



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8004/19

בג"ץ 785/20

לפני: כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט ג' קרא
כבוד השופט א' שטיין

העותרת: עיריית קריית-ביאליק

נ ג ד

המשיבים: 1. שר פנים
2. שר האוצר

עתירות למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: א' בחשון התשפ"א (19.10.2020)

בשם העותרת: עו"ד אלי אליאס

בשם המשיבים: עו"ד דניאל מארקס

פסק-דין

השופט מ' מזוז:

1. עניינן של עתירות אלה בהחלטות שר הפנים ושר האוצר (להלן יחדיו: השרים) לדחות את בקשות העותרת, עיריית קריית-ביאליק (להלן: העירייה), לאישור חריג להטלת ארנונה בתחומה, לשנים 2019 ו-2020, בהתאם לסמכותם לפי סעיף 9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: החוק), ותקנה 10 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: התקנות או תקנות ההסדרים).

2. העתירה בבג"ץ 8004/19 –

עניינה של עתירה זו בהחלטת השרים לדחות את בקשת העירייה לאישור חריג להטלת ארנונה עבור שנת הכספים 2019, במסגרתה ביקשה העירייה לאשר קביעת ת

סיווג חדש (שסימולו "302") לנכס מסוג "משרדים שירותים מסחר", באופן היוצר אזור חיוב חדש, המכונה בעתירה "ביאליק צפון" (להלן: אזור חיוב "ביאליק צפון"), ולהעלות את שיעורי הארנונה עבור נכסים באזור חיוב זה ב- 7.5% לעומת שנת 2018. כן נדחו בקשות העירייה ליצור סיווגי משנה חדשים, "500" ו-"700", לנכסים מסוג "תעשייה" בהתייחס ל"תעשייה מזהמת" ול- "קרקע תפוסה", תוך העלאת תעריפי הארנונה בשני סיווגי משנה אלה.

בתמצית, דחיית הבקשה לענין אזור חיוב "ביאליק צפון" נומקה בכך שהיא מנוגדת להוראות תקנות ההסדרים לענין סיווג נכסים מסוג "בית אבות" ו-"חברות ביטוח", ועקב כך גם חורגת מהתעריף המרבי (לגבי "בית אבות"), ומהתעריף המזערי (לגבי "חברות ביטוח") הקבועים בתקנות עבור סוגי נכסים אלה. כמו כן, הובהר כי אין מקום לאשר העלאה של התעריף עבור נכסים באזור זה מאחר והתעריף הנוכחי חורג מהתעריף ברשויות מקומיות דומות (להלן: רשויות ההשוואה). ואשר לסיווגי המשנה החדשים לתעשייה, אלה נדחו בהיותם כרוכים בהעלאה חריגה של התעריפים, וזאת כאשר כבר התעריפים הנוכחיים גבוהים מתעריפי רשויות ההשוואה.

ההחלטה על דחיית הבקשה ניתנה ביום 18.8.2019, ונימוקי הדחיה נמסרו לעירייה ביום 26.11.2019. ביום 3.12.2019 הוגשה העתירה.

3. העתירה בבג"ץ 785/20 –

עניינה של עתירה זו בהחלטת השרים לדחות גם את בקשת העירייה לאישור חריג להטלת ארנונה עבור שנת הכספים 2020. בקשה זו כללה שוב את הבקשה לאישור אזור החיוב "ביאליק צפון", שנכללה בבקשה לשנת 2019 ונדחתה כאמור, וכן בקשות לאיחוד 3 המדרגות הגבוהות ביותר בסיווג הראשי "תעשייה" ובסיווג הראשי "מלאכה". כמו כן נתבקש אישור לקבוע תעריף מופחת לפרק זמן מוגבל לנכסים שאינם למגורים באזור בו מבוצעות עבודות תשתית עירוניות בהיקף משמעותי.

בתמצית, הבקשה בנוגע לאזור חיוב "ביאליק צפון" נדחתה מאותם טעמים בגינם נדחתה הבקשה לענין זה בנוגע לשנת הכספים 2019, כמפורט לעיל. הבקשה לאיחוד המדרגות בסיווגים הראשיים "תעשייה" ו"מלאכה" נדחתה בגין חריגה מנוסחת האיזון ומאחר שהתעריפים הנוכחיים כבר גבוהים מתעריפי רשויות ההשוואה. ובאשר לבקשה לקביעת תעריף מופחת זמני לנכסים שאינם למגורים באזור בו מבוצעות עבודות

תשתית, זו נדחתה מאחר ומדובר למעשה במתן הנחה בתשלום ארנונה, שאינה ענין לאישור חריג של השרים לפי סעיף 9 לחוק, אלא אפשרית רק במסגרת תיקון של תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

ההחלטה על דחיית הבקשה ניתנה ביום 15.12.2019, ונימוקי הדחיה נמסרו לעירייה ביום 25.12.2019. ביום 29.1.2020 הוגשה העתירה.

4. ביום 7.6.2020 הוחלט, לבקשת הצדדים, כי הדיון בשתי העתירות יאוחד.

5. כתגובות שהוגשו מטעם המשיבים בשתי העתירות פורטו עיקרי העובדות הצריכות לענין; המסגרת הנורמטיבית לענין קביעת סיווגים ותעריפי ארנונה והאישור הנדרש של השרים בהתאם לחוק ולתקנות, בין היתר לחריגה מהתעריפים המרביים והמזעריים שנקבעו בתקנות, ולשינוי סיווג של נכס לצרכי תעריף ארנונה; וכן פורטו ובוארו נימוקי דחיית בקשות העירייה, שתמציתם הובאה לעיל.

במסגרת זו הוסבר כי בקשות של רשויות מקומיות לאישור חריג של השרים לפי סעיף 9 לחוק נבחנות בהתאם ל"קווים מנחים לבדיקת בקשות לאישור חריג בארנונה", הכוללים את העקרונות ואמות המידה המשקפים את מדיניות השרים בהפעלת סמכותם לענין זה. "הקווים המנחים" מגובשים ומתפרסמים מטעם השרים, מידי שנה מבעוד מועד, באתר משרד הפנים. כן צוין כי לצורך בדיקת הבקשות בהתאם לקווים המנחים פותח גם מודל השוואתי ממוחשב, ככלי עזר פנימי, לשם השוואת התעריפים ברשות המקומית מבקשת האישור לתעריפים ברשויות מקומיות דומות - לפי מדד חברתי-כלכלי ומדד פריפריאליות (רשויות ההשוואה).

6. הדיון בשתי העתירות התקיים לפנינו ביום 19.10.2020. נציין כי בפתח הדיון, בעקבות הערותינו, הבהיר בא כוח העירייה כי היא ממקדת את טיעוניה בשני נושאים בלבד: הראשון, דרישה לפרסום או לעיון במודל ההשוואתי הממוחשב; והשני, אישור בקשתה לקביעת אזור חיוב "ביאליק צפון". לענין המודל הממוחשב, נטען כי על מנת לאפשר לעירייה לגבש בקשה לשרים לאישור חריג, העומדת באמות המידה הנדרשות, יש לאפשר לה לבחון את בקשתה אל מול נתוני רשויות ההשוואה שלפי המודל הממוחשב. ולענין אזור החיוב "ביאליק צפון", נטען כי בינתיים, ביום 26.8.2020, קיבלה מועצת העירייה החלטה מתוקנת בנוגע לאזור זה, בה הושמטו בתי אבות וחברות ביטוח ועל כן הבקשה אינה סותרת עוד את התקנות ויש לאשרה. כן נטען כי יש הצדקה

להעלאת התעריף המבוקשת של 7.5% באזור חיוב זה, או לפחות העלאה של 5%. הובהר כי העירייה אינה עומדת על אישור העלאת התעריף לשנים 2019 ו-2020, בהתאם לבקשות שהגישה לשרים, אלא לאישור בתחולה פרוספקטיבית, משנת הכספים 2021 ואילך.

בנוגע לשאלות בית המשפט באשר למסירת מידע לרשויות המקומיות על רשויות ההשוואה לפי המודל הממוחשב, השיבה באת כוח המדינה, כי לא היו עד כה פניות לענין זה והנושא ייבחן. ובאשר לאזור החיוב "ביאליק צפון", נטען כי החלטת מועצת העירייה מ-26.8.2020 אין לה כל תוקף חוקי בהיותה חורגת מהמועד בו רשאית מועצת רשות מקומית לתקן את צו הארנונה. כן הובהר, כי מעבר לשיקול הנוגע להכללת בתי אבות וחברות ביטוח באזור החיוב החדש, הכרוכה בחריגה מהתעריף המרבי ומהתעריף המזערי הקבועים בתקנות ההסדרים, הבקשה לאשר את ההעלאה של התעריף לגבי אזור זה נדחתה מאחר והתעריף הנוכחי כבר חורג מהתעריף ברשויות ההשוואה.

7. בתום הדיון ניתנה החלטתנו, לפיה שמיעת טיעוני הצדדים הושלמה, וכי על המשיבים להגיש הודעה משלימה בתוך 15 ימים ובה יתייחסו לשאלת בית המשפט בנוגע למסירת מידע לרשות מקומית הפונה ומבקשת זאת בנוגע לקבוצת ההשוואה הרלוונטי עבורה לצורך בקשה לאישור חריג.

8. ביום 3.11.2020 הודיעו המשיבים כי לאחר ששקלו את הערות בית המשפט שהושמעו בדיון, הוחלט כי עד ל-1 במאי בכל שנה ימסור משרד הפנים לכל רשות מקומית את רשימת הרשויות המקומיות הנמצאות בקבוצת ההשוואה שלה, על מנת שתוכל לכלכל את צעדיה בהגשת בקשה לאישור חריג בהתאם לקווים המנחים.

9. נוכח האמור, ביקשנו בהחלטתנו מיום 8.11.20 את עמדת העותרת, האם לאור הודעת המשיבים האמורה היא עומדת על עתירותיה, או מבקשת למחקן תוך שמירת זכויותיה לגבי בקשות עתידיות.

10. ביום 3.1.2021 הגישה העירייה הודעה מטעמה, המחזיקה 19 עמודים, בה היא מודיעה שהיא עומדת על עתירותיה, תוך שהיא פורסת יריעה רחבה של טיעונים ונימוקים, המהווים במידה רבה עתירה חדשה.

11. לאחר עיון אנו סבורים כי הדיון בעתירות אלה מוצה, ויש למחוק את העתירות, תוך שמירת זכויותיה של העירייה לשוב ולפנות בבקשה חדשה לאישור חורג, אשר תתייחס לנימוקים שעמדו ביסוד ההחלטות השרים על דחיית בקשותיה הקודמות, ולמידע שיועמד לרשותה מהמודל ההשוואתי הממוחשב, כפי הצהרת המשיבים, בנוגע לרשויות המקומיות הנמצאות בקבוצת ההשוואה שלה.

12. כמצוין לעיל, העירייה צמצמה את עתירותיה לשתי סוגיות בלבד, כאשר הסוגיה הראשונה (פרסום המודל הממוחשב) חורגת למעשה מהעתירות ומהסעדים שנתבקשו במסגרתן, ומכל מקום, נושא זה הוסדר כאמור בהסכמה. ובאשר לסעד השני (אזור חיוב "ביאליק צפון"), הובהר היטב בהחלטות השרים ובתגובות מטעמם לעתירות, מדוע נדחו בקשות העירייה, ונימוקי המשיבים מקובלים עלינו, ובחלקם מקובלים גם על העירייה. העירייה גם הצהירה כאמור, כי אינה מבקשת להחיל אזור חיוב חדש זה לשנים 2019 ו-2020 אלא רק לשנת 2021 ואילך. דא עקא שהיא כלל לא הגישה בקשה לשרים בנוגע לשנת הכספים 2021, בקשה בה יכלה לערוך את ההתאמות והשינויים הנדרשים בהתאם לנימוקי השרים בדחיית בקשותיה הקודמות לענין זה.

13. לעירייה אמנם טענות שונות נגד המודל הממוחשב ונגד יישום הנתונים שלפיו בעניינה, וכן מבקשת היא להסתמך על החלטתה האמורה מיום 26.8.2020, שהתקבלה חודשים רבים לאחר הגשת העתירות. ברם, טענות אלה חורגות ממסגרת התשתית העובדתית והמשפטית של העתירות שלפנינו, ולגביהן אף לא התקיים מיצוי הליכים ראוי, ועל כן עתירות אלה אינן הפלטפורמה הראויה לבירורן של טענות אלה.

14. אשר על כן החלטנו למחוק את העתירות, תוך שמירת זכויותיה של העירייה לשוב ולפנות בבקשה חדשה לאישור חורג, ככל שתחפוץ בכך.

בנסיבות הענין לא יהא צו להוצאות.

ניתן היום, ט' בניסן התשפ"א (22.3.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט