

- א מלונות אפריקה ישראל בע"מ ור"מ 36 אח' נגד  
1. שר הפנים  
2. שר האוצר
- ב 3. מועצת העיר תל-אביב-יפו  
4. עיריית תל-אביב-יפו

בבית-המשפט העליון נשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

ג [22.4.2004]

לפני השופטת (בדימ') ד' דורנר והשופטות מ' נאור, א' חיות

מכוח סמכותו על-פי סעיף 12(ב) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 התקין שר הפנים את תקנה 25 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), תשס"א-2001. בתקנה, כפי שתוקנה לקראת סוף שנת 2001, קבע שר הפנים כי מועצה מקומית רשאית להעניק למחזיק בנכס מסוג בתי מלון הנחה בשיעור של עד 66% מסכום הארנונה הכללית לשנת 2001. בתקנה דומה שהתקין שר הפנים בשנת 2002 נקבעה למחזיק בנכס מסוג בתי מלון הנחה בשיעור של עד 50% מסכום הארנונה הכללית לשנת 2002. המשיבה 3 (להלן – המועצה) החליטה, מכוח הסמכות הנתונה לה על-פי התקנות ועל סמך המלצת ועדת הכספים של העירייה, להעמיד את שיעור ההנחה מארנונה לבתי מלון בשנת 2001 על 33%, ובשנת 2002 שלא להעניי כל הנחה מארנונה לבתי מלון. העותרים, חברות שבבעלותן או בשליטתן בתי מלון בתחום שטיפוטה של עיריית תל-אביב-יפו והארגון היציג של המלונות, טוענים בעתירתם כי יש לחייב את העירייה להעניק להם את מלוא ההנחה מארנונה על-פי השיעור המכסימלי שנקבע בתקנות.

בית-המשפט העליון פסק:  
א. (1) אכן, ישנן נסיבות שבהן תתפרש סמכות רשות כסמכות חובה, אך ככלל, כאשר החיקוק המסמיך נוקט את הלשון "רשאי" יש להסיק מכך כי מדובר בסמכות רשות (1748, 1749 – ד').  
ב. (2) במקרה הנדון נוקטת התקנה לשון מובהקת של הענקת שיקול-דעת למועצה להעניק הנחה מארנונה או להימנע מכך, אין סיבה לפרש את התקנה כמטילה על המועצה חובה להעניק לבתי המלון הנחה בשיעור המקסימלי או בשיעור כלשהו (750 – ג).

- (3) עם כל ההבנה למצבם הקשה של בתי המלון היה מותר למועצה לשקול את השיקולים ששקלה, ואין עילה משפטית להתערבות בהחלטתה (751 ד – ה, ז).
- א. (1) במקרה הנדון אין מדובר בתלוקת טובסידיה על-ידי אוצר המדינה, אלא בתקנות שמקומן הוא בתחום המוניציפלי והמעניקות סמכות לכל רשות מקומית להחליט כראות עיניה בעניין ההנחות על סמך אומדן של היקף הכנסותיה ותקציבה (752ג).
- ב. (2) אשר-על-כן אין העובדה שאוצר המדינה הביע נכונות לתת תשלומי איזון לרשויות שהחליטו על מתן הנחה בארנונה, משום הטלת חובה על המדינה לסבסד את בתי המלון באותן רשויות שהחליטו להימנע מהענקת הנחה כאמור (752א – ב, ד).
- חקיקה ראשית שאוזכרה:
- חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, סעיף 12(ב).
- ג
- חקיקת משנה שאוזכרה:
- תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, תקנה 25א.
- תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), תשס"א-2001.
- תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשס"ג-2002.
- ד
- פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:
- [1] בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673.
- [2] ע"פ 1152/91 סיקסיק נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(5) 8.
- ה
- ספרים ישראלים שאוזכרו:
- [4] י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך א, תשנ"ו).
- ו
- עתירה למתן צו-על-תנאי. העתירה נדחתה.
- ז
- יהודה רוה – בשם העותרים;
- יוכי גנסין, סגנית בכירה א וממונה על ענייני בג"צים בפרקליטות המדינה – בשם המשיבים 1-2;
- דורית קרני – בשם המשיבות 3-4.
- ח

## פסק דין

א

השופטת מ' נאור

1. ענף המלונאות סובל בשנים האחרונות ממצוקה עקב האירועים הפוליטיים באזור. השאלה העומדת ביסוד עתירה זו היא אם יש לחייב את המשיבים (או מי מהם) להעניק לעותרים הנחה (או הנחה חלקית) מתשלומי ארנונה כללית לשנים 2001 ו-2002.

