

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 52775-01-13 ש.ח.מ.ן החזקות בע"מ ואח' נ' עיריית ירושלים

- העותרות:**
1. ש.ח.מ.ן אחזקות בע"מ (אולמי "שירת ירושלים")
 2. חברת תמיר בע"מ (אולמי "תמיר")
 3. אולמי נוף ירושלים בע"מ
 4. יוסף גברא (אולמי "היכל דוד")
 5. יאיר שיאון (היכל "ספיר אירועים")
 6. מ. טל אירועים וכנסים בע"מ (אולמי "פביליון")
 7. טרקלין אולמות ואירועים בע"מ (אולמי "מונדיאל")
 8. קרדו – מפעלי אירוח ותיירות בע"מ (אולמי "קזבלנקה")
- ע"י ב"כ עוה"ד גליה גרימברג ועופר ורד

- נ ג ד -

המשיבה:

עיריית ירושלים
באמצעות היועץ המשפטי לעיריית ירושלים
ע"י ב"כ עו"ד אלי אליאס

פסק דין

1. העתירה שבכותרת – עניינה שיעור חיוב הארנונה המושת בעיר ירושלים לשנת 2013 על מחזיקי נכסים המשמשים כאולמות אירועים. הטענה המרכזית בעתירה היא, ששיעור הארנונה המוטל על מחזיקי אולמות אירועים בצו המיסים לשנת 2013 הוא מפלה ובלתי סביר באופן קיצוני עד כדי כך, שקיימת הצדקה להתערבותו של בית משפט זה. הסעד שהתבקש בעתירה הוא שמועצת עיריית ירושלים תקבע בצו לשנת 2013 סיווג משנה מיוחד לנכסים מסוג אולמות אירועים – ובשיעור ארנונה נמוך מזה שבו מחויבים מחזיקי נכסים מעין אלה היום.

העתירה והנטען בה

2. העתירה הוגשה על ידי שמונה עותרים שהם, לפי הטענה, מחזיקים של אולמות אירועים בתחום העיר ירושלים. אין חולק שבצו הארנונה הרלבנטי – הוא צו הארנונה לשנת 2013 – אין סיווג נפרד לאולמות אירועים. צו הארנונה כולל תעריף של משרדים, שירותים ומסחר (מש"מ). לפי סיווג זה, נכסים ששטחם מעל 150 מ"ר מחויבים בסך של 326.07₪ למ"ר (החל מן המ"ר הראשון).

3. לשם ביסוס טענת העותרים, שלפיה שיעור הארנונה שמוטל עליהם הוא בלתי סביר עד כדי צורך בתיקון צו הארנונה, צורפה לעתירה חוות דעת כלכלית (מטעם מר אלדד וקחי). עיקר חוות הדעת הוא השוואה של שיעור הארנונה החל על אולמות אירועים תוך התייחסות לרשויות אחרות בארץ. חוות הדעת ביקשה, לפי הנטען בה, לעשות השוואות שונות בקשר לארנונה לאולמות אירועים ברשויות שונות – הן בין הארנונה לאולמות אירועים בירושלים לארנונה ברשויות אחרות (בין אם יש ובין אם אין בהן סיווג נפרד לאולמות אירועים); הן בין הארנונה של אולמות אירועים לבין הארנונה לשירותים ועסקים ברשויות שיש בהן סיווג נפרד כאמור; והן בין הארנונה לעסקים ושירותים בירושלים לבין הארנונה לעסקים ושירותים ברשויות אחרות, שאין בהן תעריף נפרד לאולמות אירועים.

4. חוות הדעת ביקשה להתייחס גם לנתונים "מאבחנים", לפי הטענה, כגון הרמה הכלכלית-החברתית ("אשכול סטטיסטי"); המיקום הגיאוגרפי; וכן השוואה לתעריפי אולמות בבתי מלון. אלו הם תמצית הממצאים שבחוות הדעת של מר וקחי:

5. ראשית, שמתוך 22 רשויות רלבנטיות להשוואה לפי הנטען שנבדקו, נגבית בירושלים הארנונה היקרה ביותר לאולמות אירועים (למעט שתי רשויות שאותן התבקש "לאבחן"); שנית, שכאשר נלקח בחשבון המיקום הנמוך יחסית של ירושלים בדירוג האשכולות הכלכלי, העיוות הנטען וחוסר הסבירות בשיעור הארנונה באולמות אירועים בירושלים הוא אף חמור יותר; שלישית, שהגם שלא בכל הרשויות יש סיווג ארנונה ספציפי לאולמות אירועים, הרי שיש בחלק ניכר מהן סיווג שכזה (11 מתוך 21 רשויות שנדגמו). מעבר לכך, נמצא בחוות הדעת שבאותן רשויות שיש בהן סיווג ארנונה ייחודי לאולמות אירועים, התעריף שנקבע נמוך מהתעריף הכללי שנקבע לנכסים המשמשים לשירותים או לעסקים; רביעית, נמצא בחוות הדעת, שגם כאשר משווים רשויות שאין בהן סיווג נפרד ותעריף נפרד לאולמות אירועים (כפי המצב בירושלים), בחלק לא מבוטל מהן שיעור הארנונה שישלמו בעלי אולמות אירועים יהיה נמוך יותר מהארנונה בירושלים – ואף באופן משמעותי. לפי הטענה, מדובר בסך הכל בשמונה רשויות מקומיות רלבנטיות להשוואה שתעריפי הארנונה בהן לשירותים או לעסקים נמוכים בשיעור ממוצע של 26%-27% בהשוואה לתעריף שירותים ועסקים בירושלים (המוחל גם על אולמות אירועים), וההפרש יכול לעלות אף כדי 45%.

6. ועוד נטען בחוות הדעת, שמבדיקה שנעשתה עלה שהתעריף שבו מחויבים שירותים ועסקים בירושלים ובהם אולמות אירועים הוא אמנם תעריף אחיד, אך ביחס לשימושים מסוימים מופעל "מנגנון אזורי חיוב" לפי מיקומו בעיר. אלא שלגבי אולמות אירועים התעריף הוא אחיד וגבוה – בלא הבחנה בין אזורי חיוב שונים.

7. בנוסף נטען בחוות הדעת של מר וקחי, שגם כאשר משקללים נתונים גיאוגרפיים במבחני ההשוואה השונים, עולה שירושלים יקרה באופן מובהק ומשמעותי משכנותיה. כן צוין, ששיעור החיוב בארנונה לעסקים בירושלים הוא גבוה במיוחד. לבסוף נטען, שחוסר הסבירות גדול במיוחד נוכח התעריף הנמוך שנקבע בצו הארנונה לבתי מלון – העומד על שיעור מקסימלי של 129.85 ₪ למ"ר בצו הארנונה; תעריף שבו מחויבים לפי הנתען גם אולמות אירועים הפועלים במסגרת בתי מלון.

8. מסקנת חוות הדעת שצירפו העותרים היא לפיכך, שהתעריף הקיים למחזיקי אולמות אירועים בירושלים אינו סביר על פי כל השוואה רלבנטית. צוין שהמנגנון שאפשר וצריך לבחור בו הוא **קביעת תעריף נפרד ומופחת לאולמות אירועים**. תעריף זה יש לקבוע, לטענת העותרים, לפי הממוצע המתקבל מנתונים של רשויות המשתייכות לאשכול סטטיסטי קרוב לירושלים; ועל יסוד הפער שבין תעריף משרדים ומסחר הנוהג באותן רשויות לבין התעריף אולמות אירועים. מדובר, לפי חוות הדעת, בפער של 38%, ובהתאם לכך, ובהתייחס לשיעור הארנונה המוטל בירושלים על משרדים שירותים ומסחר – התבקש לקבוע תעריף סביר של 197 ₪ למ"ר.

9. הטיעונים בעתירה הסתמכו במידה רבה על חוות הדעת של מר וקחי ועל יסודם התבקש לקבוע כאמור, שהחיוב בארנונה המוטל על מחזיקי אולמות אירועים בירושלים הוא מפלה ובלתי סביר באופן קיצוני. צוין בעתירה, שאולמות אירועים הם מטבע הדברים נכסים "עתירי שטח". אשר על כן, הפער הממוצע בשיעור הארנונה המוטל על מחזיקי אולמות אירועים בירושלים אל מול מחזיקי אולמות אירועים ברשויות אחרות – העומד על 39% בממוצע – מטיל על המחזיקים נטל כלכלי ממשי העומד על מאות אלפי ש"ח. נטל זה מכביד במיוחד בהשוואה לאולמות אירועים המופעלים על ידי בתי המלון בירושלים. זאת, בשים לב לתעריף המופחת החל על בתי המלון. עוד הוסיפו העותרים לחיזוק טענתם גם את העמדה הלכאורית משרד הפנים, בדבר סבירות התעריפים על אולמות אירועים, כפי שבאו לידי ביטוי בישיבת ועדת הפנים של הכנסת מיום 23.7.2012. טענה נוספת שבה אחזו העותרים הייתה, שמועצת העיר ירושלים לא שקלה את מלוא השיקולים הרלבנטיים טרם שהחליטה על הטלת ארנונה לשנת 2013. זאת, מהסיבה שהחלטתה התקבלה **מבלי שהונחה לפנייה פניית העותרים**. נטען שהעותרים פנו בעניין זה עוד בפרק הזמן שקדם להתקנת צו הארנונה לשנת 2013. אולם לא התקבלה כל תשובה. ממילא לא נשקל העניין על ידי מועצת העיר ובכך נפל לפי הטענה – פגם.

התשובה והטענות בה

10. המשיבה ביקשה לדחות את העתירה. נטען על ידה, ששיעור הארנונה שנקבע בכל הקשור לאולמות אירועים בירושלים – ללא הבחנה בין אולמות האירועים לבין משרדים, שירותים ומסחר – הוא סביר. מכל מקום, נטען שהעותרים לא עמדו בנטל המוטל עליהם להראות שמדובר בשיעור בלתי סביר; לא כל שכן שיעור בלתי סביר באופן קיצוני המצדיק את התערבותו של בית משפט זה. הודגש בתשובה, שהעותרים לא תקפו את התעריף בצו הארנונה בירושלים שעניינו משרדים, שירותים ומסחר. ההשוואה הסטטיסטית בין החיוב המושט על מחזיקי אולמות אירועים בירושלים לבין החיוב המושט על מחזיקי אולמות אירועים ברשויות אחרות אינו יכול להעיד כשלעצמו על אי סבירות, לא כל שכן על אי סבירות קיצונית. בחינת הסבירות אינה מתמצת בהשוואה סטטיסטית. נדרשת בחינה של השיקולים הרלבנטיים בקביעת התעריף. העותרים נסמכים על השוואה סטטיסטית בלבד ודי בכך כדי לדחות את העתירה. ממילא, הפער של 39% שעליו מצביעים העותרים – אף אם מקבלים אותו – אינו מעיד על אי סבירות ולו לכאורה.

11. לשם תמיכה בטענותיה של העירייה, צירפה העירייה גם כן חוות דעת. חוות הדעת הוכנה על ידי מר ראובן פרדס. לפי חוות דעת זו, אין כל סיבה להעדיף את מגזר אולמות האירועים בירושלים על פני שאר מגזרי העסקים בעיר, וזאת בהמשך לכך שהעותרים לא תקפו כאמור את הסיווג שעניינו "משרדים, שירותים ומסחר" (מש"מ). ועוד נטען, שקיים הבדל מהותי בין אולמות האירועים בירושלים לבין בתי המלון ושארין כל מקום לשנות את צו הארנונה, כפי המבוקש, על דרך של הוספת סיווג נפרד לאולמות האירועים בירושלים. גם חוות דעתו של מר פרדס כללה השוואה בין המצב בירושלים לבין המצב ברשויות אחרות. תחילה צוין בחוות הדעת, שעצם השוואה של רשויות אחרות לירושלים היא בעייתית. קשה למצוא רשות מקומית הדומה לירושלים. זאת בעיקר בשל היותה של ירושלים העיר הגדולה במדינה – הן באוכלוסייתה והן בשטח השיפוט שלה. הוצאותיה של העיר ירושלים הן גבוהות במיוחד. היא אכן ממוקמת בסיווג כלכלי-חברתי באשכול נמוך יחסית, אך גם הכנסותיה היחסיות מארנונה נמוכות. מכל מקום, נטען שלא קיים בהכרח קשר ישיר בין הרמה החברתית-כלכלית של התושבים לבין תעריפי הארנונה לעסקים.

12. בחוות דעת מר פרדס הוא הסכים אמנם עם חלק מהנחות היסוד של מר וקחי, אולם הוא חלק במידה רבה על ההשוואות ועל המסקנות שהוצגו. על יסוד הנתונים שנאספו ונותחו בחוות הדעת ציין מר פרדס, ש"בשום מקרה ירושלים אינה מדורגת כעירייה בה הארנונה לאולמות אירועים היא הגבוהה ביותר". יש לפחות, כך נטען, חמש רשויות מקומיות יקרות יותר מירושלים. ועוד צוין בחוות הדעת, שמתוך המדגם הנרחב שנעשה על ידו, אין בהכרח סיווג מיוחד לאולמות אירועים ברשויות אחרות ולמעשה קיים כמעט שוויון בין מספר הרשויות שבהן יש סיווג שכזה לבין רשויות שבהן אין סיווג כזה. חוות דעת מר פרדס לא קיבלה את המסקנה, שלפיה קיים פער כה ניכר בין הרשויות האחרות לבין

ירושלים. חוות הדעת גם חלקה על המסקנה שלפיה כאשר קיים בצו הארנונה של רשות מקומית רלבנטית להשוואה תעריף נפרד לאולמות – הוא תמיד נמוך לעומת התעריף לעסקים ולשירותים.

13. ובחזרה לכתב התשובה של המשיבה – הרי שבהסתמך על חוות דעת מר פרדס והאמור בה, שהובא לעיל בתמצות, נטען כאמור שאין עילת התערבות בהחלטת הרשות. בכל הקשור לחוות דעתו של המומחה מטעם העותרים (מר וקחי) נטען, שהיא נעדרת אובייקטיביות מהסיבה שמנהלה של העותרת 7 משמש במקביל כמנכ"ל החברה שערכה את חוות הדעת באמצעות מר וקחי. בנוסף נטען, שלפי נתוני העותרים עצמם הפער בין התעריף המוטל על אולמות אירועים בירושלים לבין התעריף המוטל על אולמות אירועים ברשויות אחרות עומד על 39%. לפי פסקי הדין השונים שדנו בטענות של אי סבירות תעריפי ארנונה – אין מדובר בפער בשיעור המצדיק התערבות. כך בכלל וכך בפרט נוכח המאפיינים הייחודיים של ירושלים, כאמור, לפי הטענה. אין חוסר סבירות בכך שאין בעיריית ירושלים סיווג מיוחד לאולמות אירועים. נוסף על האמור בחוות הדעת נטען גם, שאולמות האירועים נהנים משירותי הרשות המקומית וכי באולמות האירועים משתמשים תושבים מתוך העיר ומחוצה לה. בנוסף נטען, שקבלת טענת העותרים תביא לקושי בכל הקשור לצרכיה הכספיים של העירייה. זאת, מבלי שהעותרים עמדו בנטל המוטל עליהם להראות שיש מקום להחריג אותם מבין יתר השימושים הקיימים תחת הסיווג של משרדים, שירותים ומסחר. לבסוף נטען, שאין מקום לטענת ההפליה ביחס לבתי המלון, והודגש כי המשיבה אף מחייבת בתעריף עסקי חלקים בבתי המלון, אשר השימוש בהם הוא עסקי גרידא.

דיון והכרעה

14. לאחר שעיינתי בחומר שלפניי ושמעתי בהרחבה את טענות באי כוח הצדדים בדיון שהתקיים לפניי, מסקנתי היא שדין העתירה להידחות. מן הטעמים שיובאו להלן בהרחבה, מסקנתי היא שהעותרים לא עמדו בנטל המוטל עליהם להראות שתעריף הארנונה הקיים לאולמות אירועים בירושלים הוא בלתי סביר באופן המצדיק התערבותו של בית משפט זה וכדי הסעד שהתבקש. אין גם מקום לקבל את טענת ההפליה כלפי בתי המלון. ובנסיבות אלה, אין גם מקום לקבל את הטענה לעניין הפגם שנפל בהליך קבלת ההחלטות של מועצת העיר בכל הנוגע לפניית העותרים מזה ולצו הארנונה לשנת 2013 – מזה.

מיקוד המחלוקת

15. התשתית הנורמטיבית הכללית – כלומר המסגרת החוקית להכרעה בטענות שנטענו בעתירה – לא הייתה שנויה במחלוקת. לפי [חוק ההסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה

להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, קיימת הסמכה לרשות המקומית להטיל ארנונה כללית. אולם סוגי הנכסים שתוטל עליהם ארנונה והכללים בדבר אופן חישובם נקבעים על ידי שרי האוצר והפנים (סעיף 8 לחוק ההסדרים). סעיף 8 לחוק ההסדרים מסמיך את השרים לקבוע מידי שנה תקנות באישור ועדת הכספים, שבהן ייקבעו בין היתר סכומים מזעריים וסכומים מרביים לתעריפי הארנונה. כנוצר כבר לעיל, אולמות האירועים בירושלים מחויבים בארנונה לפי הסיווג שעניינו "משרדים, שירותים ומסחר". אין כאמור טענה נגד שיעור החיוב שבצו הארנונה של עיריית ירושלים לשנת 2013 בסיווג זה. אין גם טענה שחיוב זה – של משרדים, שירותים ומסחר – חורג מן הסכום המירבי שנקבע בתקנות.

16. אכן, כפי שהובהר בעיקרי הטיעון של העותרים, והעניין חודד גם במהלך הטיעון שהתקיים לפניי, טענת העותרים היא אחת: "שאינן תעריף נפרד לאולמות שמחות" (עמ' 1, שורה 11 לפרוטוקול). טענת העותרים היא, שבשל מכלול הטעמים שהובאו על ידם ובהתבסס על חוות הדעת של מר וקחי, יש הכרח בקביעת תעריף נפרד ונמוך לאולמות אירועים בירושלים – תעריף נפרד ונמוך מתעריף משרדים, שירותים ומסחר, שעל פיו מחויבים אולמות אירועים בעת הזו בירושלים. הובהר גם בדיון, שהסעד שהתבקש הוא שמועצת העיר תחליט על הוספת סיווג משנה בצו הארנונה לשנת 2013 המתייחס לאולמות אירועים בירושלים – בשיעור נמוך כאמור לעיל; וכי החלטה זו תובא לאישורם של שרי האוצר והפנים – בהתאם לחוק (עמ' 2 שורות 11-13 לפרוטוקול).

אמת המידה הנורמטיבית

17. שני הצדדים לפניי יצאו מנקודת הנחה, שלפיה השאלה המרכזית הדורשת הכרעה בכל הקשור לטענות העותרים היא השאלה אם החיוב המוטל על אולמות אירועים בירושלים בעת הזו לפי צו הארנונה לשנת 2013 – הוא סביר, אם לאו. ככל החלטה של רשות מנהלית, גם החלטה בדבר תעריפי ארנונה צריכה להתקבל לאחר שקילת השיקולים הרלבנטיים; ועל בסיס הנתונים והעובדות הרלבנטיים. בין השיקולים הרלבנטיים נמנו בפסיקה שיקולים של צורך לממן תקציב, שיקולי שוויון וצדק בחלוקת נטל המס ושיקולים הנוגעים להשפעת המס לרבות השפעתו הכלכלית והסוציאלית (עע"מ 9401/06 ארגנטינה באוניברסיטה בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב [פורסם בנבו] 6.7.2009) בפסקה 21 והאסמכתאות (שם). על-פי פסיקת בית המשפט העליון, מתחם שיקול הדעת של הרשות המקומית בקביעת תעריפי ארנונה הוא "רחב מאוד ובית המשפט ימעט להתערב בו" (שם בפסקה 22). היותו של תעריף שקבעה הרשות המקומית מצוי בטווח התעריפים הקבוע בתקנות אמנם אינו מבסס בהכרח את סבירותו מעצם עובדה זו (עע"מ 9530/05 ריבוע כחול – ישראל בע"מ נ' עיריית עפולה [פורסם בנבו] 16.8.2008) בפסקה כ"ז (3); פרשת ארגנטינה באוניברסיטה, לעיל, בפסקה 22), אך רק כאשר החלטת הרשות היא בלתי סבירה "בצורה

קיצונית ונושאת עימה תכונה של אי צדק הגורם עוול בולט [ההדגשה במקור – י.מ.] יש מקום להתערבות בית המשפט (פרשת **ארגנטינה באוניברסיטה, לעיל**, בפסקה 22). כן נפסק, שלא על העירייה הנטל לראות שאמות המידה שבהן היא נקטה לחיוב בארנונה הן סבירות. הנטל הוא על העותר להניח תשתית עובדתית ראויה לטענותיו המבקשות לתקוף את סבירות התעריף שנקבע, ולא די בטענות בעלמא (**שם**).

18. לפי הפסיקה, ניתן לבחון את סבירותם של תעריפי הארנונה ברשות מקומית פלונית בין היתר באמצעות השוואתם לתעריפים ברשויות מקומיות אחרות; וכן בהשוואה לתעריפים המוטלים על סוגי נכסים אחרים באותה רשות מקומית. זאת, תוך שקלול הנתונים ויצירת בסיס להשוואה (פרשת **הריבוע הכחול, לעיל**, בפסקה כ"ג (2) והאסמכתאות **שם**). אולם, "השוואה מעין זו היא כלי ואמצעי להראות ולבסס את הסבירות או את היעדרה – היא אינה בחינה מהותית של סבירות ההחלטה (**שם**, בפסקה כ"ג (2))." "על בחינת סבירותה של ההחלטה להיעשות, כאמור, לא בעלמא, ולא מתוך גישה סטטיסטית גרידא, אלא בהתחשב בשיקולים ובאיזון האינטרסים במסגרת הנורמה שקבע מחוקק המשנה" (**שם**, בפסקה כ"ו (2)). היותה של ההחלטה סבירה או בלתי סבירה קשורה בשיקולים שהביאו להטלת התעריף ולמול השיקולים האפשריים האחרים. הרשות עשויה להגיע למספר של תוצאות אפשריות. מתחם הסבירות הוא רחב, בשים לב לכך שמדובר בהחלטה הנוגעת לעניינים פיסקליים וכלכליים. עם זאת, אין הוא בלתי מוגבל (**שם**, בפסקאות כ"ז (3)-(4)). על רקע זה, נעבור לבחינת הטענות הקונקרטיות במקרה שלפניי; ומשעה שעיקר המחלוקת היה בסוגיית "ההשוואה הסטטיסטית", נתמקד גם אנו תחילה בעניין זה שעליו הרחיבו הצדדים את הטיעון ותוך צירוף חוות דעת כלכליות.

ההשוואה הסטטיסטית – תיחום הנתונים הרלבנטיים להשוואה

19. ולפני שנפנה לחוות הדעת עצמן – לנתונים ולמסקנות הנטענים בהן – יש לעמוד על מספר סוגיות, שבהן נחלקו המומחים, ואשר יש לתת עליהן את הדעת לפני שניגש לנתונים ולמסקנות המומחים עצמם. מדובר בנסיבות המקרה שלפניי הן בשאלה מהן הרשויות הרלבנטיות לצורך השוואה; והן בשאלת המשקל שיש לתת למיקום הרשות המקומית ב"אשכול החברתי-כלכלי".

בחירת רשויות לצורך ההשוואה

20. בעריכת השוואה בין הארנונה ברשויות שונות, שאלה לא פשוטה היא מהן הרשויות המתאימות להיכלל בהשוואה. המומחה מטעם העותרים (מר וקחי) בחר 21 רשויות מקומיות לצורך ההשוואה. 18 מתוכן נבחרו, לפי חוות הדעת, מתוקף היותן הרשויות

הגדולות בארץ לפי מספר התושבים בהן בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). הרשויות הנוספות נבחרו בשל קרבתן הגיאוגרפית לירושלים. המומחה מטעם המשיבה (מר פרדס) טען, שיש לבחור רשויות הדומות **מבחינה מהותית** לירושלים לצורך ההשוואה. אלא שלטענתו בחירת רשויות הדומות לירושלים היא בעייתית, כאמור, בשל ייחודיותה של ירושלים. ירושלים היא העיר הגדולה במדינה; אוכלוסייתה כמעט כפולה מאוכלוסיית העיר השנייה בגודלה (תל אביב); שטח השיפוט שלה גדול יותר מפי שניים משטחן של כל הערים הגדולות האחרות גם יחד; וכיוצא באלה. חוסר הדמיון בין ירושלים לרשויות האחרות מייתר, לשיטת המשיבה, את ההשוואה הסטטיסטית. ייחודיותה של ירושלים אכן מעוררת שאלה באשר לבחירת רשויות מקומיות להשוואה שאותה מבקשים העותרים לערוך. עם זאת, איני נדרש להכריע בשאלה אם ניתן בנסיבות העניין לערוך השוואה בין הארנונה בירושלים לארנונה ברשויות שנבחרו למדגם על-ידי המומחה מטעם העותרים, מר וקחי. מוכן אני להניח, שניתן להשוות בין ירושלים לבין אותן רשויות שנבחרו למדגם על-ידי המומחה מטעם העותרים. כפי שנראה להלן, **גם תחת הנחה זו** – ההשוואה הסטטיסטית אינה מצביעה על אינדיקציה מספקת לחוסר סבירות בתעריפי הארנונה בירושלים לאולמות אירועים המצדיקה התערבות בית משפט זה וכדי הסעד המבוקש.

סוגיית האשכול החברתי-כלכלי

21. סוגיה נוספת שיש לתת עליה את הדעת, ואשר המומחים נחלקו בעניינה, היא סוגיית האשכול החברתי-כלכלי. בהשוואה הסטטיסטית שערך המומחה מטעם העותרים, מר וקחי, הוא ייחס משקל רב ל"אשכול", שבו מסווגת ירושלים (אשכול 4), כפי שנקבע על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). לפי הטענה, בהשוואה יש להתמקד ברשויות שדורגו **באותו אשכול** שבו דורגה העיר ירושלים (או אשכול קרוב), והמשקף את הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית לפי דירוג הלמ"ס. המומחה מטעם העותרים הניח, שקיים קשר בין האשכול לפי דירוג הלמ"ס לבין מצב העסקים וגביית הארנונה מהם (ראו למשל סעיף 21 לחוות הדעת). בהמשך לכך הוא טען, שקיים עיוות באופן חיוב אולמות אירועים בירושלים בארנונה בהשוואה לרשויות אחרות וביחס לרמה החברתית-כלכלית שלה. המומחה מטעם המשיבה, מר פרדס, חלק על משמעות האשכול החברתי לצורך ההשוואה. המומחה מטעם המשיבה טען, שהמדד של הלמ"ס אינו מביא בחשבון את הכנסותיהם, רווחיהם, עושרם ויכולתם של **העסקים** ברשות המקומית, אלא משקף אך ורק את רמתם החברתית והכלכלית של **תושבי** הרשות המקומית. הקשר בין רמתם הכלכלית של העסקים בירושלים לבין האשכול החברתי-כלכלי (שנקבע על-פי נתוני התושבים) הוא, לטענתו, קלוש. מר פרדס הצביע על כך, שהכנסותיהם של העסקים בירושלים אינן באות רק מתושבי העיר, אלא מאוכלוסיות רחבות הרבה יותר הבאות בשעריה. ירושלים היא עיר הבירה של מדינת

ישראל. שוכנים בה מוסדות שלטון וחברות עסקיות מפוארות, שהבאים בשעריהן ברובם אינם מדורגים כחלשים מבחינה כלכלית.

22. בנוסף, ובהסתמך על בדיקות אמפיריות שביצע המומחה מטעם המשיבה, טען מר פרדס, שלא תמיד קיים קשר ובוודאי שאין קשר הכרחי בין האשכול לבין גובה הארנונה לעסקים. כך, למשל, באשכול 2 נמצאת הרשות המקומית סחנין, שבה התעריף המשוקלל לעסקים הוא הנמוך ביותר; אך מצויות באשכול זה גם הרשויות בני ברק ואלעד, שבהן תעריפי הארנונה לעסקים הם מהגבוהים בארץ; והם אף גבוהים משמעותית מתעריפי ארנונה לעסקים ברשויות המצויות בדירוג אשכול גבוה כגון עומר, קריית טבעון ועוד. המומחה מטעם המשיבה גם הראה, בהמשך לכך, שאין קשר מובהק בין ארנונה נמוכה למגורים לבין גובה הארנונה לעסקים. כך למשל, קריית שמונה (אשכול 5), המדורגת במקום ה-190 מתוך 198 בדירוג ארנונה למגורים, מדורגת במקום ה-68 ביוקר הארנונה לעסקים. באשקלון (שגם היא באשכול 5) הארנונה למגורים מדורגת במקום ה-122 בעוד שביוקר הארנונה לעסקים היא מדורגת במקום ה-19. מסקנתו של מר פרדס הייתה, שבהשוואת ארנונה לעסקים יש לתת משקל נמוך אם בכלל לקריטריון של המדרג החברתי-כלכלי; ומכאן, שאת ההשוואה לעניין ארנונה לעסקים יש לערוך בין רשויות דומות בלא קשר לאשכול החברתי-כלכלי. את האשכול ניתן, לפי עמדה זו, להביא בחשבון בשלב השוואת הסכומים, אך כשיקול שמשקלו נמוך.

23. המומחה מטעם המשיבה סתר אפוא את ההנחה – שלא הובא לה ביסוס – בחוות דעתו של המומחה מטעם המערער; אותה הנחה שלפיה יש לתת משקל משמעותי לאשכול כאשר מדובר בארנונה לעסקים. העותרים לא ביקשו להגיש חוות דעת משלימה על מנת להתמודד עם ממצאיו ומסקנותיו של המומחה מטעם המשיבה בסוגיית האשכול, ועמדתו של המומחה מטעם המשיבה – שהיא עמדת מומחה של הרשות הציבורית על כל המשתמע מכך – לא נסתרה אפוא בעניין זה (וראו [בג"צ 6406/00 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נח\(1\) 433 \(2001\)](#); והשוו לפרשת [הריבוע הכחול](#), בפסקה כ"ז (1) ו-2) – כאשר שם עניין זה לא היה שינוי במחלוקת). מסקנתי היא, בהמשך לכך, שהעותרים לא ביססו את הטענה, שכאמור שימשה **אחת מהנחות המוצא** בחוות דעת מר וקחי, שלפיה בהשוואת תעריפים של ארנונה לעסקים יש להביא בחשבון – ולמצער לתת משקל משמעותי – לסיווג האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. ממילא, ובהמשך לכך, תיערך ההשוואה בהמשך דיוננו שלהלן, בלא להתבסס כפי עמדת העותרים כל צורכה – על השוואה זו של האשכול החברתי-כלכלי.

24. ולאחר שהבהרנו את הטעון הבהרה – נפנה להשוואה שביקשו הצדדים לעשות ולשאלה, אם אכן יש בהשוואה זו כדי להצביע על אי סבירות תעדיף הארנונה לאולמות

אירועים בירושלים – מושא העתירה שלפניי. ראשית, בהשוואה "ארצית" של תעריפי הארנונה לאולמות אירועים ככאלה. שנית, בהשוואה "פנימית" בין רשויות שיש בהן תעריף וסיווג משנה ספציפי ונפרד לאולמות אירועים. שלישית, בהשוואה בין אולמות האירועים ככאלה, לבין בתי מלון שפועלים בהם אולמות אירועים ושיש להם לפי הטענה תעריף נפרד ומופחת.

השוואה סטטיסטית ראשונה: תעריפי הארנונה לאולמות אירועים בהשוואה ארצית

25. כאמור, המומחה מטעם העותרים, מר וקחי, הביא נתונים השוואתיים שעיקרם השוואה ארצית של תעריפי ארנונה שבהם מחויבים אולמות אירועים ב-22 רשויות (סעיף 14 לחוות הדעת). על יסודם נטען, שבירושלים הארנונה לאולמות אירועים היא **היקרה ביותר**, וזאת למעט רמת גן ובאר שבע, שלגביהן נטען שמדובר במקרים ייחודיים (ובכלל זה, שמדובר בארנונה הנגבית מאולמות אירועים באותן ערים רק באזור מסוים, שהוא היקר ביותר בעיר; ושברשויות אלה קיים תעריף נפרד ומופחת למחסנים). יצוין, שהשוואה זו בחוות דעת מר וקחי כללה הן רשויות שבהן לא קיים סיווג מיוחד לאולמות אירועים (כמו בירושלים) והן רשויות שקיים בהן סיווג מיוחד לאולמות אירועים. אלא שלא מצאתי בטיעונים בעניין זה כדי ביסוס אי הסבירות הנטענת על ידי העותרים בעתירה שלפניי. ומדוע?

26. אכן, העמקה בנתונים שבחוות הדעת מעלה, שמלבד רמת גן ובאר שבע ישנן שלוש רשויות נוספות שצוינו בטבלה, שהארנונה שבהן לאולמות אירועים היא **בסדר הגודל של הארנונה בירושלים בפערים של חלקי אחוזים או אחוזים בודדים**. מדובר ברשויות **הרצליה, מבשרת ציון** (לגביהם קיימים פערים זניחים של פחות מ-1%); **ובת ים** (לגביה קיים פער זניח של פחות מ-4%). כלומר, **בלמעלה מרבע** מרשויות המדגם שבחוות דעת מר וקחי (6 מתוך 22 כולל ירושלים) שיעור הארנונה על אולמות האירועים היה בסדר גודל דומה או גבוה. על כך יש להוסיף, שגם בערים **תל-אביב וכפר סבא**, לפי אותה טבלה, מדובר בפערים של כ-11-13 בלבד בארנונה לאולמות אירועים בהשוואה לירושלים. המומחה מטעם העותרים נתן משקל רב בחוות דעתו למיקומה של ירושלים בטבלת ההשוואה, אולם לצורך ההשוואה הסטטיסטית לבחינת הסבירות יש להביא בחשבון לא את מיקומה של ירושלים בטבלה (שמשמעותה זניחה), אלא בעיקר את היחס בין תעריפי הארנונה והפערים ביניהם.

27. כלומר, לפי עולה מהנתונים שבחוות דעת מר וקחי עצמה, **בלמעלה משליש** (8 מתוך 22 כולל ירושלים) מהרשויות במדגם, הארנונה לאולמות אירועים היא בסדר הגודל של הארנונה בירושלים (למעשה מדובר בכ-40%, שכן התעריף **בראשון לציון** הוא גבוה מזה שבירושלים, כאשר התעריף שצוין בחוות דעת מר וקחי הוא שגוי, כפי שיבואר להלן).

העותרים טענו, כאמור, שאין להביא בחשבון את באר שבע ורמת גן, אולם אף אם נקבל טענה זו (ואין צורך להכריע בכך), המשמעות היא **שלפחות בלמעלה מרבע רשויות** המדגם בחוות הדעת מטעם העותרים נגבית ארנונה לאולמות אירועים **בסדר גודל דומה** דיו לסדר הגודל של הארנונה בירושלים. המסקנה מהשוואה זו שבחוות דעת העותרים עצמם היא אפוא, שפער המחירים אינו "כצעקתה", ואין בו כדי לבסס אינדיקציה סטטיסטית מספקת להיעדר סבירות של התעריפים. יצוין, שאמנם מר וקחי ביקש בחוות דעתו להדגיש את נתוני אי-השוויון ביחס לירושלים דווקא, בהשוואה הארצית כאמור, על יסוד האשכול הכלכלי-חברתי בה היא נמצאת, אולם מן הטעמים שהבאנו לעיל בהרחבה (סעיפים 21-23) לא מצאתי מקום לקבל טענה זו – ובוודאי לא כפי המשקל הניכר שנתן לה המומחה מטעם העותרים.

28. היעדר הביסוס של אי הסבירות בהשוואה הארצית מקבל משנה תוקף לנוכח הנתונים שהובאו בחוות דעת מר פרדס, שהוגשה מטעם המשיבה. ומהם הנתונים שעליהם מצביעה חוות דעת מר פרדס? בחוות דעת מר פרדס הוספו למדגם עשר רשויות מקומיות נוספות (טבלה 7 בעמ' 44 לחוות הדעת). מדובר בהוספת כל הערים הגדולות בישראל שאוכלוסייתן כ-50,000 נפש ומעלה (שלא נכללו בחוות דעת מר וקחי); וכן מעלה אדומים שנוספה בשל קרבתה לירושלים. מתוך הרשויות שהוספו למדגם, בשלוש רשויות מקומיות **נוספות** סדר הגודל של גובה תשלום הארנונה בפועל הנגבה מאולמות אירועים הוא בסדר הגודל של התעריף שבירושלים (גם אם התעריף שונה): **במעלה אדומים** הוא גבוה יותר; ובערים **רעננה וגבעתיים** מדובר בפערים קטנים (פחות מ-1% ברעננה ופחות מ-5% בגבעתיים). מר פרדס מראה גם, שבניגוד לנטען בחוות הדעת של מר וקחי – בעיר **ראשון לציון** קיים תעריף מיוחד לאולמות אירועים. הוא גבוה יותר מהתעריף לעסקים (שעליו הצביע מר וקחי בחוות הדעת כתעריף הרלבנטי). משמעות הדבר היא, שבשקלול הנתונים, וגם לאחר הרחבת המדגם, **בכ-40% מהרשויות במדגם (12 מתוך 31 כולל ירושלים) תעריף הארנונה הוא בסדר הגודל של התעריף שבירושלים**. גם כאן, אף אם נקבל את הטענות בחוות דעת מר וקחי לגבי באר שבע ורמת גן, מדובר **בלפחות שליש** מהרשויות שבמדגם, שבהן התעריפים לאולמות אירועים הם בסדר הגודל של התעריפים בירושלים.

