



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3453/04

בפני :
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות

העותרות :
1. עיריית רחובות
2. עיריית אשקלון
3. עיריית דימונה
4. עיריית שדרות

נגד

המשיבים :
1. מדינת ישראל - משרד הבריאות
2. משרד האוצר - החשב הכללי -
מינהל נכסי הדיור הממשלתי

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרות : עו"ד גדי רוקח, עו"ד גיל צומן ועו"ד שמואל לנקרי

בשם המשיבים : עו"ד יוכי גנסיין

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. לפנינו עתירה של ארבע רשויות מקומיות – עיריות רחובות, אשקלון, דימונה ושדרות, אשר פנו בבקשת סעד נגד המדינה על כך שהיא מסרבת לשאת בחיובי ארנונה כללית לשנים 2003-2004 בגין תחנות לבריאות המשפחה, המוחזקות ומנוהלות על ידי משרד הבריאות בתחום שיפוטן של העיריות העותרות.

המדינה מפעילה ברחבי הארץ תחנות לבריאות המשפחה, בהן ניתנים שירותי רפואה מונעת לאם ולילד. תחנות אלה מכונות "תחנות טיפת חלב", רבות מן התחנות מופעלות על ידי המדינה בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות בהן הן ממוקמות.

לטענת העותרות, סירוב המדינה לעמוד בחיובי הארנונה בגין תחנות טיפות חלב ברשויות המקומיות עומד בסתירה לפסק הדין שניתן בע"א (ת"א) 2846/00 משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון, העוסק בשאלת חבותה של המדינה בארנונה ביחס לתחנת טיפת חלב באותה עירייה. לטענת העותרות, סירוב המדינה כאמור מנוגד לחובה המוטלת עליה לכבד פסקי דין שניתנו בסוגיה העקרונית העומדת לדיון כל עוד לא שונו בפסק דין של בית המשפט העליון. על פי העתירה, סירוב המדינה לשלם את חיובי הארנונה הכללית בגין תחנות טיפות חלב ברשויות המקומיות עומד גם בניגוד לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה לפיה על המדינה לשלם את תשלומי הארנונה שבמחלוקת.

2. המדינה טענה בתגובתה לעתירה, ראשית, כי פסק הדין בענין ראשון לציון עליו מסתמכות העותרות הוא נושא לבקשת רשות ערעור המונחת בפני בית המשפט העליון בעת הגשת העתירה, ולכן אין מדובר בפסק דין חלוט, מה גם שעניינו נוגע בעיריית ראשון לציון בלבד. פסק הדין בענין ראשון לציון ניתן בבית המשפט המחוזי בדעות רוב ומיעוט, והוא מעלה סוגיה משפטית חדשה. לפיכך, אין חובה על המדינה לקיימו בטרם תוכרע השאלה העקרונית בדבר עצם חבות המדינה בתשלום הארנונה. על פי הטענה, העותרות מבקשות להזרים לחשבונות הרשויות המקומיות סכומי ארנונה גדולים ביותר שהן אינן זכאיות להם על פי דין, בעוד המדינה חולקת על עצם חוקיות הדרישה. זכותה של המדינה, ככל נישום אחר, להשיג ולערער על החיוב האמור, ולהימנע מלשאת בתשלום סכומים שנויים במחלוקת בהליכי גבייה מינהליים, כל עוד חוקיותם של חיובי הארנונה לא הוכרעה סופית. לדבריה, על פי המצב המשפטי הקיים ביחס לחיובי ארנונה, על הרשות המקומית להימנע מהליכי גבייה מינהליים לצורך מימוש מידי של סכומי החיוב, אם וככל שהוגשו הליכי השגה וערעור לגביהם, וכל עוד לא הוכרעו סופית. דין זה חל על האזרח ועל המדינה כאחד. כן נטען, כי על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1200 (60.105) מיום 1.4.69 (עודכנה ביום 6.3.03), היה מקום כי מחלוקות בין רשויות מקומיות לבין המדינה תוכרענה באמצעות מגעים פנימיים ביניהן בטרם יופנו לערכאות.

לגופה של סוגיית חיוב המדינה בארנונה בגין תחנות טיפות חלב, היא טוענת כי גופים אלה הוקמו בערים על יסוד הסדר מוסכם בין המדינה לרשויות המקומיות שעוגן בזיכרון דברים משנת 1972 (להלן: זיכרון הדברים). על פי הסדר זה, לאור אינטרסים משותפים לעיריות ולמדינה בהקמת הגופים האמורים, העלויות בגין התחנות תחולקנה בין המדינה לבין הרשויות המקומיות. בעלויות התפעול הרפואי-מקצועי ישא

משרד הבריאות, ואילו בעלויות ההקמה של המבנים תשאנה הרשויות המקומיות בסיוע משרד השיכון ומפעל הפיס. בעלויות ההחזקה השוטפות (מים, חשמל, שיפוצים, גינון, ניקיון וכיו"ב) תשאנה הרשויות המקומיות. על פי הסדר זה, שמקורו בזיכרון הדברים ובפרקטיקה שנהגה בעקבותיו, המדינה לא חבה בתשלומי ארנונה לרשויות המקומיות עבור תחנות טיפות חלב, ולא נדרשה לכך במשך עשרות שנים. על בסיס הסדר זה הוקמו עשרות תחנות טיפות חלב ברשויות המקומיות ועלויותיהן חולקו בהתאם למוסכם. ההליך המשפטי שיזמה עיריית ראשון לציון נועד לערער לראשונה על הסדר זה, והמדינה משיגה על יוזמה זו בטיעונים שונים. היא מסכמת את עמדתה בעתירה זו בכך כי דין העתירה להידחות, מאחר שעומדת לה זכות דיונית להעלות את השגותיה במסגרת בקשת רשות הערעור בענין ראשון לציון, ולהימנע מלשלם סכומי ארנונה השנויים במחלוקת קודם מתן הכרעה משפטית חלוטה וסופית בסוגיה העומדת לדיון.

3. בעקבות העתירה ותגובת המדינה, התקיים דיון בבית משפט זה ובו הושמעו טיעוני הצדדים. בסיומו של הדיון החליט בית המשפט כי מתן פסק הדין בעתירה זו יידחה עד לאחר שתפול הכרעה בבקשת רשות הערעור בעניינה של עיריית ראשון לציון, ועד לאחר שהצדדים יגישו את תגובותיהם בעקבות ההכרעה שתיתן.

4. ביום 4.2.07 ניתן פסק הדין בבקשת רשות הערעור הנדונה ברע"א 9813/03 מדינת ישראל נ' עיריית ראשון לציון (מפי כב' השופטת חיות, ובהסכמת כב' המשנה לנשיאה ריבלין, וכב' השופטת נאור) (להלן: ענין עיריית ראשון לציון). פסק הדין מנתח את המונח "מחזיק" לצורך דיני הארנונה, ובוחר באיזו מידה יש לראות את המדינה כ"מחזיקה" במבני טיפות חלב ברשויות המקומיות. לצורך כך, הוחל על הענין מבחן "הזיקה הקרובה ביותר לנכס", המשמש אמת-מידה לסיווג המחזיק בנכס לצורך תשלום ארנונה. נפסק, כי המדינה הינה בעלת זיקה ממשית לתחנות טיפות חלב, כמי שעושה בהן שימוש, בגדר אחריותה הציבורית, לצורך מתן שירותי רפואה מונעת לציבור בתחומי העירייה. "נוכח זיקה זו", כך על פי פסק הדין, "ניתן בהחלט לומר כי בפנינו אחד המקרים המובהקים שבהם קיימת הצדקה לחייב את המדינה בארנונה משום שהיא זו הנהנית בפועל, כמשתמשת בנכסים, ממכלול השירותים אותם מעניקה העיריה לתחנות מתוקף תפקידה כרשות מקומית" (שם, פסקה 10). עוד נקבע בפסק הדין, כי ככל שמדובר בזיקה רלבנטית לצורך ארנונה, אין מקום לקביעה כי קיימת חזקה משותפת של המדינה והרשויות המקומיות בתחנות טיפות חלב. המדינה היא בעלת הזיקה הרלבנטית הקרובה ביותר לתחנות טיפות חלב, והיא הנושאת בחבות הארנונה במלואה. פסק הדין מוסיף וקובע כי גם אם ניתן למצוא בזיכרון הדברים אחיזה לטענת המדינה כי הרשויות המקומיות ויתרו על חיובה בארנונה, אין דרך לאכוף ויתור זה על העיריות, שכן עקרון

שלטון החוק אינו מאפשר לרשות מקומית לפטור מאן דהוא, ובכלל זה את המדינה, מתשלום מס שהוטל בחוק, וכל עוד פטור כזה אינו מעוגן בחוק. יוצא, אפוא, כי על פי המצב המשפטי הקיים, המדינה אינה פטורה מתשלום ארנונה, אלא שהתעריף החל עליה הינו תעריף מופחת, כאמור בסעיף 3 לפקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין), 1938, בכפוף לתיקוניו מעת לעת.

5. בעקבות מתן פסק הדין בענין עיריית ראשון לציון, הגישו בעלי הדין הודעות משלימות מטעמם.

המדינה הודיעה כי פנתה אל העותרות וביקשה להעביר אליה פירוט מדויק של סכומי ארנונה לשנים 2003 ו-2004 אותם היא נדרשת לשלם לכל אחת מהעיריות העותרות. כן היא הודיעה כי היא נערכת לתקצוב הנדרש לצורך כך, בשים לב לפירוט שיועבר כאמור.

בהודעתן המשלימה, ביקשו העותרות כי בית המשפט יעגן בהכרעתו את חבותה של המדינה לשלם לעיריות את חיובי הארנונה השוטפים בגין תחנות טיפות חלב לפחות משנת 2003 ואילך, וזאת בתוך 60 יום ממועד מתן פסק הדין בעתירה זו. העותרות הבהירו, כי אין בעמדתן משום ויתור על חיוב המדינה בארנונה כללית ביחס לשנות כספים שקדמו לשנת 2003, ואשר לא נכללו בעתירה.

בהודעה נוספת מטעם המדינה היא הודיעה כי בדעתה לשלם לאלתר תשלומי ארנונה לשנים 2003 ו-2004 לעיריות העותרות, וכי אלה השנים המהוות בסיס לסעד המבוקש בעתירה. המדינה כפרה בזכותן של העותרות לקבל במסגרת עתירה זו סעד שעניינו תשלום דמי ארנונה לשנים מאוחרות מהשנים 2003 ו-2004, מאחר שענין זה חורג מהסעד שהתבקש בעתירה, וכן בשל הצורך לבחון את חיובי הארנונה לגופם, בין היתר, לענין גובה התעריפים, השטחים הרלבנטיים אליהם מתייחסים החיובים, סיווגי הנכסים, ולענין הגשת שומות רטרואקטיביות. המדינה טוענת כי ככל שתיווצרנה מחלוקות בין הצדדים ביחס לשנות מס אחרות שאינן חלק מן העתירה, ראוי שהמדינה והרשויות המקומיות תנהלנה מגעים ביניהן במטרה ליישבן בטרם תפנינה לערכאות, ברוח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

6. בתגובת העותרות להודעה זו הן טענו כי תשלומי הארנונה לשנים 2003-2004, אותם התחייבה המדינה לשלם, אינם ממצים את הסעד המבוקש בעתירה, המתפרש גם על חובות ארנונה שהמדינה חבה לרשויות בגין שנים מאוחרות יותר, עד לשנת 2007.

7. עיקרה של העתירה טמון בשאלה המהותית האם במישור העקרוני חלה על המדינה חובת תשלום ארנונה לרשות מקומית שבתחומה מנוהלות תחנות טיפות חלב המופעלות על ידי משרד הבריאות.

כעולה מהקביעות העקרוניות בפסק הדין בענין עיריית ראשון לציון, התשובה לשאלה מהותית זו היא בחיוב, והיא משליכה במישרין על עתירה זו. הסוגיה העקרונית העולה בעתירה זו, הנוגעת לשאלת חיובה של המדינה לשאת בתשלומי ארנונה לעיריות בגין ניהול טיפות חלב בתחומן, קיבלה מענה חיובי בפסק הדין, כאמור.

8. הסעד הפרטני שהתבקש בעתירה זו התייחס במפורש לשנות המס 2003 ו-2004. באשר לשנים אלה, הודיעה המדינה כי תישא בחיובי הארנונה שנדרשה לשלמם, וניתן להניח כי חיובים אלה נפרעו מזה זמן.

9. העותרות אינן מסתפקות בכך, ומבקשות להרחיב את יריעת הסעד מעבר לסעד המקורי שהתבקש בעתירה, באופן שינתן צו המחייב את המדינה בתשלומי ארנונה גם לשנים נוספות, עד לשנת 2007.

בענין זה ייאמר כי במישור העקרוני, חלה הקביעה השיפוטית לפיה המדינה חייבת בארנונה גם לשנים שלא נכללו בבקשת הסעד בעתירה. עם זאת, לענין מתן צו אופרטיבי, אין מקום להרחבת הסעד המבוקש מעבר לגבולות הסעד שהתבקש בעתירה. סוגיית היקף חיובי הארנונה בגין שנים שלאחר שנת 2004 לא הועלתה כלל להכרעה במסגרת עתירה זו, ולא נשמעו כל טענות בהקשר לכך. מעבר לכך, שאלת היקף החיוב בארנונה החל על המדינה בגין שנה פלונית מצריך בחינה ובדיקה, ומכל מקום, בענין זה קיים סעד חלופי בערכאה מוסמכת אחרת.

יש להוסיף, כי כראוי לעניינים הנדונים בין רשויות ציבוריות, יש מקום כי שומות הארנונה לשנים הבאות תוסדרנה בהידברות ישירה בין הרשויות, ובמקרה של מחלוקת, תמצאנה את פתרון בהתאם למתווה האמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, קודם לפנייה לערכאות השיפוט. וכל זאת, ככל שטרם הושגה הבנה בין הרשויות ביחס לשומות לשנים שלאחר 2003-2004, נשוא עתירה זו.

10. העתירה באה, אפוא, לידי מיצוייה, והיא נמחקת.

אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ז בניסן התש"ע (11.04.10).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 04034530_R12.doc יט
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il