



בג"ץ 7425/09 - טוטנאור בע"מ ואח' נ' שר הפנים ואח'

מנהלי - רשות שלטונית - ארנונה

מנהלי - הסמכות המינהלית - חריגה מסמכות

בג"ץ 7425/09 - טוטנאור בע"מ ואח' נ' שר הפנים ואח'עליון

בג"ץ 7425/09

1. טוטנאור בע"מ
2. גני ירושלים מפעל 1997 בע"מ
3. פרלוד נייר בע"מ
4. נעימי אמ.טי.וי
5. ריצטק בע"מ
6. פרופילי אברהם בע"מ
7. א. אורן בע"מ

נגד

1. שר הפנים
 2. שר האוצר
 3. מועצה אזורית מטה יהודה
- בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק
[03.01.2013]
- כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
עתירה למתן צו על תנאי
בשם העותרות:
עו"ד אופיר רונן
בשם המשיבים 1 ו-2:
עו"ד רועי-אביחי שויקה
בשם המשיבה 3
עו"ד מיכל רענן
תאריך הישיבה:
ט"ו בתמוז התשע"ב
פסק-דין
השופטת ד' ברק-ארז:



1. האם חלה חובה להפחית את שיעור הארנונה שנקבע לאזור תעשייתי בתחומיה של רשות, על מנת להשוותו לשיעור הנוהג באזורי תעשייה אחרים בשטחה של אותה רשות, או שמא דין דרישה זו להידחות, תוך השוואה למקובל באזורי תעשייה ברשויות סמוכות? זו השאלה המרכזית שהתעוררה בפנינו.
רקע עובדתי
2. עניינה של העתירה בהחלטתם של שר האוצר ושר הפנים (להלן: המדינה או השרים), שלא לאשר את בקשותיה של המועצה האזורית מטה יהודה (להלן: המועצה האזורית) להפחית את שיעור הארנונה הנגבה מן המפעלים המצויים בשטחה, באזור תעשייה המכונה "הר טוב ב'". העותרות שלפנינו הן חברות המחזיקות במפעלים המצויים באזור תעשייה הר טוב ב', חלקן משנת 2002 (העותרת 2), חלקן משנת 2005 (העותרת 1) והאחרות משנת 2006.
3. בשנת 2000 החליטה המועצה האזורית להקים אזור תעשייה חדש באזור הר טוב ב', ולשם כך הקימה מנהלת משותפת לה ולעיריית בית שמש הסמוכה. המנהלת המשותפת אמורה היתה למשוך לאזור התעשייה החדש חברות היי-טק ותעשיות עתירות ידע, במטרה להפוך אותו לאזור תעשייה יוקרתי, שיכלול בשטחו גם מרכזי בילוי, קניות ומסעדות.
4. בסמוך להקמתו של אזור התעשייה החדש קיבלה המועצה האזורית החלטה להוסיף בצו הארנונה לשנת 2000 אזור גבייה חדש שתחומו יחפוף את אזור התעשייה החדש - "אזור ג': שטחי אזורי תעשייה חדשים במסגרת מנהלת משותפת מטה יהודה-בית שמש". ביום 4.12.2000 אישרו השרים את החלטת המועצה האזורית, מכוח סמכותם לפי תקנות 9(א) ו-9(ב) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000. בהתאמה, צו הארנונה קבע תעריף ארנונה חדש, הגבוה באופן משמעותי מהתעריפים שנקבעו לאזורי גבייה א' ו-ב' בשטחי המועצה האזורית (76 שקל למ"ר באזור גבייה ג', במקום 18.83 שקל או 37.09 שקל שנקבעו לאזורי גבייה א' ו-ב' בהתאמה).
5. בניגוד לציפיות, אזור התעשייה הר טוב ב' לא הגשים את ייעודו והמנהלת המשותפת עם עיריית בית שמש פורקה כבר בשנת 2005. על-פי הנטען בעתירה אין כיום כל הבדל בין אזור תעשייה זה לבין אזורי תעשייה אחרים בשטחי המועצה האזורית, וככל שקיים הבדל כזה ביניהם הרי שהוא פועל לרעתו.



6. מן המפורט בעתירה עולה כי לדעת העותרות רמת השירותים הניתנים באזור התעשייה היא פחותה וירודה באופן משמעותי מזו של השירותים הניתנים באזורי תעשייה סמוכים בשטחי המועצה האזורית. העותרות מציינות כי מטעם זה כבר בשנת 2000 ולאורך השנים שחלפו מאז, הן נמנעות מלשלם ארנונה בהתאם לתעריף הגבוה (אזור גבייה ג'), ומשלמות למעשה לפי התעריף הנהוג באזור גבייה ב'. העותרות מציינות עוד כי בטרם רכשו את המגרשים, הן הסתמכו על מצגים לפיהם הארנונה באזור התעשייה המדובר תיגבה בהתאם לאזור גבייה ב'.
7. ביום 27.11.2007 החליטה המועצה האזורית לבטל באופן פורמאלי את אזור גבייה ג' בצו הארנונה לשנת 2008, ולהחיל תחתיו את התעריפים הקבועים באזור גבייה ב'. בקשה לאישור המהלך נשלחה לשרים, כמתחייב על-פי הדין. במקביל, נשלחו לעותרות הודעות תשלום ארנונה לשנת 2008, כשהן ערוכות בהתאם לתעריפים הנקובים באזור גבייה ב'. אולם, ביום 30.12.2008 החליטו השרים לדחות את בקשת המועצה האזורית לבטל את אזור גבייה ג' לשנת 2008.
8. ביום 16.2.2009 הודיעה המועצה לעותרות כי היא החליטה לבטל את אזור גבייה ג' גם במסגרת צו הארנונה לשנת 2009 ושהיא מתעתדת לפנות למשיבים בעניין. עם זאת, במהלך שנת 2009 המועצה האזורית שלחה הודעות ארנונה למפעלים המצויים באזור תעשייה הר טוב ב', בהתאם לתעריף אזור גבייה ג'. המועצה עדכנה את העותרות על דחיית בקשתה על ידי השרים בעניין צו הארנונה לשנת 2008, והוסיפה כי היא פועלת בניסיון לשכנעם להיעתר לבקשתה. בנוסף הסבירה כי בהתאם להחלטת השרים עליה לגבות את הארנונה לפי התעריף הגבוה. במסגרת ניסיונותיה לשכנע את השרים הסבירה המועצה האזורית, כי הרציונל שעמד מאחורי קביעתו של אזור גבייה חדש היה הקמת המנהלת המשותפת עם עיריית בית-שמש. לטענתה, משפורקה המנהלת מתפוגגת ההצדקה לתעריף הגבוה שנקבע לאזור גבייה ג'. ניסיונותיה של המועצה האזורית לא הועילו, והחלטת השרים נותרה בעינה. גם פניותיהן של העותרות לשרים לא הועילו, ועל כן, הן פנו להגשת עתירה לבית משפט זה.
- המסגרת הסטטוטורית: שינוי תעריפי ארנונה
9. קודם שנדרש לטענות הצדדים נפנה להצגת הוראות החוק החולשות על ענייננו. כידוע, ארנונה מוטלת על מי שמחזיק נכסים בתחום הרשות המקומית, וזאת כאמצעי למימון פעולתה של הרשות המקומית (ראו סעיף 326 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות)). מטעם זה, הרשות המקומית היא שמטילה את הארנונה.
10. עד שנת 1985, עת התפשטה אינפלציה דוהרת במשק הישראלי, הוענק שיקול דעת רחב לרשויות המקומיות באשר לקביעתם של שיעורי הארנונה ולסיווג הנכסים בשטחן. במצב דברים זה, כל רשות מקומית עשתה כישר בעיניה, הן לעניין העלאת תעריפים והן לעניין הענקת הנחות, אף באופן לא מסודר. על רקע זה, הוטלו בחקיקה - בראש ובראשונה בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים משנת 1992) - שורה של הגבלות סטטוטוריות על סמכויותיהן של הרשויות לקבוע תעריפי ארנונה ולשנות סיווגי נכסים לעניין תשלום ארנונה. דינים אלו מכונים לעתים בשם "דיני ההקפאה", על שום הקפאת סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות או להוריד תעריפי ארנונה - ללא קבלת אישור לכך משר האוצר ומשר הפנים.



11. מבלי להידרש לכלל השינויים החקיקתיים בתחום זה, נציין את אלו מביניהם שחשובים לדיון שבפנינו. ראשון לסדר הוא סעיף 9(א) לחוק ההסדרים משנת 1992, הקובע כך:
"השרים יקבעו בתקנות, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכן רשאים הם לקבוע יחס בין הסכומים אשר יוטלו על כל אחד מסוגי הנכסים. הסכומים המרביים והמזעריים יעודכנו לכל שנת כספים, בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות".
סעיף 9(ב) לאותו חוק מוסיף וקובע:
"סכום הארנונה הכללית בשל מטר רבוע שתטיל מועצה על כל אחד מסוגי הנכסים, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בשנת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהי אם ניתנה, בתוספת שיעור העדכון, ובלבד שהסכום שיוטל כאמור לא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות לפי סעיף קטן (א), ויהיה בכפוף לכל הוראה אחרת שנקבעה בתקנות כאמור ובכפוף לתקנות ולכללים לפי סעיף 8(ב); בתקנות לפי סעיף קטן (א) ובתקנות ובכללים לפי סעיף 8(ב) יכול שייקבע כי -
(1) רשות מקומית רשאית להעלות את סכומי הארנונה הכללית, דרך כלל או לסוג נכסים, בשיעור גבוה משיעור העדכון, ובלבד שהעלאת ארנונה בשל נכס שאינו מבנה מגורים תותנה בהעלאת ארנונה בשל נכס מסוג מבנה מגורים, בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות;
(2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים; ושלחה, בטרם פנייתה לקבלת אישור השרים, לכל מחזיק בנכס שבשלו בכוונתה להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור, ולענין נכס המצוי באזור חלוקת הכנסות כמשמעותו בסעיף 9(ב) לפקודת העיריות - גם לכל רשות מקומית המנויה בצו שניתן לפי הוראות הסעיף האמור, הודעה על כוונתה לעשות כן; בהודעה יצוין כי מועצת הרשות המקומית החליטה על שינוי סיווג או תת-סיווג, על העלאה או הפחתה, של סכום הארנונה הכללית, לפי הענין, וכי בכוונתה לפנות לשרים בבקשה לאישור כאמור; תחילתו של אישור השרים בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן; שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן האישור".
12. מכוח הוראות אלו, התקינו שרי האוצר והפנים בשנת 2006 את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007. תקנה 10 לתקנות אלו מורה בענייננו כך:
"א) מועצה רשאית באישור שר הפנים ושר האוצר או מי שכל אחד מהם הסמיך -
(1) להטיל ארנונה בשנת כספים מסוימת שלא כאמור בכללי העדכון שנקבעו בסעיף 9(ב) רישה לחוק, בתנאי שסכום הארנונה לא יעלה על הסכום המרבי, ולא יפחת מהסכום המזערי;
(2) לשנות סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס שלא כאמור בתקנה 5;



(3) להטיל ארנונה שלא כאמור בתקנה 3(ב), אם תחום שיפוט הרשות המקומית הורחב כדין באחת מארבע השנים שקדמו לשנה שבה מתבקש האישור החרגי, באופן שלתחום השיפוט ניתוסף שטח שהיה כלול בתחום שיפוט של רשות מקומית אחרת.

(ב) בקשה לאשר שינויים כמפורט בתקנת משנה (א)(1) עד (3), תגיש הרשות המקומית עד 28 בפברואר של שנת הכספים שבעדה מוטלת הארנונה, לבקשה יצורף אישור של היועץ המשפטי של הרשות המקומית המבקשת, על כך שהבקשה מוגשת לפי תקנות אלה".

13. קיבוצן של הוראות הדין, זו לצד זו, מלמד כי ברגיל על הרשות המקומית לקבל החלטה במועצתה בעניין תעריף הארנונה הרצוי לאותה שנה, ועל החלטה זו להסתמך על תעריף השנה הקודמת בתוספת העדכון הרצוי. אולם, מועצת הרשות המקומית יכולה לשנות את תעריף הארנונה תוך חריגה מעקרונות אלה, ובמקרה זה עליה לשלוח הודעה לכל מחזיקי הנכסים הרלוונטיים ולעדכןם על כוונתה לפנות לשרים לקבלת אישורם. לאחר מכן, על הרשות המקומית לפנות לשרים בבקשה כי יאשרו את שהוחלט במועצתה. אישור כאמור הוא שנותן את התוקף להחלטת המועצה.

החלטת השרים והטענות בעתירה

14. כפי שצוין בראשית הדברים, השרים נמנעו מלאשר את בקשתה של המועצה האזורית לשנות את שיעור הארנונה לשנת 2008 באזור גביה ג'. החלטה זו של השרים התקבלה, כך נטען בפנינו מטעמים, לאורה של השוואה בין תעריף הארנונה באזור גביה ג' במועצה האזורית מטה יהודה לבין התעריף הנוהג ברוב המכריע של הרשויות הסמוכות. שיעור הארנונה באזור גביה ג', כך הוסבר, נמוך משמעותית משיעור הארנונה ברשויות הסמוכות, וקיים חשש שהפחתתו תגרום לעזיבת מפעלים את הרשויות הסמוכות. בהחלטתם זו עומדים השרים אף עתה.

15. עיקר טענותיהן של העותרות הוא שהחלטת השרים שלא להיעתר לבקשותיהן החוזרות ונשנות של המועצה לבטל את אזור הגביה ג' אינה עולה בקנה אחד עם תכליתם של דיני ההקפאה, שנועדו להתמודד עם העלאות בלתי-מבוקרות של שיעורי הארנונה (על רקע האינפלציה הגואה באותו זמן), וכן כדי למנוע שימוש בדיני הארנונה באופן בלתי מרוסן לכיסוי גירעונות של רשויות. העותרות הוסיפו והצביעו על תכלית נוספת של דיני ההקפאה - מניעת שרירות בקביעת שיעורי הארנונה המוטלים על נכסים דומים בתחומי רשויות מקומיות אחרות. משכך, טוענות העותרות, אין זה סביר שמפעליהן יחויבו בשיעור ארנונה גבוה ביחס לשיעורי הארנונה הנגבים באזורי תעשייה אחרים בשטח המועצה האזורית מטה יהודה, ומכל מקום, אל לשרים למנוע הפחתה של שיעור הארנונה שבו הן מחויבות.



16. עוד טוענות העותרות, כי למיטב ידיעתן הטעם להוספת אזור גבייה חדש, שבו שיעורי הארנונה גבוהים מן המקובל בשאר אזורי התעשייה של המועצה האזורית מטה יהודה, היה הקמתה באותה עת של המנהלת המשותפת למועצה האזורית ולבית שמש (שבה שיעורי הארנונה גבוהים יותר). מנהלת זו אמורה היתה להקים אזור תעשייה יוקרתי לתעשיות היי-טק, שאף רמת השירותים המוניציפאליים בו היא גבוהה יותר. משפורקה המנהלת בשנת 2005, ומשלא הוקם אזור תעשייה המספק שירותים ברמה גבוהה ויוצאת דופן, נשמטת אף הסיבה שבעטייה ניתן להצדיק את הפערים בגביית שיעורי הארנונה בין אזורי התעשייה השונים במועצה האזורית. טענה זו של העותרות הועלתה גם בפנייתן של המועצה האזורית אל שר האוצר ושר הפנים, במטרה לשכנעם להסכים להפחתת שיעורי הארנונה באזור התעשייה המדובר, כך שיושווה לשיעורי הארנונה הנגבים ביתר אזורי התעשייה בתחום שיפוטתה.
17. על יסוד הטענות הקודמות, הוסיפו העותרות וטענו להפלייתן, בהשוואה לשיעורי הארנונה החלים בשני אזורי התעשייה האחרים במועצה האזורית מטה יהודה. עם פירוקה של המנהלת המשותפת ומשלא הוקם באזור הר טוב ב' אזור תעשייה יוקרתי המספק שירותים מוניציפאליים משופרים, כך נטען, אין עוד כל שוני רלוונטי בין שלושת אזורי התעשייה שבתחומי המועצה האזורית; על-כן, חייבת המועצה לנקוט בתושביה בשוויון ולהימנע מהשתת שיעורי ארנונה שונים על נכסים בעלי מאפיינים זהים.
18. על יסוד כל האמור, טוענות העותרות כי הימנעותם של השרים מלהפעיל את סמכותם ולאשר את שינוי תעריפי הארנונה היא מפלה וחורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות. כמו כן, היא חוטאת, כך נטען, לחובה לעדכן החלטות מינהליות בהתאם לשינויים החלים בנסיבות העובדתיות.
19. בתגובתה לעתירה עומדת המועצה האזורית על מחויבותה להחלטות השרים ולחיוב העותרות בארנונה בהתאם להוראות החוק. יחד עם זאת, היא מבקשת להדגיש כי לשיטתה אין כל צידוק, לאחר פירוק המנהלת, להמשיך ולחייב את בעלי המפעלים באזור התעשייה הר טוב ב' בשיעור ארנונה גבוה, אלא בתעריף הארנונה הרגיל הנקוט באזורי תעשייה אחרים בשטחי המועצה.
20. חרף העובדה שהמועצה האזורית מצדדת בטענותיהן העקרוניות של העותרות, היא מבקשת להדגיש כי מעולם לא הציגה בפניהן מצג כלשהו, ואף לא נתנה הבטחה כלשהי בטרם רכישת הקרקע, לפיה הן לא תצטרכנה לשלם ארנונה בהתאם לשיעור הנוהג באזור גבייה ג'.
21. בתום שני דיונים בעתירה, האחד מיום 19.10.2010 והשני מיום 27.7.2011, הוחלט על הוצאת צו-על-תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:
- "(א) מדוע לא יצהיר בית המשפט הנכבד כי על המשיבים להפעיל את סמכותם מכוח תקנות 10(א) 1 ו-2 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: 'תקנות הארנונה משנת 2007'), ולהחליט על ביטול החלטתם מיום 30.12.2008 שלא ליתן אישור חריג לביטול אזור ג' בצו הארנונה לשנת 2008 של המועצה האזורית מטה יהודה (להלן: 'המועצה'), ולקבוע כי יש להחיל את תעריפי אזור ב' אף על המפעלים אשר בחזקת העותרות לגבי שנת 2008, וזאת בהתאם להחלטת המועצה בישיבתה מיום 27.11.2007.



(ב) מדוע לא יצהיר בית המשפט הנכבד, כי על המשיבים להפעיל את סמכותם מכוח תקנות 10(א) 1 ו-2 לתקנות הארנונה משנת 2007 ליתן אישור חריג לפיו יש לבטל את אזור ג' בצו הארנונה של המועצה לשנת 2009, ולקבוע כי בשנת 2009 יש להחיל את תעריפי אזור ב' אף על המפעלים שבחזקת העותרות, בהתאם להחלטת המועצה בישיבתה מיום 25.11.2008 וכן ליתן אישור חריג דומה גם לגבי השנים הבאות".

22. ביום 29.11.2011 התקבלה תשובת המדינה לצו-על-תנאי, לפיה דין העתירה להידחות על הסף ולגופה כאחד. המדינה טוענת כי על סמך המפורט בעתירה עצמה, ומבלי שיש בידה היכולת לבדוק זאת, העותרות נמנעו מתשלום תעריף הארנונה הגבוה הקבוע לאזור התעשייה הר טוב ב'. התנהלות כאמור מהווה לדעת המדינה עשיית דין עצמי פסולה וחמורה, המצדיקה כשלעצמה את דחיית העתירה על הסף.

23. עוד באשר להתנהלותן של העותרות, מוצאת המדינה להדגיש כי על-פי תגובתה המקדמית של המועצה האזורית מטה יהודה, עולה כי האחרונה מכחישה את טענת העותרות כאילו גורמים במועצה הבטיחו שתיגבה מהן ארנונה בהתאם לתעריף אזור גבייה ב'.

24. לגופו של עניין, ממקדת המדינה את תשובתה בצורך לקיים רגולציה של תעריפי הארנונה, על מנת לקדם פיזור אחיד וסביר של מפעלים בין אזורי תעשייה המצויים ברשויות סמוכות. המדינה טוענת, כי בשונה מן הרשות המקומית, שרואה נגד עיניה את טובת תושביה בלבד, השרים רשאים, וצריכים, לשקול שיקולי רוחב, שהרשות המקומית אינה מורגלת בשקילתם. המדינה מציינת עוד, כי חרף העובדה שבמקורם דיני ההקפאה היו ממוקדים בחשש מהעלאת תעריפי ארנונה, הרי שתכליתם אינה מתמצית בכך בלבד. כך, למשל, עומדת המדינה על כך שסמכות האישור של השרים משמשת בפועל גם כדי למנוע הורדת שיעורי ארנונה במהלך שנת בחירות.

25. המדינה מוסיפה וטוענת כי העתירה חושפת בעיה של תחרות בין רשויות מקומיות על יכולתן למשוך אל שטחן מפעלי תעשייה. משרדי הפנים והאוצר, המופקדים על נושאים אלו, נדרשים להשקיף על תחרות זו בראייה מאקרו-כלכלית. המדינה אף צרפה טבלה המצביעה על תעריפי הארנונה השונים ברשויות הסמוכות למועצה האזורית מטה יהודה. מטבלה זו עולה כי התעריף הגבוה שנקבע לאזור גבייה ג' במועצה האזורית מטה יהודה הוא נמוך משמעותית מן התעריף ברוב המכריע של הרשויות הסמוכות (בית שמש, ירושלים, רמלה, מבשרת ציון), ולמצער דומה להם. לנוכח נתונים אלו, טוענת המדינה כי הפחתת תעריף הארנונה, כמבוקש על-ידי המועצה והעותרות, תגרום לעזיבת מפעלים את הרשויות הסמוכות. בכך תועצם התחרות הבלתי שוויונית, שקיימת כבר עתה, ומכאן סירוב השרים לאשר את בקשת המועצה להפחתת שיעורי הארנונה.



26. יתרה מכך, המדינה מבהירה כי ככל שהדבר היה בסמכותה, היא היתה פועלת להעלאתם של תעריפי הארנונה גם בשני אזורי התעשייה הנוספים של המועצה האזורית. בהקשר זה, מוסיפה המדינה ומעדכנת כי ביום 26.6.2011 התקבלה החלטת ממשלה בנושא קרוב (החלטת מס' 3378), שעניינה בתיקון נוסחת מענקי האיזון (נוסחת גדיש), כך שיצומצמו הפערים הכלכליים בין הרשויות. במסגרת החלטה זו, ולאור המלצות הצוות המקצועי שמונה לשם כך, נקבע שיעור ארנונה נורמטיבי לכל רשות, בהתאם לחלוקת שטח הארץ ל-19 נפות (ככל שהנפה פריפריאלית יותר, התעריף הנורמטיבי נמוך יותר). בענייננו, נמצא על ידי המדינה כי שיעור הארנונה שגובה המועצה האזורית מטה יהודה לנכסים שאינם למגורים, נמוך באופן משמעותי מהתעריף הנורמטיבי. חיוב השרים לשנות את החלטתם משמעו חיובם לסטות מהחלטת הממשלה המדוברת.
27. ביום 5.7.2012 התקיים בפנינו דיון נוסף בעתירה. בדיון זה ביקשנו מן המשיבים להגיש הודעה מעדכנת בכל הנוגע לתעריפי הארנונה העדכניים במועצה האזורית מטה יהודה בהשוואה לרשויות רלוונטיות אחרות. הודעה זו הוגשה ביום 5.11.2012, ואף בה הצביעה המדינה על כך שהתעריפים הנוהגים בה נמוכים מן התעריפים שחלים ברשויות שכנות (למעט המועצה האזורית גזר).
28. ביום 26.11.2012 הגישו העותרות תגובה להודעה המעדכנת של המדינה. בתגובה זו טענו העותרות בעיקר שהנתונים שהוצגו על-ידי המדינה הם מטעים, בהתחשב בכך שתעריפי הארנונה במועצה האזורית מטה יהודה אינם "הנמוכים ביותר בכל הארץ" ושרשימת הרשויות שהתעריפים בהן פורטו היא "סלקטיבית". העותרות אף הציגו רשימה של מועצות אזוריות שבהן שיעור הארנונה למ"ר הנגבה מבעלי נכסים דומים זהה ואף נמוך מזה אשר נגבה מהן. בנוסף לכך, העותרות חזרו על טענתן כי הסתמכו על המצג שהוצג כלפיהן על-ידי המועצה האזורית לפיו ישלמו ארנונה בשיעור גביה ב', כמקובל באזורי תעשייה אחרים בתחומי המועצה. כן תקפו העותרות את התבססותם של המשיבים על החלטת הממשלה מס' 3378, משום שהתקבלה לאחר החלטות השרים בעניינם.
- הכרעתנו: בין צדק מרחבי לצדק מקומי
29. לאחר שבחנו את הדברים הגענו לכלל דעה שדין העתירה להידחות.
30. הסוגיה המרכזית שעליה מושתתת ההכרעה בעתירה היא הגדרת השיקולים הרלוונטיים לבחינה על-ידי השרים בעת שהם נדרשים להחליט בבקשה על שינוי בשיעור הארנונה הנוהג ברשות מקומית מסוימת או בחלק ממנה. המחלוקת שבפנינו עמדה בסימן של צבת אינטרסים: מחד גיסא, רצונה של המועצה האזורית להשוות את שיעורי הארנונה שהיא גובה בין אזורי התעשייה שבתחומה; ומאידך גיסא, שאיפתם של השרים למנוע בריחת מפעלים מרשויות שכנות אל שטחי המועצה האזורית, בשל תעריף הארנונה הנמוך המובטח להם.
31. נקודת המוצא לבירורה של שאלה זו נלמדת מבחירתו של המחוקק להפקיד את סמכות ההכרעה הסופית בשאלות אלה בידיהם של השרים. עובדה זו מעידה על כך, שלגישתו של המחוקק הפרספקטיבה הרלוונטית להכרעה בכל שאלה העוסקת בשינוי של תעריפי הארנונה היא אינה אך הפרספקטיבה המקומית, אלא גם הפרספקטיבה המרחבית - כזו שמביאה בחשבון לא רק את עניינה ונסיבותיה של הרשות המקומית אלא גם שיקולי מאקרו, החיצוניים לזו, ובכללם האינטרסים של רשויות סמוכות וקידומו של צדק חלוקתי ביניהן.



32. תחרות בין רשויות - לא יכול להיות ספק שרשויות מקומיות סמוכות, ולעתים אף רשויות מקומיות שאינן גובלות זו בזו, מקיימות ביניהן תחרות - סמויה או גלויה - על תושבים ועסקים. תחרות זו עמדה במרכז כתיבתו של המלומד טיבו (Tiebout) (ראו: Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, 64 J. Pol. Econ. 416 (1956)). אמנם, מחקרים מאוחרים יותר הצביעו על מגבלותיה של תחרות זו, בהתחשב בקשיים הכרוכים במעבר מרשות לרשות, העדר מידע מלא על מכלול השיקולים הרלוונטיים להחלטה על מעבר ועוד (ראו למשל: Gerald E. Frug, City Making: (Building Communities Without Building Walls (1999)). עם זאת, כפי שציין בצדק פרופ' ישי בלנק, התובנה העיקרית של טיבו נותרה תקפה, חרף הסייגים וההתאמות שיש להכניס בה, וחשוב להביא בחשבון לצורך פרשנות ויישום של דיני השלטון המקומי (ראו: ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 198, 209 (2004) (להלן: בלנק)). יתירה מכך, ככל שמדובר בפעילות עסקית-מסחרית של מחזיקי נכסים, התחרות בין הרשויות היא בולטת יותר, מאחר שהיא מושפעת פחות מהיבטים אישיים ורגשיים של קשר לרשות המקומית. על השרים להביא בחשבון תחרות זו, בבואם לקבל החלטות בכל הנוגע לשיעורי הארנונה.

33. החצנות בין רשויות - לא זו בלבד שבין רשויות מקומיות סמוכות עשויה להתקיים תחרות על משאבים, אלא שהחלטות המתקבלות בהן עשויות להיות בעלות אפקט של החצנה זו על זו. הספרות המחקרית הצביעה על כך שהחלטות בתחום התכנון והבנייה בתחומי רשות אחת משפיעות על שימושי הקרקע ברשות סמוכה (ראו למשל: Amnon Lehari, Intergovernmental Liability Rules, 92 Va. L. Rev. 929 (2006) (להלן: להבי)). מחבר המאמר אף מציע מודל של הטלת חיוב על רשות בנסיבות שבהן החלטות מסוג זה כרוכות בנזק או עלויות לרשות סמוכה). דוגמאות לכך שבמהלך השנים אזורי מסחריים חדשים איימו למוטט אזורי מסחריים של רשויות סמוכות נדונו גם בהתייחס למציאות הישראלית. ראו: נחום בן-אליא, 'קופת התכנון': הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות 16-17 (2002); בלנק, בעמ' 282. בדומה לכך, החלטה של רשות המפחיתה את שיעור הארנונה בתחומיה אינה משפיעה רק על הרשות עצמה, אלא גם על רשויות סמוכות. הסמכות המוקנית לשרים לאשר החלטות בתחום הארנונה מהווה אפוא מנגנון איזון נוסף, שיכול להביא בחשבון את החצנותיהן של הרשויות זו על זו, ולמנוע מבעוד מועד צעדים הכרוכים בהחצנות שליליות (להבדיל מחשיבה בכיוון של פיצוי בדיעבד, כפי שהציע פרופ' להבי - בבחינת מניעת הרע בטרם יארע).



34. בין מקומיות לאזוריות - ההכרה בהשפעה הנודעת להחלטותיה של רשות מקומית בתחום הארנונה גם על רווחתן הכלכלית של רשויות מקומיות סמוכות מחדדת תובנה כללית יותר באשר לחשיבות הנודעת למעבר מחשיבה הממוקדת בגבולותיה של הרשות המקומית לחשיבה על דיני השלטון המקומי במונחים של אזוריות (ראו: יששכר (איסי) רוזן-צבי "מקומיות לאזוריות - לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" דין ודברים ב' 159 (2006) (להלן: רוזן-צבי)). הרשויות המקומיות אינן רק יחידות "משק סגור". הן משפיעות על סביבתן ומושפעות ממנה. גם השלטון המרכזי, בהחלטות שהוא מקבל ביחס אליהן, צריך להיות מודע להשפעות אלה, כפי שאמנם היה במקרה שבפנינו. תפקידו המאזן של השלטון המרכזי בא לידי ביטוי גם בפקודת העיריות עצמה, כפי שהדברים מקבלים ביטויים בסמכות לשנות את גבולותיהן של רשויות מקומיות (כמפורט בסעיפים 8-9 לפקודה). מאיר עיניים במיוחד לענייננו סעיף 9א לפקודת העיריות המכיר בהשלכותיה של החלטה הנסבה על שינוי הגבול התוחם בין רשויות סמוכות על הכנסותיהן מארנונה, ומאפשר לאשר הסדרים של חלוקת ההכנסות מארנונה בין שתי רשויות סמוכות (כך שהעירייה שקלטה אל שטחה אזור חדש תעביר חלק מהכנסות הארנונה בגינה לרשות המקומית שאזור זה נגרע ממנה).

35. הנה כי כן, הזווית שממנה השקיפו העותרות על העניין היתה מוגבלת לשיקולים הנוגעים למועצה האזורית מטה יהודה פנימה בלבד. זווית זו אינה מספקת. היא אינה מביאה בחשבון שיקולים רחבים יותר של צדק חלוקתי, שעמדו נגד עיניהם של השרים, ובדין (ראו והשוו: בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002) (להלן: עניין שיח חדש)).

36. את סמכותם של השרים לפי סעיף 9(ב) לחוק ההסדרים משנת 1992 בכל הנוגע לאישורם של תעריפי ארנונה יש לפרש בהקשר הרחב, ולא רק בצמידות לאירועים ההיסטוריים שהובילו לחקיקתה. בעת הזו, יש לה תכליות נוספות, ובכלל זה תכלית של צדק חלוקתי. בית משפט זה כבר פסק כי את הכללים החלים על הפיקוח בשיעור הארנונה, כקביעתם בחוק ההסדרים משנת 1992, יש לפרש לא רק על-פי תכליתם הסובייקטיבית בעת חקיקתם, אלא גם על-פי תכליתם האובייקטיבית התואמת את עקרונות היסוד של השיטה המשפטית. כדברי השופט א' ריבלין (כתוארו אז) ברע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נו(2) 481, 494 (2003):

"כאמור, בצד התכלית הסובייקטיבית של המחוקק מצויה התכלית האובייקטיבית של החוק. חזקה היא כי דבר חקיקה נועד להגשים את תכליתו האובייקטיבית... התכלית האובייקטיבית סומכת עצמה על עקרונות היסוד של השיטה, כגון עקרונות הצדק והשוויון".

37. חשוב להצביע על כך שגם בהקשרים אחרים, הכיר בית משפט זה בחשיבות הנודעת לכך שהחלטות של השלטון המרכזי הנוגעות לרשויות מקומיות מסוימות או לאזורים מסוימים יביאו בחשבון גם שיקולים שעניינם השלכותיהן של ההחלטות על רשויות אחרות. כך, כאשר נבחנו החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל בכל הנוגע לבנייה ביישובים החקלאיים השיתופיים, התייחס בית המשפט להשלכותיהן של ההחלטות לא רק על היישובים החקלאיים עצמם אלא גם על יישובים אחרים - למשל, בכל הנוגע לחשש מפני משיכת אוכלוסיה חזקה אל מחוץ לערים (ראו עניין שיח חדש, בעמ' 77; בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (לא פורסם, 9.6.2011), בפסקה (75).



38. באופן ספציפי יותר לתחום הארנונה, בית משפט זה כבר הבהיר כי מנגנון הפיקוח של השרים על שיעור הארנונה חל לא רק במקרים שבהם הרשות המקומית חפצה להעלות את שיעורי הארנונה, אלא גם כאשר היא מבקשת להפחיתם. ראו למשל: ע"מ 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה (לא פורסם, 18.11.2008), בפסקה 14. פסיקה זו הבהירה את החשיבות הנודעת לפיקוח על הפחתת שיעורי ארנונה, בשל השפעה אפשרית של החלטת הפחתה על יצירת גרעון בתקציבה של הרשות המקומית. הדברים יפים, בשינויים המחויבים, אף לגבי השלכותיה של הפחתת ארנונה על רשויות אחרות. אי-התחשבות בהשלכותיהן של החלטות שעניינן הפחתת שיעורי הארנונה על רשויות אחרות עלולה להוביל להתדרדרות במצב הכלכלי, שתוצאותיה ייפלו בסופו של דבר על שכמ הציבור בכללותו.

39. על כל אלה יש להוסיף, כי השאלה שעל בית משפט זה לשאול עצמו בבואו לדון בעתירה אינה האם ההחלטה שקיבלו השרים היא ההחלטה האפשרית היחידה שיכלו לקבל, אלא האם היא החלטה סבירה. על שאלה זו אנו משיבים בחיוב.

40. ככל שטענותיהן של העותרות נוגעות למצגים שיצרה המועצה האזורית מטה יהודה כלפיהן דין טענות אלה להידחות, משלא הונחה ביסודן תשתית עובדתית מספקת. כפי שצוין לעיל, המועצה האזורית שוללת טענות אלה, חרף תמיכתה העקרונית בעמדתן של העותרות לגופם של דברים.

41. אכן, העותרות נקלעו למצב לא נוח מבחינתן. תקוותן לכך שרמתן של אזור התעשייה שאליו העתיקו את עסקיהן תהיה גבוהה ושאיזור זה ישגשג, נמוגה לעת עתה. ניתן להבין את אכזבתן. אולם, אין בעובדות אלה כדי להושיען. ניתן להוסיף, כי אם טענתן נוגעת לכך שרמת השירותים שניתנת להן על-ידי המועצה האזורית אינה ראויה, הרי שעליהן לבוא בדברים עם המועצה בעניין זה במישרין. לא ניתן לתקן עוול זה, ככל שהוא קיים, בגרימתו של עיוות נוסף בקביעתם של שיעורי הארנונה בראייה מרחבית.

42. דין העתירה להידחות. עם זאת, בנסיבות העניין לא ראינו לקבוע צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

מסכים אני לתוצאה אליה הגיעה חברתי השופטת ד' ברק-ארז. אכן, מכך שסמכות ההכרעה הסופית בשאלת הארנונה הופקדה בידי השרים ניתן ללמוד כי יש להעניק משקל לשיקולים מרחביים, שהם מעבר לשיקולים אותם שוקלת הרשות המקומית. יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי שיקולים מרחביים אינם מבטלים את הצורך להתייחס גם לשיקולים המקומיים. כפי שקיים שוני בין אזורי שונים, אף קיים לעיתים שוני בין מקומות שונים באותו אזור. המדינה בתשובתה הבהירה כי ככל שהדבר היה בסמכותה היא הייתה פועלת להשוואת או לקירוב תעריפי הארנונה בכלל אזורי התעשייה שבתחומי המועצה האזורית לאלה שברשויות הסמוכות. גם האחדה שכזו איננה יישום נכון של עקרונות צדק חלוקתי. שוויון מלאכותי אף בכוחו ליצור סוג של אפליה וחוסר צדק. יישום נכון צריך לשקול את השיקולים המרחביים כאמור, אולם לתת את הדעת גם למאפיינים וצרכים מקומיים אשר לעיתים יש והם מצדיקים התייחסות שונה אף לרשויות מקומיות סמוכות.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, כ"א בטבת התשע"ג (3.1.2013).