29. בנסיבות אלה, כאשר בקבוצת רשויות מקומיות כה משמעותית מתוך המדגם הארנונה לאולמות אירועים היא בסדר הגודל של הארנונה בירושלים, לא ניתן לומר שקיימת אינדיקציה לחוסר סבירות, לא כל שכן לחוסר סבירות קיצונית של תעריף הארנונה לאולמות אירועים בירושלים – ובהשוואה ארצית. אמנם ירושלים אינה מן הרשויות שבהן הארנונה לאולמות אירועים היא מהנמוכות. ניתן אפילו לומר שהארנונה לאולמות אירועים בירושלים היא מהיקרות. אלא שאין מדובר בתעריפים חריגים בהשוואה לעירויות אחרות; ודאי שלא במידה המקימה מסקנה אפשרית של חוסר סבירות קיצונית המצדיקה

התערבותו של בית משפט זה (השוו, פרשת הריבוע הכחול, לעיל, בפסקאות כ"ז(2) ו-3)). כפי שמראה המומחה מטעם העותרים, גם הארנונה לעסקים ושירותים בירושלים היא יקרה, אלא שאין משמעות הדבר שמדובר בפני עצמו בתעריף לא סביר וגם לא נטען כן בעתירה שלפניי, כאמור. ויצוין בהקשר זה, שתעריף הארנונה לעסקים ושירותים בירושלים נתקף בעבר ביחס לעסקים במזרח העיר, והעתירה נדחתה, בין היתר, בשל היעדר תשתית המקימה עילת התערבות (ראו בג"ץ 1355/93 ועד מעקב לעניין ארנונה ירושלים נ' ראש עיריית ירושלים [פורסם בנבו] (27.1.1994)). היעדר טענה בעתירה; לא כל שכן ביסוס עובדתי לאי הסבירות של תעריף הארנונה לעסקים ושירותים בירושלים ככזה – הם גם המענה להשוואה נוספת שהייתה בחוות דעת מר וקחי, בין תעריפים אלה באותן שמונה רשויות שאין להן תעריף נפרד לאולמות אירועים (סעיפים 38 ו-69 לחוות-דעת מר וקחי).

השוואה סטטיסטית שניה: סיווג משנה לאולמות אירועים בערים אחרות

30. העותרים, והמומחה מטעמם, מצביעים על כך, שבחלק מהרשויות המקומיות קיים סיווג מיוחד לאולמות אירועים, כפי הסעד המבוקש בעתירה. השוואה זו מכונה בעתירה ובחוות הדעת "השוואה פנימית" (סעיף 27 לחוות הדעת). מהשוואה זו למדים העותרים, שכאשר נקבע סיווג מיוחד לאולמות אירועים – תעריף הארנונה לאולמות אירועים היה נמוך יותר מהתעריף לשירותים ועסקים רגילים.

31. יש להבהיר, שאין מדובר בהשוואה "פנימית" במתכונת שנעשתה בפרשת הריבוע הכחול. באותה פרשה ההשוואה שנעשתה הייתה בין תעריפים לסיווגים שונים באותה הרשות שתעריפיה נתקפו. בענייננו אין מדובר בהשוואה בתוך ירושלים בלבד (שכן התעריף בירושלים לאולמות אירועים זהה לתעריף הרגיל של העסקים והשירותים), אלא בהשוואה "פנימית" בין תעריף עסקים ושירותים לתעריף מיוחד שנקבע לאולמות אירועים ברשויות ספציפיות, שבהן נקבע סיווג מיוחד לאולמות אירועים ככזה. העותרים מצביעים ומתמקדים אפוא בפער שבין התעריף הכללי לשירותים ועסקים לבין תעריף לאולמות אירועים ברשויות שבהן נקבע סיווג מיוחד לאחורונים. מדובר ברשויות שתעריפיהן הובאו בחשבון בחלק הראשון של המדגם, תוך בידוד הרשויות שבהן נקבע סיווג מיוחד לאולמות אירועים. ומהם הנתונים שעליהם מצביעה חוות דעת מר וקחי?

32. לפי הטבלה שבסעיף 27 לחוות דעת מר וקחי, מתוך 21 הרשויות שבמדגם, ב-11 רשויות נקבע סיווג ספציפי לאולמות אירועים (כלומר במחצית). השוואה של הארנונה לעסקים לארנונה לאולמות אירועים (באותן רשויות שבהן נקבע סיווג ספציפי, כאמור), מעלה, לפי חוות דעת מר וקחי, שבאותן רשויות שבהן נקבע סיווג ספציפי (11 במספר) נקבע

תעריף מופחת עבור אולמות אירועים **בשיעור ממוצע של 35%** לעומת תעריף עסקים ושירותים באותן רשויות. לשיטתנו, כל הרשויות שקבעו סיווג מיוחד לאולמות אירועים הגיעו למסקנה, שתעריף של אולמות אירועים צריך להיות **נמוך יותר** מהתעריף הרגיל לעסקים ושירותים. מכאן מבקשים העותרים להסיק, שעיריית ירושלים פעלה בחוסר סבירות כאשר לא קבעה סיווג שונה עם תעריף מופחת לאולמות אירועים.

33. גם טענה זו של העותרים – כעילה להתערבות בית משפט זה בהחלטות המשיבה וכדי חוסר הסבירות הנטען – לא מצאתי לקבל. אכן, בטענה זו – במובנה הסטטיסטי – קיים קושי של ממש. זאת, אף אם נקבל את הנתונים בחוות דעת מר וקחי (חרף מחלוקות שונות בין המומחים שאינן מהותיות לענייננו). אין חולק על כך, שהתקנות **אינן** מחייבות קביעת סיווג שונה ותעריף מופחת לאולמות אירועים. ואכן, לפי המדגם שבחוות דעת מר וקחי עצמה **רק במחצית** מן הרשויות קיים סיווג מיוחד. לתוצאה דומה שלפיה כמחצית מהרשויות קבעו סיווג שונה לאולמות אירועים הגיע גם מר פרדס במדגם רחב יותר שלפיו ב-18 רשויות לא היה סיווג מיוחד וב-19 רשויות היה סיווג מיוחד. לא ברורה לפיכך הטענה, במובן הסטטיסטי, שלפיה אי קביעת סיווג מצביעה כשלעצמה על אי סבירות (השוו, פרשת **ארגנטינה באוניברסיטה, לעיל**, בפסקה 23; **עת"מ (חי') 1123/03 ברבור נעמן בע"מ נ' עיריית עכו** [פורסם בבנו] (6.5.2005) בפסקה טו'). וכבר נפסק ש"הגם שמעשיהם של אחרים אינם מכשירים מעשה פסול של פלוני, יש בכלליותה ובשכיחותה של החלטה מסויי[מ]ת כדי להעיד על כך שהיא מהווה ביטוי למדיניות כללית לגיטימית" (**שם**). ואם ממילא אין חובה לקבוע סיווג משנה של אולמות אירועים דווקא, חוזרת השאלה למקומה רק בכל הקשור לשיעור הארנונה של אולמות אירועים ככאלה – והיא ההשוואה הקודמת שעליה עמדנו לעיל, שביקשה העותרת לעשות. השוואה – שכפי שהוסבר לעיל, אינה מבססת אי סבירות בתעריף הקיים לארנונה לאולמות אירועים בירושלים בהשוואה לרשויות אחרות.

34. על כך יש להוסיף את הקשיים בטענה שבחוות דעת מר וקחי, שלפיה **בכל המקומות** שבהם קיים סיווג מיוחד לאולמות אירועים, הארנונה לאולמות אירועים נמוכה מהארנונה לשירותים ועסקים (ראו עמ' 52-55 לחוות דעת מר פרדס), ובכלל זה היעדר פירוט בחוות דעת מר וקחי בכל הנוגע להשוואה בין הארנונה לעסקים ושירותים (שלעיתים קיימים במסגרת סיווגי משנה רבים) לבין הארנונה לאולמות אירועים (עמ' 55-57 לחוות דעת מר פרדס).

35. המסקנה היא, אם כן, שהעותרים לא ביססו את טענתם, שלפיה – מבחינה השוואתית סטטיסטית – קיימת אינדיקציה אפשרית מספקת להיעדר סבירות בכך שהמשיבה לא קבעה סיווג מיוחד לאולמות אירועים; ולא בוססה דיה גם הטענה, מבחינה

השוואתית סטטיסטית, שכאשר קיים סיווג משנה לאולמות אירועים הארנונה לפי סיווג זה תהיה נמוכה יותר מהארנונה לפי סיווג של שירותים ועסקים.

השוואה שלישית: אולמות האירועים הפועלים בבתי מלון

36. טענה "השוואתית" נוספת שהייתה, כאמור, בפי העותרים היא טענת "השוואה פנימית". לפי טענה זו מפלה המשיבה בין אולמות אירועים דוגמת העותרים לבין אולמות אירועים הנמצאים בבתי מלון שמהם – כך נטען – נגבית ארנונה נמוכה הרבה יותר (לפי סיווג מיוחד של בית מלון). מדובר, לטענת העותרים, בפער ממוצע של 59%; פער שאף עלול להגיע למאות אחוזים (כתלוי במיקומו של המלון). נטען גם, שהפליה זו מונעת תחרות הוגנת ושווה. גם טענה זו אין בידי לקבל בנסיבות העניין. לא עלה בידי העותרים לבסס את טענת ההפליה. אפרט:

37. אמנם בתי המלון זוכים לתעריפי ארנונה מופחתים משיקולים שונים, שאין זה המקום לעמוד עליהם. כך, לפי סיווג מיוחד הקיים לבתי מלון בתקנות הארנונה (סעיפים 5)6 ו-5(7)). נטען על ידי המשיבה והמומחה מטעמה בהרחבה, שהשימוש באולמות בתי מלון אינו בהכרח זהה במהותו לשימוש באולמות אירועים מטעמים אפשריים שונים (תוך הפניה לפסק הדין בה"פ (ת"א) 98/92 אולמי טוקסידו אירועים ומסעדות בע"מ נ' עיריית תל-אביב יפו [פורסם בנבו] (2.7.1995)). בכל אלה – כמפורט בהרחבה בכתב התשובה – יש על פניו שוני רלבנטי לעומת אולמות אירועים גרידא. אך מבלי צורך להיאחז בטענה זו של שוויון מהותי, הרי שהמשיבה טענה – וטענתה לא נסתרה – "שאין זו מדיניות העירייה שלא לחייב בסיווג עסקי אולמות אירועים בבתי מלון" (סעיף 85 לתשובה). השאלה היא לפיכך שאלה של סיווג כאשר לפי עמדת המשיבה כל מקרה יש לבחון לגופו בעת עריכת השומה. כלומר, עמדת המשיבה היא, שאין היא שוללת את האפשרות שאולם אירועים במלון שנועד אך ורק לצורך הענקת שירותים מהסוג שמספקים העותרים (או מקיים פעילות דומה לזו של העותרים בהיקף מובהק) יסווג לצורך ארנונה בתעריף שירותים ועסקים, ובהתאם לדיני הסיווג. עמדת העירייה שלפיה כל מקרה נבחן לגופו בהתאם לכללי הסיווג לא נסתרה, ומשכך – ולו מטעם זה – אין בידי לקבל את טענת ההפליה של העותרים.

סיכום ביניים

38. מסקנתנו עד כה היא, שלא עלה בידי העותרים לבסס את טענם, שלפיה השוואה סטטיסטית "חיצונית" או "פנימית" מהווה אינדיקציה לחוסר סבירות המצדיקה התערבות בית משפט זה כפי הסעד המבוקש בעתירה. הארנונה לאולמות אירועים בירושלים אינה מהנמוכות (וזה המשקל שניתן לתת לציטוטים שהובאו בעתירה מן הדיון בוועדת הפנים של

הכנסת), אך אין היא חורגת – לא כל שכן במידה של חוסר סבירות קיצונית – מארנונה לאולמות אירועים ברשויות אחרות. אשר להשוואה לאולמות אירועים של בתי מלון – אין היא רלבנטית לנוכח עמדת העירייה, שלא נסתרה ולפיה אולם הפועל בבית מלון במתכונת דומה או זהה לאולם אירועים של העותרים יש לחייב בארנונה באותו תעריף שבו מחויבות העותרים, ובנוסף על כך קיים על פניו שוני רלבנטי בין קבוצות השוויון. אוסיף, בהקשר זה, שגם בהשוואה הגיאוגרפית שהביאו העותרים אין כדי לשנות ממסקנותיי, וקיים ספק לא מבוטל באשר לרלבנטיות של השוואה זו (ראו גם עמ' 61 לחוות דעת מר פרדס). לבסוף, משעה שזוהי מסקנתי לגוף העניין איני נדרש להביע עמדה באשר לקושי הנטען לעניין מידת האובייקטיביות של חוות דעת מר וקחי.

סבירות התעריף: מעבר להשוואה הסטטיסטית

39. בענייננו, כאמור, ההשוואה הסטטיסטית הייתה במוקד העתירה. טענותיהם של העותרים במישור זה לא ביססו עילת התערבות של בית משפט זה, כאמור, משעה שלא עלה בידיהם להראות אינדיקציה מספקת לחוסר סבירות של הארנונה לאולמות אירועים באמצעות ההשוואה הסטטיסטית, שנשמכת על חוות דעת מר וקחי.

40. אולם, אף בהנחה שניתן היה לקבל את טענות העותרים במישור ה"סטטיסטי" לא היה בכך כדי להביא לקבלת העתירה. כאמור, סבירות התעריף נבחנת בראש ובראשונה על-פי שיקולים פיסקאליים מהותיים (כאשר ההשוואה הסטטיסטית היא רק כלי שניתן להיעזר בו להוכחת אי סבירות של תעריפי הארנונה). בין שיקולים אלה ניתן למנות כאמור שיקולים של הצורך לממן תקציב, שיקולי שוויון וצדק בחלוקת הנטל, מידת ההנאה משירותי הרשות ושיקולים הקשורים להשפעה הכלכלית והסוציאלית של המס (פרשת **הריבוע הכחול**, לעיל, בפסקה כ"ו(2)). המשיבה פירטה בהרחבה שיקולים אלה בקביעת תעריפי הארנונה בהחלטתה. ומה באשר לעותרים?

41. בעיקרי הטיעון ובדיון לפניי ביקשו העותרים להדגיש את השוני בין אולמות אירועים לעסקים אחרים, המצדיק לטענתם לחייב את העירייה להמליץ לשרים על קביעת סיווג משנה שונה. באת כוח העותרים השיבה, לשאלת בית המשפט, שייחודם של אולמות אירועים בהשוואה לעסקים אחרים הוא בכך שמדובר בנכסים עתירי שטח (עמ' 6 לפרוטוקול 18-27; ראו גם עמ' 5 ש' 20-21; סעיף 8 לעיקרי הטיעון). בעיקרי הטיעון הודגש גם המאפיין הנטען של פעילות עונתית (למשל בסעיף 29). באת כוח העותרים טענה גם, בהקשר זה של הצדק והשוויון בחלוקת המס, שגובה הארנונה מגיע להיקפים שווי ערך לרווחי אולמות אירועים (עמ' 2 לפרוטוקול ש' 4-10).

42. טענות אלה של העותרים, המצדיקות לטענתן, קביעת סיווג שונה לאולמות אירועים מתאפיינות בקושי משמעותי הפועל לחובת העותרים ועיקרו בכך שבעתירה עצמה ובנספחיה לא הובאה תשתית עובדתית לביסוסן. שטחי האולמות של העותרים, לפי האמור בעתירה (סעיפים 9-16), מלמד כשלעצמו על פערים גדולים ביניהם הנעים בין 558 מ"ר (עותרת 8) לבין 5,320 מ"ר (עותרת 6). העותרים גם לא הביאו נתונים השוואתיים כלשהם לגבי היקף השטחים של אולמות אירועים בהשוואה להיקף השטחים של סוגי עסקים אחרים המחויבים לפי אותו תעריף של שירותים ועסקים (וראו עמ' 6 ש' 21). גם לגבי ה"יכולת לשלם" לא הביאו העותרים נתונים כלשהם (כגון דוחות כספיים או חוות דעת כלכלית) – לא ביחס לענף באופן כללי ואף לא בנוגע לעצמם (וראו עמ' 2 ש' 3-5 לפרוטוקול). העתירה אינה מבססת אפוא את המאפיינים המיוחדים הנטענים בנוגע לאולמות אירועים המצדיקים לשיטת העותרים סיווג מיוחד.

הטענה לפגם בכך שפניית העותרים לא הובאה לפני חברי המועצה

43. בשלהי עתירתם טענו העותרים, שבקביעת תעריפי הארנונה לשנת 2013 מועצת העיר ירושלים לא שקלה את מלוא השיקולים הרלבנטיים, וזאת מן הטעם שהחלטה התקבלה מבלי שהונחה לפני מועצת העיר פניית העותרים וחוות הדעת שצורפה לה; ומבלי שניתנה לעותרים תשובה לפנייתן. משכך, לטענת העותרים, מדובר בהחלטה בלתי סבירה שדינה בטלות. גם טענה זו אין בידי לקבל.

44. אכן, צוין בפסיקה שאין חובה לקיים הליך של שיתוף הציבור ושל מתן זכות טיעון אינדיבידואלית בהליך של חקיקה ראשית, לרבות לפרטים העלולים להיפגע מן החקיקה (ראו בג"צ 5998/12 גיא רונן נ' הכנסת, [פורסם בנבו] בפסקה 11 (25.8.2013)), ואין חובה לקיים הליך של שיתוף או יידוע הציבור בהליכי התקנת תקנות וחקיקת משנה ואף אין זכות טיעון בהליכים מעין אלו (ראו ע"א 810/06 שיכון עובדים בע"מ נ' מנהל אגף המכס ומע"מ, [פורסם בנבו] בפסקה 9 (7.9.2008) וראו שם גם ביקורת על מצב הדברים האמור). הטענה בהליך שלפניי מתייחסת לצו המיסים (ארנונה) של עיריית ירושלים לשנת 2013 ולהליך התקנתו בכל הקשור לאי שמיעת עמדת העותרים. לכאורה העיקרון הכללי שצוין בפסיקה רלבנטי גם לענייננו אנו ויש בו כדי להביא לדחיית טענת העותרים בנדון.

45. אלא שאפילו אם המסקנה היא אחרת – ולו בשל שיקולים רחבים יותר של שיתוף הציבור בהליכי חקיקה ומתן זכות טיעון, הרי שבהליך שבפניי אין צורך להכריע בשאלה הרחבה יותר והיא מהו היקף השיתוף של הציבור (או של טוען לזכות או אינטרס) במסגרת התקנת צו הארנונה, וביחס לאורגנים השונים של העירייה העוסקים בנדון (וראו בהרחבה איל בנבנישתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המנהלי" ספר יצחק זמיר 119 (2005);

דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** (כרך א', 2010), 289-326; [בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד\(4\) 220, 230 \(2000\)](#); [עע"מ 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה – מחוז ירושלים, פ"ד נח\(2\) 817, 838 \(2003\)](#); ברוך ברכה, "לקראת פתיחות בהליכי התקנת תקנות", **ספר שמגר** 127 (כרך א' 2003); ובהתייחס לשיתוף בשלטון המקומי – **ברק-ארז** לעיל, בעמ' 297-298)). כך הדבר, שכן אפילו אם נפל פגם כפי הנטען בהליך התקנת צו המיסים כעניין של סבירות ההליך להבדיל מסבירות התוצאה (השוו ודוקו עע"מ פרשת **הריבוע הכחול** שלעיל, בפסקה כ"ג (3); יואב דותן, "שני מושגים של סבירות", **ספר שמגר** 417 (כרך א' 2003)), הרי שמשעה שמשקנת היא כאמור לעיל ובהרחבה שהחלטת המשיבה היא סבירה לגופה, אין בפגם הנטען בנסיבות המקרה כדי להצדיק התערבות בהחלטה (וראו עוד והשוו, יואב דותן, "הקשר הסיבתי במשפט המינהלי", **ספר חשין** 261 (2009)).

46. ויודגש, שרוב רובן של הטענות שבעתירה מבוססות הן כאמור על השוואה סטטיסטית כאינדיקציה נטענת לאי הסבירות, להבדיל מטיעון סדור לעניין אי סבירות התעריף לגופו ושיקולים שהיו צריכים להישקל לכאורה בעניין זה – למשל בנוגע לייחוד של אולמות אירועים ככאלו או שיקולים רלבנטיים אחרים שהיו צריכים להילקח בנדון וכדי הסעד המבוקש בעתירה זו. הדבר משליך ממילא על זכות הטיעון הספציפית הנטענת וסבירותה במקרה זה. זאת ועוד: בא-כוח המשיבה ציין בדיון שהתקיים בפניי ביום 10.9.2013 שהטענות כפי שהועלו על ידי העותרים נבחנו בצורה מפורטת על ידי הדרגים הביצועיים בעירייה באמצעות מומחה שנשכר לצורך העניין ולא מצאו שום טעם ענייני – לא על-פי ההשוואה הסטטיסטית וגם לא על-פי הצד המשפטי – לקבוע תעריפים מיוחדים לבעלי אולמות (עמ' 2 לפרוטוקול; שורות 20-22), וכי נכון למצב הדברים הנוכחי "הם [העותרים] לא הראו קצה קצהו של התחלה שאני יכול להביא לפני מועצת העיר" (עמ' 3 לפרוטוקול; שורות 7-8). לעניין זה רלבנטיות אפוא אל מול טענת העותרים, ובשים לב לעיקרון שהוכר גם הוא בפסיקה ולפיו אורגנים מסוימים – די שיקבלו החלטות על בסיס מידע רלבנטי המובא לפנייהם באמצעות אנשי מקצוע ונושאי תפקיד (ראו עוד, [בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט\(2\) 481, 724-725 \(2005\)](#)).

47. מעבר לכך, טענת העותרים הייתה כאמור **שעמדתם בעתירה עצמה וחוות הדעת הספציפית שצורפה לה** (חוות דעת מר וקחי) לא הובאה לפני המועצה במסגרת קבלת החלטותיה (סעיפים 70-71 לעתירה). אלא שבעניין זה קיים על פניו הפרש משמעותי בין שקילת השיקולים הרלבנטיים על ידי המועצה וסבירות ההחלטה שהתקבלה על ידה לבין שקילת עמדה קונקרטיית וחוות דעת מקצועית שבצידה – ומבלי שהעותרים ביססו לפני זכות טיעון **במשמעותה זו**.

48. בשל מכלול טעמים אלו מסקנתי היא אפוא שאין לקבל בנסיבות המקרה את טענת העותרים לפגם בהליך התקנת צו הארנונה בהתייחס לשמיעת טענותיהם הקונקרטיות.

התוצאה

49. התוצאה היא שהעתירה נדחית. העותרים ישאו בשכר טרחת עו"ד בסך של 75,000₪ ובהוצאות המשפט. סכום זה ישא הפרשי ריבית והצמדה כדין מיום מתן פסק הדין ועד התשלום בפועל.

**המזכירות תשלח פסק-דין זה לב"כ הצדדים.
ניתן היום, י"ז בכסלו תשע"ד, 20 נובמבר 2013, בהעדר הצדדים.**

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

ד#ר יגאל מרזל 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה