאתגר שמציב נוסח החקיקה בגדר פרשנותו של הנוסח כפי שנחקק (כאן המקום לציין, כי לעתים מכונה פרשנות הטכסט החקיקתי כפי שנחקק "פרשנות במובן הצר" תוך שתיון טעות בנוסח החקיקה בידי בית המשפט נכלל בגדר "פרשנות במובן הרחב"; לעתים מכונה תיון טעות בידי בית המשפט אמצעי שיפוטי "לבר-פרשני" (ראו פסק דין חד"ש-תנע"ל, וכן פרשנות במשפט - תורת הפרשנות הכללית בעמ' 598); נכנה להלן את פרשנותו של הטכסט החקיקתי לפי נוסחו כפי שהוא נחקק "פרשנות", במובחן מ-"תיון"). ביסוד הכלל בענין מיצוי הניסיון לפטור את הקושיה הפרשנית העומדת בפני בית המשפט באמצעות פרשנות ללא תיון הטכסט החקיקתי בידי השופט, עומד העיקרון החשוב של הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית:

"אילו היה בסמכותנו לתקן את החוק לפי הצעתה המרומזת היתה המערערת זוכה בערעורה, אך אנו, אין לנו סמכות שכזאת. מלאכת החקיקה, לרבות הכנסת תיקונים בדברי חיקוק, מופקדת בידי הרשות המחוקקת, ותפקידה של הרשות השיפוטית היא לפרש חוקים ולא לשנותם. תפקידו של פרשן הוא לגלות את דעת המחוקק, ואותה הוא חייב למצוא, בראש ובראשונה, בדברי החיקוק שהוא מפרשו. אין הפרשן רשאי להוסיף על דברי המחוקק או לגרוע מהם אלא באותם מקרים יוצאי דופן שבהם מביא הנוסח לתוצאה אבסורדית שאין הדעת סובלתה" (פסק דין פריד, בעמ' 27).

רק נוכח "טעות בולטת", כאשר המשמעות הלשונית של הטכסט החקיקתי מביאה לתוצאה ש"אין הדעת סובלת אותה", יתקן השופט את נוסח הטכסט:

"דומה, שהמסורת שלנו מותחת את הגבול – בכל הנוגע לתיקונים שיפוטיים בחקיקה – על-פי אמת המידה של 'הטעות הבולטת', או טעות הגוררת אחריה 'אבסורד', או תוצאה שהיא 'בלתי הגיונית'. כאשר מתקיים התנאי של הטעות הבולטת, מוסמך השופט לתקן את הטעות שנפלה בחוק, או ליתן ללשונו משמעות שהיא יכולה לשאת ולפרש את הטקסט החוקי לאור התיון. מבחן זה מאפשר את תיון הטעות, כפי שהטיעונים השונים התומכים בכך, גורסים.... כאשר הטעות היא בולטת, ההתערבות של השופט בסמכותו של המחוקק היא מועטה. התערבות זו פוגעת באופן מינימלי בשלטון החוק, אך מעטים בלבד מסתמכים על הטקסט המוטעה של החוק, שכן הטעות היא בולטת, וכל אחד מבין שנפל שיבוש המחייב תיון" (פרשנות במשפט – תורת הפרשנות

הכללית, בעמ' 596; ראו גם ע' 598-600 והאסמכתאות (שם).

יובהר, כי "טעות בולטת" כוללת בגדרה גם מצב שבו אמנם ניתן להוציא משמעות לשונית מהטכסט החקיקתי, אולם משמעות זו סותרת באופן ברור את תכלית החקיקה: בית המשפט לא "יתקן" את הטכסט החקיקתי כאשר מדובר -

"...בהוראת חיקוק הניתנת לביצוע ככתבה וכדפוסה בלא שתסוכל או תיפגם מטרתו הכללית של החיקוק ובלא שייפגעו אינטרסים לגיטימיים של מאן דהו; מה שאין כן כשהטעות ברורה בעליל לעין כל ואי-תיקונה...היה מביא לכדי סיכול מטרתו הגלויה של המחוקק או לידי פגיעה של ממש באינטרסים שהוכרו באותו חיקוק...." (על"ע 6/72 סופרין נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ת"א-190, פ"ד כז(2) 125, 128-129 (1973)).

22. אמנם לניסיון לפתור קושיה פרשנית באמצעות פרשנות, ללא תיקון שיפוטי של הטכסט החקיקתי, יש גבול. הפרשנות מוגבלת בידי לשון הטכסט (ראו ב"ש 67/84 תד נ' 19, פ"ד לט(1) 667 (1985), פס' 5 לפסק דינו של השופט א' ברק; בג"ץ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור, פ"ד נ(2) 793, 803 (1996)), ואם אין בנמצא פרשנות קוהרנטית שיש לה עיגון ולו מזערי בטכסט, ישקול השופט לתקן את טכסט החקיקה במקום לפרש אותו. שופטים שונים עשויים להגיע למסקנות שונות בשאלה האם ניתן לפרש את הטכסט או שמא יש מקום לתיקונו (ראו למשל ע"א 403/72 המדך – מרכבי מכוניות ועבודות מתכת בע"מ נ' גרייב, פ"ד כז(1) 423 (1973)). יודגש, עם זאת, כי הבחירה בין פרשנות לבין תיקון אינה בחירה ניטרלית בין שני כלים משפטיים שונים בארגז הכלים השיפוטי. לפני שמגיעים למסקנה שיש מקום לתיקון נוסח חקיקה על ידי בית המשפט, יש למצות תחילה כל אפשרות סבירה לפרש את הטכסט הקיים, כפי שניסח אותו המחוקק. אחרי ככלות הכל – פרשנות משפטית היא מקצועו של השופט. "רוב רובה של העבודה השיפוטית – מעבר לקביעת העובדות – הוא בפרשנותו של טקסט משפטי" (תד"ש-תע"ל, בעמ' 701). על השופט לגייס את כל יכולותיו השיפוטיות בניסיון למצוא דרך סבירה לפרש את הטכסט המשפטי שלפניו. רק לאחר שהוציא השופט מארגז כליו את הכלי האחרון ומצא כי אין מנוס מהמסקנה שהטכסט שבפניו כולל בתוכו טעות שהדעת אינה סובלתה, הוא יערוך תיקון בנוסחו.

23. בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כי ישנה טעות בסעיף 5(ה) (4) לפקודת הפיטורין,

“שאם לא תאמר כן, אין כל משמעות להוראת [הסעיף] ולמעשה הוראה זו הינה אות מתה המרוקנת מכל תוכן. ברי כי נוכח הטעות, לא ניתן יהיה לקיים את הוראת סעיף 5(ה)(4) לפקודת הפיטורין כמות שהוא...”.

האמנם אין כל דרך סבירה לקיים את הסעיף באמצעות פרשנות, ללא “תיקון” סעיף החקיקה בידי בית המשפט? תשובתי על כך בשלילה. אף שפרשנות הטכסט שבענייננו אינה נקיה מקשיים, בשל מלאכת חקיקה הרחוקה מלהיות מושלמת, שעל גלגוליה אעמוד בהמשך הדברים, ניתן לדעתי למצוא משמעות לביטוי “מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות...” וזאת בדרך של פרשנות. אקדים מסקנה לדיון ואומר כי הגעתי לכלל מסקנה שתוצאת פסק הדין נכונה היא והמשיבה זכאית ליהנות מהפטור כפי שסברה גם העירייה מלכתחילה. למסקנה זו יש לדעתי להגיע לא בדרך של תיקון הטכסט אלא בדרך של פרשנות. על כן, אין להתערב בתוצאת פסק הדין (פטור מארנונה למשיבה) אף שנראה לי שיש לדעתי להתערב בהנמקה.

פרשנות תכליתית בדיני מסים

24. מדובר בענייננו בסעיף פטור בדיני ארנונה כללית. ארנונה כללית היא מס (בג”צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע”מ נ’ עיריית קרית אתא, פ”ד מו(1) 793, 805 (1992); בר”ם 7856/06 איגוד ערים אילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה) נ’ מועצה אזורית חבל מודיעין, טרם פורסם, 16.3.2008)). בעבר, נהגו בדיני מסים כללי פרשנות כגון פרשנות דווקנית, דרישה ללשון ברורה על מנת להטיל מס או להעניק פטור ממס, ופרשנות לטובת הנישום (ראו אהרון ברק, “פרשנות דיני המסים”, מיסים – דו ירחון לענייני מיסים יא/4-א, 1-א – 2-א – 5-א (1997) (להלן: פרשנות דיני המסים); ע”א 165/82 קיבוץ חצור נ’ פקיד שומה רחובות, פ”ד ל”ט(2) 70, 75-76 (1985) (להלן: חצור)). כיום, מקובל כי פרשנות החקיקה – לרבות פרשנות חקיקה בדיני המסים – היא פרשנות תכליתית. כפי שחזרנו ופסקנו לאחרונה:

“הלכה ידועה היא כי אין להם לחוקי המסים כללי פרשנות משלהם’ וככל חוק אחר, מתפרשים הם לפי תכליתם (ע”א 165/82 קיבוץ חצור נ’ פקיד שומה רחובות, פ”ד ל”ט(2) 70, 75 (1985)”) (עע”ם 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ’ הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 22 לפסק הדין (טרם פורסם, 30.11.2011) (להלן: אורט ישראל)).

על הפרשן לבחור, מבין האפשרויות הלשוניות העולות מהטכסט החקיקתי, את זו אשר עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה. את תכלית החקיקה למדים מהתכלית

הסובייקטיבית של המחוקק ומהתכלית האובייקטיבית של החקיקה (ראו ע"ם 8360/08 משרד הפנים נ' היברו יוניון קולג' מכוון למדעי היהדות, פסקה 11 לפסק הדין (טרם פורסם, 15.6.2011) (להלן: היברו יוניון קולג')). התכלית האובייקטיבית של החקיקה היא התכלית העולה מהטכסט החקיקתי על רקע עקרונות שיטת המשפט (פרשנות דיני המסים, בעמ' א-5 – א-6; ע"א 2112/95 אגף המכס ומע"מ נ' אלקה אחזקות בע"מ, פ"ד נג(5) 769, 792 (1999), בפסק דינה של השופטת ט' שטרסברג-כהן). "ערכי היסוד של השיטה מתורגמים על-ידי הפרשנות התכליתית לחזקות באשר לתכליתו הכללית של כל חוק וחוק" (אהרן ברק פרשנות תכליתית במשפט 421 (2003)). מדובר בחזקות-תכלית בענינים כגון בטחון, ודאות הרמוניה ועקביות במשפט, ערכים אתיים, מטרות חברתיות, דרכי התנהגות ראויה, זכויות אדם ותחולת החקיקה בזמן (שם, בעמ' 421-427; אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה, שער שישי (1993) (להלן: פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה)). חזקות-תכלית אלה עשויות לעמוד בסתירה זו לזו ולמשוך לכיוונים שונים. חזקת-תכלית היא חזקה בלבד, והיא ניתנת לסתירה בידי חזקות אחרות בדבר תכלית החקיקה, או תכלית סובייקטיבית (פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה, בעמ' 486). בהתנגשות בין תכלית סובייקטיבית לבין חלק מחזקות-התכלית – כגון חזקות-התכלית לפיהן לא ביקש המחוקק לפגוע בזכויות יסוד – חזקת-התכלית ניתנת לסתירה רק נוכח לשון "מפורשת, ברורה וחד משמעית". אולם, המצב שונה בהתנגשות בין חזקת-תכלית בענין זכויות אדם לבין חזקת-תכלית אחרת. במצב אחרון זה, אין דרישה קשיחה ללשון "מפורשת, ברורה וחד משמעית" כדי לסתור את חזקת-התכלית לפיה המחוקק לא ביקש לפגוע בזכויות אדם (פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 494). ישנו הגיון מאחורי הבחנה זו. כאשר התכלית האובייקטיבית ברורה – למשל תכלית בדבר הגנה על זכות יסוד מסוימת – תידרש לשון ברורה על מנת להגיע למסקנה שהמחוקק התכוון (סובייקטיבית) לפגוע בזכות זו. לעומת זאת, במישור שבין חזקות-התכלית לבין עצמן, לעתים קיים מתח בין זכויות יסוד, עקרונות חוקתיים וכד' לבין עצמם (כגון מתח בין כבוד האדם וחופש הביטוי), והאיזון ביניהם הוא פחות "אנכי" מאשר איזון בין עקרונות יסוד חוקתיים לבין הרצון הסובייקטיבי הלכאורי של המחוקק בחוק מסוים.

25. על חזקות-התכלית ו"הנתונים הפרשניים" האחרים בענייננו עוד נעמוד בהמשך, אך אקדים דברים לגבי שתי חזקות-תכלית בדבר זכויות יסוד אשר מתעוררות בפרשנות הוראת פטור ממס: חזקת-התכלית לפיה המחוקק לא ביקש לפגוע בקניין (שם, בעמ' 561-562) וחזקת-התכלית לפיה המחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון (שם, בעמ' 566). מצד אחד, חזקה היא שהמחוקק לא ביקש לפגוע בזכות הקניין של האזרח באמצעות הטלת מס (פרשנות דיני המסים, בעמ' א-9 – א-10). מן הצד האחר, חזקה

היא שהמחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון באמצעות החרגת האזרח מתחולת מס שהוטל. ראו לענין זה דברי השופט מ' חשין ב-בג"צ 6741/99 יקותיאלי נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673 (2001) (להלן: יקותיאלי), (אשר נכתבו בקשר לדרישה ללשון המפורשת, ברורה וחד משמעית), לפיהם –

”...אין המדובר בעקרון פרשנות גרידא – פרשנות במובנו המצומצם של מושג הפרשנות – אלא בעיקרון-של-מהות העוטה על גופו אדרת-של-פרשנות. אכן, עקרון הפרשנות לעניינם של פטור ושל הקלה אינו אלא נגזרת מעיקרון-של-מהות באשר לצורך לקיים שוויון ולמנוע הפליה בעול המוטל על מי שחבים או אמורים להיות חבים במס” (שם, בעמ' 689).

26. החזקה לפיה המחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון אינה קמה בכל מקרה של טענה לפטור ממס. רק אל מול פרשנות אפשרית הפוגעת בשוויון קמה חזקה זו. כאשר קיים שוני רלוונטי, אין פגיעה בשוויון. כפי שכתב השופט מ' חשין בפסק דין יקותיאלי, בנסיבות מסוימות “... נהפוך הוא, יש בה בהקלה [במס] כדי להקל, ולו במעט, על החסר ואי-השוויון שאותו אדם נקלע אליו שלא בטובתו” (פסק דין יקותיאלי, בעמ' 688). כך, כאשר נישום טוען לפטור שאין בו כל הפליה פסולה אלא שוני רלוונטי, החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון אינה רלוונטית.

27. לעתים עומדות זו מול זו החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקניין (בהטלת מס) והחזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון (במתן פטור). מה היחס ביניהן? מצד אחד, יש כאן ענין של דרגת הפשטה: כאשר אדם אינו תוקף את עצם המס שהוטל, אלא את אי-החרגתו מתחולת מס שהוטל, הוא למעשה אינו חולק על כך שהמחוקק התכוון לפגוע בקניין (של הכלל), ושאלת החרגתו מתחולת המס בעת שאחרים משלמים את המס היא שאלה של שוויון (והחזקה שהמחוקק לא התכוון לפגוע בשוויון). מצד שני, אין לכחד כי התוצאה של אי-כניסתו של נישום לגדר פטור היא, בסופו של דבר, הטלת מס ופגיעה בקניין (של הנישום). לכאורה ניתן לטעון שההבדל בין אי-כניסתו של הנישום לתחולת המס ובין אי-יציאתו מתחולת המס באמצעות פטור ממס, אינו אלא הבדל סמנטי: הרי בסופו של דבר, בכל מקרה נתון, השאלה היא אם הנישום הנדון חייב, או לא חייב, במס. אולם זאת, רק לכאורה. מסים, ולעתים אף פגיעות קבוצתיות נוספות בקניינם של אזרחים, נדרשים על מנת לקיים מדינה. מס אינו, כשלעצמו, בלתי-חוקתי אלא מוצדק וראוי (פסק דין חצור, בעמ' 76). על רקע האמור, אמנם חזקה על המחוקק שלא ביקש לפגוע בקניין בהטלת מס על הכלל, אולם, אם אמנם ביקש

המחוקק לפגוע בקניין בהטלת מס על הכלל, חזקה שביקש לעשות זאת לכל קבוצת-השוויון וכי הוא לא ביקש לפטור נישום ללא שוני רלוונטי מהחבות במס.

28. לצד קביעות חד משמעיות בפסיקת בית המשפט זה לפיהן בעידן הפרשנות התכליתית אין לפרש חקיקת מסים בפרשנות דווקנית או מצמצמת ושאין משמעות לדרישה ללשון ברורה לצורך הטלת מס ופטור ממס (השופט א' ברק בפסק דין חצור, בעמ' 75-76), נראה כי כללים אלה חזרו אלינו בצורה מסויימת במסגרת הפרשנות התכליתית – אך זאת, בעוצמה פחותה. כללי פרשנות גורפים וחותרים אלה לא נעלמו כליל, אלא לבשו לבוש צנוע יותר וחזרו כעקרונות וכשיקולים במסגרת הפרשנות התכליתית. אם בעבר היה כלל לפיו אין פטור ממס ללא לשון ברורה, היום העדר לשון ברורה אינו גוזר מסקנה שאין פטור ממס, ובית המשפט מפרש את הלשון הבלתי ברורה פרשנות תכליתית. כך, למשל, ב-ע"מ 10673/05 מכללת הדרום, עמותה לקידום החינוך הגבוה באשדוד נ' מדינת ישראל – משרד הפנים (לא פורסם, 31.12.2007) (להלן: מכללת הדרום), הדרישה ללשון ברורה מאוזכרת בפסקה ו(2) לפסק הדין; אולם, כאשר הגיע חברי השופט א' רובינשטיין למסקנה שלשון הוראת הפטור שנדונה שם אינה ברורה (פסקה ז(11) לפסק הדין), הוא לא קבע כי העדר הבהירות הלשונית גוזר את דינה של הטענה לפטור, אלא קבע כי הפרשנות תיערך לפי כללי הפרשנות התכליתית (שם, פסקה ט(2), ראו גם פסקה ז(2)). כך גם בפרשת היברו יוניון קולג': לאחר שהשופט י' עמית ציין את הדרישה ללשון "צחה וברורה" לפטור מארנונה, תוך הפניה, בין היתר, לפסק דין יקותיאל (סעיף 13 לפסק דין היברו יוניון קולג'), כאשר הגיע למסקנה שלשון הוראת הפטור שנדונה שם תומכת בעמדות שני הצדדים, הוא לא קבע שהעדר לשון ברורה וצחה גוזר את דין הטענה לפטור מארנונה, אלא כי "... נצמד אף אנו בדרכו של השופט רובינשטיין בענין מכללת הדרום, ונפנה לפרשנות התכליתית של המונח...". (סעיף 15 לפסק הדין; ההדגשה הוספה). ראינו לעיל, כי הכלל בענין לשון ברורה חזר אלינו, בפרשנות תכליתית (כאשר תחולתו מוגבלת למצב של סתירה בין תכלית סובייקטיבית לבין חזקת-תכלית בדבר זכויות יסוד). גם הכלל בענין פרשנות מצמצמת של חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד חזר אלינו, הפעם לא ככלל (חותך) אלא כעקרון (נשקל) בפרשנות תכליתית (פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה, בעמ' 553-561; אהרון ברק, פרשנות דיני המסים, בעמ' א-11 ו-א'12). בהתאם לאמור, ב-בר"מ 4832/07, רכבת ישראל בע"מ נ' מנהל הארנונה – מועצה איזורית דרום השרון (טרם פורסם, 22.2.2010) (להלן: רכבת ישראל), שגם בו מופיעים הכללים מפסק דין חצור ויקותיאל גם יחד, פירש השופט ע' פוגלמן פרשנות תכליתית, וזאת תוך אזכור הדרישה ללשון ברורה במסגרת השיקולים לגיבוש התכלית האובייקטיבית של החקיקה (פס' 13, שם).

מן הכלל אל הפרט: פרשנות הוראת הפטור שבענייננו

לשון סעיף הפטור

29. נקודת ההתחלה של מסע הפרשנות שלנו היא במישור הלשוני. סעיפים 4 ו-5 לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פטורין), 1938 – היא פקודת הפטורין – קובעים פטור מארנונה כללית, בתנאים מסוימים, עבור שורה של סוגי מוסדות. סעיף 5 לפקודה הוסף לפקודה במסגרת חוק ההסדרים תשס"ג. תתי-סעיפים (א) עד (ד) לסעיף 5 לפקודה קובעים כי על אף הפטורים מארנונה המעוגנים בסעיפים 4 ו-5 לפקודה (והאמור בכל דין), תחול על השימוש בנכסים המפורטים בסעיפים 4 ו-5 ארנונה בשיעורים מופחתים; כן מסדירים תתי-סעיפים הללו תשלום אגרות ותשלומים נוספים בקשר לנכסים אלה.

30. בשנת 2008, השנה הרלוונטית לעתירה שבענייננו, קבע סעיף 5(ה) לפקודה:

....	הטלת
(ה) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד	ארנונה
(ד), לא תוטל ארנונה כללית או אגרה על	על נכסים
שטח נכס המשמש לאחד מאלה:	לפי
	סעיפים 4
	5-1

(1) בית כנסת, כנסיה, מסגד או בית תפילה אחר, והכל לגבי השטח המשמש לצורכי תפילה ואשר אין בו פעילות עסקית;

(2) מקווה;

(3) מוסד חינוך מוכר כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מוסד חינוך כמשמעותו בסעיף 5 לחוק האמור ובית ספר כמשמעותו בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, שחל עליו החוק האמור, שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מ-10 תלמידים ושניתן בו חינוך גן ילדים, חינוך יסודי וחינוך על יסודי לתלמידים עד גיל 18 שנים, והכל אם אינו למטרות רווח ולגבי השטח המשמש לחינוך או ללימוד כאמור ואשר אין בו פעילות עסקית;

(4) מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965; (5) מקלט לנשים מוכות כהגדרתו בחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954;

(6) מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה; לענין זה, "תע"ס" – הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה (תקנון לעבודה סוציאלית – תע"ס), כתוקפן מזמן לזמן, המצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של המשרד האמור.

(7) מבנה המוחזק בידי תנועת נוער ששר התרבות החינוך והספורט אישר כי לפי המבחנים לצורך תמיכה, קיבלה תנועת הנוער בשנת כספים שקדמה לשנה שלגביה לא מוטלת ארנונה כללית לפי הוראות סעיף קטן זה תמיכה, ובלבד שעיקר שימושו של המבנה הוא לקיום פעילויות לחניכי אותה תנועה כפי שמקובל לקיימן על ידי תנועות נוער; לענין פסקה זו, "מבחנים לצורך תמיכה" – מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לתמיכה בתנועות נוער.

(8) מדרשה תורנית ציונית ליהדות וללימודי ארץ ישראל ששר החינוך אישר לפי כל המבחנים לצורך תמיכה, קיבלה תמיכה בשנת הכספים שקדמה לשנה שלגביה לא מוטלת ארנונה כללית לפי הוראות סעיף קטן זה; לענין פסקה זו, "מבחנים לצורך תמיכה" – מבחנים לצורך תמיכה של משרד החינוך במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לתמיכה במדרשות תורניות ציוניות ליהדות וללימודי ארץ ישראל.

31. עולה מהרישא לסעיף ג(ה) לפקודה, לפיה "על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד), לא תוטל ארנונה כללית או אגרה על שטח נכס המשמש לאחד מאלה" כי

הנכסים המופיעים בהמשך הסעיף זוכים לפטור מארנונה כללית ומאגרה. סעיף 5ג(ה)(4) לפקודה, סעיף הפטור שבענייננו, מפנה ל"מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות...". זהו הביטוי הטעון, בענייננו, פרשנות. המונח "מעון יום" אינו מופיע בחוק הפיקוח. עם זאת, מופיע בחוק זה הביטוי "מעון". "מעון" מוגדר בחוק הפיקוח כ-

"מקום המשמש, או הנועד לשמש, כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני, או ללוקים בשכלם, והכל כשהם מחוץ למשפחתם, או מוסד כמשמעותו בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993, המשמש או שנועד לשמש לטיפול (להלן – חוסים)".

מהגדרה זו של "מעון" שבחוק הפיקוח עולה כי מעון יכול להיות בין השאר מקום לילדים או לזקנים. עוד עולה כי ישנם שני סוגים של מעון: מקום המשמש למגורים ומקום המשמש לשהייה. "מקום שהייה" מוגדר בחוק הפיקוח כדלקמן:

"מקום שהייה" – אחד מאלה:
 (1) מקום בו מקבל חוסה טיפול
 (2) מקום בו שוהה ילד לצורך השגחה, טיפול או קבלת ארוחות, למעט מוסד רפואי."

"טיפול" מוגדר בחוק הפיקוח כ"טיפול סוציאלי או פסיכוסוציאלי".

32. בסעיף הפטור שבענייננו, הפנה המחוקק, בחקיקה ראשית, ל"משמעותו" של "מעון יום" בחוק הפיקוח. לאור הכלל עליו עמדנו לעיל – מיצוי כל אפשרות למצוא פרשנות סבירה לדבר החקיקה בנוסחו כפי שנחקק (במקום לתקנו באופן שיפוטי), השאלה שבפנינו אינה אם ניסוח החוק הוא ניסוח מוצלח (בניגוד לטענת המדינה הניסוח רחוק מלהיות מוצלח או "מושכל"); השאלה היא אם יש דרך סבירה להבין מחוק הפיקוח מה משמעותו של המונח "מעון יום". נראה לי כי במישור הלשוני ניתן לחלץ משמעות סבירה למונח "מעון יום" מהוראות חוק הפיקוח. אבאר.

33. מהמונח "מעון יום", כאשר הוא עומד מול הוראות חוק הפיקוח, עולה, לכאורה, כי מדובר במעון הפועל ביום. ההגדרה של המונח "מעון" בחוק הפיקוח מבחינה בין מעון הפועל 24 שעות ביממה (מעון מסוג "מקום מגורים") לבין מעון שאינו למגורים (מעון מסוג "מקום שהייה"). עולה, אם כן, פרשנות אפשרית לפיה

"מעון יום" כמשמעותו בחוק הפיקוח הוא "מעון" מסוג "מקום שהייה" הפועל בשעות היום בלבד.

34. פרשנות לשונית זו, לפיה "מעון יום" "כמשמעותו" בחוק הפיקוח הוא מקום שהייה הפועל בשעות היום בלבד, היא פרשנות לשונית סבירה. ודוק: לא מדובר בסעיף הפטור שבענייננו, בהפניה לחוק שאין בו כל "נקודת ארכימדית" שבה ניתן להיאחז על מנת לברר את המשמעות של המונח מושא ההפניה; סעיף הפטור לא הפנה, לדוגמה, ל"מעון יום" כמשמעותו בחוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, תשי"ט-1959, חוק שאינו קשור כלל למעונות. המחוקק הפנה לחוק שכל כולו "מעונות", כאשר ההגדרה בו ל"מעון" מבדילה מפורשות בין מעון שהוא למגורים (ולכן פועל, בהגדרה, סביב השעון) לבין מעון שאינו כזה. התשובה לשאלה מהו, אם בכלל, מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, אינה כי לא ניתן למצוא תשובה. התשובה היא ש"מעון יום" כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות הוא מעון מסוג מקום שהייה הפועל במשך היום בלבד, וזאת בין אם מדובר במעון לילדים ובין אם מדובר במעון לזקנים.

35. ודוק: ההפניה בסעיף הפטור אינה למעון יום "כהגדרתו" בחוק הפיקוח, אלא למעון יום "כמשמעותו" בחוק הפיקוח. אמת, כל אחד משני המונחים הללו מופיע בהפניות בחקיקה, בדרך כלל, כאשר מושא ההפניה הוא "הגדרה". אולם, אין בכך כדי למנוע פרשנותו של מונח פלוני בדרכים שונות בהוראות חקיקה שונות:

"לא פעם נתקלים אנו במצבים בהם נותן בית המשפט לאותו מונח, כאשר מופיע הוא בחיקוקים שונים, ולפעמים אפילו בסעיפים שונים של אותו חיקוק, פרשנות שונה. זאת בהתחשב בהקשר המיוחד בו נעשה שימוש באותו מונח. ראו לעניין זה דבריו הבאים של השופט י' כהן בע"א 480/79 חברת א' טרגר להשקעות ולבנין בע"מ נגד גובה המכס, ירושלים [פ"ד לה (2) 303] בעמ' 306:

'כידוע, אחד מכללי הפרשנות הוא שביטוי מסוים יכול להתפרש בצורות שונות בחיקוקים שונים, וזה בהתאם למטרת כל חיקוק וחיקוק, הקשר הדברים שבו מופיע הביטוי ומבחינים שונים אחרים'" (בג"ץ 6032/94 רשת – חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד נא (2) 790, 808, 809 (1997)).

ענייננו כמבואר במיצוי כל אפשרות סבירה לקיים את נוסחו של המחוקק ולכן השאלה היא אם אנו חייבים לפרש את המונח "כמשמעותו" כך שבלי שקיימת הגדרה

למונח "מעון יום" בחוק הפיקוח, לא ניתן יהיה למצוא את "משמעות" המונח בחוק זה בדרך אחרת, והמסקנה הבלתי נמנעת תהיה שסעיף הפטור שבענייננו הוא אות מתה. צודקת המדינה בטענתה שמבחינה מילולית המילה "כמשמעותו" רחבה יותר מהמילה "כהגדרתו", ובעבר, לא פסל בית משפט זה את האפשרות שתהיה נפקות פרשנית להבדל בין שני המונחים (פסק דין שיח הנזכר, בעמ' 89; בית המשפט הבהיר שם כי ההבחנה בין "כהגדרתו" לבין "כמשמעותו" היא "לגיטימית", אם כי לא היתה להבחנה זו נפקות בהקשר הספציפי שנדון שם). בענייננו, יש לדעתי ליתן נפקות להבדל בין "הגדרה" לבין "משמעות", שכן בחוק הפיקוח אין "הגדרה" של "מעון יום", אך ניתן עדיין, באופן סביר, להבין מהי משמעותו של "מעון יום" מעיון בהוראות חוק זה.

36. אפשרות לשונית אחרת היא לפרש את המונח "בחוק הפיקוח", בהפנייה ל"מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח..." ככולל, בגדר המונח "בחוק הפיקוח..." גם את התקנות אשר הותקנו בפועל מכוחו. ראינו כי בחוק הפיקוח אין הגדרה ל"מעון יום". לעומת זאת בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח-1968 קיימת הגדרה של "מעון יום": "מעון כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, המיועד למקום אכסון לילדים עד גיל 6 במשך שעות היום". ייתכן והמונח "בחוק" מסוגל, תיאורטית, לשאת משמעות הכוללת גם תקנות שהותקנו לפי החוק. אולם, מול הכלל המאפשר פרשנות שונה של אותו מונח בחוקים שונים עומדת שורה ארוכה של פסקי דין וסעיפי חקיקה ראשית וחוקי יסוד בהם המונח "בחוק" משמעו בחוק בלבד, ולא בתקנות לפיו (ראו ברוך ברכה משפט מינהלי כרך שני 108-110, ה"ש 18 (1996)); זאת, לעומת הביטוי "לפי חוק", שבמקרים מסוימים – והדוגמה המוכרת היא פסקאות ההגבלה בחוקי יסוד – מובחן מהביטוי "בחוק", ואילו במקרים אחרים כולל גם תקנות לפי החוק וגם את החוק עצמו – ראו סעיפים 9 ו-1 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981).

המונח "מעון יום" בהקשרים אחרים

37. המדינה הפנתה, בכתב התשובה לעתירה המינהלית, להגדרת "מעון יום" במילון ספיר 591 (מהדורה שניה, 1997): "מקום המשמש לשמירה על ילדים קטנים ולטיפול בהם במשך היום, בעוד הוריהם עובדים מחוץ לבית..." (ההדגשה הוספה). במספר מילונים נוספים לא קיים כלל ערך "מעון יום". בדיון בהצעת חוק הפיקוח על מעונות, כבר בשנת תשכ"ד, הזכירה ח"כ רות הקטין "מעון יום" לילדים מפגרים (ד"כ 40, 1808 (התשכ"ד); ההדגשה הוספה). לעומת זאת, חיפוש פשוט באינטרנט מעלה תוצאות רבות גם לערך "מעונות יום לקשישים". כך, באתר הלשכה המרכזית

לסטטיסטיקה, ממנו עולה כי כבר בתחילת שנות ה-90 של המאה שעברה ערכה הלשכה סקר הוצאות משפחה אשר כלל את נושא ההוצאות בגין "מעונות יום לקשישים" (ראו www.cbs.gov.il/briut/122.htm). המושג "מעון יום לקשיש" מופיע לעתים גם בפסיקה (ראו ת"פ (רמ') 1324/96 מדינת ישראל נ' בן ארי (לא פורסם, 6.4.1998); ד"מ (ת"א) 7977/05 אטיאס נ' א.ש. אינשור סוכנות לביטוח בע"מ (לא פורסם, 25.6.2006)).

באתר האינטרנט של משרד הרווחה מצוין, ברשימת מוסדות פרטיים לטיפול בנפגעי סמים (עפ"י רישוי), לפי חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993 (חוק אשר מוזכר בהגדרת "מעון" שבחוק הפיקוח על מעונות), "מעון יום פסיכיאטרי לתחלואה כפולה + מועדון תעסוקתי – אשדוד" (ראו <http://www.molsa.gov.il/Populations/Distress/Addictions/PrivateInstitutionsList/Pages/PrivateInstitutesTables.aspx>). מדוגמאות אלה עולה כי המונח "מעון יום" אינו נוגע בהכרח למעון יום לילדים.

כאמור, המדינה הפנתה בענייננו לתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), התשכ"ח-1968, המגדירות "מעון יום" כמעון לילדים. תקנות אלה הותקנו מכוח חוק הפיקוח על מעונות (שבו כאמור לא מופיע המונח "מעון יום" ואילו ההגדרה "מעון" שבו אינו מוגבל למעון לילדים). לדעתי אין ללמוד מההגדרה המופיעה בתקנות אלה כי "מעון יום" כמשמעותו בחוק בהכרח נועד דווקא לילדים ולא לזקנים. כשם שמחוקק המשנה התקין תקנות מכוח חוק הפיקוח על מעונות אשר מגדירות (לצורך אותן תקנות) "מעון יום" כמעון לילדים הפועל ביום, יכול היה מחוקק המשנה להתקין מכוח חוק הפיקוח גם תקנות הנוגעות למעונות יום לקשישים ("זקנים" בלשון החוק) אשר יגדירו (לצורך אותן תקנות) "מעון יום" כמעון לזקנים הפועל ביום. אכן, החוק והתקנות קיימים כבר למעלה מארבעים שנה. מחוקק המשנה לא התקין עד כה תקנות בדבר מעונות יום לקשישים או לכל אוכלוסיה אחרת שאיננה ילדים. תקנות כאלה לא הותקנו עד כה, אך הסמכות להתקין תקנות כאלה גם לגבי מעונות לקשישים – קיימת.

העולה מן האמור עד כה הוא כי הביטוי "מעון יום" כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות יכול להתייחס, מבחינה לשונית, הן למעון מסוג "מקום שהייה" לילדים והן למעון מסוג "מקום שהייה" לזקנים. לדעתי גם בחינת תכלית סעיף הפטור תוביל למסקנה שהפטור אינו מוגבל למעון לילדים. אקדים ואומר כי ניסיון לבחון את הכוונה הסובייקטיבית (התכלית הסובייקטיבית) של המחוקק יוביל אותנו למבוי סתום. לעומת זאת, בחינת התכלית האובייקטיבית תביא לדעתי למסקנה שהפטור שבסעיף הפטור אינו מוגבל למעון יום לילדים בלבד.

הכוונה הסובייקטיבית

38. עתה נפנה את מבטנו, בתחילת שלב החיפוש אחר התכלית שבבסיס סעיף הפטור, אל הקשרו החקיקתי הרחב יותר (פקודת הפיטורין וסעיף 5ג שבה, שבמסגרתו מופיע סעיף הפטור). תכליתה המקורית של פקודת הפיטורין היתה לפטור מוסדות מסוגים שונים מארנונה כללית. תכלית סעיף 5ג לפקודה, אשר הוסף לפקודה בתיקון שבחוק ההסדרים תשס"ג, היתה לעבור משיטה של פטור מלא לשיטה של חיוב בארנונה בשיעור חלקי. תכלית זו עולה בבירור מהמנגנון שקבע אותו סעיף, לפיו, על אף הפטורים שניתנו בסעיפים 4 ו-5 לפקודה, תחול על מוסדות אלה ארנונה בשיעורים חלקיים. היא עולה בבירור גם מדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים שבמסגרתו נחקק סעיף 5ג (הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002, ה"ח 18, 18-19 (הצעה לתיקון עקיף בפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פטורין), 1938). תכליתו של תת-סעיף 5ג(ה) היא לשריין בכל זאת פטור מלא מארנונה עבור סוגי מוסדות מסוימים, אף שכלל המוסדות שהיו הפטורים יחויבו בארנונה בשיעורים חלקיים.

39. תכלית זו שבבסיס תת-סעיף 5ג(ה) לפקודה – הבטחת פטור מלא למוסדות המצוינים בו על אף המעבר הכללי מפטור מלא לחיוב בשיעור ארנונה חלקי – היא תכלית ברמת הפשטה גבוהה יחסית. ברמת הפשטה נמוכה יותר, נשאלת השאלה מדוע ביקש המחוקק להעניק פטור מלא, על אף המעבר הכללי מפטור מלא לחיוב בשיעור חלקי, דווקא למוסדות המופיעים בסעיף 5ג(ה)? האם יש ביניהם מכנה משותף? בניסיון להשיב על שאלה זו, נתחיל מהצעת החוק שפורסמה במסגרת חקיקת חוק ההסדרים תשס"ג. כפי שצוין לעיל, סעיף 5ג(ה) המוצע להצעת החוק שפורסמה לפני הקריאה הראשונה, כלל, כמוסדות אשר יזכו לפטור מלא, רק בתי תפילה שאינם משמשים לפעילות עסקית ומקואות. דברי ההסבר להצעת החוק "שותקים" לחלוטין בשאלת הסיבה להמשך הפטור המלא למוסדות אלו. אילו סעיף 5ג(ה) היה נחקק בסופו של דבר כפי נוסחו בהצעת החוק לקראת הקריאה הראשונה, ניתן היה לקבוע כי תכליתו היא שרק למוסדות דת יינתן פטור מלא מארנונה. אולם, לא כך התגלגלו הדברים. במסגרת הדיונים בהצעת חוק ההסדרים בוועדת הכספים, הוספו לרשימת מוסדות הדת שבסעיף 5ג(ה) גם מוסדות חינוך, מקלטים לנשים מוכות, מעונות לנוער בסיכון וכן המוסדות שבענייננו, "מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-

1965". אלמלא הצרוף של מקלטים לנשים מוכות לרשימת המוסדות שהוספו בדיוני הוועדה, ניתן היה לחשוב כי המחוקק הוסיף לתכלית בענין מוסדות דת תכלית נוספת – מוסדות לילדים ונוער. בהתאם לכך ניתן היה לקבוע – כטענת המערערות – שהתכלית בבסיס "מעון יום" היא לפטור רק מעון יום לילדים ולא מעון יום לזקנים. אולם, נוכח רשימת המוסדות שנכללה בסופו של דבר בסעיף 5ג(ה), הכוללת גם מקלטים לנשים מוכות, נראה כי המכנה המשותף שניתן לזהות בין סוגי המוסדות המופיעים ברשימה לצד "מעון היום" מושא ענייננו ומוסדות דת וחינוך, הוא מוסדות למען אוכלוסיות הזקוקות לסיוע, על פי הרשימה שפורטה. תכלית רחבה זו אינה מסייעת לפתרון השאלה האם מדובר גם במעון יום לקשישים. לא ניתן, בפרשנות לפי המכנה המשותף הרחב ברשימת הפטורים, להכריע את השאלה הפרשנית הדרושה הכרעה.

40. אף אין בטענות המערערות לגבי דברים שנאמרו בוועדת הכספים בדיון בהצעת החוק שבה הוסף סעיף 5ג לפקודה (לרבות סעיף הפטור שבענייננו) כדי לזהות תכלית ממוקדת יותר מאשר פטור למוסדות דת, למוסדות חינוך ולמוסדות התומכים באוכלוסיות הזקוקות לסיוע. כפי שצוין לעיל, עולה מפרטיכל ועדת הכספים כי לאחר שתוספת מוצעת לסעיף 5ג(ה) המוצע הוצגה כפטור מארנונה למוסדות חינוך לתלמידים עד גיל 18, אמר ח"כ עופר חוגי "אם אפשר, להוסיף מעונות יום וגני ילדים", והממונה על התקציבים באוצר השיב כי "חינוך גן ילדים כולל גם מעון יום". המערערות טוענות כי בדברים אלה יש כדי לתמוך בטענתן כי תכלית הפטור היתה למעונות יום לילדים בלבד. העמותה, לעומת זאת, טוענת כי הדברים שנאמרו בוועדת הכספים בענין "מעונות יום" התייחסו לא לסעיף הפטור שבענייננו – פטור ל"מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות..." – אלא לסעיף פטור אחר, בענין מוסדות חינוך. לכאורה – על דרך אינדוקציה כפי שיפורט – צודקת העמותה בטענה שדברי ח"כ חוגי ושל הממונה על התקציבים בפרטיכל זה בענין "מעונות יום" לא התייחסו כלל לסעיף הפטור שבענייננו, אלא לתת-סעיף אחר בסעיף 5ג(ה). מדובר בסעיף מוצע 5ג(ה)(3), הדן במוסדות חינוך, שנוסחו היה דומה או זהה למצוטט מתוך החוק לעיל (למעט המלים "מוסד חינוך כמשמעותו בסעיף 5 לחוק האמור" שהוספו בתיקון מאוחר יותר; ראו פרוטוקול ישיבה מס' 456 של ועדת הכספים, הכנסת ה-15, 19.12.2002). עולה, לכאורה, מהפרטיכל, כי סעיף הפטור בענייננו בדבר "מעון יום" הוסף להצעת החוק דווקא במסגרת הסתייגות של ח"כ אורית נוקד. מהפרטיכל עולה כי יו"ר ועדת הכספים סירב לאפשר שינויים לנוסח תת-סעיף מוצע 5ג(ה)(3) העוסק במוסדות חינוך (שם, בעמ' 20) וכי הסתייגות הנוספת היחידה אשר נתקבלה בקשר לסעיף 5ג(ה) כולו היתה הסתייגותה של ח"כ נוקד (שם, בעמ' 20-23). אמנם ה"דיון" בהסתייגותה של ח"כ נוקד הסתכם בחמש מלים – "זה לגבי מעון לנשים מוכות" (שם,

בעמ' 22). הפטור בענין מקלט לנשים מוכות מעוגן בתת סעיף 5ג(ה) (5) לפקודה, אולם, לאור העובדה שלא אושרה כל הסתייגות אחרת בקשר לסעיף 5ג(ה) כולו, הדעת נותנת שאף תת-הסעיף שבענייננו – תת סעיף 5ג(ה) (4) בענין "מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח על מעונות" – וכן תת סעיף 5ג(ה) (6) בענין מעון לנוער בסיכון – מקורם בהסתייגות זו. כאמור, הדברים שצוטטו מתוך פרטיכל ועדת הכספים לפיהם "מעונות יום" כלולים בגני ילדים, התייחסו לכאורה לא לתת-הסעיף שבענייננו (תת סעיף 5ג(ה) (4)), אלא לתת-סעיף אחר (תת סעיף 5ג(ה) (3) שעניינו מוסדות חינוך). כך, לכאורה, הדברים שצוטטו מפרטיכל ועדת הכספים המקשרים בין "מעון יום" לבין ילדים דווקא, אינם קשורים לסעיף הפטור שבענייננו (ולכל היותר נטען בידי הממונה על התקציבים, בדיון בתת הסעיף הדין בחינוך, כי מעון יום לילדים נכלל בגדר גני ילדים).

41. אכן, רושם שונה עולה מדברי יו"ר ועדת הכספים בקריאה השניה והשלישית. אפשר להבין מדברים אלה כי הוספת "מעונות-יום" שייכת דווקא לקטגוריה של מוסדות חינוך:

"פרק הרשויות המקומיות: התקבלו הסתייגויות של חברי הכנסת רביץ, חוגי, זאב, מלול, סבן, אמנון כהן, פרץ, וגם שלי ושל גפני, ועוד חברי כנסת, ולפיהן יימשך המצב שלפיו לא תשולם ארנונה על-ידי מוסדות חינוך, בתי-ספר, מעונות-יום וגני ילדים. התקבלה הסתייגות של חברת הכנסת אורית נוקד לגבי מקלטים לנשים מוכות ומעונות לנערות במצוקה ולילדים בסיכון" (ד"כ התשס"ג 10305).

42. אף אחד מן הצדדים בערעורים שבפנינו לא הפנה לנוסחן של ההסתייגויות שהוגשו, כך שאין בידי להכריע בוודאות אם תת-הסעיף שבענייננו, בענין "מעון יום", הוסף במסגרת הסתייגותה של ח"כ נוקד או שמא בהסתייגות בקשר למוסדות חינוך, וממילא לא ניתן ללמוד מהסברים כתובים שהתלוו להסתייגויות אלו, ככל שהיו כאלה כאמור. בין כך ובין כך – באותם חלקים של ההיסטוריה החקיקתית העומדים בפנינו, עליהם עמדנו לעיל, אין כדי לקדם את בירור השאלה מהי תכלית רשימת הפטורים בסעיף 5ג(ה), או מהי באופן ספציפי התכלית של סעיף 5ג(ה) (4) בענין "מעון יום", מעבר לזיהוי של תכלית של פטור למוסדות דת, מוסדות חינוך ומוסדות המטפלים באוכלוסיות הזקוקות לסיוע.

43. קשה שלא להעיר כי הוספת מוסדות שונים שלא נזכרו בהצעת החוק לסעיף 5ג(ה) במסגרת דיוני וועדת הכספים, יצרה חקיקה לא אלגנטית, אם לנקוט לשון המעטה. כפי שפורט לעיל, המנגנון של סעיף 5 לפקודה הוא קביעה כי המוסדות הפטורים מארנונה לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה יחויבו בארנונה בשיעורים חלקיים. סעיף 5ג(ה) קובע כי "על אף" החיוב האמור, מוסדות מסוימים יהיו פטורים לחלוטין. הלשון "על אף" מלמדת כי הרעיון הוא שמוסדות מסוימים הפטורים מארנונה לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה ימשיכו, על אף ההוראות בענין חיוב בארנונה בשיעורים חלקיים, ליהנות מפטור מלא; מוסדות הדת אשר היוו את מלוא רשימת המוסדות הללו בסעיף 5ג(ה) בהצעת החוק שפורסמה לפני הקריאה הראשונה, אכן היו כאלה הנכללים בסעיפים 4 ו-5 לפקודה. ואולם, לא כך הוא לגבי מקלטים לנשים מוכות או לגבי מעונות לנוער בסיכון, אשר הוספו לסעיף 5ג(ה) במסגרת דיוני ועדת הכספים. מוסדות אלה אינם נמנים כלל עם מוסדות הזוכים לפטור מארנונה כללית לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה. מוסדות אחרונים אלה זרים למנגנון שבסעיף 5ג(ה), אשר ביקש לשמר, מבין המוסדות הפטורים לפי הפקודה, שעליהם תוטל ארנונה בשיעורים חלקיים, חלק מהמוסדות כמוסדות שימשיכו לזכות בכל זאת לפטור מלא. הדיון בן חמש המלים בהסתייגותה של ח"כ נוקד והתוצאה הבלתי אלגנטית מבחינת המנגנון של סעיף 5 לפקודת הפיטורין, אירעו במסגרת חקיקה בשיטת "חוק ההסדרים". בעבר נמתחה ביקורת חריפה על שיטת חקיקה זו, בה נדון היקף גדול של נושאים רבים בזמן קצר ביותר, "שמקשה מאד על קיומו של דיון מעמיק וממצה, ואשר פוגע ביכולתם של מקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת לגבש עמדה מבוססת לגבי כל אחד מהנושאים המופיעים בהצעת החוק" (בג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2), 14, 33-34 (2004)). אילו הכנסת היתה מחוקקת את הפטור למקלט לנשים מוכות והפטור למעון לנוער בסיכון בסעיפים 4 ו-5 לפקודה (סעיפי הפטור ה"מקוריים" בפקודה) בנוסף לאזכורם במסגרת סעיף 5ג(ה), ניתן היה ללמוד, כי יש לפרש את תת הסעיף שבענייננו בענין "מעון יום", כ"מעון יום" מהסוג המהווה מוסד חינוך בלבד. זאת, נוכח הפטור ה"מקורי" למוסדות חינוך במסגרת סעיפים 4 ו-5 לפקודת הפיטורין. דא עקא, כיוון שהפטור למקלט לנשים מוכות והפטור למעון לנוער בסיכון מופיעים ברשימת הפטורים בסעיף 5ג(ה) בלבד (ואינם מופיעים בסעיף 4 או 5 לפקודה) הדבר שולל את האפשרות לקבוע כי תכליתו של סעיף 5ג(ה) היתה לשמר פטורים אך ורק למוסדות שזכו לפטור מלא בעבר לפי סעיפים 4 ו-5 לפקודה. לא ניתן איפוא לקבוע, בהתאם, כי יש לפרש את הביטוי "מעון יום" כ"מעון יום" מסוג מוסד חינוך בלבד.

44. עוד יוער, כי בשל הפטור שניתן למקלט לנשים מוכות בגדר סעיף 5ג(ה) לפקודה, גם אין בשינויים שנחקקו בסעיף 5ג(ה) בידי המחוקק אחרי חוק ההסדרים תשס"ג (שעיקרם תוספת פטור למבנה המוחזק בידי תנועת נוער ומדרשה תורנית ציונית ללימודי יהדות וארץ ישראל), כדי לסייע בניסיון לעמוד על התכלית של רשימת הפטורים באותו סעיף מעבר למכנה המשותף של מוסדות דת, מוסדות חינוך ומוסדות לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע.

45. בחנו איפוא גם את ההקשר החקיקתי וההיסטוריה החקיקתית של סעיף הפטור בניסיון לברר אם היקף הפטור בו כולל בגדרו כל "מעון" מסוג "מקום שהייה" הפועל בשעות היום, לרבות מעון לשהיית זקנים או שמא מדובר במעון יום לילדים בלבד. לא מצאנו תשובה ברורה יותר מאשר התכלית של מתן פטור מלא למוסדות דת, למוסדות חינוך ולמוסדות לאוכלוסיות שלפני בחירת המחוקק ראוי ליתן להן סיוע. הכוונה הסובייקטיבית מובילה אותנו איפוא למבוי סתום. מכאן, נעבור איפוא לתכלית האובייקטיבית של החקיקה, על מנת לראות אם יש בחזקות-תכלית כדי לכוון אותנו לתכלית הוראת הפטור.

התכלית האובייקטיבית - חזקות-תכלית

46. התכלית האובייקטיבית של החקיקה היא המטרות, היעדים והאינטרסים אשר דבר החקיקה נועד להגשים. אלה מבוטאים ב"חזקות-תכלית":

"גזירת' התכלית מתוך עקרונות היסוד נעשית באמצעות 'חזקה' (presumption). הפרשן 'מניח' כי הגשמתם של עקרונות היסוד הינה חלק מתכליתו של כל דבר חקיקה. עקרונות-היסוד יוצרים, אפוא, חזקת תכלית" (פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 479).

כפי שצינו לעיל, קיימת רשימה ארוכה של חזקות-תכלית, בענינים כגון בטחון, ודאות הרמוניה ועקביות במשפט, ערכים אתיים, מטרות חברתיות, דרכי התנהגות ראויה, זכויות אדם ותחולת החקיקה בזמן. במצב כמו ענייננו, בו לא ניתן לאתר תכלית סובייקטיבית ברורה, עשויות חזקות-התכלית לקבוע את התוצאה הפרשנית. נעמוד על חזקות-התכלית המרכזיות המתעוררות, לכאורה, בענייננו, שהן: החזקה שהמחוקק אינו משחית מילותיו לריק, החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקניין, החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון, החזקות שהתכלית באה לקדם מטרה חברתית ושהיא סבירה והגיונית, החזקה כי לשונה הרגילה של החקיקה מבטאת את תכליתה,

החזקה שיש לפרש מונחים זהים בחיקוקים בעלי תכלית דומה באופן דומה והחזקה שתוצאה בלתי ראויה עלולה להצביע על פרשנות מוטעית.

אקדים מסקנה לדיון ואציין, כי התוצאה של בחינת חזקות-תכלית אלה היא שיש משמעות בענייננו רק לחזקה לפיה המחוקק אינו משחית מילותיו לריק ולחזקה לפיה המחוקק לא ביקש לפגוע בקניין. כתוצאה מכך, יש לפרש את סעיף הפטור בענייננו, שתכליתו הסובייקטיבית אינה ברורה, באופן שהמונח "מעון יום" יכלול גם "מעון" מסוג "מקום שהייה" הפועל ביום והמיועד לזקנים.

חזקות-תכלית: המחוקק לא משחית מילותיו לריק

47. חזקות-התכלית הראשונה אשר מתעוררת בענייננו היא החזקה שהמחוקק אינו משחית מילותיו לריק. כאמור, סעיף הפטור בענייננו מפנה ל"מעון יום כמשמעותו בחוק הפיקוח...", ואולם צירוף המילים "מעון יום" אינו מופיע בחוק זה. החזקה שהמחוקק אינו משחית את מילותיו לריק מנחה אותנו שלא לצאת מההנחה שמדובר באות מתה או בטעות, אלא מההנחה שיש לפרש את סעיף הפטור באופן שמקיים אותו ומוצא לו משמעות אופרטיבית:

"... [כלל גדול הוא בפרשנות חוקים שיש לשאוף לפירוש המוצא לכל הוראה והוראה שבחוק את מקומה ותכליתה הראויים לה, ויש להימנע מפירוש המביא לידי מסקנה שהמחוקק הכניס לתוך החוק דבר שהיה מיותר ושאינו לו תכלית משלו... [כל עוד קיימת אפשרות של פרשנות סבירה אחרת, לא יניח בית-המשפט שהמחוקק הוציא דברו לשוא" (ע"א 461/61 מנהל אגף המכס והבלו נ' לוינסון, פ"ד טו(3) 2226, 2236 (1961); ראו פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 599-595).

חזקות תכלית: המחוקק לא ביקש לפגוע בקניין

48. חזקות-התכלית השנייה המתעוררת בענייננו היא החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקניין. ראינו לעיל כי לא עולה תכלית סובייקטיבית ברורה לסעיף הפטור בעניין היקף הפטור (מעבר לתכלית כללית בעניין תמיכה במוסדות דת, מוסדות חינוך ומוסדות לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע). בהעדר תכלית סובייקטיבית ברורה ונוגדת, החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקניין אינה נסתרת, והיא חזקה שיש להעניק לה את המשקל הראוי ביחס לחזקות האחרות ול"נתוני הפרשנות" האחרים שבפנינו. חזקות-תכלית זו בעניין אי-פגיעה בקניין פועלת לכיוון הכרה בפטור גם ל"מעון" מסוג "מקום

שהייה" הפועל ביום שאינו מיועד רק לילדים. החזקה מנחה אותנו כי כאשר המחוקק ביקש בכירור ליצור פטור מארנונה (אך קיים ספק לגבי היקפו), ברירת המחדל (הניתנת לסתירה), על רקע זכות הקניין החוקתית, תהיה אי-פגיעה בזכות הקניין והכרה בפטור גם ל"מעון" מסוג זה המיועד לזקנים.

חזקת תכלית: המחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון

49. חזקת-התכלית הבאה שעלינו לשקול היא החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בשוויון. לדעתי, חזקה זו אינה משפיעה על ענייננו. עמדנו לעיל על כך, שלא כל פטור ממס הוא, כשלעצמו, פגיעה בשוויון. בהגדרה, כאשר יש שוני רלוונטי, אין פגיעה בשוויון. אמנם, דברי השופט מ' חשין, לפיהם עולה שהנתון היחיד שיכול להוות שוני רלוונטי בענין פטור מארנונה הוא העדר יכולת כלכלית, מעוררים מחשבה:

"שר הפנים רשאי ומוסמך לתת דעתו על מצבו הכלכלי של התושב ועל שיקולים של 'סולידריות חברתית' העשויים להצדיק מתן הנחה בארנונה. למשל: הנחות לתושבים ותיקים (Senior Citizens). בהקשר זה יורשה לי להביע דעה אפיקורסית ולשאול: מדוע זה תושב ותיק בעל-יכולת לא יישא במלוא הארנונה? ובהמשך לכך: מתוך שענייננו בתשלום מס לרשות, ובזכרנו את משל-הדליים [בבאר – כשחבותו של אחד יורדת, חבותו של אחר עולה כתוצאה מכך – מ"ג] ואת הגורם הפסיכולוגי הנלווה אל הנחות הניתנות לראובן וללוי אך אינן ניתנות לגד וליששכר, יכול מי שיקשה וישאל: הלא זה נכון וראוי כי רק מצב חומרי קשה, רק הוא, יזכה תושב בהנחה בתשלום ארנונה? אכן, עירייה יכולה לכבד את תושביה בכל כיבודים שבעולם, אך מדוע תזכה אותם בזכויות-ממון שעה שאין הם נדרשים לכך? יזכה אפוא בהטבת-ממון רק מי שהממון אינו מצוי בכיסו, רק הוא ולא אחר זולתו...." (פסק דין יקותיאל, בעמ' 718).

אף אם נניח שכל הוראה המעניקה פטור מארנונה למי שאינו במצב חומרי קשה היא בגדר פגיעה בשוויון, בענייננו החזקה בענין העדר כוונה לפגוע בשוויון ממילא היתה נסתרת. זאת, כי בסעיף 5(ג)(ה) לפקודה הביע המחוקק את רצונו הברור ליתן פטור מארנונה לרשימת סוגי מוסדות, ללא כל תלות במצבם החומרי. אבאר. אמנם לא מצאנו תכלית סובייקטיבית ברורה בענין היקף המוסדות שביקש המחוקק לפטור בפטור ל"מעון יום". אולם, מצאנו תכלית סובייקטיבית ברורה בסעיף 5(ג)(ה), להעניק פטור ל"מעון יום... ולשורה של סוגי מוסדות נוספים, שלגביהם לא נראה שיש בסיס א-פריורי להניח שכולם מצויים במצב חומרי קשה. כך לדוגמה - בית ספר מוכר שאינו

רשמי המופעל בידי עמותה או בית כנסת, באזור מבוסס, הפועל ללא מטרת רווח אך נמצא במצב חומרי טוב – זוכה לפטור. כך, אף בהנחה שיש בכך פגיעה בשוויון, ברור שהמחוקק ביקש להעניק פטור מארנונה למוסדות שבסעיף 5ג(ה) לפקודה, לרבות "מעון יום" (יהיה היקף "מעון יום" אשר יהא).

ראינו כי בענייננו, אף אם יש בכך פגיעה בשוויון, ביקש המחוקק לפטור "מעון יום" מארנונה. כאשר אנו מבקשים ללמוד על תיחום פטור זה, האם ניתן לומר שהבחירה בין פטור למעון לילדים בלבד הפועל ביום, לבין פטור למעון הפועל עבור האוכלוסיות האחרות הנכללות בהגדרת "מעון" בחוק הפיקוח, מעלה חשש לפגיעה בשוויון, שחזקה היא שהמחוקק ביקש למנוע אותה? לדעתי, התשובה שלילית. על אף קיומו של מכנה משותף בין האוכלוסיות הנכללות בהגדרת "מעון" שבחוק הפיקוח, לא קשה להצביע על שוני בין ילדים, מחד, לבין נגמלים מסמים, קשישים ובעלי מוגבלויות מאידך. המחוקק יכול לבחור, באופן לגיטימי, לתמוך באוכלוסיית הילדים בלבד באמצעות פטור מארנונה, והוא יכול גם לבחור באופן לגיטימי לתמוך באוכלוסיות אחרות מבין אלה הנכללות בהגדרת "מעון" שבחוק הפיקוח, כגון זקנים ולוקים בשכלם. מתקיים שוני רלוונטי שניתן להצדיקו בין אם מדובר בפטור למעונות לילדים בלבד ובין אם מדובר בפטור לכל האוכלוסיות המנויות בהגדרת "מעון" בחוק הפיקוח. בין אם נפרש את הפטור כך ובין אם כך, לא מתעוררת פגיעה בשוויון בקשר לסוג האוכלוסיות הפטורות, שעליה ניתן להפעיל את חזקת-התכלית לפיה המחוקק ביקש שלא לפגוע בשוויון. חזקה זו – אינה משפיעה על ענייננו בסופו של דבר.

חזקות-תכלית: חזקה שהחקיקה באה להגשים מטרה חברתית וחזקה שתכליתה סבירה והגיונית.

50. נציין עוד את חזקת-התכלית לפיה חקיקה באה להגשים מטרה חברתית (פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 516-515), ואת החזקות לפיהן תכלית החקיקה היא הגיונית (שם, בעמ' 543-540) וסבירה (שם, בעמ' 547-543). גם חזקות אלה אינן מקדמות את דיוננו. בשתי החלופות הפרשניות שבפנינו – פטור לכל "מעון" מסוג "מקום שהייה" הפועל במשך היום עבור קשישים, נגמלים, בעלי מוגבלויות וילדים, מול מעון כזה לילדים בלבד – ניתן למצוא מטרה חברתית. אף אחת מהן אינה בלתי הגיונית או בלתי סבירה.

חזקת תכלית: המקור העיקרי לתכלית החקיקה הוא לשונה הרגילה, הפשוטה והטבעית

51. חזקה נוספת המתעוררת-לכאורה בענייננו היא חזקת-התכלית לפיה המקור העיקרי לתכלית החקיקה הוא לשונה הרגילה, הפשוטה והטבעית, במובחן מלשון חריגה או יוצאת דופן (פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 587-589). מבחנה של חזקה זו הוא "... מבחן השכל הישר, או: ההיגיון הבריא והפשוט של חיי המציאות" (ע"פ 31/50 מלצקי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ד 555, 557 (1950)). לדעתי אף חזקה זו אינה מקדמת את דיוננו. ברור, נוכח שורת החיקוקים המתייחסים ל"מעון יום" לילדים, שהמונח "מעון יום" יכול אכן להכיל "מעון יום" לילדים, ואולם, וכפי שראינו, הוא יכול להכיל גם "מעון יום" לקשישים, לנגמלים וללוקים בשכלם. על כן יהיה זה מרחיק לכת לטעון ששימוש במונח "מעון יום" למעון כזה אשר מיועד לאוכלוסיות אלה הוא שימוש חריג או יוצא דופן. נראה כי שתי החלופות הפרשניות העומדות על הדרך אינן מתנגשות עם החזקה בדבר לשון רגילה, פשוטה וטבעית.

חזקת-תכלית: מלים זהות בחוקים עם תכלית זהה או דומה נושאות משמעות דומה

52. צוין כי קיימים מספר מופעים של המונח "מעון יום" בחקיקה. יובהר: לא קיימת חזקה שמונחים זהים בחוקים שונים מצביעים על משמעות זהה (פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 601-603). דא עקא, קיימת חזקת-תכלית שמלים זהות בחוקים עם תכלית זהה או דומה (*in pari materia*) נושאות משמעות דומה (שם, בעמ' 602). המונח "מעון יום" הנדון בענייננו מופיע בפקודת הפיטורין. תכליתה של פקודת הפיטורין הינה, כיום נוכח סעיף 5ג שבה, חיוב בארנונה בשיעור חלקי לסוגי מוסדות מסוימים ומתן פטור למוסדות מסוימים. חיקוקים אחרים, שלא נעמוד למנות אותם כרוכל, שאף בהם מופיע מונח זה אינם, ככלל, חיקוקים שתכליתם בהטלת מס או בפטור ממס. אין בענייננו מצב של חקיקה *in pari materia*, ולכן אף חזקת-תכלית זו אינה נכנסת לפעולה בענייננו.

חזקת-תכלית: תוצאה בלתי ראויה עלולה להעיד על פרשנות מוטעית

53. חזקת-תכלית אחרונה עליה נעמוד היא החזקה, לפיה תוצאה בלתי ראויה עלולה להעיד על פרשנות מוטעית (פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, בעמ' 605-607). תוצאה בלתי ראויה לענין זה משמעה תוצאה "בלתי מתקבלת על הדעת". בענייננו טוענות המערערות כי פרשנות המביאה לפטור מארנונה לכל המעונות מסוג "מקום שהייה" הפועלים במשך היום תביא לפגיעה אקוטית בהכנסות הרשות המקומית. לטענה זו לא הובא ביסוס בתשתית עובדתית ממשית. אף אם אניח, לצורך הדיון, כי ההשלכות התקציביות של מתן פטור לכל המעונות הפועלים ביום בעבור כל

האוכלוסיות שבנדון הן משמעותיות, אין בעובדה שלחקיקה השלכות תקציביות משמעותיות כדי להפוך אותה לבלתי מתקבלת על הדעת. הן התכלית של מתן פטור מארנונה למעון כזה לילדים, הן התכלית של מתן פטור למעון כזה לכל האוכלוסיות הנכללות בגדר הגדרת "מעון" שבחוק הפיקוח, יכולה להיות לגיטימית וראויה (השוו מקרה של הסדר בלתי הגיוני ובלתי ראוי, לפיו בין שתי שכונות דומות, הטילה רשות מקומית שיעור ארנונה נמוך יותר דווקא על זו שבה הבנייה היתה יותר חדשה – עע"ם 5967/07 רז (זרוג) נ' עיריית ראשון לציון, פס' 29 לפסק הדין (טרם פורסם, 8.2.2011)). אין לומר על אף אחת משתי התוצאות האפשריות (פטור למעון יום לילדים בלבד או פטור לכל האוכלוסיות) שמדובר בתוצאה "בלתי מתקבלת על הדעת". אף חזקה זו אינה משפיע על התוצאה הפרשנית בענייננו.

התכלית האובייקטיבית – סיכום ביניים

54. בחנו את חזקות-התכלית המתעוררות, לכאורה, בענייננו. רובן, בסופו של ניתוח, אינן משפיעות על גיבוש התכלית האובייקטיבית בענייננו. נותרו וחלות על ענייננו החזקה שהמחוקק אינו משחית את מילותיו לריק והחזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקניין. החזקה שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקניין פועלת לכיוון פרשנות הביטוי "מעון יום" כמונח הכולל לא רק מעון יום לילדים אלא גם "מעון" מסוג "מקום שהייה" הפועל ביום עבור זקנים.

הכרעה בין השיקולים הפרשניים

55. כפי שכבר ציינתי, לדעתי לשון סעיף הפטור עשויה להביא למסקנה ש"מעון יום" כולל מעון מסוג "מקום שהייה" הפועל ביום עבור זקנים. בחינת תכלית סעיף הפטור מובילה למסקנה שזו הפרשנות העדיפה. התכלית הסובייקטיבית בטכסט החקיקתי שבענייננו סתומה. נותרנו, אם כן, עם התכלית האובייקטיבית: עם החזקה שהמחוקק אינו משחית מילותיו לריק והחזקה, על רקע הזכות החוקתית לקניין, שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקניין. התוצאה, לפיכך, היא תכלית המתיישבת עם ההנחה שהמחוקק ביקש להימנע מפגיעה לא רק בקניינו של מעון מסוג "מקום שהייה" הפועל במשך היום והמיועד לילדים, אלא אף בקניינם של כל המעונות מסוג זה המיועדים לכל האוכלוסיות הנמנות בהגדרת "מעון" בחוק הפיקוח על מעונות.

56. ולא מן המותר להעיר: כל הפלפול הפרשני לו נדרשה הערכאה הראשונה ולו נדרשים אף אנו, פלפול מיותר הוא. הוא נובע מחקיקה שאינה אלגנטית, הכורכת בנשימה אחת מוסדות שקשה למצוא לגביהם מכנה משותף לעומת מה שהיה קיים

בהצעת החוק המקורית. עשיתי כמיטבי לתת פרשנות סבירה למינוח המופיע בחוק. אם לא עלה הדבר בידי – בידי המחוקק לתקן את הטעון תיקון, במבט צופה פני עתיד.

לא היה מקום לתיקון טעות בטכסט חקיקתי

57. מעיקרון היסוד בדבר הפרדת הרשויות נגזר הכלל לפיו אין מקום לכך שהשופט יתקן את נוסח הטכסט החקיקתי, אלא לאחר שראה שאין כל דרך סבירה לפרש את הנוסח הקיים. ראינו שניתן לפרש את לשון סעיף הפטור שבענייננו באופן סביר, אשר אינו סותר את תכליתו. לא היה מקום לכך שבית המשפט קמא "יתקן" את נוסחו. אמנם נוסח סעיף הפטור שבענייננו הציב אתגר פרשני לא קל; אך פרשנות היא לבה של מלאכת השפיטה. נקודת המוצא של השופט היא שהטכסט החקיקתי, כפי שנחקק, הוא הטכסט אותו יש לפרש, עד שיראה שאין דרך סבירה לעשות כן. בענייננו, נקודת המוצא היא גם נקודת הסיום.

נוכח התוצאה אליה הגעתי, אין צורך לעמוד בהרחבה על הנמקת בית המשפט קמא בענין התיקון בטכסט שהוא ערך, לגופו. אציין, עם זאת, שלוש נקודות מרכזיות. ראשית, גם בהנחה (אותה דחיתי לעיל) כי מדובר ב"טעות" בנוסח החוק המחייבת תיקון שיפוטי, אין זה ברור מאליו אם ה"טעות" היתה בהפניה למונח "מעון יום" שאינו קיים בחוק הפיקוח (במקום להפנות למונח הקיים בחוק זה), או שמא ה"טעות" היתה בהפניה למשמעות המונח "ב"חוק (במקום למשמעות המונח "לפי" החוק, קרי – בתקנות). בכל אחת משתי "טעויות" אפשריות אלה יש כדי להוביל לתוצאה אחרת. שנית, שלא כאמור בפסק דינו של בית המשפט קמא, ההגדרה ה"מתוקנת" שלו לסעיף הפטור אינה זהה להגדרה למעון יום בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), התשכ"ח-1968. שלישית, ה"תיקון" של בית המשפט קמא – נוסח לפיו "מעון יום – מעון כמשמעותו בחוק הפיקוח... – היה מביא לכך שכל מעון לפי החוק, ולא רק מעון מסוג "מקום שהייה" הפועל ביום, יוכר כ"מעון יום". כך, לפי ה"תיקון", גם מעון מסוג "מקום מגורים" שבו מתאכסנים 24 שעות ביממה ייחשב "מעון יום". לשיטתי רק מעון יום שנועד לשהיה יזכה לפטור.

השלמת חסר

58. לקראת סיום, נוכח השימוש במונח "השלמת חסר" בפסק הדין של בית המשפט קמא ועל מנת להבהיר את העניין, מתבקשות מספר מלים בנושא השלמת חסר. הן תיקון טכסט חקיקתי בידי בית המשפט הן השלמת חסר, נמנים על מלאכת "פיתוח המשפט" (ראו פסק דין חד"ש-תנע"ל). תיקון טכסט חקיקתי בידי בית המשפט עניינו טכסט שמוביל לתוצאה אבסורדית שהדעת אינה סובלתה ו/או הסותרת את תכלית החקיקה. בהשלמת חסר, לעומת זאת, לא מדובר בטכסט המוביל כשלעצמו לאבסורד, אלא בחקיקה שמסדירה היבטים מסוימים של נושא אך שותקת לגבי היבטים אחרים של אותו נושא. במצב של "השלמת חסר", הטכסט עצמו אינו פגום כלל, אלא הוא מסדיר רק חלק מהסוגיות (ראו לדוגמה ע"א 3622/96 חכס נ' קופת חולים מכבי, פ"ד נב(2) 638 (1998) (להלן: חכס)), שבו החוק שנדון שם הסדיר באופן תקין לחלוטין נושא ההתיישנות לגבי הלוקים בשכלם אך לא הסדיר כלל את נושא ההתיישנות לגבי חולי נפש). במצב זה, כאשר לא עולה הסדרה של סוגיה מסוימת מהטכסט התחקיקתי אף באופן משתמע, יכול בית המשפט להשלים את החסר, כמצוות חוק יסודות המשפט, התש"ם-1980, תחילה בחקיקה, בפסיקה ובהיקש, ובהעדרם של אלה, יפנה בית המשפט לעקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל (ראו את פסק הדין של הנשיא ברק בפסק דין חכס). בענייננו, בית המשפט קמא, אשר החליט שנשמט בטעות מנוסח סעיף הפטור (מופע נוסף של) המילה "מעון", הגדיר את ה"תיקון" שערך, בין היתר, כ"השלמת חסר". אלא שלשיטת בית המשפט קמא אין בפנינו מצב שבו הטכסט החקיקתי כשלעצמו אינו פגום (אך סוגייה מסוימת לא הוסדרה בו), אלא מצב שבו מתעוררת שאלה אם הטכסט שכן נכתב בחקיקה פגום ומביא לתוצאה שהיא אבסורד או סותרת את תכלית החוק. ברור, נוכח הבהרת נושא "השלמת חסר", כי הגם שה"תיקון" שביקש בית המשפט קמא לערוך היה באמצעות הוספת מילה שלשיטתו הושמטה, אין מדובר ב"השלמת חסר", אלא ב"תיקון טעות".

59. סוף דבר, ה"תיקון" בטכסט החקיקתי של סעיף 5ג(ה)(4) לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 עליו הוחלט בפסק הדין של בית המשפט קמא מבוטל; אולם הערעורים נדחים בקשר לתוצאה האופרטיבית, לפיה המשיבה פטורה מארנונה. בנסיבות אלה כל צד יישא בהוצאותיו.

ש ו פ ט ת

א. חברתי השופטת נאור טרחה יתרה להעמיד בניין לתלפיות של פרשנות תכליתית, תוך דיון בכל זוויתיה של פרשנות זו, במטרה לבחון את הטכסט הסתום שהציב לפנינו המחוקק כדי להגיע לתוצאה נכונה. כפי שכתבה (פסקה 36) בעדינות, כל הטרחה הפרשנית, הגוררת לפלפול ודקדוקי דקדוקים. של שתי הערכאות, מקורה - כלשונה - ב"חקיקה שאינה אלגנטית"; לטעמי חקיקה מעין זו, משנגלתה - ואל טיבה אדרש בהמשך, אך אומר כבר כאן כי ברי שמדובר בחקיקה חפוזה ומתוך כך פגומה - ראוי היה שלא תיפתר בפרשנות שיפוטית, אלא להיתקן על-ידי המחוקק עצמו, דבר שאינו מסובך במקרה דנא כל עיקר. היה על הרשות המבצעת, שהיא גם חקיקה זו, משגילתה כי הדברים אינם כתקנם, דבר שעליו לא יתכן חולק, ומשעסקינן בזכויותיהם של קשישים לכאן או לכאן - לפעול לתיקון מבהיר, ולא לשלוח לפני המחנה את חיילי הפרקליטות כדי לתפור טלאי על גבי טלאי; היינו רוצים ליתן יותר אשראי למחוקק על-ידי אמירה שנחפז וטעה, מאשר ששקד על מלאכתו כראוי "ניצא העגל הזה" (שמות כ"ה, כ"ד) מתחת ידו. ואכן עסקינן בעוד אחת מחקיקות חוק ההסדרים, שבית משפט זה הביע דעתו על טכניקת החקיקה הכרוכה בו, אשר מטרתה לצמצם את המעורבות הפרלמנטרית המהותית והאמיתית בתוך מכבש ענק של "חקיקות סיטוניות", בתחומים רבים שאין ביניהם כל קשר.

ב. אזכיר את שאינן נשכחות באשר לדרך החפוזה שבה מתקבלת חקיקה בגדרי חוק ההסדרים. אוכל לשוב ולהעיד, כמזכיר הממשלה וכיועץ משפטי לממשלה לשעבר, על ההמולה - לשון עדינה - בישיבות שבהן מתקבלות בממשלה ההחלטות לעניין חוק ההסדרים; שרים ופקידים יחפזון, וחיל ורעדה יאחזון, ויועצים משפטיים דחופים ומבוהלים, ואנשי אגף התקציבים ובכירי המשרדים כתגרים ממולחים, קח ותן, קצוץ לי משם ואוסיף לך כאן, וכמדי שנה (לפחות כך היה בעבר) בית משפט זה עמד על הבעייתיות לא אחת. כדוגמה, בבג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם) ציינה הנשיאה ביניש לגבי העניין שנדון שם, כלהלן:

"קבלת תיקוני החקיקה שבעניינם הוגשה העתירה שלפנינו במסגרת חוק ההסדרים מהווה, אפוא, דוגמה מובהקת לבעייתיות שמעורר מנגנון חקיקה זה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין".

ועוד:

המקרה דנן אכן מלמד על הליכי חקיקה שאינם נאותים ומצביע על הצורך לפעול לצמצום השימוש בחוק

ההסדרים למטרות שלא לשמן נועד. מאליו מובן כי בצמצום חוק ההסדרים יש משום חיזוק תפקידה של הכנסת כרשות המחוקקת.

וראו גם בג"ץ 8425/04 אדס טבע ודין-אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות (לא פורסם); ובהרחבה בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל פד נט(2) 14, 32-37. ואנכי ציינתי בעניין ההסתדרות הרפואית:

"והנה באה למליאת הכנסת ב-6.6.06 הסתייגות של מספר חברי כנסת, שאחד מהם, ח"כ אביגדור יצחקי, אמר 'כל הענין זה חוק ההסדרים. העברתי בלעדיכם את רשות להגנת הצרכן, העברתי רפורמה ברשות השידור, העברתי שמים פתוחים. בלי זה לא היה עובר כלום'. בדברים אלה מוצג חוק ההסדרים כמות שהוא, כלי לחקיקה מהירה. אציין כי ביום 31.12.03 ניתנה הנחיית יועץ משפטי לממשלה לשרים הרלבנטיים ולממונה על התקציבים, שעסקה בדרך בה מתקבלות החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב, ונאמר בה בסעיף 8.3:"

"... הכללת תיקונים רבים של חוקים שונים בנושאים שונים בהצעת חוק אחת (חוק ההסדרים – א"ר) אינה עולה בקנה אחד – כפי שכבר נכתב על-ידינו בעבר – עם מדיניות משפטית ראויה. יכול שיהיה מקום להגיש לכנסת תיקוני חקיקה נלוים לחוק התקציב, שיידונו כבקשה אחת בקריאה ראשונה, כאשר קיימת זיקה ישירה והכרחית (הדגשה לא במקור – א"ר) בין סעיף תקציבי פלוני לבין תיקון החקיקה המוצע. אך תיקונים שהשפעתם התקציבית היא ארוכת טווח, או המשנים עקרונות יסוד בחקיקה, צריכים להידון בדרכי החקיקה המקובלות (אשר יכולות להיות גם מהירות בעת הצורך)".

ובעניין 8425/04 הוספתי מן המשפט העברי (בבלי עירובין נ"ג, ב') מפי התנא רבי יהושע בן חנניה:

"... פעם אחת הייתי מהלך בדרך, וראיתי תינוק יושב על פרשת דרכים. ואמרתי לו: באיזה דרך נלך לעיר? אמר לי: זו קצרה וארוכה וזו ארוכה וקצרה. והלכתי בקצרה וארוכה, כיון שהגעתי לעיר מצאתי שמקיפין אותה גנות ופרדיסין, חזרתי לאחורי. אמרתי לו: בני, הלא אמרת לי קצרה? – אמר לי: ולא אמרתי לך ארוכה! – נשקתיו על ראשו, ואמרתי לו: אשריכם ישראל שכולכם חכמים גדולים אתם, מגדולכם ועד קטנכם".

אכן יש דרך קצרה וארוכה ויש ארוכה וקצרה; הראשונה - שפירושה חקיקה חפוזתה ופגומה, והשניה - שפירושה הליך חקיקה מסודר וסופו חוק מתוקן, דבר נאה ומתקבל. בשכל הישר, השניה עדיפה; ובנידון דידן בקלות יכול היה המחוקק לפטור אותנו מעונשו של נושא זה, גם אם "הכל פוליטיקה". וגם אם מתחילה היה - כאמור - הנוסח פגום, קל היה לתקנו בהמשך בחקיקה.

ג. חברתי השופטת נאור שקדה כדי ללמדנו, אל נכון, שתיקון חקיקתי על-ידי בית המשפט אינו נעשה כאשר ישנה דרך אחרת להגיע לפרשנות הטכסט. אמנם, לעתים - כמו במקרה דנא - ההבדל בין פרשנות ל"חקיקה שיפוטית", אינו גדול מדי במהות; אך גישת הפרשנות משמיעה ענוה שיפוטית, ולא מילתא זוטרתא היא. מכל מקום ברי, כי נתעוררה שאלה פרשנית, ובהיעדר תיקון על-ידי המחוקק, עלינו לפרש כמיטב יכולתנו, ולהכריע על פי הפירוש הניתן על-ידינו. על יסוד מלאכת מחשבת פרשנית הגיעה חברתי לכלל מסקנה, כי בסופו של יום "מעון יום", הביטוי שפרשנותו נחוצה, כולל גם מעון יום לזקנים ולא רק לילדים. אל נכחד, הפרשנות ה"תלמודית", הלשונית וההקשרית, שנאלצה חברתי ללכת בה, כדי להביא בחשבון את כלל השיקולים, עשויה להיראות כעיסוק ב"עוקצי תאנים" (משנה סנהדרין ה', ב'); אך לא היה הימנה מנוס (ראו פסקאות 40-41 לחוות הדעת), מקום שלפנינו שאלה קונקרטיים מאוד הטעונה הכרעה. דעתי שלי אמנם נוטה לחשוב, בעיקר על פי פרוטוקול ועדת הכספים ופרוטוקול הכנסת, כי יתכן - על פי הרוח הנושבת - שהכוונה הבסיסית אכן היתה כדעת המדינה והעיריה, קרי, להגביל את הפטור למעונות ילדים. ואולם, "תפסת מרובה - לא תפסת", ומשהועמסו על רשימת הפטור "משאות יתר" של "תפוס כפי יכולתך", נסתחפה שדם של מביאי החוק, ונפתחה הדרך לפרשנות רחבה יותר מזו שכנראה כיונו אליה, ומכאן התוצאה שאליה הגיעה חברתי.

ד. כמות שציינה חברתי, משהוחל להוסיף לרשימת מוסדות הדת בסעיף 5ג(ה) לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 מכל הבא ליד לפי טעמו של מחוקק פלוני או אלמוני - מוסדות חינוך, מקלטים לנשים מוכות, מעונות לנוער בסיכון, וכן מעון יום - ברי כי קשה לחלץ מכנה משותף ועיקרון מנחה הנוותר בתחום הילדים והנוער. המחוקק, אותו יצור ערטילאי שאחר כוונתו אנו מנסים להתחקות, לא תמיד מבאר את דבריו, ועלינו לנסות להעמידם על עקרונות יסוד ערכיים שאחד מהם הוא שויון. משנפרצה הגדר, רבו הבאים בשעריה, גם אם היו אלה מתחילה אורחים לא קרואים לטעמן של המערערות.

ה. מבלי שאחזור על הדברים הנרחבים והיפים שכתבה חברתי בדבר הפרשנות התכליתית, ההבדל בין זו לתיקון חקיקה הוא שעם שבשניהם מניחים אנו כי המחוקק לא עשה מלאכתו שלמה, בתיקון מוסיפים אנו חלק חסר לכלי הפגום שבידינו; ואילו בפרשנות התכליתית אנו משתמשים בכלי הפגום כמות שהוא, גם אם אינו אסתטי עד תום. בשני המקרים החולות נודדים, אך הרישיון לפרשנות התכליתית רחב יותר ובעת ובעונה אחת צנוע וענו יותר.

ו. ואכן האינטואיציה השיפוטית היא זו של פרשנות תכליתית. בע"פ 10673/05 מכללת הדרום, עמותה לקידום החינוך הגבוה באשדוד נ' מדינת ישראל (לא פורסם), שהזכירה חברתי, נזדמן לי לציין, שם לגבי המונח "מוסד חינוך", "כי העצים רבים ותמונת היער אינה ברורה. לדעתי קשה מאוד להסיק מסקנה חדה מן הניתוח הלשוני ככל שהמדובר במונח מוסד חינוך, וגם במונח בית ספר. דומני איפוא כי אין מנוס מבדיקת תכלית החקיקה, תוך הסתייעות בשימושי הלשון הרווחים" (פסקה ט(2)).

ז. לא אמנע מאמור, כי המשפט העברי מכיר – במישור שבין אדם לחברו – בהשלמת פרטים מהותיים מתוך הנחת טעות סופר, למשל בשטרי הלואה ושטרי מכר (ראו רמב"ם גזלה ואבידה י"ח, ה'; מכירה י"ט, ג'; שולחן ערוך חושן משפט ל"ט, א'; רכ"ה, ה'; אנציקלופדיה תלמודית ח', תס"ט בערך "אחריות טעות סופר"). דרך הדרשנות, הפרשנות התכליתית משמשת לעתים מזומנות, למשל בכיטוי "אל תקרי" – קרא אחרת מפשוטו של הפסוק, וכך בעיקר בדברי אגדה. ואולם, בכל הנוגע להגהה שפירושה "תיקון חקיקתי" נוהגים זהירות רבה. על תיקונים והגהות בספרות התורנית כתב בהרחבה פרופ' יעקב שפיגל בספרו החשוב עמודים בתולדות הספר העברי (תשס"ה) (במיוחד פרק ד' "מהדורה מתוקנת", מעמ' 109 ואילך). על הרב איסר זלמן מלצר בעל "אבן האזל" מספר הרב ידעאל מלצר, בדרך עץ החיים א' (מה' 2 (תשמ"ו)), 162), כי בעוד שלגבי חידושי הרמב"ן סבר הרב א"ז מלצר כי יש להגיה בשל ריבוי הטעויות בהם, הנה אמר כי "לעומת זאת ברמב"ם – אי אפשר להגיה, שכן הרמב"ם הינו ספר שיד כל אדם ממשמשת בו במשך דורות כה רבים. בהלכה אחת הגהתי את דברי הרמב"ם, ואולם לבי נוקפני על תיקון זה". אותו תיקון הוא תוספת מלה בדברי הרמב"ם (שעליה כתב הרב א"ז מלצר "הוספתי זה מדעתי כי הוא מוכרח למעיין" (ראו ה"ש 8 שם)). עוד ראו שם (הע' 7) מהקדמת הרב שבתי פרנקל למהדורת היד החזקה שלו, "... שכן ידוע שהרמב"ם כתב ספרו בדקדוק עצום בכל מלה ומלה... משום כך כל שינוי בלשון, אפילו זה הנראה כבלתי משנה הכוונה, עלול להכביד ולמנוע הבנת כוונת הרמב"ם באמיתתה". רואים אנו את הזהירות המופלגת הנקטת ככלל בתיקוני הגהה –

ודוק: הגהה שהיא לאמיתה תיקון מהותי (והוסבר שם כי ספרי חידושי הרמב"ן היו מצויים פחות בידי הלומדים מאשר כתבי הרמב"ם, ומכאן החרגתם). הדברים מובאים על דרך ההיקש, ועיקרם לקח חינוכי לעניין הדקדוק וההקפדה. ועוד לעניין הרמב"ם; ש"י עגנון בחיבורו ספר וספור מספר (עמ' 283-284) מפי הרב שמואל ביאלובלוצקי, שסיפר מפי הרב צבי הירש אייזנשטט אשר שמע מפי הרב יוסף ראזין בעל "צפנת פענח" על הרמב"ם, בהיותו מתפתל ביסורי מחלתו "כל ימי נתתי נפשי על הרמב"ם, במשנה תורה שלו השקעתי על עמלי" (ועל כן לא נשא ונתן בדברי ראשונים אחרים ובכך אולי פגע בכבודם), אך "כדאי הוא הרמב"ם לסבול עליו". ראו עד היכן הדברים מגיעים.

ח. ונשוב להכרעתנו: חברתי ציינה (פסקה 38) כי הביטוי מעון יום לקשיש מופיע לעתים לצד מעון יום לילדים. בחיי המעשה, גם אם "מעון יום" לילדים נפוץ יותר, אל נכחד, והמוסדות היומיים לקשישים נקראים כנראה יותר "מרכז יום" - אין לשלול כינויו של מקום לקשישים "מעון יום", כדוגמאות שהראתה חברתי. בענייננו אכן קשה איפוא לחלץ את תכלית החקיקה מ"רשימת המכולת" שבפקודת הפיטורין, ושימושי הלשון אינם שוללים את מעון היום לקשישים.

ט. לבסוף, חברתי הזכירה בגדרי דיונה ב"השלמת חסר" את סעיף 1 לחוק יסודות המשפט, תש"מ-1980, חוק שלא זכה לשימוש רב, ולטעמי - זכה לשימוש מצומצם מדי; ראו לפולמוס בעניין זה בפסיקה רשימתי "מלכות ישראל לעומת דינא דמלכותא - בעקבות צאת ספרו של השופט ד"ר גרשון גרמן 'מלך ישראל'", מחקרי משפט כ"ב (תשס"ו-2006), 489, 496 וה"ש 43 שם, בנוסף לדברי הנשיא ברק בע"א 3622/96 חכס נ' קופת חולים פ"ד נב(2) 638, 649 שאיזכרה חברתי. לשון הסעיף היא "ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה הפסוקה או בדרך של היקש, יכריע בה לאור עקרונות החרות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל". לדידי לשון החוק אינה רק "השלמת חסר" בחקיקה אלא כלל פרשני סטטוטורי רחב יותר, שכן החוק מדבר ב"שאלה משפטית הטעונה הכרעה". במקרה דנא ניתנה התשובה הספציפית כפי שניתנה על-ידי חברתי, אך אידך זיל גמור.

י. כאמור, אצטרף לחברתי.

לאחר שעיינתי בחוות דעתה של חברתי השופטת מ' נאור ובהערותיו של חברי השופט א' רובינשטיין, מצאתי לנכון לצרף דעתי לדעתם. יחד עם זאת, אבקש להעיר את ההערות להלן.

בחוות דעתה המפורטת והמקיפה עמדה השופטת מ' נאור בהרחבה על הפרשנות הלשונית, הסובייקטיבית והאובייקטיבית של סעיף 5ג(ה)(4) לפקודת מסי עירייה ומסי הממשלה (פטורין) (להלן: סעיף הפטור). כפי שהראתה חברתי, הפרשנות הלשונית, כמו גם הפרשנות הסובייקטיבית, אינן מאפשרות הכרעה ברורה בשאלת תחולת הפטור על מעון יום לקשישים. משכך, פנתה חברתי לבחינת התכלית האובייקטיבית של החקיקה, וזו הובילה אותה למסקנה כי הפרשנות על פיה המשיבה פטורה מתשלום הארנונה היא הפרשנות הראויה. זאת, נוכח החזקה כי המחוקק לא משחית מילותיו לריק, ומשכך יש לאמץ את פרשנות סעיף הפטור המעניקה לו תוכן, וכן נוכח החזקה כי המחוקק לא ביקש לפגוע בקניין.

בשונה, נטייתו של חברי השופט א' רובינשטיין היתה, במישור הפרשנות הסובייקטיבית, כי "הכוונה הבסיסית אכן היתה כדעת המדינה והעירייה, קרי, להגביל את הפטור למעונות ילדים" (פסקה ג' לחוות הדעת). יחד עם זאת, לגישתו, משחוקקו המחוקקים חוק רחב מכפי כוונתם, יש לתת לחוק את משמעותו העולה מפרשנותו הלשונית והאובייקטיבית.

בעניין זה, מסכים אני עם השופטת מ' נאור, ואף לדידי קשה אם לא בלתי אפשרי ללמוד מהליכי החקיקה על כוונת המחוקק, מקום בו נעשה הליך חקיקה זה בחופזה ומבלי שנשקל כראוי. אף לשונו של החוק מאפשרת את הפרשנות המבוקשת על ידי שני הצדדים ואינה מקלה על ההכרעה ולו במעט. לצד זאת, כפי שמציינת השופטת מ' נאור בחוות דעתה, אף לדידי הפרשנות האובייקטיבית של החוק, במקרה זה, היא קשה ביותר.

בהקשר זה, בראייתי, אף שאכן קשה לזהות במדויק את השפעת עיקרון השיוויון על אופן פרשנות חוק זה, לא ניתן לשלול את העמדה כי עיקרון זה עמד לנגד עיני המחוקקים בעת חקיקת החוק. חרף העובדה שבמקרה הנוכחי קשה למצוא מכנה משותף מובהק בין הנהנים השונים מהפטור מהארנונה, הרי שמדובר על גופים

הפועלים לטובת אוכלוסיות מוחלשות, ושאינם נהנים, כלל, מרווחה תקציבית. יתר על כן, המדובר הוא בגופים שאינם למטרות רווח. משכך, אף אם אין מדובר בנוסחת שיוויון פרטנית, אין להסיק מכך בהכרח שהמחוקקים התכוונו לסטות מעקרון השיוויון בדיני המס, ואפשר כי החוק מייצר מעין "כלל אצבע" לאבחנה ראויה על רקע מצב כלכלי. בתוך כך, אכן, יכול להיות שיש בין הנהנים מהפטור גופים המצויים במצב תקציבי משופר, ומתן הפטור להם מהווה סטיית מה מעיקרון השיוויון. יחד עם זאת, סטייה זו נראית מידתית, נוכח החיסכון בעלויות הבדיקה הפרטנית באשר למצבו הספציפי של כל גוף וגוף, ובפרט מאחר שהכסף שנחסך על ידי הגופים הפטורים אינו מועבר לידיים פרטיות, כי אם מוקדש למטרות חברתיות סבירות. יצוין בהקשר זה כי במסגרת ההליך הנוכחי לא נטענו טענות של גופים המוחרגים מהסעיף ואשר נותנים אף הם סיוע לאוכלוסיות מוחלשות, וממילא לא נדרשו לשאלת אופן עיצובו של הסעיף וקביעת הגופים שאינם נכללים בגדרו.

מכל מקום, לדידי, במצב זה, של עמימות החוק, הנימוק המרכזי לקבלת הפרשנות המוצעת על ידי המשיבה הוא ביכולתן של המערערות לתקן את החקיקה כראות עיניהן. כפי שמציין השופט א' רובינשטיין, יכולות המערערות בקלות יתרה, אם ברצונן בכך, לתקן את החוק ולשנות את האופן בו מוגדר "מעון יום". לא כך הדבר עבור המשיבה. אף אם אכן כוונת המחוקקים היתה להעניק לה פטור מתשלום ארנונה, הרי שיכולתה לגרום למחוקקים להעלות את הנושא בשנית על סדר היום, ולתקן את החקיקה, קטנה בהרבה. משכך, ונוכח הקושי שמעורר המקרה הנוכחי באיזון שבין התכלית הסובייקטיבית והאובייקטיבית של סעיף הפטור, כמו גם בין הרכיבים השונים של התכלית האובייקטיבית עצמה, אני מבכר להותיר את ההכרעה באיזונים אלו בצריך עיון. ברי, כי אם יבחרו המערערות שלא לפעול לשינוי החקיקה, יהווה הדבר עדות לעתיד כי התכלית הסובייקטיבית עולה בקנה אחד עם עמדת המשיבה, ואם ישונה הסעיף ממילא תתגלה התכלית הסובייקטיבית של החוק, והאיזונים אליהם יידרש בית משפט זה אם תעלה בפניו סוגיה דומה יהיו שונים.

בטרם סיום, אני מצטרף לעמדתה של חברתי השופטת מ' נאור בענין ההבדל בין פרשנות חקיקה לבין תיקון טקסט חקיקתי, וכן להערותיו של השופט א' רובינשטיין בנושא זה. כמו כן, אני מצטרף אף לביקורת על פרוצדורת החקיקה החפוזה, אשר יצרה את העמימות הנוכחית.

נוכח כל האמור, אני מצטרף לחוות דעתה של חברתי, השופטת מ' נאור, ולהערותיו של חברי, השופט א' רובינשטיין.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת מ' נאור.

ניתן היום, ט' שבט, תשע"ב (2.2.2012).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט