



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1318/12

לפני: כבוד השופט ס' גובראן
כבוד השופט י' דנציגר
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותרת: נאות מזרחי בע"מ

נגד

המשיבים: 1. עיריית חולון
2. שר הפנים

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

בשם העותרת: עו"ד יגל פדידה

בשם המשיבה 1: עו"ד י. אסלמן; עו"ד ל. רוזביץ

בשם המשיב 2: עו"ד יובל רויטמן

פסק-דין

השופט ס' גובראן:

בעתירה שלפנינו מבקשת העותרת כי נוציא צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יבוטלו תעריפי חוק העזר לחולון (שילוט), התשס"ג-2003 (להלן: חוק העזר) עבור "אגרת שלטים". בנוסף מבקשת העותרת כי נוציא צו ביניים המורה למשיבה 1 לחדול מגביית אגרות השילוט עד ליישום חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006, הנוגע לעדכון תעריפי אגרות שילוט ברשויות המקומיות.

ואלו הן, בתמצית, העובדות הצריכות לעניין: העותרת, חברה הפועלת בתחום הבנייה, פועלת בשטחה המוניציפאלי של עיריית חולון מזה שנים רבות. בשנת 2003 הותקן חוק העזר אשר חל על שלטים שמוצבים בשטחי הבנייה של העותרת. בין

העותרת למשיבה 1 התנהלו ומתנהלים הליכים משפטיים רבים שעניינם אגרת השילוט המוצב בשטחי הבנייה. ביום 4.5.2006 הגישה המשיבה 1 בבית משפט השלום בתל אביב תביעה נגד העותרת בגין אי תשלום חובות אגרת שילוט בין השנים 2003-2006. ביום 25.9.2008 נחתם הסכם פשרה בין הצדדים. בשל כך ולפי הסכמתם, דחה בית משפט השלום את התביעה (ת.א 719707/2006, כבוד השופט צ' כספי). בהסכם הפשרה הוסכם כי בגין כלל השלטים שיוצבו על ידי העותרת החל מיום 1.1.2009 יתבקש רישיון ותשלום האגרה. ביום 7.9.2010 הגישה המשיבה 1 תביעה נוספת בבית משפט השלום (ת.א 11311-09-10, כבוד השופט מ' תמיר) בגין חובותיה של העותרת עבור השנים 2009-2010 אשר טרם הסתיימה.

העותרת מלינה על סבירותם וחוקיותם של תעריפי אגרת השילוט ממספר טעמים: ראשית, היא טוענת כי הכנסות המשיבה 1 מאגרת השילוט גבוהות בשיעור ניכר מההוצאות הכרוכות בגין שילוט זה ועל כן האגרה, הלכה למעשה, עולה כדי מס אשר הרשות אינה מוסמכת לגבותו. שנית, טוענת העותרת כי הקטגוריה התעריפית המתייחסת לאתרי בנייה מפלה את העוסקים בתחום הנדל"ן אל מול עסקים אחרים בעיר אשר אגרת השילוט החלה עליהם נמוכה יותר. שלישי, טוענת העותרת כי התעריף המוטל בשטחי המשיבה 1 גבוה באופן ניכר וללא הצדקה בהשוואה לשטחים מוניציפאליים אחרים. לטעמה של העותרת יש בקביעת התעריפים משום שרירות שאינה מוצדקת. רביעית, טוענת העותרת כי היה על המשיבה 1 לפעול בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006 ולעדכן את תעריפי האגרה. לבסוף, טוענת העותרת כי יש בגביית סכומי האגרה משום פגיעה בזכויות יסוד שלה וביניהן זכות הקניין, חופש הביטוי וחופש העיסוק.

מנגד, טוענת המשיבה 1 כי דין העתירה להידחות הן על הסף והן לגופה. ראשית, מעלה המשיבה 1 טענות סף וביניהן טענות שיהוי, מעשה בית דין וחוסר ניקיון כפיים. באשר לטענת הסף האחרונה, טוענת המשיבה 1 כי באי תשלום חובותיה לעירייה מאז שנת 2009, על אף התחייבותה לעשות כן בהסכם הפשרה, וכן בהצבת שלטים חדשים לאחר שנחתם הסכם זה, נקטה העותרת בעשיית דין עצמי והפרה את החוק. אף לגופו של עניין טוענת המשיבה 1 כי דין העתירה להידחות. ראשית, טוענת המשיבה 1 כי חזקה על חוק העזר כי הותקן להלכה. לטעמה, חזקה זו אף מתחזקת נוכח קיומו של חוק העזר מזה תשע שנים והעובדה כי איש לא עתר בגין אי תקינותו. עוד נטען כי חוות הדעת אשר הציגה העותרת לקויה באי דיוקים וחוסרים ועל כן אינה מעידה על חוסר סבירות בתעריפים הקבועים בחוק העזר. עוד טוענת המשיבה 1 כי אגרה אינה צריכה להשתלם בעבור שירות מסוים ותו לא ועל כן אינה עולה כדי גביית

מס. כמו כן, היא מוסיפה וטוענת כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006 מחייב בחינת התעריפים ולא בהכרח את שינויים. בעניין הטענה לפגיעה בזכויות היסוד, טוענת המשיבה 1 כי ההגבלות בדמות האגרות הן לתכלית ראויה של ויסות הפרסום בעיר ובטיחות התושבים. כן טוענת המשיבה 1 בהקשר זה כי החוק מאוזן על ידי כך שהוא מאפשר הצבת שלט ראשון ללא תשלום, דבר המאפשר לעסקי בנייה קטנים ליידע את הציבור בדרכי הפנייה אליהם.

המשיב 2 טוען אף הוא כי דין העתירה להידחות, הן על הסף והן לגופה. לטעמו, יש לדחות העתירה בגין טענת הסף של קיום סעד חלופי – פנייה לבית המשפט לעניינים מנהליים. לדידו, חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2002 (להלן: החוק) קובע כי בסמכות בית המשפט לעניינים מנהליים לדון בהחלטות של גוף מוניציפאלי בנושא הנידון ואין לראות במעורבותו משום "אישור" המחריג עניין זה מסמכותו העניינית של בית המשפט לעניינים מנהליים, כפי שמצוין בסעיף 8(א) לתוספת הראשונה לחוק. עוד טוען המשיב 2 כי העירייה היא הגוף הדומיננטי בתהליך קביעת גובה האגרה ועל כן משקל ההחלטה מוטל עליה ועליו להבחין על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים. על פי סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: הפקודה) מוסמך שר הפנים לעכב תקנות אשר הוצגו לפניו. ביום 04.06.2002 הודיע משרד הפנים כי הוא לא מעכב את פרסום חוק העזר ואין תיעוד לבחינה מעמיקה של תוכנו על ידי שר הפנים או מי מטעמו. על כן, טוען המשיב 2, כי אין לראות בפעולה זו משום "אישור" העולה כדי החריג הקבוע בסעיף 8(א) לתוספת הראשונה לחוק.

בתגובתה לתגובת המשיב 2, טוענת העותרת כי פעולתו עולה כדי "אישור" הנדרש בתוספת, שכן הסעיף דורש "אישור בכל דרך" ועל כן פעולה אי העיכוב נכללת בתחום זה. כמו כן טוענת העותרת כי אם לא בוצעה בחינה של חוק העזר על ידי שר הפנים קל וחומר כי על בית משפט זה לדון בסבירות התעריפים המדוברים.

לאחר שעיינו בעתירה, בתגובות לה, בתגובת העותרת לתגובת המשיב 2 ובנספחיהן, הגענו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף.

על הפונה לבית משפט זה בישובו כבית משפט גבוה לצדק לעשות כן כאשר ידיו נקיות (בג"ץ 3483/05 ד.ב.א.ס שירותי לוויין (1998) בע"מ נ' שר התקשורת (לא פורסם, 09.09.2007)). כלל משנה של עילת סף זו אוסר על עשיית דין עצמי וקובע כי אדם אינו ראשי לעשות כעולה על רוחו ולחפש את חסותו של בית המשפט כאשר הדבר ראוי בעיניו (ראו אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי – עילות הסף (התשס"ח-

2008)). לא פעם נפסק כך על ידי בית משפט זה. יפים לעניין זה דבריו של השופט מ' חשין בבג"ץ 8898/04 ג'קסון נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (לא פורסם, 28.10.2004):

"חייב אדם להחליט בלבבו אם מבקש הוא סעד מבית-משפט או אם הוא עושה דין לעצמו. שני אלה בה בעת לא יעשה אדם, דהיינו: בית-משפט לא יושיט סעד למי שבמקביל לפנייה לבית-המשפט עושה דין לעצמו ומבקש להעמיד את זולתו בפני עובדות מוגמרות".

הלכה היא, כי התנהגות העולה עד כדי אי ניקיון כפיים, יכולה להוות, כשלעצמה עילה לדחיית העתירה (בג"ץ 413/85 חץ אלקטרוניקה נ' שר התקשורת, פ"ד מא (3) 235 (1987); בג"ץ 17/06 מונה צבח נ' שר הפנים (לא פורסם, 23.3.2006)).

פן בולט של כלל המשנה הנוגע לעשיית דין עצמי הוא פעולה בניגוד לחוק (ראו בג"ץ 389/87 סלומון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה אזור המרכז, פ"ד מב(4) 30 (1988)). בפני אדם הסבור כי החוק הקיים אינו סביר פתוחה דלתו של בית משפט זה. אולם, אין פירוש הדבר כי יכול הוא לעשות ככל העולה על רוחו ולבחור, בעצמו, שלא למלא אחר הוראת החוק, קל וחומר כאשר הוא ממשיך להתעלם מהוראה חקוקה במשך שנים ארוכות.

בענייננו, גם אם סבורה העותרת כי אגרות השילוט עבור אתרי בנייה בשטחה המוניציפאלי של עיריית חולון עושות עימה עוול העולה כדי אי חוקיות, אין בידה אפשרות לבחור שלא לקיים את הוראות החוק. במשך שנים מתעלמת העותרת מחובתה החוקית לתשלום אגרות ומחובתה החוקית להסדיר רישיון לשילוט בשטחי הבנייה שלה. די בכך בלבד כדי לקבוע כי לוקה העותרת בעשיית דין עצמי העולה כדי אי ניקיון כפיים ולדחות את עתירתה על הסף. אולם לא זו אף זו, הגדילה העותרת לעשות ואף הפרה את שהתחייבה במילותיה היא. היה על העותרת לעמוד בהתחייבותה כפי שנוסחו בשנת 2008 בהסכם פשרה שבו נכתב בזו הלשון "מוסכם על מזרחי שבגין כל השלטים שיהיו מוצבים ביום 1.1.09 ואלה שיוצבו אחרי תאריך זה, יתבקש רישיון ותשלום אגרת השלטים, כחוק".

כפי שהוצג לעיל, אין יכול המבקש לחסות תחת הגנתו של בית משפט זה בישובו כבית משפט גבוה לצדק לאחר שבחר להתעלם, בצורה גסה ובמשך שנים ארוכות ממרות החוק. אכן, במקרים חריגים תתכן אפשרות טיעון בפני בית משפט זה

כאשר התנהגות הרשות עולה עד כדי מנהל שאינו תקין (ראו בג"ץ 10/80 זילכה נ' ראש עיריית חולון, פ"ד לד(4) 651 (1980)). אולם מקרה זה אינו נכנס בגדרי החריג.

עוד נציין כי מתקיים בענייננו סעד חלופי, הלוא הוא דיון בפני בית משפט השלום. לעניין זה, בשינויים המחייבים, ראו ע"א 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (טרם פורסם, 18.08.2011):

"בתוקפה את סבירות התעריפים שגבתה ממנה המשיבה, תוקפת המערערת למעשה את חוק העזר שילוט, שבו נקבעו התעריפים הנזכרים, מכוח סמכותה של המשיבה, הקבועה בפקודת העיריות. אכן, אין לומר כי כאשר קיימת אפשרות לתקיפה ישירה – שלא נעשתה בענייננו – נשללת האפשרות לתקיפה עקיפה (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 822-826 (2011); ...רע"א 6567/97 בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' עיזבון גת, פ"ד נב(2) 713, 717 (1998)).

בין הצדדים בהליך שלפנינו תלוי ועומד הליך בפני בית המשפט השלום. האפשרות לטעון כנגד חוק העזר על דרך של תקיפה עקיפה, במסגרת ההליך המתקיים, פתוחה בפני העותרת, וזאת מבלי להביע עמדתנו לגופם של דברים.

אשר על כן, דין העתירה להדחות על הסף.

ניתן היום, כ"ט בתשרי התשע"ג (15.10.2012).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט