

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7053/96

בפני: כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופט י' קדמי
כבוד השופטת ד' ביניש

העותרים: 1. אמקור בע"מ
2. לודז'יה רוטקס
3. טמפו תעשיות בירה
4. המיכל תעשיות
5. סלפ-פיקס מתכות
6. שטל מפעלי הנדסה
7. עטיפון בע"מ
8. מפעלי קירור
9. יעיל-נוע מפעלי מתכת
10. מר ושות'
11. שבח ייצור ושיווק מפוחים

נגד

המשיבים: 1. שר הפנים
2. שר האוצר
3. עיריית חולון

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: עו"ד גינא וינס; עו"ד רונית פלג

בשם המשיבה 3: עו"ד שרון הברמן

בשם המשיבים 1-2: עו"ד דנה בריסקמן

פסק-דין

השופטת ד' ביניש:

1. העתירה שלפנינו מופנית כנגד שני אישורים להעלאת שיעורי הארנונה לתעשייה בעיר חולון בשנים 1995, 1996:

אישור שנתנו שרי הפנים והאוצר (להלן: "המשיבים" או "השרים") לעיריית חולון ביום 10.5.95 לתוספת ארנונה על נכסי תעשייה המצויים בשטחה של עיריית חולון (להלן: "האישור הראשון").

אישור שניתן על ידי המשיבים ביום 16.6.96 לצו הארנונה שפירסמה עיריית חולון לשנת 1996 ובו אושרה העלאה נוספת של 10% בשיעור הארנונה לנכסי תעשייה (להלן: "האישור השני").

העותרות הינן חברות שלהן נכסים בשטח עיריית חולון החייבים בארנונה בתעריף התעשייה, והן מעלות בעתירתן שורה של טענות כנגד תקפם של שני האישורים.

המסגרת החוקית

2. סמכותן של עיריות להטיל ארנונה כללית היתה מעוגנת בעבר בפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר העניקה למועצת העיריה סמכות רחבה להטיל ארנונות למימון תקציבי העיריה, אף כי לצורך הטלת תוספת ארנונה נזקקה העירייה לאישור שר הפנים.

בשנת 1985 נחקק החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985, שהגביל את עצמאותן של הרשויות המקומיות בשיעור העלאת תעריפי הארנונה. מאז נחקקו מידי שנה חוקים ששימרו את עקרון הקפאת הארנונה. שיעורי הארנונה של שנת 1985 היו לבסיס שיעורי הארנונה, ונקבעו הפרשי הצמדה שאושרו בחיקוקים שונים מידי שנה, וכן נקבע מנגנון לאישור תוספות מיוחדות.

בשנת 1992 הוסדר הנושא בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק הסדרים"). עם חקיקת חוק הסדרים נקבעה בו הסמכות להטלת ארנונה כללית, ועברה מן העולם הסמכות הרחבה שהיתה קבועה בפקודת העיריות.

סעיף 8 לחוק הסדרים מסמיך את מועצת העיריה או הרשות המקומית, להטיל ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה. לפי אותו סעיף מוסמכים שרי האוצר והפנים לקבוע בתקנות את סוגי הנכסים שתוטל עליהם ארנונה וכללים בדבר אופן חישובה.

סעיף 9 לחוק הסדרים מסמיך את השרים לקבוע מידי שנה תקנות, באישור ועדת הכספים, בהן ייקבעו, בין היתר, סכומים מזעריים וסכומים מירביים לתעריפי הארנונה, וכן כללים בדבר עדכון סכומי הארנונה.

וזו לשונו של סעיף 9 לחוק ההסדרים:

כללים לארנונה

9. (א) השרים יקבעו בתקנות באישור ועדת הכספים של הכנסת, לכל שנת כספים, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית, וכן רשאים הם לקבוע יחס בין הסכומים אשר יוטלו על כל אחד מסוגי הנכסים.

(ב) קביעת סכומים כאמור בסעיף קטן (א) תיעשה לכל שנת כספים לא יאוחר מששים ימים לפני תחילתה.

(ג) ...

(ד) "...

סעיף 11 לחוק ההסדרים קובע כללים להטלת תוספת ארנונה במהלך שנת הכספים:

תוספת ארנונה

11. (א) שר הפנים רשאי, בנסיבות מיוחדות, להתיר לרשות מקומית להטיל בתוך שנת הכספים תוספת לארנונה בעד התקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לתשלום התוספת; היתר שעל פיו מוטלים סכומי ארנונה שאינם בהתאם לאמור בסעיף 9(א), טעון גם הסכמת שר האוצר.

(ב) הרשות המקומית תודיע לכל מחזיק החייב בתשלום התוספת את סכומה ומועדי תשלומה.

(ג) הודעה בדבר אישור תוספת, סכומיה ומועדי תשלומה - תפורסם ברשומות".

התקנות שהותקנו על פי הסמכות הקבועה בסעיף 9, קבעו את שיעורי הארנונה המירביים והמזעריים בכל שנה. התקנות הרלוונטיות לענייננו הן: תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1995), התשנ"ה-1994 (להלן: "תקנות שנת 1995"), ותקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1996), התשנ"ו-1995 (להלן: "תקנות שנת 1996").

על-פי תקנות אלה, שיעור הארנונה לשנת הכספים מבוסס על סכום הארנונה הכללית שהגיע לרשות המקומית כדין בשנת הכספים הקודמת, בתוספת שיעור מסויים, המשקף את עליית המדד. בתקנות שנת 1995 היה שיעור זה 13.8%, ובתקנות שנת 1996 היה השיעור 11%.

בתקנות נקבעו סכומים מזעריים ומירביים לארנונה הכללית ביחס ל-12 סוגי נכסים שונים, הכוללים גם סוג "תעשייה".

תקנה 7(ד) לתקנות שנת 1995, ותקנה 7(ג) לתקנות שנת 1996, קבעו כללים לקביעת ארנונה כללית שתוטל על נכסים שאינם מבני מגורים ואינם נכס אחר, ואלה כוללים גם נכסים מסוג "תעשייה".

תקנה 9(א) לתקנות שנת 1996, מאפשרת לרשות המקומית לחרוג מהשיעור שנקבע, בדרך של קבלת אישור חריג להעלאת הארנונה.

אפשרות לחריגה כאמור אינה קיימת בתקנות שנת 1995. בהתאם לכך, תוספת הארנונה לתעשייה בשיעור של 10% שאושרה על ידי השרים בשנת 1995, נעשתה מכח הסמכות שבסעיף 11 לחוק ההסדרים; העלאת שיעור הארנונה לשנת 1996 אושרה מכח סמכות השרים על פי תקנה 9(א) לתקנות שנת 1996, המאפשרת לרשות המקומית - בנסיבות מיוחדות ובאישור השרים - לסטות מהסכום שנקבע, ובלבד שהסטיה מוגבלת לסכום המירבי שנקבע בתקנות.

העותרות תוקפות את כל אחד מהאישורים בטענות שונות הנוגעות לאופן הפעלת סמכות האישור של השרים; לטענתן, בהליך קבלת שני האישורים נפלו פגמים המחייבים את פסילתם. המשיבים מבקשים לדחות את הטענות לגופן, ואף לדחותן על הסף בשל השיהוי שחל בהגשת העתירה. לכל הפחות מבקשים המשיבים את דחיית העתירה על הסף עקב שיהוי ככל שהיא מתייחסת לתוספת הארנונה בשנת 1995.

בטרם אדון בעתירה לגופה, ראוי, איפוא, לבחון את טענת השיהוי שיש בכוחה, אם תתקבל, לייתר את הדיון בעתירה כולה.

שיהוי

3. לא מצאתי ממש בטענת השיהוי ככל שהיא מתייחסת להעלאת הארנונה בשנת 1996. האישור השני ניתן רק ביוני 1996, הגם שצו הארנונה מטעם העירייה פורסם בתחילת אותה השנה. העתירה הוגשה ביום 1.10.96. העותרות אמנם לא הזדרזו להגיב והשתהו בהגשת העתירה, אך בנסיבות הענין, כאשר האישור להעלאה ניתן רק באמצע השנה והעתירה הוגשה עוד בטרם הסתיימה שנת התקציב, אין הנזק הצפוי בשל חלוף הזמן מצדיק המנעות מבדיקת הטענות בדבר חוקיות האישור.

4. שונה המצב ביחס לשנת 1995; ככל שהעתירה מופנית כנגד אישור תוספת הארנונה לאותה שנה, הרי שיש בסיס מוצק לטענת המשיבים כי דינה להדחות על הסף בשל השיהוי בהגשתה.

אישור התוספת לארנונה בשנת 1995 ניתן ביום 10.5.95 ופורסם ברשומות ביום 8.6.95. העתירה הוגשה כאמור רק ביום 1.10.96, זמן ניכר לאחר תום שנת התקציב 1995 ולאחר שניתן כבר הצו המטיל ארנונה לשנת 1996.

בתקופה שחלפה מאז פרסום האישור הראשון ועד להגשת העתירה, פנו העותרות מספר פעמים למשיבים בדרישה כי יחזרו בהם מן האישור. הפניה הראשונה מטעם בא כוחן של העותרות לשרים היתה במכתב מיום 15.11.95. בעקבותיו התנהלה התכתבות ממושכת, כאשר תשובה עניינית לגופן של טענות העותרות ניתנה מטעם משרד האוצר ביום 27.2.96. העותרות לא הרפו ופנו פעם נוספת למשרד האוצר, ותשובה סופית ניתנה להן במכתב סגנית היועצת המשפטית של משרד האוצר מיום 5.5.96.

בנסיבות העניין היה על העותרות לפנות לבית המשפט עם קבלת התשובה מיום 27.2.96, בה יש לראות משום סוף פסוק מבחינת מיצוי ההליכים הנדרש מהעותרות. (השוו לעניין זה: בג"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד לח(4) 617; בג"ץ 1681/90 ועד הפעולה בענין הרחבת דרך מס' 2 נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(1) 505; בג"ץ 410/78 מילס ישראל בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד לג(1) 271). אך אפילו אם נראה בתשובת סגנית היועצת המשפטית של משרד האוצר מיום 5.5.96, כמועד הקובע לעניין תחילת "מרוץ" השיהוי, הרי שהעותרות הגישו את העתירה רק באוקטובר 1996, כחמישה חודשים לאחר קבלת המכתב האמור, כשנה וחצי מאז אישור התוספת הנדונה, ואף לאחר שאושרה כבר העלאת הארנונה לשנת 1996.

טוענים המשיבים, כי בזמן שחלף מאז הטלת התוספות ועד הפניה לבית משפט זה שונה מצבה של העיריה. לטענתם, הענות לעתירה עלולה לפגוע בעיריה ובציבור תושבי העיר, שכן הצורך להשיב לעותרות סכומים ניכרים, יצור גרעון תקציבי העלול לפגוע ברמת השירותים הניתנים לתושבי העיר.

5. כבר נפסק בבית משפט זה לא אחת, כי לא חלף הזמן כשלעצמו משמש יסוד לדחיית עתירה שהוגשה באיחור, אלא העובדה כי עקב הזמן שחלף עלולים להפגע אינטרסים ראויים להגנה. בכל הנוגע להטלת ארנונה עומדים כנגד האינטרסים של העותרות - הנפגעות מהטלת החיוב - אינטרסים ראויים של תושבי הרשות המקומית ושל הרשות עצמה המופקדת על הצורך לספק שירותים לתושביה. על פי הגישה שהסתמנה לאחרונה בפסיקתנו, אין טענת השיהוי נשענת בעיקרה על מידת תום לבן וטיב התנהגותן של העותרות, אלא על מידת הפגיעה באינטרסים של העותרות אל מול הנזק הצפוי לאינטרסים אחרים כתוצאה מהשיהוי בהגשת העתירה. האיזון הראוי בין הפגיעות הצפויות לכל אחד מבעלי הענין כתוצאה מקבלת העתירה או דחייתה יכריע את גורל הטענה. (ראו: בג"ץ 2285/93 אורי נ' גיורא לב ראש עיריית פתח תקוה, פ"ד מח(5) 630; בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715; בג"ץ 816/98, 1213/98 הרב ישראל רווח נ' השר לעניני דתות ואח', (טרם פורסם)).

בגדר השיקולים שייבחנו לענין דחיית עתירה מחמת שיהוי, יביא בית המשפט גם את השיקול של מידת הפגיעה בעקרונות שלטון החוק. ההלכה שיצאה מלפני בית משפט זה, ואין בקרבנו עוררין עליה, הינה כי פגיעה חמורה בעקרון החוקיות יש בה בנסיבות מסוימות כדי להטות את הכף ולהביא לקבלת העתירה על אף השיהוי שבהגשתה. תוצאה כזו ראויה היא גם אם יש בשיהוי שבהגשת העתירה כדי לפגוע באינטרסים חשובים של הרשות המינהלית, אינטרסים ראויים בדרך כלל להגנה. (ראו: בג"ץ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית גת, פ"ד מב(1) 678; בג"ץ 2285/93 אורי נ' גיורא לב ראש עיריית פתח תקוה, פ"ד מח(5) 630, בעמ' 642).

על-פי עקרונות אלה ייבחנו גם האינטרסים המתנגשים של הצדדים שלפנינו, ובמכלול השיקולים ששוקלים אנו לענין השיהוי ניתן דעתנו גם למידת הפגיעה בעקרון החוקיות. ייאמר מיד, כי טענות העותרות המופנות כנגד אישור התוספת בשנת 1995 אינן מצביעות על פניהן על אי חוקיות חמורה אשר מפניה תיסוג טענת השיהוי.

פגמים הנופלים במעשי הרשות אינם עשויים מעור אחד, יש בהם פגמים קלים או אפילו זניחים, ויש פגמים חמורים וחמורים ביותר. התוצאה המתבקשת מפגמים שנפלו במעשה המנהל שונה היא בהתאם לטיבו

של הפגם, ולא הרי פגם היורד לשורש הסמכות כפגם אחר בהליך. כך הדבר במשפטנו המינהלי משכבר הימים, ובמיוחד כך הדבר מאז התפתחה בפסיקתנו הגישה לפיה בכל הליך של ביקורת שיפוטית מבחינים אנו בין הפגם, לבין התוצאה המשפטית המתבקשת ממנו. התוצאה - הסעד הניתן עקב קיומו של הפגם - לא בהכרח תביא לביטול המעשה המינהלי או לביטול מכל וכל של תוצאותיו, גם מקום שהפגם הוא מהותי ויורד לשורשם של דברים. לענין התוצאה ייבחנו בנוסף לפגם עצמו גם הנסיבות הקשורות בביטול המעשה המינהלי. (ראו לענין זה: בג"צ 2918/93 עיריית קרית גת נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(5) 832; ע"פ 866/95 אהרון סוסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(1) 793; בג"ץ 3081/95 ד"ר ג'ובראן רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד נ(2) 172; בג"ץ 816/98 הרב ישראל רווח ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', (טרם פורסם)).

כך נוהגים אנו בהעבירו את מעשה הרשות תחת שבט הביקורת בדרך כלל, וכך גם בדוננו בטענות הסף המועלות כנגד עתירה. בשלב המקדמי בו מתבקשים אנו לדחות עתירה על הסף נשקול את טענת הפגם המיוחס למעשה הרשות המינהלית, את טיבו ועוצמתו הלכאורית של הפגם אל מול טענת הסף - מהותה, אפיה ומשקלה.

כשהפגם הנטען עומד אל מול טענת סף של שיהוי, יש ליתן משקל ליחס בין טיבו ועוצמתו של הפגם המיוחס למעשה הרשות, לבין טיבה של התוצאה המזיקה הצפויה מקבלת העתירה שהגשתה נגועה בשיהוי. עוצמתו של הפגם הנטען תישקל, איפוא, אל מול הנזק שייגרם לרשות ולציבור מביטול המעשה המינהלי הפגום לאחר חלוף הזמן; לא הרי טענה היורדת לשורש הסמכות כטענה המייחסת לרשות חוסר סבירות ובוודאי אין דומה טענה המייחסת לרשות הפלייה מטעמי שחיתות ושיקולים זרים לטענה הנוגעת לפגמים פורמליים בהליך.

מקובלים עלי לענין זה דבריו של חברי השופט זמיר בג"ץ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב ראש

עיריית פתח תקוה, פ"ד מח(5) 630 בעמ' 642, כי גם:

"כאשר העתירה לוקה בשיהוי, ומבחינת האינטרסים המעורבים בעניין יש מקום לדחות את העתירה, עדיין עשוי בית המשפט לדון בעתירה ולהכריע בה לגוף העניין, כדי להגן על שלטון החוק. שהרי אפשר שדחיית העתירה בשל שיהוי תשאיר בתוקפה החלטה מינהלית שאינה כדן. ואם פגיעתה של החלטה זאת בעיקרון של שלטון החוק רעה וקשה, עשוי העיקרון של שלטון החוק, הדורש ביטול החלטה, לגבור על כל אינטרס אחר".

טענותיהן של העותרות שלפנינו המופנות כנגד הטלת תוספת הארנונה בשנת 1995, אינן מסוג הטענות היורדות לשורש הסמכות, והן בעיקר מיחסות חוסר סבירות להחלטות העיריה והשרים, וכן מעלות הן פגמים שונים הנוגעים לאופן הפעלת שיקול הדעת. טענות אלה אינן מצביעות על פניהן על אי חוקיות מהסוג המחייב בחינתן לגופן, כאשר הן עומדות אל מול השיהוי שחל בהגשת העתירה, והנזק הצפוי לעיריית חולון ולתושבי העיר כתוצאה מקבלתה. לפיכך, דין העתירה ככל שהיא מופנית כנגד אישור התוספת בשנת 1995, להדחות מחמת שיהוי.

6. לאחר שאמרנו את שאמרנו לעניין השיהוי, נוסף עוד כי על אף כל האמור לא נמנענו מלבחון את טענות העותרות לגופן, וזאת גם משום הצורך לקיים בדיקה "מקדמית" בכדי לשקלל את טענת אי החוקיות העומדת אל מול השיהוי, אך במיוחד עקב העובדה ששיקר טענות העותרים כנגד שני האישורים (לשנת 1995 ולשנת 1996) - זהות הן.

אשר על כן, אף שהגענו למסקנה כי על חלקה של העתירה המתיחס לשנת 1995 חל שיהוי המצדיק דחייתה על הסף, הרי שבנסיבות מקרה זה לא חסכנו עמל ובחנו את טענות העותרות לגופן. אעמוד על מסקנותינו בדבר עיקרי הטענות, כפי שיפורטו להלן.

העלאת הארנונה לנכסי תעשייה בלבד

7. העותרות תוקפות את אישור התוספת ואת אישור ההעלאה בטענה כי כל תוספת לארנונה צריכה להיות מוטלת על כלל הנכסים המצויים בשטח הרשות ולא על מגזר מסויים, דוגמת מגזר התעשייה.

טענה זו השתיתו העותרות על טעמים אחדים. הטעם האחד מעוגן בטענה כי חוקי ההקפאה שנחקקו מאז 1985 "יצרו איזון כפול, חיצוני ופנימי", כאשר האיזון החיצוני מתבטא בשיעור העלאת ארנונה הקבוע בתקנות ההסדרים שהינו זהה בכל הארץ, ואילו האיזון הפנימי מתבטא בכך שאין לקבוע תוספת לארנונה רק למגזר מסויים, אלא לכל המגזרים והנכסים שבתחום הרשות.

עוד טוענות העותרות כי מסמך שבידיהן מיום 23.11.94 שצורף לעתירה, מבטא את סיכום מדיניות השרים לשנת 1995, ומלמד כי סמוך לפני מתן האישור הראשון, החליטו השרים על מדיניות המתנה העלאת ארנונה בסקטור העסקי מעבר לשיעור שנקבע בתקנות בהעלאה זהה של הארנונה למגורים. העותרות טוענות כי היה על השרים לנהוג כאמור במסמך זה. כמו כן טוענות העותרות כי בהעלאת הארנונה ביחס למגזר אחד

בלבד יש משום הפלייה בין לבין מחזיקי נכסים אחרים בעיר, הן בין לבין בעלי נכסים למגורים והן בין לבין בעלי נכסים אחרים שהם חלק מן המגזר העסקי.

העותרות מבקשות לבסס את טענתן בין היתר על נוסח תקנה 9 לתקנות שנת 1996, וכן על תיקון לחוק ההסדרים שנכנס לתוקפו ביום 1.1.99.

8. המשיבים מבקשים לדחות את הטענה על כל נימוקיה. לשיטתם החוק והתקנות מאפשרים הטלת תוספת ארנונה או העלאת שיעוריה ביחס למגזר אחד בלבד של בעלי נכסים.

לטענת המשיבים, סעיף 9 לחוק ההסדרים קובע, כי השרים רשאים לקבוע יחס בין הסכומים שיוטלו על כל אחד מסוגי הנכסים. אך קביעת היחס האמור הושארה על ידי השרים לשיקול דעת הרשות המקומית, והם רשאים היו לעשות כן ובלבד שהסכומים אינם חורגים מהסכומים המזעריים והמירביים שבתקנות.

המשיבים מבקשים גם ללמוד מכך שהסכומים שנקבעו בתקנות לסוגי הנכסים השונים אינם אחידים, כי העלאה בלתי אחידה מותרת. לטענתם, אין מניעה לכך, שיהיו שיעורי העלאה שונים לארנונה המוטלת על נכסי תעשייה לעומת חלקים אחרים מהסקטור העסקי.

9. המסמך מנובמבר 1994, הנזכר לעיל, מבטא לטענת העותרות את מדיניות השרים בענין העלאת תעריפי הארנונה מעבר לשיעור שנקבע בתקנות ההסדרים. המסמך קובע כי העלאת ארנונה לסקטור העסקי תותנה בשינוי בשיעור זה של הארנונה למגורים, וכך היה על השרים לנהוג, לטענת העותרות, גם במקרה דנן. משלא עשו כן, דין האישור שנתנו להתבטל. המדינה בתשובתה בשם השרים טוענת, כי המסמך אינו מבטא מדיניות מוסכמת אלא הוא מסמך פנימי שהוכן על ידי אנשי אגף תקציבים במשרד האוצר, כמצע לקראת הדיון בנושא הארנונה. לטענתה, מעולם לא גובשה הסכמה ביחס למסמך זה, והוא לא אושר על ידי השרים. לכתב התשובה צורפו מסמכים מאוחרים יותר מיום 26.12.94 ומיום 28.12.94, שבהם ניתן ביטוי למדיניות המוסכמת שגובשה בדיון שקיימו השרים בהשתתפות נציגי מרכז השלטון המקומי, ביחס לארנונה שתוטל על ידי רשויות מקומיות עצמאיות. בסיכום הדיון מיום 26.12.94, ובמסמך העקרונות שהוצא בעקבותיו ב-28.12.94, לא נכללה הדרישה של העלאת הארנונה על נכסי מגורים כתנאי להעלאת הארנונה במגזר העסקי.

חשוב להדגיש, כי תשובה זו לטענה שהעלו העותרות, ניתנה לבאי כוחן עוד בשלב המוקדם של ההתכתבות שקיימו עם משרד האוצר, ואיננה רואה יסוד להטיל ספק באמינותה. עיון בהתכתבות מראשיתה

תומך במסקנה שהעותרות נסמכות על נייר בלתי מחייב שנפל לידיהן, שאין בו כדי לבטא את המדיניות שנתקבלה בסופו של הדיון על ידי השרים.

יתרה מזו, גם אילו היה ממש בטענה כי בחודש נובמבר 1994 גיבשו השרים מדיניות עקרונית, כנטען על ידי העותרות, הרי רשאים היו לגבש מדיניות שונה, לאחר שדנו בשאלות הקשורות בארנונה המוטלת על ידי רשויות עצמאיות בחודש דצמבר 1994; המדיניות המנחה את השרים במועד הרלוונטי באה לידי ביטוי במסמכים האמורים שצורפו לכתב התשובה, וכאמור, אין היא כוללת התניית העלאת ארנונה במגזר אחד בהעלאתה במגזר אחר.

לפיכך, אין לטענת העותרות בדבר הפסול בהעלאת הארנונה למגזר אחד בלבד, ככל שהיא מסתמכת על מדיניותם המוצהרת של השרים באותה תקופה, כל בסיס.

10. לגופה של העלאת טוענים השרים, כי אישור התוספת לארנונה לתעשייה לשנת 1995 ניתן בהתאם למסמך המדיניות שגובש בעקבות הדיון בחודש דצמבר 1994. באותו מסמך נקבע לאמור:

"בהמשך לסיכום הדיון בנושא רשויות מקומיות עצמאיות, מפורטים העקרונות המסדירים מתן יתר חופש פעולה:

1. ארנונה לסקטור העסקי

רשות עצמאית אשר נטל הארנונה לעסקים במסגרתה נמוך מן הארנונה הממוצעת, באוכלוסיית הרשויות העצמאיות, תקבל בשנת 95 היתר מיוחד להעלאת הארנונה לסקטור העסקי על פי הפירוט הבא:

א. רשויות בהם נמוכה הארנונה בשיעור של עד 10% יוכלו להעלות את הארנונה עד לרמה הממוצעת.

ב. רשויות בהם נמוכה הארנונה בשיעור שבין 10% ל-20% מן הממוצע יוכלו להעלות את הארנונה בשיעור של 10%.

ג. רשויות בהם נמוכה הארנונה בשיעור העולה על 20% מן הממוצע יוכלו להעלות את הארנונה בשיעור השווה למחצית הפער הקיים (לדוגמה: אם הפער עומד על 40% ינתן אישור להעלאת בשיעור של 20%).

חישוב הממוצע יתבצע על פי תעריף המכסימום לכל מגזר, כפי שפורסם בסקר תעריפי הארנונה לשנת 94 ע"י מרכז השלטון המקומי..."

אישור התוספת לתעשייה לשנת 1995 בשיעור של 10%, היה בהתאם להנחיות שנקבעו בדיון המשותף כפי שבאו לידי ביטוי במסמך העקרונות הנ"ל. על פי נתוני תעריפי המקסימום לנכסי תעשייה, עליהם

הסתמכו השרים, היה פער בשיעור של 40% בין התעריף של עיריית חולון (42.02 ש"ח למטר) לבין ממוצע התעריפים של כלל הרשויות שאינן נהנות ממענקי משרד הפנים (71 ש"ח למטר).

השרים שוכנעו כי עיריית חולון היתה אחת הרשויות שבהן היתה הארנונה לתעשייה נמוכה בשיעור העולה על 20% מן הממוצע, והפער הגיע כאמור כדי 40%. לפיכך, רשאים היו השרים לאשר תוספת לארנונה בשיעור של 20%, על פי המדיניות שבאה לידי ביטוי בסעיף 11(ג) למסמך מיום 28.12.94 שהובא לעיל; האישור שניתן על ידם להעלאה של 10% הוא איפוא, בגדר אותה מדיניות מוצהרת.

אין גם לקבל את טענות העותרות כנגד הנתונים עליהם הסתמכו השרים בקביעת הפער בין הארנונה של עיריית חולון לממוצע התעריפים של כלל הרשויות, כיוון שבהתאם לאמור באותו מסמך חישוב הממוצע נערך על פי התעריף שפורסם בסקר תעריפי הארנונה לשנת 1994 שערך מרכז השלטון המקומי.

11. לא מצאתי ממש גם בטענת העותרות כי מסמך המדיניות שגיבשו השרים חייב העלאת ארנונה באופן אחיד למגזר העסקי כולו ללא אפשרות לייחד את המגזר התעשייתי.

אכן, במסמך האמור מופיע הביטוי "סקטור עסקי", אולם מובן מאליו הוא כי את המסמך יש לפרש תוך התאמה לחוק ההסדרים ולתקנות שהותקנו על פיו. החוק קובע כי הארנונה תחושב בין השאר בהתאם לסוג הנכס, ומסמיך את השרים לקבוע את סוגי הנכסים בתקנות. בתקנות ההסדרים אין מופיע סיווג כולל של סקטור עסקי. מהתקנות עולה כי הקטגוריה שניתן להתייחס אליה כ"סקטור עסקי" כאמור במסמך, מחולקת לסוגים שונים של נכסים - "תעשייה, מלאכה, בתי מלון, משרדים, שרותים ומסחר" - שלכל אחד מהם תעריף שונה.

התעריפים המזעריים והמירביים נקבעו בנפרד ביחס לסיווגים שונים של נכסים הנכללים בקטיגוריה שניתן לכנותה כמגזר עסקי, ובהתאם לכך אין כל מניעה להעלות את התעריף ביחס לסוג מסויים של נכסים הנכלל במגזר זה.

12. טענת העותרות המבקשות ללמוד מחוק ההסדרים ותקנות ההסדרים כאילו מתחייבת מהם פרשנות של "איזון פנימי" המחייב הטלת תוספת לארנונה על כל המגזרים כאחד, אינה מעוגנת לא בחוק ולא בתקנות שהיו בתוקף במועד הרלוונטי.

תקנה 9 לתקנות שנת 1996, גם לאחר שתוקנה בחודש אפריל 1996, אינה מחזקת את טענתן של העותרות כי יש לשמור על "איזון פנימי" בהטלת תוספת לארנונה, וכי אישור חריג להעלאה בארנונה לתעשייה מחייב העלאה זהה גם ביחס לנכסי מגורים. לשונה של התקנה הוא:

"(א) מועצה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להעלות ארנונה בשנת הכספים 1996, שלא כאמור בתקנות 2(ד), 7 ו-8 בסכום שלא יעלה על הסכום המרבי -

(1) באישור שר הפנים, או מי שהסמיך לכך, בנכס מסוג מבני מגורים ובלבד שנתקיימו שני אלה:

(א) רשות מקומית שבהתאם לאישור לפי פסקה זו רשאית להעלות ארנונה בשיעור הנמוך מן הסכום החדש, לא תקבל בשנת הכספים 1996 מענק איזון ממשרד הפנים; לענין זה, "מענק איזון" - מענק הניתן לרשות מקומית מתוך הסכום הקבוע בחוק התקציב לשנת 1996, התשנ"ו-1996, בתחום פעולה "מענק איזון לרשויות המקומיות" שבתקציב משרד הפנים;

(ב) שיעור העלאת הארנונה באחוזים לנכס מסוג מבני מגורים ברשות מקומית כאמור בפסקת משנה (א) לא יפחת, בשנת הכספים 1996, משיעור העלאת הארנונה לנכס מסוג תעשייה או מסוג משרדים שירותים ומסחר, לפי הגבוה.

(2) באישור שרי הפנים והאוצר או מי שהם הסמיכו לכך, בנכס שאינו מבנה מגורים.

... (ב)

(ג) בקשות לפי תקנות משנה (א) ו-(ב) תגיש הרשות המקומית עד יום ט' באדר התשנ"ו (29 בפברואר 1996).

(ד) שר הפנים יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן אישור לפי תקנות משנה (א) ו-(ב).

מכך אנו לומדים כי תקנה 9(א)1(ב) עוסקת במצב בו מתבקשת על ידי הרשות העלאת הארנונה למגורים בשיעור הנמוך מזה הקבוע בתקנות. התקנה קובעת מעין רף תחתון לשיעור זה, ובהקשר לכך מתיחסת היא לשיעור עליית הארנונה בנכסי תעשייה ובנכסים אחרים. אין התקנה דנה בתנאים להעלאת שיעור הארנונה בנכסים אחרים ואינה מתנה את השיעור בהשוואה לנכסי מגורים.

גם תיקון סעיף 9 לחוק ההסדרים שנכנס לתקפו ב-1.1.99, אינו משפיע על הסוגייה שלפנינו. התיקון כולל הסדר חדש לעדכון שיעורי הארנונה על פי נוסחה שתקבע בתקנות. על פי אותו הסדר חדש, נקבעה זיקה בין העלאת הארנונה לנכס שאינו מבנה מגורים לבין העלאה לנכס מסוג מבנה מגורים. אך אין בכך כדי להשפיע על פרשנות החוק והתקנות החלות על ענייננו.

13. לבית משפט זה נזדמן כבר לא אחת לעמוד על סמכות העירייה לקבוע שיעורי ארנונה שונים לסוגי נכסים שונים. על פי ההלכה שנפסקה בעניין זה, קביעת שיעורי ארנונה שונים לסוגי נישומים שונים אינה מהווה כשלעצמה הפליה. (ראו: בג"ץ 345/78 'ירדניה חברה לביטוח נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד לג(1) 113, בג"ץ

547/84 ע"פ העמק אגודה חקלאית נ' המועצה המקומית רמת ישי, פ"ד מ(1) 113, בג"ץ 397/84 בנק דיסקונט לישראל נ' עיריית גבעתיים, פ"ד לט(2) 13, בג"ץ 1355/93 ועד מעקב לענין ארנונה ירושלים נ' ראש עיריית ירושלים, (לא פורסם))

אף לאחר הנהגת ההקפאה בתעריפי הארנונה, החל משנת 1985, לא נס ליחה של הלכה זו. החקיקה המאוחרת אכן הגבילה את עצמאותן של הרשויות המקומיות בהטלת ארנונה. חוקי ההקפאה מחייבים הטלת ארנונות על בסיס של דרך חישוב אחידה ברשויות השונות, והם אף תוחמים את התעריפים על-ידי קביעת תעריפים מזעריים ומירביים. אולם, עקרון החלוקה לסוגי נכסים שונים שעליהם חלים תעריפים שונים, נשמר. בהתחשב בכך, ובהתחשב בהעדרה של התנייה בין העלאת הארנונה בסוג אחד של נכסים להעלאה בסוג אחר בתקופה הרלוונטית, אין בסיס לטענת העותרות כאילו החקיקה הגבילה את האפשרות לאשר העלאת התעריפים לסוג מסויים של נכסים בלבד.

בגבולות המזעריים והמירביים המותרים, מקום שמותרת קביעה נפרדת של ארנונה, מותרת גם העלאה וקביעת תוספת בנפרד, ובלבד שאלה נעשו במסגרת הדין ומשיקולים ענייניים, ולא מתוך רצון להעדיף סקטור אחד על פני האחר מטעמים בלתי ראויים.

לפיכך, יש לדחות את טענות הפסול המתייחסות להגדלת נטל הארנונה על נכסי תעשייה בלבד, לרבות טענת ההפליה.

על כגון דא, יפים דבריו של בית משפט זה בבג"ץ 397/84 בנק דיסקונט לישראל נ' עיריית גבעתיים,

פ"ד לט(2) 13, מפי הנשיא שמגר בהתייחסו לענין דומה - הגדלת הארנונה המוטלת על בנקים בלבד:

"לא ניתן לדבר על אפליה הנובעת מעצם ההבחנה בין בנק מצד אחד לבין משרדים אחרים או עסקים אחרים מצד אחר. אין גם לגלות שיקולים זרים בין שיקוליה של המשיבה..."

הארנונה, המוטלת על עסקיהם של העותרים, אינה מקור ההכנסה היחיד, ויש נסיבות, בהן מתחייב קיצוץ בהוצאות של המשיבה ולא העלאה נוספת של הארנונה. אולם עצם השיקול של האיזון התקציבי הוא שיקול לגיטימי, ובלבד שאין דולים מתוך הכלל באופן שרירותי אך ורק סוג מסוים של חייבי ארנונה, אשר בהערכת חייביהם בעבר לא נפל משגה, ונוהגים בו באופן מהותי על-פי אמת מידה שונה מזו בה נוהגים לגבי היתר. ולכך כוונו דברינו. מכל מקום, דבר כגון זה לא הוכח לנו."

(שם, בעמ' 20).

(ההדגשה שלי - ד.ב.).

ראו גם דברי השופט לנדוי בבג"ץ 345/78 ירדניה חברה לביטוח נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד לג(1) 113, בעמ' 121.

אף כי הדברים נכתבו בטרם הוחל משטר ההקפאה על הרשויות, כוחם יפה גם ביחס לסיווג השונה שהוטל במסגרת חוק ההסדרים.

נסיבות מיוחדות

14. שני האישורים שניתנו לעירייה, האישור הראשון לתוספת ארנונה על פי סעיף 11(א) לחוק ההסדרים והאישור להעלאת שיעור הארנונה על פי תקנה 9 לתקנות שנת 1996, מותנים על-פי האמור באותם חיקוקים בקיומן של נסיבות מיוחדות.

העותרות טוענות כי לא התקיימו נסיבות מיוחדות שהצדיקו תוספת בשנת 1995, ועל אחת כמה וכמה שלא התקיימו נסיבות מיוחדות שהצדיקו העלאה נוספת בשיעורי הארנונה בשנת 1996.

האישור הראשון - שנת 1995

15. הנסיבות המיוחדות פורטו בבקשת ראש העיר לאישור התוספת מיום 15.2.95. וכך הובאו הנסיבות במכתב:

1. צורך דחוף בטיפול במערכות תשתית שקרסו לאחרונה.

2. דרישות נמרצות להעלאת רמת הנקיון באזור התעשייה.

3. העלאת רמת תחזוקת מערכות התשתית באזור התעשייה (תעול, כבישים, צנרת מים, צנרת ביוב) ולאור זאת הגדלת ההוצאות במסגרת התקציב הרגיל.

4. הקמת יחידה לאיכות סביבה שתטפל בעיקר באזור התעשייה.

5. הקמה והפעלה של מינהלה לטיפול באזור התעשייה.

לאור הסעיפים הנ"ל הגרעון בתקציב העירייה הרגיל יגדל בצורה ניכרת וחלק ממנו ימומן באמצעות תוספת הארנונה. שיעור התוספת המבוקש הוא 10%."

לבקשה צורפה טבלה המפרטת את תעריפי המקסימום לנכס מסוג תעשייה בשנת הכספים 1994, המבוססת כאמור, על סקר שנערך על ידי מרכז השלטון המקומי. הטעמים שפורטו בבקשה, הם טעמים מובהקים שיש בהם כדי להוות "נסיבות מיוחדות" כמשמעותן של ביטוי זה בחוק ההסדרים ובתקנות שהותקנו מכוחו. גרעון של רשות מקומית בסכום גבוה, בנייה שהגדילה את צרכי היישוב, או הצורך בהשקעה בתשתיות בעיר, כאשר אלה מצטרפים לשיעור ארנונה נמוך יחסית לרשויות אחרות שמצבן דומה, עשויים להצדיק העלאת התעריף בשל "נסיבות מיוחדות". (ראו: בג"ץ 1210/95 שילוני נ' שר הפנים, (לא פורסם)).

העותרות טענו בהסתמך על פסק הדין בבג"ץ 175/82 גל נ' שר הפנים ואח', פ"ד לז(1) 496, כי "נסיבות מיוחדות" הן רק נסיבות שהיו בלתי צפויות במועד הטלת הארנונה.

נראית לי טענת המשיבים, כי המבחן שנקבע באותו פסק דין היה יפה לשעתו, כאשר לא חלו כל הגבלות על רשות מקומית שביקשה להטיל ארנונה בתחילתה של שנת הכספים.

באותם ימים היה על העיריה לכלכל צעדיה בהטלת המסים בראשית השנה על פי צרכיה, ורק אירועים שחרגו מגדר הצפוי הצדיקו הטלת תוספת ארנונה במהלך השנה.

מאז הוגבלה סמכותה של הרשות המקומית להטיל ארנונה בהתאם לשיעור שנקבע בתקנות על פי החוק, אין הגיון בהגבלת סמכות ההעלאה במהלך השנה על פי מבחן הציפיות בלבד, שכן גם אם צפתה העיריה את הצורך בהעלאת שיעור הארנונה, לא היתה מוסמכת לעשות כן. כל שיכולה היתה העיריה לעשות בשנת 1995 היה לפנות לשרים לקבלת אישור לתוספת, וכך עשתה.

"נסיבות מיוחדות" המאפשרות מתן אישור כזה, הן נסיבות הקשורות בצרכיה המיוחדים של אותה רשות המבקשת אישור, ונסיבות הקשורות בצרכי תושביה ובנטל הארנונה המוטל עליהם. קביעת קיומן של הנסיבות המיוחדות מסורה לשיקול דעתם של השרים. כל עוד השיקולים שמפעילים השרים הם ענייניים ובגדר הסבירות, לא יראה בית המשפט להתערב בהם.

האישור השני - שנת 1996

16. בהתייחסן לאישור השני, מצביעות העותרות על כך שהאישור ניתן שלא על פי הקריטריונים שנקבעו על ידי השרים עצמם, ויש בכך - לפי הטענה - כדי ללמד על כך שהחלטה התקבלה משיקולים זרים. עוד טוענות העותרות כי אישור זה כמו האישור שניתן בשנת 1995, מבוססים על נתונים השוואתיים שאינם נכונים.

א. סטיה מהנחיות פנימיות

17. אשר לטענה בדבר סטיה מהקריטריונים שנקבעו על ידי השרים עצמם, הרי טענה זו מתבססת על סיכום דיון שנערך ביום 21.2.96 ובו קבעו השרים קריטריונים להעלאות חריגות בארנונה לשנת 1996.

ההנחיות שנקבעו במסמך זה דומות בעיקרן להנחיות שניתנו ביחס לשנת 1995, אלא שנקבע בהן כי אין להעלות את הארנונה מעבר לממוצע המשוקלל לשנת 1996. אין חולק כי לאחר מתן האישור השני עברה עיריית חולון את הממוצע המשוקלל, וטענת העותרות היא כי לא היתה הצדקה למתן האישור תוך חריגה זו מההנחיות.

בתשובת המדינה נטען, כי הקריטריונים אינם אלא הנחיות פנימיות ומהנחיות אלה ניתן לסטות בנסיבות מתאימות. את הסטיה מההנחיות נימקה באת- כח המדינה בנסיבות המיוחדות ביחס לתעריפי הארנונה לתעשייה בעיריית חולון, שהניחו את דעת השרים. בפנייתה לקבלת אישור נוסף להעלאת הארנונה בשנת 1996, חזרה העירייה על אותן נסיבות מיוחדות שפרטה בשנת 1995. גזבר העיר הביא לידיעת השרים באמצעות הגורם המתאים במשרד הפנים את הנימוקים שהועלו בפני המועצה בעת הדיון להעלאת התעריף, ובהם הנימוק כי תעריפי הארנונה לתעשייה בעיר חולון נמוכים משמעותית מאלה של ערים אחרות באותו אזור. כן עמד הגזבר במסמך על המגמה להשקיע סכומים רבים ולהעלות את רמת השירותים באזורי התעשייה, מגמה הדורשת "מקורות כספיים ניכרים".

לבקשה זו, כמו לקודמתה, צורפה טבלה המשווה בין תעריפי הארנונה לתעשייה בערים שונות. במהלך בחינת הבקשה נשלח מכתב נוסף מטעם עיריית חולון המפרט מספר שינויים שנעשו להעלאת רמת השירותים באזור התעשייה בחולון בשנת התקציב החולפת. מתשובת המדינה לעתירה מתברר כי במסגרת שיקולי האישור הובאה בחשבון גם העובדה שבשנת 1995 יכולה היתה העירייה לבקש אישור לתוספת בשיעור של 20%, אך הסתפקה בתוספת בשיעור של 10% בלבד.

בהתחשב בכך ששיעור הארנונה מחושב בכל שנה על בסיס התעריף של השנה הקודמת, ובכך שמשך שנים נהנה מגזר התעשייה בחולון מתעריף ארנונה נמוך יחסית, אין פסול בכך שלצורך העלאת הארנונה בשנה מסויימת, נלקח בחשבון שיעור הארנונה שניתן היה להטיל בשנה הקודמת, ולא הוטל.

בנסיבות אלה של חישוב תעריפי כל שנה על יסוד קודמתה, כאשר משך שנים הונהג תעריף נמוך, ניתן לראות טעם מיוחד להעלאה בשיעור נוסף שנה אחר שנה אם אכן ההעלאה נועדה להפחית מן הסיכון של גרירת גרעונות ישנים והנצחת מצוקתה של קופת העיריה.

18. טיבן של הנחיות פנימיות שגמישות הן, והרשות מוסמכת - ולעיתים אף חייבת - לשקול את אפשרות הסטייה מהן. (י' דותן הנחיות מינהליות (המכון למחקרי חקיקה ע"ש סאקר, תשנ"ו-1996) בעמ' 85, בג"ץ 4382/98 גבאי נ' שר הבריאות, (טרם פורסם); בג"ץ 2709/91 חפציבה חברה לבניין עבודות ופיתוח בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מה(4) 428)

אין ספק שכל סטייה מהנחיות מחייבת בדיקה כדי להסיר חשד שמא נעשתה משיקולים זרים, והסטייה תהיה מוצדקת רק אם נתמכת היא בטעמים סבירים וראויים.

הנסיבות שהצדיקו בעיני השרים את העלאה בשנת 1996 הן אלה שפורטו בפניית העיריה לשרים, וכן העובדה שעיריית חולון לא ניצלה את מלוא אפשרות העלאת הארנונה בשנת 1995.

לא מצאנו כי שיקולי השרים היו בלתי סבירים באופן קיצוני או כי ניתן ללמוד מעצם הסטייה מההנחיות בנסיבות שלפנינו, על קיומם של שיקולים זרים ובלתי ענייניים.

ב. הנתונים שהיו ביסוד אישור התעריפים

19. אשר לטענת העותרות כי התעריפים נקבעו על יסוד נתונים השוואתיים מוטעים, לא עלה בידי העותרות לבסס טענה זו. פניות העיריה לקבלת האישורים, כמו טענותיה לפנינו, מלמדות כי העיריה ראתה בתעריפי הארנונה לתעשייה ולמלאכה שהוטלו על בעלי הנכסים בשנת 1994 ואשר שימשו בסיס לתעריפי 1995, משום הנצחת "עיוות היסטורי" אשר לפיו נקבעה למגזרים אלה בשנת 1994 ארנונה נמוכה מהשיעור המקובל בערים אחרות באזור גוש דן.

טבלת שיעורי הארנונה ברשויות המקומיות שנערכה על ידי מרכז השלטון המקומי באותה שנה, מאשרת את טענת השיעור הנמוך יחסית של הארנונה במגזר זה. חוות דעת מקצועית שהגישה לנו העיריה מתייחסת לשלוש השנים 1994-1996 ותומכת בטענתיה.

נסיון של העותרות לשכנענו כי הנתונים אינם תומכים בטענת העיריה לא צלח.

העותרות פנו בשורה של מכתבים למשרד האוצר בבקשה לבטל את העלאת תעריפי הארנונה. אף אחת מפניותיהן של העותרות למשרד האוצר לא לוותה בהגשת נתונים לביסוס טענותיהן. סגנית היועצת המשפטית של האוצר במכתבה מיום 5.5.96 אף הודיעה לעותרות כי בפניותיהן לא פירטו מה הנתונים הנכונים לטענתן; הנתונים שהוגשו לנו במסגרת העתירה אינם מספיקים כדי לשמש בסיס להשוואה בין תעריפי הרשויות. נראית לנו טענת המשיבים כי נוכח השיטות השונות הנהוגות בקביעת החיוב בארנונה יש להשוות את תעריפי הארנונה של הרשויות השונות על יסוד תעריף המתקבל כתוצאה משיקול מכלול הנתונים. מטעם זה אין בנתונים המוצגים על-ידי העותרות כדי לבסס את טיעונן; אין לדלות נתון אחד מתוך כלל רכיבי הסיווג של נכסי תעשייה, כגון קרקע תפוסה, ולהסתמך עליו. יש צורך לשקלל את מכלול הנתונים הרלוונטים, כדי ליצור בסיס להשוואה. לא עלה בידי העותרות לערוך השוואה מקצועית בין נתוני הרשויות שיהיה בה כדי להטיל דופי בנתונים שהונחו בפני המשיבים.

התמונה שהצטיירה בפנינו באשר לנתוני התעריפים ששימשו בסיס להשוואה שערכו המשיבים אינה מעלה סיבה לפקפק בתשתית העובדתית שהיתה ביסוד הפעלת שיקול דעתה של הרשות.

פרסום הצו

20. טענה נוספת בפי העותרות כנגד הליך העלאת הארנונה לשנת 1996. על-פי הטענה יש לפסול את צו הארנונה לשנת 1996 משום שכלל העלאה של 10% ופורסם לפני קבלת אישור השרים להעלאה. בנוסף, אישור השרים עצמו לא פורסם ברשומות.

ההעלאה החריגה שהיתה טעונה אישור, אכן נכללה בצו הארנונה לשנת 1996, אך בגוף הצו הופיעה הערה בה צוין כי התעריפים "כוללים תוספת של 10% מעבר למאשר במסגרת תקנות הארנונה לשנת 1996".

העיריה פנתה בבקשה לאישור ההעלאה ב-21.12.95, סמוך לאחר קבלת ההחלטה במועצת העיריה. האישור עצמו ניתן רק ביום 16.6.96, ואין חולק כי עד למתן האישור לא גבתה העיריה את סכום ההעלאה. לצורך בחינת הטענה ראוי לעמוד על השתלשלות האירועים שקדמה לפרסום הצו הנדון.

על-פי הוראת סעיף 9(ב) לחוק ההסדרים, היה על השרים לפרסם את תקנות ההסדרים לשנת 1996 שישים ימים לפני תחילת שנת הכספים. התקנות פורסמו באיחור, ביום 23.11.95. בסעיף 7 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ו-1995, נקבע כי האיחור בפרסום התקנות אינו גורע מתוקפן וניתנה לרשויות האפשרות להתאים את צווי הארנונה לתקנות עד 31.12.95.

תקנה 9(ג) לתקנות שנת 1996 איפשרה לרשות המקומית להגיש בקשה לאישור ההעלאה החריגה עד ליום 29.2.96. את שיעור הארנונה שהיה בכוננת עיריית חולון להטיל בשנת 1996 היה עליה כאמור לפרסם עד ליום 31.12.95.

בנסיבות אלה נוצר מצב של סתירה לכאורית בין הצורך לפרסם את צו הארנונה לפני תחילת שנת הכספים לבין האפשרות לבקש אישור להעלאה עד מועד מאוחר יותר. לכאורה, מעצם טיבה היתה ההעלאה המבוקשת אמורה להכלל בצו הארנונה הכללית, אלא שהמועד לבקשת האישור להעלאה נדחה.

על רקע השתלשלות עניינים זו יש לבחון את הטענה בדבר פרסום הצו שכלל את ההעלאה המותנית באישור.

ככלל, ראוי ונכון שלא לפרסם תעריף ארנונה בטרם אושר כנדרש והיה לתעריף סופי. עם זאת, בהתחשב בלוח הזמנים בענין שלפנינו, במועד פרסום התקנות ובמועד שהוקצה לבקשת האישור, נוצר קושי בשאלת מועד פרסום התעריף שנקבע במועצת העיריה. בין האפשרויות שעמדו בפני העיריה במועד הרלוונטי, העדיפה העיריה להביא לידיעת הציבור את שיעור הארנונה שהיה בכוננתה להטיל תוך ציון הצורך בקבלת האישור להעלאה בשיעור 10%. בנסיבות אלה ובהתחשב בלוח הזמנים המיוחד לאותה שנה, אין הדרך שננקטה פסולה, ומכל מקום אין לראות בכך עילה לביטול הצו.

אשר לשאלת פרסום אישור השרים לאחר שניתן; תקנה 9(ד) לתקנות שנת 1996 קובעת כי:

"שר הפנים יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן האישור לפי תקנות משנה (א) ו(ב)".

כעולה מנוסח התקנה לא נקבעה בה חובה לפרסם את אישור ההעלאה לשנת 1996. זאת בשונה מאישור תוספת הארנונה לשנת 1995 שחובת פרסומו נקבעה בסעיף 11(ג) לחוק ההסדרים.

המדינה טוענת כי עקב השוני בין שתי ההוראות אין האישור השני טעון פרסום. בענייננו אין צורך להדרש להכרעה ביחס לפרשנות זו שמציעה המדינה.

ההבדל בין שתי ההוראות נעוץ ככל הנראה בהבדל שבין תוספת ארנונה במהלך השנה, לבין העלאה שאמורה להכלל מלכתחילה בצו הארנונה הכללית ולהתפרסם בו. בדרך העינים הרגילה, אם התקנות מתפרסמות במועד ולוח הזמנים לבקשות האישור ולמתן האישור נשמרים, שאלת פרסומו הנפרד של האישור אינה אמורה להתעורר. מכל מקום, באותם מקרים שאישור השרים להעלאת שיעור הארנונה ניתן בנפרד מהצו הכללי, נוטה אני לדעה כי יש לפרסמו ברשומות, ככל צו או אישור שהוא חלק מחקיקת משנה.

ואולם, בניסבות שנוצרו עקב השתלשלות הארועים המתוארת לעיל - הנוגעת ללוח הזמנים הלקוי שנוצר - ובהתחשב בכך שצו הארנונה הכולל את השיעור המלא התפרסם במועד והביא את התעריף הצפוי לידיעת החייבים, אין בהמנעות מפרסום האישור כדי לפגוע בתוקפו של הצו.

סוף דבר

21. המחוקק הסמיך את השרים לפקח על הרשויות המקומיות כדי שאלו יפעלו בהתאם להוראת חוק ההסדרים והתקנות. בידי השרים הופקדה השמירה על האיזון בין הצורך לקיים את מגמת ההקפאה במשק תוך מניעת הידרדרות אינפלציונית, לבין הצורך להבטיח את צרכי הרשויות המקומיות ואת יכולתן ליתן שירותים ראויים לתושביהן ללא יצירת גרעונות תקציביים. לשם השגת האיזון האמור היה על השרים לבחון את התעריף המבוקש המובא לאישורם. כן היה עליהם להביא בחשבון נתונים הנוגעים להשוואת התעריפים בין הרשויות, על רקע צרכיה המיוחדים של עיריית חולון. גם אם ניתן להבין ללבן של העותרות, אשר בתוך שנתיים עלה שיעור הארנונה שהוטלה עליהן במידה ניכרת, לא שוכנענו מטענותיהן שהמשיבים והגורמים המופקדים מטעמם על

ההיבטים המקצועיים של נושא הארנונה, לא בדקו את הנתונים ולא שקלו כיאות את השיקולים הראויים לקביעת האיזון המבוקש.

עצם העובדה כי העלאת הארנונה במשך שנתיים ברציפות העלתה את גובה הארנונה לתעשייה בחולון במידה ניכרת, וכן העובדה שניתן היה להגדיל את תקציב העיריה על ידי העלאת שיעור הארנונה גם על פי שיטה אחרת, אין בהן כדי להצביע על חוסר סבירות המצדיק התערבותנו.

החלטתם של השרים נעשתה במסגרת השיקולים המסוריים להם, הארנונה שהוטלה לא חרגה מהשיעור המירבי הקבוע בתקנות ולא מצאנו פגם בדרך בה הופעל שיקול הדעת.

אשר על כן אם דעתי תשמע תדחה העתירה.

העותרות תחויבנה בגין עתירה זו בהוצאות המשיבים 1 ו-2 בסכום כולל של 10,000 ש"ח ובהוצאות בסכום כולל של 10,000 ש"ח למשיבה 3.

השופט מ' חשין:

אני מסכים.

שופט

השופט י' קדמי:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ביניש.

ניתן היום, א' בשבט התשנ"ט (18.1.99).

שופטת

שופט

שופט

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
N02.96070530
חכ/