ב

2. העותרים הינם חברות שבבעלותן או בשליטתן בתי מלון בחזום שיפוטה של העיר תל-אביב-יפו, והארגון היציג של זומלונות. עתירתם נסבה על סירובה של העירייה להעניק להם הנחה מארנונה בשיעור של 50% לשנת 2002. בשנת 2001 ניתנה להם הנחה חלקית, וטענתם היא כי יש לחייב את העירייה להגדיל את ההנחה כך שתועמד על השיעור המרבי המותר בדין – שיעור של 66%.

ג

3. בלי קשר לתוצאות העתירה וגד העירייה מבקשים העותרים כי נורה לשר האוצר להעביר לעיריית תל-אביב-יפו את מה שהם מכנים "חלקו" בהנחה מארנונה לשנים הנזכרות. עוד מבקשים העותרים כי נורה לשר הפנים לתקן תקנות שהתקין באופן שתיקבע הנחה של 50% מארנונה, או לחלופין שייקבעו שיעורי הנחה מזעריים לבתי מלון.

ד

הוראות הדין שלעניין

ה

4. כידוע, אין ליתן הנחות מארנונה אלא על-פי דין. סעיף 12(ב) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 מסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות מתן הנחות:

ו

"שר הפנים יקבע בתקנות תנאים וכללים למתן הנחות אחרות בתשלומי הארנונה הכללית, ואת שיעורי ההנחה המרביים, וכן רשאי הוא לקבוע את שיעורי ההנחה המזעריים" (ההדגשות שלי – מ' נ').

ז

(לרקע לחקיקתו של הסעיף האמור ראו בהרחבה בבג"ץ 6741/99 יקותיאלני נ' שר הפנים (1)).

5. ביום 5.2.2001 התקין שר הפנים את תקנה 25 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), תשס"א-2001), המסמיכה מועצה לאשר לבתי מלון הנחה של 16.5% בתשלומי הארנונה לשנת 2001.

א

וזו לשון התקנה:

"בשנת הכספים 2001 רשאית מועצה, באישור שר הפנים או מי שהסמיך, ועל פי תנאים וכללים שיקבע השר, לקבוע למחזיק בנכס מסוג בתי מלון הנחה בשיעור של עד 16.5 אחוזים מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בשנת 2001, ובלבד שמחצית מהנחה כאמור תמומן מקופת הרשות המקומית" (ההדגשות שלי – מ' נ').

ב

לקראת סוף השנה הוגדל שיעור ההנחה שניתן להעניק לבתי מלון לשנת 2001: ביום 23.12.2001 התקין שר הפנים תיקון לתקנה האמורה וקבע כי שיעור ההנחה בתשלומי הארנונה שרשאית מועצה לאפשר לבתי מלון בשנת הכספים 2001 הוא 66%.

ג

לגבי שנת 2002 הועמד שיעור ההנחה שניתן להעניק לבתי מלון על 50%. ביום 28.11.2002 תיקן שר הפנים את תקנה 25 (בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשס"ג-2002). וזו לשון התקנה כפי שתוקנה:

ד

"בשנת הכספים 2002 רשאית מועצה, באישור ובתנאים וכללים כאמור בתקנת משנה (א), לקבוע למחזיק בנכס מסוג בתי מלון הנחה בשיעור של עד 50 אחוזים מסכום הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בשנת 2002 ובלבד שמחצית מהנחה כאמור תמומן מקופת הרשות המקומית" (ההדגשות שלי – מ' נ').

ה

בחזורי מנהל משרד הפנים פורטו הקריטריונים למתן הנחה. הקריטריונים, שאין צורך לעמוד על פרטיהם, נוגעים לירידה בתפוסת החדרים בבתי המלון. אין טענה שהעותרים אינם עונים על הקריטריונים המהווים תנאי למתן ההנחה.

ו

החלטות העירייה

ז

6. ועדת הכספים של עיריית תל-אביב-יפו התכנסה ביום 24.10.2001. הוועדה המליצה בפני מועצת העיר – בשל כך שניתן מימון חלקי של משרד האוצר – על מתן

א מלוא ההנחה שהיה ניתן לאשרה באותה עת (16.5%) לשנת 2001. העלות לעירייה, כך עלה מהדיון, היתה כ-2.3 מיליון ש"ח. מר רון חולדאי, ראש העירייה, ציין בדיון כי שר הפנים הסמיך בתקנות ליתן את ההנחה למלונות, וכי "במציאות הקיימת שבה ראשי עיריות נוספות החליטו על הנחה בארנונה לבתי המלון ולנוכח המיתון הגדול בתיירות לא נותר אלא להביא בפני חברי הוועדה את אישור ההנחה למלונות...".

ב 7. המלצתה של ועדת הכספים התקבלה על-ידי מועצת העירייה בישיבתה מיום 4.12.2001 וכך אושרה ההנחה של 16.5% לשנת 2001.

ג 8. כשהוגדלה האפשרות למתן הנחה לשנת 2001 לכדי 66%, התכנסה ועדת הכספים ביום 22.4.2002 והמליצה שלא לאשר את הגדלת ההנחה ל-66%. בדיון צוין כי העלות לעירייה, אם תוגדל ההנחה, מסתכמת בכ-7 מיליון ש"ח. החלטה זו אושרה במועצת העירייה ב-19.5.2002.

ד 9. ב-3.6.2002 התקיים בוועדת הכספים של העירייה דיון נוסף בעניין, לבקשת בתי המלון. בישיבה זו הוחלט:

ט "ראש העירייה מציע לאשר הנחה נוספת לבתי המלון לשנת 2001 בשיעור של 16.6% היתה להנחה הקודמת שאושרה בוועדת כספים מס' 46/01 מיום 24.10.01 כתנאים הבאים:

ה לא תינתן הנחה נוספת למלונות בשנת 2002.

ו מימון מחצית ההנחה יהיה ע"י זוממשלה וקבלתה מהממשלה הוא תנאי למתן הנחה זו ע"י העירייה.

ז ההנחה תינתן רק למלונות שישוירו את חובות הארנונה והמים שלהם במועד קבלת ההנחה."

ח 10. החלטת ועדת הכספים אושרה על-ידי מועצת העירייה ב-23.6.2002. כך הועמד שיעור ההנחה לשנת 2001 על 33% מתוך 66 אחוזי הנחה שהעירייה מוסמכת לקבוע. בהחלטה זו הקדימה העירייה את המאוחר וקבעה, וראש, כי בשנת 2002 לא תינתן הנחה.

ט 11. כזכור, ב-28.11.2002 נקבעו ונקנות המאפשרות מתן הנחה של 50% לשנת 2002. עתירה זו הוגשה ביום 23.3.2003. עד הגשת העתירה לא קיימה מועצת העירייה

דיון נוסף בשאלת ההנחה לשנת 2002 בהסתמך על ההחלטה מיום 3.6.2002, שקבעה מראש, ועוד טרם התקנת התקנות הנוספות, כי לא תינתן הנחה בשנת 2002. ואולם לאחר שהוצא צו-על-תנאי שהורה לעירייה, בין השאר, ליתן טעם מדוע לא תפעיל את שיקול-הדעת המסור לה בהתאם לתקנות באופן שהעותרים יזכו להנחה המרבית בשיעור של 50%, התכנסה שוב ועדת הכספים ביום 15.9.2003. הוועדה שבה והמליצה שלא להעניק הנחה לשנת 2002. זהו הדיון המפורט ביותר שקיים בעניין הבקשה להנחה מארנונה, ובסופו של דבר אושרה המלצתה של ועדת הכספים מיום 15.9.2003 במועצת העירייה. אביא אפוא את הדברים כלשונם:

"מתן הנחה מארנונה לשנת 2002 לבתי מלון

לאור המצב הבטחוני ובעקבותיו, הפגיעה בתיירות, נחקק בחודש פברואר 2001 תיקון לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה). על פי התיקון, ניתן היה להעניק לבתי המלון הנחה מקסימלית של 16.5% מסכום הארנונה הכללית לשנת 2001. שיקול הדעת אם להעניק ההנחה, כולה או מקצתה נמסר, (ברומה להנחות אחרות), לרשות המקומית. מחצית משיעור ההנחה המוענק ע"י העירייה מוחזר לעירייה ע"י משרד האוצר.

מועצת העירייה אישרה בחודש נובמבר 2001 את שיעור ההנחה המקסימלי, היינו 16.5%. עלות ההנחה הוערכה בכ-2.3 מליון ש"ח.

ביום 23.12.01 תוקנה שוב התקנה הנ"ל וקבעה כי שיעור ההנחה המקסימלי לשנת 2001 יועלה ל-66%.

ב-22.4.02 התקיים דיון בוועדת הכספים בו הוחלט שלא להעלות את שיעור ההנחה מ-16.5% ל-66%. עלות הגדלת ההנחה נאמדה ב-7 מיליון ש"ח.

ביום 3.6.02 התקיים דיון נוסף בוועדת הכספים בנושא הגדלת שיעור ההנחה לשנת 2001. באותה ישיבה הוחלט להעלות את שיעור ההנחה למחצית מההנחה המקסימלית, 33% מתוך 66%, בתנאי כי לא תנתן הנחה נוספת למלונות בשנת 2002. ההתניה, לענין אי הענקת הנחה לשנת 2002 נבעה מכך, כי כבר אז הערכנו שעומדות להתפרסם תקנות אשר יתירו מתן הנחה גם בשנת 2002.

ב-28.11.02 הותקן אכן תיקון לתקנות ההסדרים אשר הסמיך את הרשות המקומית להעניק הנחה מארנונה בשיעור 50% לשנת 2002.

- א לאור החלטת ועדת הכספים מיוני 2002, לא הועלה הנושא לדיון מחודש ולא הוענקה הנחה כלשהיא לבתי המלון לשנת 2002.
- ב התאחדות המלונות בישראל ועוזי 36 מלונות הגישו עתירה לבג"צ. בעתירה עותרים העותרים למתן ההנחה המקסימלית הן בשנת 2001 והן בשנת 2002. בנוסף, בפני העותרים טענה לפיה מועצת העירייה לא עשתה שימוש בשיקול דעתה ולא דנה כלל בנושא ההנחה לשנת 2002.
- ג עמדת העירייה כפי שנפרשה בבית המשפט העליון היא כי הדיון לשנת 2002 התקיים בשנת 2002, אמנם טרם מועד התקנת התקנות, עת דנה העירייה בהגדלת שיעור ההנחה לשנת 2001. כלומר, עמדתנו היתה והינה כי בקביעת העירייה, לפיה הגדלת ההנחה לשנת 2001 מותנית באי מתן הנחה לשנת 2002 יש משום מילוי חובתה של העירייה לקיום דיון במתן ההנחה לשנת 2002.
- ד ביום 1.9.03 התקיים דיון בבית המשפט העליון וביהמ"ש קבע (לאחר שהוגשו תגובתנו ותגובת שרי הפנים והאוצר, שגם כלפיהם הוגשה העתירה בטענות אחרות), כי יש להוציא צו על תנאי המחייב אותנו להגיש תצהיר תשובה מטעמנו תוך 45 יום ולאחר מכן יתקיים הדיון לגופו של ענין.
- ה לאור עובדת מתן הצו ע"י ביהמ"ש, מוצע, לקיים דיון נוסף בנושא הנחות לארנונה לבתי המלון לשנת 2002.
- ו המשמעות הכספית של מתן הנחה בשיעור 50% לבתי המלון לשנת 2002 הינה של כ-16 מיליון ש"ח, מזוכם הוצאה של 8 מיליון ש"ח מקופת העירייה ו-8 מיליון ש"ח נוספים אמורים להיות מועברים לעירייה ממשרד האוצר.
- ז עלות ההנחה שניתנה לבתי המלון בשנת 2001 ושהוותה 50% מההנחה המקסימלית מוערכת ב-5 מיליון ש"ח.
- ח ראוי לציין כי בשנת 2003 הותרה העלאה של שיעורי הארנונה ב-3.2% שהם מחצית מעליית המרד בשנת 2002. עוד ראוי לציין כי עקב המצב הכלכלי במשק קיימת ירידה משימעותית בגביית ארנונה מעסקים בשנים 2002 ו-2003.

התעריף למ"ר למלונות עמד בשנת 2002 על 97 ש"ח למלון המפואר ביותר לעומת חיוב של כ-270 ש"ח למ"ר לעסקים אחרים, משרדים וכדומה, אשר אין להם סיווג נפרד בצו הארנונה.

א

קיימת מצוקה קשה של בעלי עסקים רבים אשר איננו מוסמכים להעניק להם הנחה כלשהי ואנו דוחים פניותיהם להקלה בתשלום. בעצם מתן ההנחה לשנת 2001, היטבנו עם המלונות יותר מאשר עם עסקים אחרים הגם שגם אלה, נפגעו כתוצאה מהמצב הבטחוני כלכלי.

ב

כמסגרת שיקולי הנחה מארנונה על העירייה לשקול שיקולים 'מקומיים' ולא שיקולים 'ארציים'. עיקר הנהנים משירותי בתי המלון בתל אביב אינם תושבי תל אביב דווקא.

עו"ד דורית קרני סקרה בקצרה בפני חברי ועדת כספים את השתלשלות האירועים בנושא הנדון, כמפורט לעיל.

ג

דיון:

ראש העירייה הביע את דעתו שמתן הנחה בארנונה למלונות היא בבחינת העדפה לא הוגנת.

ד

במצבים מסוימים הנחה זו יוצרת אבסורד, כאשר המלון מקבל הנחה בארנונה ואילו בתי עסק הפועלים בתוך המלונות אינם זכאים להנחה זו.

חבר המועצה מר מרדכי וירשובסקי ביקש להשוות את נתוני התפוסה בבתי המלון בין השנים 2001 ל-2001 [צ"ל - 2002 - מ' נ']. בתשובה לבקשתו של מר וירשובסקי נאמר כי עצם מתן ההנחה מותנה בירידה בתפוסה ממוצעת בבתי המלון והעותרים עומדים בקריטריון זה בשנת 2002.

ה

לדברי חבר המועצה מר ישעיהו דרורי כל הענפים נפגעו בהכנסותיהם וביניהם גם העירייה. אי אפשר להעדיף ענף אחד ולכן לדעתו אין מקום להנחה נוספת לבתי המלון.

ו

חברת המועצה גב' צופיה מלר מצטרפת לדעתו של מר דרורי.

לפיכך הוחלט ע"י חברי ועדת כספים לא להעניק הנחה מארנונה לבתי המלון לשנת 2002."

ז



א לאחר הבחירות המקומיות, ובעוד העתירה תלויה ועומדת, שב ועלה הנושא על סדר יומה של ועדת הכספים החדשה שהעבירה את הפרוטוקול מיום 15.9.2003 למועצת העירייה. ב-25.1.2004 הובאה בפני מועצת העירייה המלצת ועדת הכספים שלא להעניק הנחה לשנת 2002, וההמלצה אושרה.

ב 12. השורה התחתונה היא אפוא זו: לשנת 2001 אושרו 33 אחוזי הנחה מתוך 66 אחוזים אפשריים; לשנת 2002, שבה דיה ניתן לקבוע הנחה של עד 50%, לא אושרה כל הנחה.

ג 13. הטענות המועלות בעתירה נגד המשיבים השונים כרוכות זו בזו. הבקשה היא, בסופו של יום, שנחייב את השלטון והמקומי, או את השלטון המרכזי, לתת לעותרים הנחה נוספת. אף שהטענות כרוכות זו וזו נפריד את הדיון מטעמי נוחות ונתייחס בנפרד למשיבים השונים.

הטענות נגד מועצת העירייה והעירייה (המשיבות 3-4)

ד 14. העותרים העלו בעתירה שורות טענות בעניין הימנעותה של העירייה מלהפעיל שיקול-דעת. בטענות אלה היה לכאורה ממש לגבי שנת 2002 בעת הוצאת הצו-על-תנאי. ואולם כמתואר, לאחר הוצאת הצו-על-תנאי התכנסו שוב ועדות הכספים הישנה והחדשה ולאחר מכן מועצת העירייה ידנו מחדש בשאלת ההנחה לשנת 2002. הבעיה של אי-הפעלת שיקול-הדעת באה אפוא על פתרונה, ואין מקום להידרש עוד לנושא. להדעת, במהלכים שננקטו אחרי הוצאת הצו-על-תנאי יש כדי להוציא במידה רבה את הרוח ממפרשי העתירה כולה. עם זאת אעבור ואדון בטענות העותרים לגוף העניין.

ה 15. בעיקרי טיעונם ובדיון לפנינו טענו העותרים כי יש לפרש את לשון התקנות בעניין ההנחה מארנונה כחובה המוטלת על הרשות לקבוע הנחה. לא מן המותר להעיר כי עמדתם המקורית של העותרים בעתירתם לא היתה שמדובר בסמכות חובה. העותרים ביקשו (בין השאר) צו-על-תנאי המורה לעירייה להתייצב וליתן טעם "מדוע לא תפעיל מועצת עיריית תל-אביב את שיקול היעת המסור לה בהתאם לתקנות...". רק בעיקרי הטיעון שינו העותרים טעמם וטענו כי מדובר בסמכות חובה. לדעתי, הסמכות לקבוע הנחה אינה סמכות חובה, אלא סמכות שבישקול-דעת. לשון התקנה (שצוטטה לעיל, על גלגוליה השונים) היא לשון של שיקול-דעת. "זמיר ציין בספרו הסמכות המינהלית (כרך א) [4], בעמ' 225, כי לעתים מתפושט סמכות שלשונה היא סמכות רשות כסמכות חובה:

"...אף שייתכן כי לשון של רשות תתפרש כלשון של חובה, או להיפך, בדרך כלל אין הסמכות משנה את עורה; אלא שבית המשפט קובע כי על אף לשון של רשות, בנסיבות מסוימות חובה על הרשות המינהלית להפעיל את סמכותה. הדגש הוא על נסיבות המקרה ולא על אופי הסמכות. וכך אמר הנשיא שמגר:

א

"יש נסיבות שבהן עולה המסקנה – גם לגבי סמכות שבשיקול-דעת – כי הימנעות מהפעלת הסמכות היא בלתי סבירה במידה היורדת לשורשו של עניין... סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין".

ב

העותרים טוענים כי בענייננו יש לפרש את הסמכות כהטלת חובה על העירייה ליתן הגנחה. אכן, ישנן כאמור נסיבות שבהן סמכות רשות תתפרש כסמכות חובה. לא כך הדבר בענייננו. לענייננו יפים לדעתי דברים שכתב השופט מ' חשין בע"פ 1152/91 סיקסיק נ' מדינת ישראל<sup>[2]</sup>, בעמ' 30:

ג

ד

"...בשוליי הדברים אומר, שככלל 'רשאי' פירושו 'רשאי' ואין פירושו 'חייב'. אמת נכון הדבר: נפלאים דרכי הפרשנות ויש ש'שחור' יכלול אף 'לבן': ד"נ 3/62 בעמ' 2475 (מפי השופט זוסמן). ואולם אלה היוצאים. על דרך הכלל, איש המשפט עושה – ואמור לעשות – שימוש בלשון שהיא לשון הכול, ודומה עליי כי אסור הוא בעיוות הוראתם ומשמעותם של מלים ושל ביטויים שגורים ומקובלים בפי כול, למיצער כל עוד יכול הוא להביע מחשבותיו וכוונתו במלים ובביטויים שהכול יודעים ומבינים. כך ראוי לו למחוקק לבטא עצמו, ועל דרך זה נפרש את דבריו. וכך, 'רשאי' הוא ככלל 'רשאי', 'חייב' הוא ככלל 'חייב', והשניים צהובים זה לזה ומוציאים זה את זה, למעט בנסיבות יוצאות דופן. כך, למשל, יש ש'רשאי' בחוק פלוני (קרי: 'מוסמך') יחייב את בעל הסמכות בכל מקרה – על-פי מטרת המחוקק באותו חוק – לא אך לשקול בדעתו – והיא חובה המוטלת עליו בלאו הכי – אלא אף להעניק לזכאי את שהוא מבקש... אותה תיבה 'רשאי' – בהיותה מוסבת על בית-משפט (הוא הדין, כעיקרון, ברשות מינהל) – אינה אלא רשאי במובן מוסמך, בעל סמכות וכוח (סוג הזכות השלישי בטבלת הופלד).

ה

ו

ז

- א לעניין פירוש התיבה 'רשאי' ('may'), ומושגים דומים לה, ראה, למשל, והשווה: בג"צ 335/82 בעמ' 788; בג"צ 975/89 בעמ' 158; ב' ברכה, משפט מיונהלי (שוקן, כרך א, תשמ"ז) 136 ואילך. *In re Baker, Nichols v. Baker* (1890), at 270; *Julius v. Lord Bishop of Oxford* (1880); H.W.R Wade, *Administrative Law* (Oxford, 6<sup>th</sup> ed., 1988) 258-260.
- ב עד כאן לפירוש המושג 'רשאי', שאינו אלא 'מוסמך' (ההדגשה שלי – מ' נ').
- ג 16. אף כך בענייננו אנו: לו רצה שר הפנים לחייב את הרשויות לתת הנחות מארנונה לבתי מלון העונים על הקריטריונים, היה מקום להשתמש בביטוי כמו "העירייה תיתן הנחה", או ביטוי דומה. נזכיר כאן כי העותרים מבקשים (להלופין) כי נורה לשר הפנים להתקין תקנות שבהן 'חויבו הרשויות לתת הנחות.
- ד 17. העירייה מוסמכת אפוא להפעיל שיקול-דעת בשאלת ההנחות, לתת הנחה או להימנע מכך. לאחר הוצאת הצו-על-זמני אף הפעילה מועצת העירייה, כמבואר, את שיקול-דעתה לגבי שנת 2002, דנה בוקשה להנחה והחליטה לאמץ את המלצתה של ועדת הכספים ולדחות את הבקשה. כל שנוותר לבדוק הוא אם נפלו בהחלטה פגמים המצדיקים התערבותו של בית-משפט זה. על שאלה זו אציע להברותי להשיב בשלילה.
- ה 18. העותרים טוענים כי העירייה נמנעה מלתת להם הנחה (או הנחה מלאה) על-אף מצבם הכלכלי הקשה של בתי הנולון בעטיו של המשבר החריף הפוקד את ענף המלונאות מאז אירועי האינתיפאדה וחרף העובדה כי בכל ערי התיירות האחרות – שבהן המלונות עמדו בקריטריונים – קבעה הנחה מארנונה. העותרים טוענים עוד כי הפגיעה בתפוסה בבתי המלון בתל-אביב-יפו חמורה במיוחד, מפני שהתיירות בעיר זו מבוססת במידה רבה על אירוח אנשי עסקים מחו"ל ועל כנסים בין-לאומיים, ואנשי העסקים נמנעים כמעט לחלוטין מלהגיע לישראל מאז פרוץ האינתיפאדה. ההחלטות בעניין ההנחה לוקות, לטענת העותרים, בחוסר סבירות. טענות אלה שמעלים העותרים נגד החלטות מועצת העירייה בעניין הארנונה – אין לדעתי לקבל.
- ו 19. מתן הנחה מארנונה לפלוני או לפלונים משמעותה היא הטלת נטל כבד יותר על שאר תושבי העיר או קיצוץ בשירותים. כפי שציין השופט מ' חשין בבג"ץ 6741/99 הנ"ל [1], בעמ' 685:

"מתוך שתושבי הרשות המקומית כולם נהנים משירותיה של העירייה, הדעת נותנת כי הכול יחויבו אף בתשלום ארנונה על-פי אמות-מידה מסוימות שתיקבענה. אכן, פטור או הנחה כי יינתנו לתושב או לתושבים, יחייבו אותם פטור והנחה – על דרך העיקרון – אחת משתי אלה: הכבדת עולה של הארנונה על התושבים האחרים; קיצוץ בשירותים הניתנים לתושבים, גם לאלה הנושאים בעול הארנונה במלואה או יצירת גירעון כרוני בתקציבי העירייה".

20. העירייה בחנה את ההשפעה של מתן ההנחה המבוקשת על תקציבה והגיעה לכלל מסקנה כי בשנת 2001 תינתן הנחה חלקית, ובשנת 2002 לא תינתן ההנחה כלל. ציטטתי לעיל את הפרוטוקול המפורט של ועדת הכספים מיום 15.9.2003. בפרוטוקול הובאה לידי ביטוי העלות הכספית הכבדה לעירייה כתוצאה ממתן ההנחה, אם תינתן, ובמקביל – המצוקה הכלכלית של עסקים אחרים בעיר שנפגעו אף הם כתוצאה מהמצב הביטחוני-כלכלי ובשל קשיי הגבייה. עם כל ההבנה למצוקתם של בתי המלון, ובלי להקל ראש בה, היה מותר למועצת העירייה לשקול את השיקולים ששקלה, ואין אני סבורה שהעותרים גילו עילה להתערבות משפטית בהחלטותיה.

21. אכן, ניתן להבין ללבם של העותרים: בתי מלון בערים אחרות קיבלו הנחות מעיריות אחרות, ולא כן בתי המלון בעיר תל-אביב-יפו, ואולם הסמכות לשקול מתן הנחות ניתנה לכל רשות מקומית בנפרד. כפי שהסבירו השרים-המשיבים בכתב-התגובה: מאחר שמצבן של העיריות בערים השונות אינו זהה, בין בהיבט הסוציו-אקונומי של תושביהן ובין בהיבט של סוגי העסקים המצויים בהן; בין בהיבט של גובה הארנונה ביחס לכל סוג בית עסק ובין ביחס להיקף השירותים המסופק על-ידיהן, ומחשש כי הטלת חובה על כל העיריות – להעניק בכל מקרה הנחה – תטיל על חלק מהעיריות נטל כלכלי כבד מנשוא במובן של אומדן הכנסות בהיקף משמעותי ביותר, שייפול כתוצאה מכך על יתר משלמי המסים האחרים בעיר, ניתן לעיריות השונות שיקול-דעת להחליט אם לאפשר את ההנחה לבתי המלון ואם כן, באיזה שיעור. התקנות נותנות משקל לאוטונומיה של השלטון המקומי.

דברים אלה מקובלים עליי, ואיני רואה עילת התערבות בהחלטות העירייה. לעירייה סמכות רשות לתת, או לא לתת, הנחה, חלקית או מלאה, ואינני סבורה שהעותרים הראו עילה לכפות עליה לפעול אחרת משפעלה.

22. על-כן אציע לחברתיי לדחות את העתירה נגד המשיבות 3 ו-4.

א

טענות נגד שר האוצר (המשיב 2)

ב

ג

ד

23. כזכור, ההסדר הוא שאם עירייה פלונית מאשרת הנחה, מחצית העלות מוטלת על קופת העירייה, ובמחציתה השנייה נושא האוצר. טוענים העותרים כי מדובר בסובסידיה שנותן משרד האוצר לבוני מלון, ועל-כן, וגם אם תידחה העתירה נגד העירייה, על שר האוצר להעביר את "חלקו" בהנחה, אחרת יימצאו העותרים מופלים לרעה (במישור הארצי) לעומת בתי מלון אחרים בארץ הנהנים (משום שהעירייה אישרה להם מתן הנחה) הן מ"חלקו" של השליטון המקומי הן מ"חלקו" של האוצר. דעתי היא כי הדין עם שר האוצר. אין מדובר בחלוקת סובסידיה. מדובר בתקנות שמקומן הוא בתחום הארנונה, דהיינו במישור המוניציפלי. שר האוצר מסביר כי התפיסה שעמדה ביסוד ההנחה מארנונה הייתה, בין השאר, שהרשות המקומית יכולה לאמוד כראוי את היקף הכנסותיה והתחייבויותיה, וככל שהרשות המקומית מצאה לנכון אף היא לקצץ במידה זו או אחרת בתקציביה נוכח צורך העמים, קיימת נכונות גם מטעם המדינה לתת תשלומי איזון לאותן רשויות הנושאות בהקטנת תקציביהן נוכח מתן ההנחה.

24. בדרך פעולה זו של מתן מענק איזון לרשות המקצצת בתקציבה היא איני רואה פסול, ואף כאן איני רואה עילה להתערבותנו.

הטענות נגד שר הפנים (המשיב 1)

ה

ו

25. העותרים מבקשים שנורה לשר הפנים לתקן את התקנות באופן שהרשויות יחויבו לתת הנחה של 50% מארנונה בלא תלות בהחלטתה של מועצת העירייה או באופן שייקבעו שיעורי הנחה מזעריים. מדובר באותה גברת בשינוי אדרת, וכשם שאיני רואה מקום לחייב את המשיבות 3-4 להעניק הנחה, איני רואה מקום לחייב את שר הפנים לחייב את הרשויות להעניק את זוהנחה.

עוללות

ז

26. ההחלטה האחרונה של ועדת הכספים וההחלטה האחרונה של מועצת העירייה הועברו אלינו רק לאחר הדיון בעל-פה שהתקיים בעתירה. בעקבות קבלת מסמכים אלה, שאין בהם, מבחינה מהותית, כל חידוש, ביקש בא-כוחם של העותרים בתגובתו לפתוח שלל חזיתות חדשות. הוא העלה טענות שחברי מועצת העירייה לא קיבלו זימון לישיבה זמן מספיק לפני הישיבה; טענות בעניין מספר הנושאים שעלו בכל

מלונות אפריקה ישראל בע"מ נ' שר הפנים  
בג"ץ 2855/03

השופטות מ' נאור

פ"ד נח(4) 740

ישיבה ועוד. העותרים מבקשים בתגובתם הנוספת צו החלטי "מבלי שהעניין יוחזר פעם  
נוספת לדיון אצל המשיבות 3-4" (סעיף 20 לתגובת העותרים מיום 11.3.2004).  
בטענות נוספות אלה לא מצאתי עילה לקבלת העתירה ועשיית צו החלטי.

א

טיכום

27. אציע לחברותיי לדחות את העתירות על כל ראשיהן, בלא לעשות צו  
להוצאות.

ב

השופטת (בדימוס) ד' דורנר

אני מסכימה.

ג

השופטת א' חיות

אני מסכימה.

ד

הוחלט כאמור בפסק-דינה של כבוד השופטת נאור.

ניתן היום, א' באייר תשס"ד (22.4.2004).

ה

ו

ז