

בתי המשפט

עתמ 001576/06	בבית המשפט המחוזי בתל – אביב יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים		
22/02/2007		כב' השופטת ד"ר דרורה פלפל / ס. נשיא	בפני:

בעניין:

עמותת יתד – ילדי תסמונת דאון
ע"י ב"כ עו"ד ד' י. ארטן ועו"ד א' ברק

העותרת

נ ג ד

1. הממונה על מחוז מרכז – משרד הפנים

ע"י ב"כ עו"ד ט' פישמן לוי

2. המועצה המקומית גבעת-שמואל

ע"י ב"כ עו"ד א' תמם

המשיבים

לסיכומים בטענות (2007-02-26): עתמ 1576/06 עמותת יתד - ילדי תסמונת דאון נ' הממונה על מחוז מרכז - משרד הפנים עו"ד: דן י. ארטן, אמיר ברק
לסיכומים בטענות (2007-02-26): עתמ 1576/06 עמותת יתד - ילדי תסמונת דאון נ' הממונה על מחוז מרכז - משרד הפנים עו"ד: דן י. ארטן, אמיר ברק
לעתירה מינהלית בטענות (2007-02-26): עתמ 1576/06 עמותת יתד - ילדי תסמונת דאון נ' הממונה על מחוז מרכז - משרד הפנים עו"ד: דן י. ארטן, אמיר ברק
לתשובה בטענות (2007-02-26): עתמ 1576/06 עמותת יתד - ילדי תסמונת דאון נ' הממונה על מחוז מרכז - משרד הפנים עו"ד: דן י. ארטן, אמיר ברק

פסק דיןא. **מהות העתירה**

זו עתירה בה מתבקש ביהמ"ש להורות על ביטול החלטת המשיב 1 שלא להכיר בעותרת כמוסד חינוך כמשמעו בסעיף 4(א)(IV) לפקודת מיסי עיריה ומסי ממשלה (פיטורין), 1938 (להלן: "פקודת הפיטורין"). לחילופין להורות על ביטול החלטת המשיב 1 לפיה העותרת אינה מוסד מתנדב כמשמעו בסעיף 5(י) לפקודת הפיטורין.

ב. עובדות רלבנטיות

העותרת הינה עמותה רשומה אשר התאגדה ופועלת בישראל כדין, מטרת פעילותה הנה קידום זכויותיהם של ילדים הלוקים בתסמונת דאון. (להלן: "העמותה").

המשיב 1, הנו בעל תפקיד סטטוטורי אשר מכריע בבקשות של נישומים שונים לקבלת פטור מארנונה ו/או קביעת תשלום ארנונה חלקי, זאת מכוח הוראות פקודת הפיטורין.

המשיב 2, הנה הרשות המקומית בשטחה הוקם מרכז העותרת, נשוא עתירה זו.

החל מחודש אוקטובר 2003, שכרה העותרת נכס מקרקעין בשטח שיפוטה של המשיבה, על מנת להקים בו מרכז לקידום החינוך והשילוב, של ילדים הלוקים בתסמונת דאון.

המרכז הוקם ע"י העמותה על מנת להכשיר ולהדריך את עובדי מערכת החינוך הכללית ואת הורי הילדים בשילוב ילדים בעלי תסמונת דאון במערכת החינוך הכללית.

מכוח החזקתה בנכס זה חויבה העותרת בארנונה ע"י המשיבה, עם זאת לטענתה היא זכאית לחיוב בארנונה מופחתת הן כמוסד חינוך והן כמוסד מתנדב לצורכי ציבור.

לאור זאת פנתה העותרת למשיב 1 על מנת שזה יכיר בה כמוסד חינוך ו/או כמוסד מתנדב לצורכי ציבור.

ביום 16.3.2006 קיבלה העותרת את תשובת המשיב 1 אשר דחה את בקשתה להכיר בה כמוסד חינוך. (נספח א' לעתירה).

בקשת העותרת להכיר בה כמוסד מתנדב, נענתה תחילה בשלילה אולם ביום 9.3.2005 התקבלה תשובת קצין המחוז כי העניין הועבר לבחינה נוספת ותשובה תינתן עם סיום הבדיקה.

העותרת טוענת כי קיימת סכנה שלא תוכל להמשיך בפעילותה במידה ולא תוענק לה ההכרה המזכה בתשלום ארנונה מופחתת.

כיום העותרת אינה מחזיקה עוד בנכס בתחום המשיבה, מרבית החוב שולם, ולכן טוענת המשיבה 2 כי העתירה בכל הנוגע אליה התייתרה.

המשיב 1 מסרב להכיר בעותרת כמוסד חינוך כמשמעותו בפקודת הפיטורין.

עם הגשת הבקשה להכיר בעותרת כמוסד חינוך התייחסות המשיב 1 הייתה כאילו העותרת שוב אינה עומדת על בקשתה באשר ל"מוסד מתנדב" ולפיכך לא נמשך הטיפול בבקשה זו.

לגופם של דברים טוען כיום המשיב כי העותרת אינה עונה לקריטריונים הקבועים לצורך הגדרתה כמוסד מתנדב ובפועל דוחה את בקשתה.

מכאן העתירה.

ג. הפלוגתאות בין הצדדים

- מכתבי הטענות ומטענות הצדדים עולות הפלוגתאות הבאות:
- האם העותרת היא "מוסד חינוך" עפ"י פקודת הפיטורין?
 - האם העותרת היא "מוסד מתנדב" עפ"י פקודת הפיטורין?

ד. האם העותרת היא "מוסד חינוך" עפ"י פקודת הפיטורין?

העותרת טוענת כי היא נכנסת בגדרו של החריג הקבוע בסעיף 4 לפקודת הפיטורין, לפיו למוסדות חינוך ניתן פטור מתשלום ארנונה. במסגרת הסעיף ניתנו מספר אפשרויות, שבהתקיים אחת מהן יוגדר מוסד כ"מוסד חינוך"; הרלבנטית לענייננו הנה "סמינר". המחלוקת שבפנינו אם כן הינה פרשנית, באשר למשמעות המונח "סמינר" שמופיע בסעיף 4 (א) (IV) לפקודת הפיטורין, שזו לשונו:

"למרות כל האמור בפקודת העיריות, 1934:-

(א) ארנונה כללית לא תוטל על כל בנין או קרקע תפוסה אשר:

...

(IV) הבעלות והחזקה עליהם הן בידי כל מוסד חנוך, בתנאי שהבנין או הקרקע

התפוסה משמשים לאותו מוסד-חנוך:

(א) כגן - ילדים, בית-ספר, סמינר או בית-ספר מקצועי, או

(ב) כבית-חנוך לעוורים, לאלמים או לחרשים או

(ג) כספריה צבורית

..."

הסעיף מציב 4 תנאים שבהתקיימם יהיה המבקש זכאי לפטור מארנונה:

1. היות המבקש "מוסד חינוך".
2. הבעלות והחזקה שייכים למבקש.
3. הנכס בעבורו מתבקש הפטור, משמש את מוסד החינוך לאחת מהמטרות המנויות בסעיף.
4. השימוש בנכס אינו לשם הפקת רווח.

בין התנאי הראשון לשלישי קיים קשר לפיו באמצעות התנאי השלישי, ייקבע האם מתקיים התנאי הראשון.

המשיב טוען כי העותרת אינה זכאית לפטור משום שאינה עונה לאחד מהתנאים לעיל, שהינם תנאים מצטברים.

התנאי נשוא המחלוקת הנו התנאי השלישי הבוחן את מטרות מוסד החינוך.

לגבי יתר התנאים לא התעוררה מחלוקת ומכאן שהם מתקיימים.

העותרת טוענת כי ממלאה אחרי התנאי השלישי, שכן היא סמינר.

המשיב מפנה לשני פסקי דין שניתנו בביהמ"ש המחוזי, כשהוא מציין כי עומד ותלוי ערעור בעניינם בביהמ"ש העליון. (עת"מ 1288/05 **מכללת הדרום נ' גב' גילה אורון והממונה על מחוז ת"א**; עת"מ 1263/03 **המכללה לביטוח נ' הממונה על מחוז ת"א**).

בפסקי הדין הללו, יש קביעה עקרונית לפיה הרשימה המופיעה במסגרת התנאי השלישי הנה רשימה סגורה ומשום כך הפרשנות הניתנת לפרמטרים המופיעים בה צריכה להיות צרה.

עם זאת, לא ניתן מענה לשאלה שבמחלוקת, האם העותרת היא "סמינר"?

המשיב טוען כי התשובה לשאלה זו בשלילה, לגרסתו העותרת אינה "סמינר" במובן המקובל והפשוט של המילה, אשר לפיו כאמור צריכה להיעשות הבדיקה. מילון אבן שושן מגדיר סמינר כך:

"בית מדרש למורים או לרבנים, בית ספר תיכון או גבוה המכשיר את תלמידיו להוראה".

ניתן לומר כי זו ההגדרה הבסיסית למונח סמינר. המשיב הוסיף על הגדרה זו מספר פרמטרים נוספים לבחינה אשר לגרסתו מהווים חלק בלתי נפרד מההגדרה לעיל. לדידו, סמינר ניתן להשוות למוסד על תיכונני, שתלמידיו לומדים במסגרות קבועות, שנתיות ושבטום הלימודים, זכאי התלמיד לתעודה מטעם המוסד על היותו כשיר להיות מורה. מבחן זה לקוח מה.פ. 338/94 **מכללת ארן למדעי העבודה, החברה והרוח נ' עיריית תל אביב יפו** (פ"מ תשנ"ו (3) 329). המשיב סבור כי מאחר ובענייננו מדובר במוסד המעביר קורסים והשתלמויות לעובדי הוראה ולהורי ילדים הלוקים בתסמונת דאון, אזי הוא אינו עונה להגדרת סמינר. ננסה ללמוד על מהותה של העותרת.

בכתב העתירה הגדירה עצמה העותרת כך:

"המרכז הוקם על ידי העמותה על מנת להכשיר ולהדריך את עובדי מערכת החינוך הכללית ואת הורי הילדים בשילוב ילדים בעלי תסמונת דאון (תסמונת הגורמת לפיגור התפתחותי) במערכת החינוך הכללית."

בנספח 1 לעתירה, במסגרת בקשה שנוסחה ע"י ב"כ העותרת ומופנית לממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים נכתב כך:

"מוסד זה משמש כסמינר להדרכת עובדי הוראה ובכלל זה מורות, גננות תומכות / סייעות והורים המשלבים את ילדיהם במערכת החינוך הרגילה – ילדים הלוקים בתסמונת דאון אשר נולדו עם פיגור התפתחותי".

אין חולק כי עפ"י הפסיקה יש לפרש את סעיף 4 לפקודת הפיטורין באופן תכליתי ומצומצם. בעותרת קיימים מספר רב של מאפיינים אשר עונים להגדרה הבסיסית של "סמינר" כפי שהוצגה לעיל. עם זאת קיימת בו פונקציה נוספת שאינה תואמת להגדרה, והיא מתן הדרכה להורים. אין מחלוקת כי בבסיס הגדרת המונח סמינר, עומד התנאי שמדובר במוסד שתפקידו להכשיר תלמידים להוראה. אין כל התייחסות להכשרת הורים.

ההגדרה מעוררת שתי שאלות:

- מה משמעות סמינר?
- האם שילוב הורים בסמינר, משפיע על הגדרתו ותפקודו?

ההגדרה של סמינר, מפנה להגדרת משנה של בית מדרש.
 בית מדרש מוגדר במילון כ: **"בית לימוד"**;
 וגם כ: **"מקום ללמוד משנה ותלמוד וגם לתפילה"**;
 גם כ: **"סמינר, בית ספר תיכון או על תיכון להכשרה להוראה: בית-מדרש למורים, בית-מדרש לרבנים"**.

מהמילה סמינר, גם נגזרת המילה סמינריון, דהיינו: **"לימוד מעשי בקבוצות בהדרכת מורה בבית-ספר גבוה"**.

שילוב ההגדרות דלעיל, מביא למסקנה כפולה:

- הלומד בסמינר, עשוי להיות כבר בעל תעודה קודמת; וכן גם הלומד בסמינר, יכול לקבל בסיום של לימודיו, מסמך המעיד על ההכשרה שקיבל.
- לימוד בסמינר, אינו חייב להיות במתכונת ב"ס תיכון או אוניברסיטה, אלא עשוי לכלול קורסים למטרות השתלמות יעודית כזו או אחרת.

מכאן, שבסמינר ייעודי ניתן למצוא מגוון רחב של משתתפים, חלקם בעלי הכשרה קודמת, וחלקם חסרי הכשרה בנשוא ההשתלמות, כשכל אחד מהמשתתפים אמור בסיומה לקבל תעודה או מסמך המעיד על הידע שרכש בהשתלמות.

לענייננו המדובר בהשתלמות ייעודית לצורך שילוב ילדים חולים בעלי תסמונת דאון במערכת החינוך. השתלמות זו, מטבעה, אמורה ליצור כלים בכל תחום חינוכי-ערכי והתנהגותי שעשוי לגעת בילד הנפגע ובשילובו במערכת. לכן מטבע הדברים היא מחנכת, מכשירה ומדריכה את המשתתפים בעיצוב הנושא ובאפשרויות שילוב הילד במערכת.

האם שילוב ההורים בסמינר משנה את הגדרת הסמינר?

מאחר ומדובר במחלה בה לוקה הנפגע, יש טעם רב בהדרכה כוללת לצורך שילובו בבית-הספר; הדרכה שבה ההורים משמשים גורם תומך למערכת החינוך לענין זה, אם כי לא גורם דומיננטי. גם לא עלה מכתבי הטענות שחלקם של ההורים בסמינר מבחינה אחוזה, עולה על חלק עובדי ההוראה.

ספק רב לי, שאם סמינר עונה על ההגדרה שבפקודה, אזי תוספת פונקציה, שאינה עיקרית, יכולה לשלול ממנו את ההכרה.

למה הדבר דומה: למכללה שהוכרה כמוסד אקדמי, ונותנת קורסים גם לאנשים שהינם חסרי תעודת בגרות.

אפילו אם נלך לגישת הפרשנות המצמצמת, נראה לי שהעותרת עומדת בה.

אשר על-כן, אני מקבלת את העתירה בראש פרק זה, וקובעת כי לענין פטור מארנונה יש להכיר בעותרת כ- "סמינר".

ה. האם העותרת עונה על הגדרת מוסד מתנדב עפ"י פקודת הפיטורין?

לצורך שלימות התמונה אדון גם בנושא לעיל.

סעיף 5 (ו) לפקודת הפיטורין קובע כך :

"הנכסים דלקמן יהיו פטורים מהארנונה הכללית, דהיינו:

....

כל רכוש (לרבות רכוש המדינה) שמוסד-מתנדב לשירות הציבור משתמש בו אך ורק לשירות הציבור, בתנאי שאותו מוסד יתאשר ע"י שר הפנים לצורך פיטורין ע"פי סעיף זה."

גדר המחלוקת לעניין זה נעוצה בקביעה של בית המשפט העליון בעניין אדם טבע ודין נ' שר הפנים:

"קביעת הקריטריונים המתנים את מתן הפטור במתן שירותים שנועדו להיטיב עם קהילת הרשות המקומית שבתחומה מצוי מבקש הפטור היא קביעה סבירה וראויה. מתן הפטור מן המיסוי העירוני לגופים שפעילותם מתאפיינת במתן שירותים מן הסוג אותם מפעילה הרשות המקומית, המוסמכת לפעול באותם תחומים, מתיישב עם יעודה של הארנונה ועם הגיון הפטור ממנה".
(בג"ץ 1675/02 אדם טבע ודין נ' שר הפנים ואח', תק-על 2002(3), 271)

המשיב מתנגד להגדרת העותרת כמוסד מתנדב משום שאינה עונה לתנאי לעיל שכן השירותים התנדבותיים הניתנים על ידה ניתנים לכלל תושבי ישראל ולא לתושבי המועצה בה ממוקמת העמותה.

העותרת טוענת כי דחיית בקשתה על סמך עקרון אחד בלבד אינה סבירה שכן היה על המשיב היה להתחשב בנתונים נוספים בטרם הגיע להכרעה סופית. כך למשל לא התייחס המשיב להמלצת ראש המועצה להענקת הנחה מקסימאלית לעמותה. (נספח ו לעתירה).

העותרת בסיכומיה ציטטה מתוך חוזר המנכ"ל 2/99 המורה כך :

"הממונה על המחוז יחליט האם ליתן את הפטור לאור הקריטריונים הנזכרים לעיל, ובהסתמך על מסמכים שהעביר המוסד והמלצת הרשות".

המשיב טוען מנגד כי החלטת הרשות אינה כבולה להמלצת ראש הרשות המקומית, המהווה רק אחת מיני שיקולים רבים ושונים בהליך קבלת ההחלטה.

העותרת מסכימה כי לא קיימת חובה על המשיב לקבל את המלצת ראש המועצה אך עליו לשקול אותה.

נבהיר כי תגובת המשיב בעתירה זו מהווה בעצם את תשובתו הסופית לסוגית ה"מוסד המתנדב" שכן תחילה סרב לבקשה ולאחר מכן הבטיח לבוחנה בשנית, בחינה שנעשתה במסגרת עתירה זו. המשיב מודע ומכיר את המלצת ראש המועצה, ובחר שלא להתחשב בה. בנקודה זו חשוב להדגיש כי בית המשפט אינו שם עצמו בנעלי הרשות כי אם בוחן את דרך קבלת החלטותיה כפי שקבע השופט אור:

"... אך לא זה המבחן אשר על בית המשפט לפעול על פיו, כשהוא נדרש להתערב במעשי המינהל. השאלה בה עליו להחליט היא לא מה היה מחליט בית המשפט, בנסיבות דומות, אלא אם החלטת המינהל עומדת בפני הבקורת, בהיותה החלטה שרשות מינהלית סבירה יכולה היתה לקבל. אם ההחלטה עומדת במבחן הסבירות, במובן זה שהיא מהווה אחת החלטות הסבירות שניתן היה לקבל באותן נסיבות - לא יתערב בכך בית המשפט."

(בג"צ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון נ' המועצה הארצית, פ"ד מה(3), 678)

מטעם זה אני דוחה את טענת העותרת באשר להמלצת ראש המועצה. ומה באשר לסיבה העיקרית שהביאה לדחיית הבקשה, האם העותרת מספקת שירות המיוחד לתושבי המשיבה או שמא מדובר בשירות שניתן לכלל תושבי המדינה? העותרת סומכת טענותיה על בג"ץ 4339/04 עיריית פתח תקוה ואח' נ' שר הפנים ואח' (תק-על 2005(3), 399). שם קבע בית המשפט כי החלטת שר הפנים להעניק לבי"ח שניידר לילדים פטור מארנונה, סבירה על אף שאינו מספק שירותים לילדי פתח תקווה בלבד, ביהמ"ש קבע כך:

"בענייננו, נראה כי החלטת שר הפנים לאשר פטור מארנונה לקופות החולים המוכרות אכן משקפת את האיזון האמור ומכל מקום נמצאת במתחם הסבירות, בהביאה בחשבון כי הפטור מארנונה לפי סעיף 5(ז) לפקודה הפך לפטור חלקי בלבד בעקבות הוספת סעיף 5 לפקודה, ובהביאה בחשבון עוד כי קופות החולים משרתות בראש ובראשונה את תושבי הרשות המקומית שבקרבה הן פועלות. אשר לבתי החולים שמפעילות קופות החולים בתחום הרשות המקומית, אלה אמנם אינם משרתים את תושבי הרשות המקומית באופן בלעדי, אך מקובל עלינו כי יש לראות בהם מנוף לצמיחה ולפיתוח של הרשות המקומית ושל תושביה. בנסיבות אלה, באנו לידי מסקנה כי החלטת שר הפנים לאשר מתן פטור מארנונה לקופות החולים אינה חורגת ממתחם הסבירות הנתון לו במסגרת סמכותו לפי סעיף 5(ז) לפקודה וכי לא נפל בה פגם המצדיק את התערבותנו."

לא ניתן להקיש מדברים אלו לענייננו.

תחילה, מדובר על סעיף פטור שונה מזה בו עסקינן.

שנית, לא ניתן להשוות בין בית חולים שניידר לילדים לבין העותרת.

העותרת לא הסבירה כיצד ניתן לראות בה גורם המביא לצמיחה ופיתוח של הרשות המקומית.

מקביעות הפסיקה השונות ניתן לסכם כי הטבה בתשלום ארנונה תינתן מקום בו הרשות "נהנית" בדרך זו או אחרת מהשירותים המסופקים ע"י מקבל הפטור. הנאה כאמור יכולה להיווצר בשני מצבים, אחד כאשר הגוף הפטור משרת את תושבי הרשות באופן בלבדי, או כאשר הוא משרת את כלל הציבור באופן בו ישנה הכנסה כספית נגררת לשירותים המסופקים על ידו. כך למשל בית חולים מושך אליו לצערנו קהל רב של מבקרים ו/או חולים אשר פוקדים את העיר ומשתמשים בשירותיה וכך מכניסים כסף לקופת הרשות. ולכן פטור כאמור יינתן בשני מצבים קיצוניים או שמדובר על גוף גדול המשרת מספר רב של תושבים או כשמדובר על גוף קטן שמשרת רק את תושבי הרשות בה הוא פועל. העותרת לענייננו, באם נדמיין ציר בין שתי נקודות הקיצון נמצאת באמצע, אינה גוף גדול המשרת קהל רחב של תושבים אך היא גם אינה גוף קטן המשרת רק את תושבי הרשות המקומית. בנסיבות אלו דין בקשתה גם לעניין זה להידחות.

מסקנה אופרטית

העותרת הנה גוף המספק שירות חשוב, עבודתה הנה עבודת קודש אבל היא עונה רק לקריטריון הקבוע לצורך קבלת פטור מארנונה, בגין היותה סמינר.

1. לענין המשיבה מס. 2

בכתבי הטענות לא התבקש נגדה סעד מפורש, כנ"ל גם לא בסיכומים. בתגובה לעתירה ובסיכומים טוענת המשיבה מס. 2 כי העתירה נגדה התייתרה, מאחר והעותרת אינה מחזיקה יותר בנכסים בגבעת שמואל, לרבות לא במועד הגשת העתירה וכן כי לא ניתן לעתור לסעדים שיחולו למפרע. טענותיה של המשיבה 2, עד כמה שתהיינה נכבדות, יש לבדוקם בשורה השניה. בשורה הראשונה יש לבדוק האם יש מקום לפטור, וזו היתה מטרתה של עתירה זו, וניסוח סעדיה. רק לאחר מתן החלטה עקרונית, יוכלו הצדדים להתחבט איך והאם יש להשיב את הארנונה שנגבתה ביתר, עקב אי התחשבות בפטור. בנסיבות כל צד ישא בהוצאותיו. ניתן היום 14/2/07, בהעדר. המזכירות תמציא עותק פסק דין זה בהמצאה כדין לב"כ הצדדים.

ד"ר דרורה פלפל, שופטת

ס.נשיא

דרורה פלפל 1576/06-54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה