

בס"ד

בבית המשפט המחוזי בתל אביב  
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

המבקש : זפרני חיים ת.ז. 29389608  
פרץ יצחק ת.ז. 29067865  
ע"י ב"כ עו"ד דוד גואטה  
ו/או עו"ד אילנית שרעבי  
מרח' הלפיד 8, ת.ד. 10124, פתח תקווה 49258  
טל: 03-9707788 פקס: 03-9707790

- נגד -

המשיבה : **עיריית תל אביב-יפו**  
רח' אבן גבירול 69, תל אביב

מהות התביעה : כספית

סכום התביעה האישית : 25,594.33 ₪

סכום התביעה הייצוגית : 42,572,570 ₪

**בקשה לאישור תביעה כתובענה ייצוגית**

הסעד המבוקש לכלל חברי הקבוצה : השבה של **42,572,570 ₪** בתוספת הפרשי ריבית והצמדה ע"פ הקבוע בחוק רשויות מקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980 עד למועד ההשבה או כל סכום אחר אשר יפסוק בית המשפט הנכבד בהתאם לסעיף 9 לחוק התובענות הייצוגיות תשס"ו-2006.

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת לאשר את העתירה המנהלית שהוגשה בתיק זה, המצורפת לבקשה זו והמהווה חלק בלתי נפרד ממנה, כתובענה ייצוגית, כאמור בסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "החוק") הכל כפי שיפורט בהמשך. מטרתה של התובענה הינה להעניק למבקשים את הסעדים הבאים:

1. השבת סכומי ארנונה למבקש ולקבוצה אשר נגבו שלא כדין בתקופה של שנתיים שקדמו ליום הגשת התובענה בצירוף הצמדה וריבית כחוק.
2. השבת סכומי ארנונה למבקש ולקבוצה אשר נגבו שלא כדין מיום הגשת התובענה ועד ליום בו תחדל העירייה מהגבייה הלא-חוקית.

## הצדדים לתביעה והסמכות העניינית

1. המשיבה הינה רשות מקומית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000, (להלן: "חוק בתי משפט לעניינים מנהליים"), והינה "רשות ציבורית"
2. המבקש הינו בעל נכס מסוג "מחסן" ח-ן 10352118 מס' נכס 2000302454, בשטח של 91 מ"ר, הנמצא בתחום שיפוט המשיבה (מצ"ב הודעת שומה- מסומן ב').  
הקבוצה מורכבת מנישומים אשר חויבו בארנונה בגין אחזקתם מחסנים בשטח העולה על 40 מ"ר בתחום שיפוט המשיבה בשנתיים אשר קדמו למועד הגשת התובענה, וכן נישומים אשר יחויבו בגין אחזקת מחסנים בשטח האמור מיום הגשת התובענה ועד ליום בו תחדל העירייה מהגבייה הלא-חוקית.
3. המשיבה נהגה לחייב את המבקש בתשלומי מס ארנונה (מצ"ב שוברי תשלום). המבקש שילם את כל תשלומי הארנונה אשר המשיבה השיתה עליו.
4. הגשת תובענה ייצוגית כנגד המשיבה אפשרית מכוח ס'3 (א) לחוק תובענות ייצוגיות המפנה לתוספת השנייה שבחוק. הגשת תובענה ייצוגית כנגד רשות מנוייה בסעיף 11 לתוספת השנייה: "תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר".
5. סמכות בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בתביעה מעוגנת בס'5(3) לחוק בית המשפט לעניינים מנהליים המפנה לתוספת השלישית לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, ושם בס'1: תביעה כאמור בסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.
6. ס'5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות מקנה סמכות לבית המשפט לעניינים מנהליים לדון בתביעה ייצוגית כנגד רשות: "בקשה לאישור נגד רשות בתביעה שעילתה החלטה של הרשות ושהסעד המבוקש בה הוא פיצויים או השבה, לרבות השבת סכומים שגבתה הרשות כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, תוגש לבית משפט לעניינים מנהליים; בסעיף קטן זה, "החלטה של רשות"- כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים".

## עילת התביעה

### בקליפת אגוז

7. כפי שיבואר בהרחבה לקמן, המשיבה ביצעה בשנת 2001 תיקון לצו הארנונה הקובע כי מחסנים בשטח שבין המ"ר ה-41 ועד למ"ר ה-100 יחוייבו בתעריף השיורי לפי ס' 3.3 לצו הארנונה. תעריף זה, שיעורו עולה על שיעור הסכום המירבי לחיוב נכס מסוג מחסן על-פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (תיקון לשנת 2001) (להלן: תקנות ההסדרים), ולפיכך גם אם יוכח כי קיבל את אישור שר הפנים ושר האוצר, אינו חוקי שכן לפי ס'9(א) לתקנות ההסדרים, אישור השרים אינו יכול לאשר תעריף הגבוה מהסכום המירבי הקבוע בתקנות (כפי שיפורט בהרחבה לקמן).

8. המשיבה חייבה את נכסו של המבקש, אשר שטחו הינו 91 כאמור, מסוג "מחסן" (ס' 3.4.2 לצו הארנונה) בחלק השטח שבין 41 מ"ר ועד ל-91 מ"ר בתעריף השיורי של "משרדים ועסקים" לפי סעיף 3.3, וזאת מעבר לתעריף המירבי המותר על פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות) התשס"ז-2007, כפי שמפורט בטבלה הבאה (החישובים עליהם מבוססת טבלה זו מובאים לקמן בבקשה זו בהרחבה תחת תת-פרק "הקבוצה, חישובים ואומדנים", ובהרחבה בחוות דעת הכלכלן מיכאל מילר המצ"ב לבקשה זו):

שנה	תעריף הארנונה בשנה הקודמת	התוספת המירבית שאושרה	התעריף המירבי באותה שנה	התעריף שנגבה	הפרש נומינלי	מספר חודשים אפקטיביים	שטח עודף במ"ר	סה"כ הפרש בש"ח
2000			137.06					
2001	137.06	1.25%	138.77					
2002	138.77	2.50%	142.24					
2003	142.24	3.20%	146.79					
2004	146.79	4.80%	153.84					
2005	153.84	0.00%	153.84					
2006	153.84	3.08%	158.58					
2007	158.58	2.73%	162.91	254.06	91.15	10	51	3,873.96
2008	162.91	0.00%	162.91	254.06	91.15	12	51	4,648.75
2009	162.91	4.56%	170.34	265.67	95.33	12	51	4,862.01
2010	170.34	1.63%	173.11	270	96.89	12	51	4,941.23
2011	173.11	1.40%	175.54	273.78	98.24	4	51	1,670.14
								19,996.09

\* מודגשות השנים בהם החזיקו העותרים בנכס

(הסכומים המופיעים בטבלה הינם קרן בלבד)

יוצא מכאן, כי עבור אותם 51 מ"ר, שבין ה-41 מ"ר ל-91 מ"ר, גבתה למעשה המשיבה סכום של 19,996.09 ₪ (קרן בלבד!) באופן לא חוקי מהעותרים.

9. לפיכך, למבקש עומדת עילת השבה מכוח ס'1(א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט. כמו-כן עומדות לתובע עילות נזיקיות בשל רשלנות, הפרת חובה חקוקה (ס' 35 וס'63 לפקודת הנזיקין תשכ"ח-1968) ודיני המשפט המנהלי.

### רקע עובדתי

10. בהטילה את צו הארנונה לשנת 2001 שינתה המשיבה את התעריף לנכסים מסוג מחסנים צו הארנונה של שנת 2000 כדלהלן:

### שנת 2000

11. בסעיף 3.4.2 לצו הטלת הארנונה של שנת 2000, אשר אושר ע"י מועצת עיריית תל אביב בתאריך 12.12.99, מופיעים תעריפי הארנונה בעבור מחסנים כדלקמן:

2. מהמ"ר ה-41 עד המ"ר ה-100

האיזור (* )	א	ב	ג	ד
1	158.99	137.06	115.46	95.88
2,3	137.06	115.46	105.39	84.17

נוסח זה, בעדכון התעריפים המתחייב בכל שנה, היה קיים משנת 1985.

### שנת 2001

12. בסעיף 3.4.2 לצו הטלת הארנונה של שנת 2001, אשר אושר ע"י מועצת עיריית תל אביב בתאריך 25.11.00, מופיעים תעריפי הארנונה באותה קטגוריה, כדלקמן:

תעריף למ"ר בש"ח לשנה (*)	ל-100 המ"ר הראשונים	התעריפים המפורטים בסעיף 3.3
	מהמ"ר ה-101 ועד המ"ר ה-500	72.38
	מהמ"ר ה-500 ואילך	51.70

התעריפים המפורטים בס' 3.3 לצו הטלת הארנונה לשנת 2001 הינם:

האיזור *	תעריף למ"ר בש"ח לשנה
1	271.99
2	226.81
3	186.11

13. השינוי האמור, אשר נעשה בשנת 2001, מעלה למעשה את התעריף במדרגת החיוב למחסנים מהמ"ר ה-41 ועד המ"ר ה-100 מתעריף "מחסנים" כפי שהיה קבוע בשנים 1985-2000, לתעריף השירי- "עבור בנינים שאינם משמשים למגורים, ואין עבורם תעריף נפרד", לפי ס' 3.3. שינוי זה מהווה עלייה של כ-65% בתעריף למחסנים במדרגה שבין 41 ל-100 מ"ר, וזאת כאשר תקנות ההסדרים מאפשרות עלייה מירבית של 1.25% ביחס לסכום אשר היה מותר בדין בשנה הקודמת.

14. השינוי האמור אשר נעשה בשנת 2001, קרי החיוב בתעריף השירי למחסנים בין המ"ר ה-41 ועד המ"ר ה-100, עמד בתוקפו ועודנו, שריר וקיים בצווי הארנונה עד לשנת 2011, ועד בכלל, כאשר התעריפים עודכנו במשך השנים.

15. במרכז תובענה זו, מעלה המבקשת את הטענה כי השינוי בסעיף 3.4.2 לצו הארנונה נעשה בניגוד לדיני ההקפאה שכן אישור השרים כלל לא יכל לאשר עליה אל מעבר לסכום המרבי הקבוע בתקנות הסדרים, ולפיכך בטל שינוי זה מיסודו.

### רקע נורמטיבי ומסגרת הדין

16. צו הטלת הארנונה נחקק מידי שנה בידי מועצת הרשות המקומית בתוקף סמכות אשר הוענקה לה בסעיף 8(א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים"), הקובע: "מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין".

17. ככל סמכות מנהלית אחרת – וכפי שיבואר לקמן אף יותר מכל סמכות מנהלית אחרת, סמכות חקיקת המשנה אשר הוענקה למועצת הרשות המקומית תחומה בגבולותיו ובגדריו של החקיקה המסמיכה, תחת עקרון המכונה "חוקיות המנהל". כל פעולה מינהלית החוצה את מסגרת החוק המסמיך מכונה "ultra vires", שפירושו בלטינית- "מעבר לכוחו", ודינה להיות בטלה מעיקרא.

וכפי שהגדיר זאת היטב המלומד פרופ' ב. ברכה: "עקרון חוקיות המינהל הוא האל"ף-בי"ת של המשפט המינהלי. רשות מינהלית נהנית אך מאותן סמכויות שהוענקו לה מכוח הדין. ללא הוראת הסמכה בת-תוקף אין בכוחה של הרשות לפעול. הדין הוא אביה מולידה של זו, ואין לה אלא מה שהראשון קצב לה. התיימרה הרשות לחרוג מהתחום המוקצב, יוצאת היא מתחום הכרתו של הדין, ומבחינתו של זה מעשיה כמוהם ולא היו. והרי לך, בקליפת אגוז, עיקרו של המשפט המינהלי" (ב.ברכה, המשפט המינהלי, חלק ראשון "סמכויות המינהל הציבורי", פרק שני- עקרון חוקיות המינהל, כרך א'- תשמ"ז, עמ' 35).

## "דיני ההקפאה"

18. מאז שנת 1985 הגביל המחוקק את סמכותן של הרשויות המקומיות בהעלאת שיעורי הארנונה לגבי נכסים שבתחומן. המטרות העומדות בבסיס הגבלת הסמכות לקביעת הארנונה נובעות מעקרון חוקיות המנהל והתקינות המינהלית, כמו-גם משיקולים כלכליים ביציבות המשק והמטבע המקומי וזאת לאור נסיוןן של רשויות מקומיות רבות, אז וכך היום, לצמצם את גירעוןן המתמשך על רקע האינפלציה הדוהרת (שהגיע ב-1985 ל-400%) וכן להחריף את פער החיובים בחיובי הארנונה בין נכסי מגורים (ציבור המצביעים בבחירות המקומיות) ובין המגזר היצרני (נעדר זכות ההצבעה בבחירות המקומיות).

19. "חוקי ההקפאה הינם המשך לאותה חקיקה התחלתית של הקפאה ויציבות של מחירים, והכול במגמה להמשיך ולכפות הקפאה ויציבות באותם מישורים שהיה חשש שללא חקיקה מתאימה ירימו ראש ויבקשו להשתחרר מעולה של מגבלת היציבות וההקפאה. לחוקי ההקפאה הנוגעים לארנונה יש מכנה משותף אחד, והוא – כפיית העיריות והמועצות המקומיות והאחרות שלא לחרוג מרמת הארנונה של השנה הקודמת למעלה מהמתחייב מהצמדה, או למעלה ממה שנקבע באישור שרי האוצר והפנים (ת"א 1114/99 אליהו שוקרון נ' עריית ירושלים, פ"מ תש"ס(1) 500, 510 – ד"ו".

20. חקיקת ההקפאה הפכה למעשה את צווי הארנונה של שנת 1985 כנקודת בסיס אשר ממנה משתנים החיובים בהתאם לפרמטרים ולעקרונות הנקבעים בדיני ההקפאה מדי שנה בשנה.

21. הניסיונות לעקוף את דיני ההקפאה ע"י הרשויות בדרך של הוספת ו/או שינוי סיווגים או הגדרותיהם הביאה לחקיקת הוראות מפורטות האוסרות על כל שינוי סיווג, תת-סיווג, אזור וכיוצ"ב שיש בהם כדי להגדיל את סכום הארנונה המוטלת על הנישומים מעבר לשיעור ההעלאה המותר בחוק ובתקנות.

22. ביהמ"ש בשורה ארוכה ואחידה של פסקי דין קבע צורך גדול בבדיקה יסודית והכשלת נסיונות עקיפה של רשויות מקומיות את דיני ההקפאה. בין השאר התייחס ביהמ"ש לנזקים המאקרו-כלכליים, וכן לנזקים בעקרון חוקיות השלטון והפגיעה הגדולה באזרח ובאמונו במוסדות השלטון באם חריגה מדיני ההקפאה אכן תתבצע, והמס אשר יוטל על הנישומים יהיה שלא כדין. " באשר לדיני ההקפאה נקבע כי תכליתם הינה ריסונה והגבלתה של העלתם של תעריפי הארנונה המוטלת על-ידי הרשויות

המקומיות כדי למנוע השפעות שליליות על משק המדינה" (עע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ פ"ד נח(5) 877).

(ראו גם: בג"צ 4225/95 לקסן נ' עיריית אילת; רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' עיריית חיפה פ"ד נו(2) 481; 9657/02 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית קרית גת; בר"ם 1966/06 המשביר הישן בע"מ (בפירוק) נ' עיריית כרמיאל, בש"א (ת"א) 31032/06 סריגי שלום ומלכה בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו [פורסם בנבו]; ע"א 5746/91 החברה לכבלים ולחוטי חשמל בישראל בע"מ נ' המועצה המקומית בית-שאן [6], בעמ' 878);

### סכום מרבי לארנונה - "מחסנים"

23. חוק ההסדרים במשק המדינה, התשנ"ג-1992 העניק סמכות לשרים להתקין את תקנות ההסדרים במשק המדינה ולקבוע את סכומי המינימום והמקסימום לכלל הנכסים המצויים בתחומי הרשות המקומית. התקנות הראשונות הותקנו בשנת 1993.

24. סעיף 9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, קובע:

"(א) השרים יקבעו בתקנות, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים... הסכומים המרביים והמזעריים יעודכנו לכל שנת כספים בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות;

(ב) סכום הארנונה הכללית בשל מטר רבוע שתטיל מועצה על כל אחד מסוגי הנכסים, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בשנת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהי אם ניתנה, בתוספת שיעור העדכון, ובלבד שהסכום שיוטל כאמור לא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות לפי סעיף קטן (א), ויהיה בכפוף לכל הוראה אחרת שנקבעה בתקנות כאמור ובכפוף לתקנות ולכללים לפי סעיף 8(ב);

... (1)

(2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים;..."

"שיעור העדכון" - מוגדר בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה: "עדכון בשיעור של שמונים אחוזים מהסכום המתקבל מחיבור של מחצית שיעור עדכון המדד ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי".

25. מכוח ס'9(א) לחוק ההסדרים דלעיל התקינו השרים את תקנות ההסדרים במשק המדינה. בס'6 לתקנות ההסדרים (תיקונים 2001) נקבע הסכום המרבי לארנונה כללית. מעיון בס'1 להגדרות תקנות ההסדרים עולה כי "מחסנים" הינם "נכסים אחרים" שכן אינם מפורטים בתקנה 5(1) עד 12) לתקנות ההסדרים.

בהתאם, הסכום המירבי לארנונה כללית בעבור "נכסים אחרים" יהא: "הסכום שהגיע כדין בתוספת של 1.25%".

הוזה אומר-

$$\text{התעריף שהגיע כדין בשנת 2000} \times 101.25 = \text{הסכום המרבי}$$

26. תקנה 9(א) לתקנות ההסדרים קובעת כי:

" אישור חריג-

מועצה רשאית להטיל ארנונה לשנת הכספים 2000, שלא כאמור בתקנות 7 ו-8 בסכום שלא יעלה על הסכום המרבי - ...  
(2) באישור שר הפנים ושר האוצר או מי שהם הסמיכו לכך, בנכס שאינו מבנה מגורים".

27. מכאן ברי כי גם אם קיבלה המשיבה את אישור השרים להגדיל את תעריף הארנונה מעבר לשיעור העדכון בגין "מחסנים" בשטח שבין 41 מ"ר ועד 100 מ"ר, הרי שיכלה לעשות זאת רק עד הסכום המרבי הקבוע בתקנות

28. לעניין זה התייחס בית משפט נכבד זה בעניין סריגי שלום ומלכה בע"מ לעיל (שם התייחס לשנת 2000 והוא הדין בענייננו) ובו נקבע:

"... תקנה 9(א) לתקנות ההסדרים קובעת כי: "מועצה רשאית להטיל ארנונה לשנת הכספים 2000, שלא כאמור בתקנות 7 ו-8 בסכום שלא יעלה על הסכום המרבי-...".  
וזאת באישור השרים כמפורט בהמשך התקנה (הדגשה שלי-ע.ב.). תקנה זו מבהירה כי האישור החריג שניתן לבקש מהשרים נוגע לשינוי סיווג או לחריגה מסכום הבסיס ("הסכום שהגיע כדין" בשנת הכספים הקודמת), אך אין מדובר בחריגה מהשיעור המרבי שנקבע בתקנות" (ההדגשות אינן במקור-ד.ג.).

29. אשר על-כן, השינוי שעשתה המשיבה בצו הארנונה, המטיל חיוב בתעריף השירי לפי ס' 3.3, המהווה עלייה של עשרות אחוזים (למחסנים מסויימים אף למעלה מ-100%) - אינו חוקי ובטל מעיקרו (ultra vires).

פגם אי-חוקיות זו, עמד - ועודנו עומד - ביסוד חיובם של מחסנים משנת 2001 ועד היום.

מחישוב פשוט וזהיר עולה כי העירייה גבתה ביתר סדר גודל של כ-21 מיליון ₪ בכל שנה !! כ-210 מיליון ₪ עד היום !!



## פגיעה חריפה בשלטון החוק

30. כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, העקרון בדבר חוקיות המינהל (administrative legality) קובע כי אין סמכות לשום רשות מינהלית אלא אותה סמכות שהוענקה לה לפי חוק. "העקרון של חוקיות המינהל דורש, ראשית, שלכל מעשה מינהלי תהיה הסמכה בחוק, במישרין או בעקיפין, במפורש או במשתמע" (ע"א 3786/90 ברון נ' שר הבריאות פ"ד מו(1) 661,672). בג"צ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505).

31. חקיקת משנה וגביית מס ביתר, באופן בלתי חוקי, הינה עוולה חמורה הן במישור הפגיעה באזרח, והן במישור הלאומי- בהיותה שומטת את אמון הציבור המונח כאדנים לביסוס ויציבות השלטון. חשיבות גדולה נודעת לאכיפת הדין ומיצוי הדין עם כל אזרח או גוף משפטי- ועם הרשות הציבורית יותר מכל אזרח או גוף משפטי. עקרונות יסוד אלו הונחו עוד משחר קוממיותנו: "החוק קיים לא לאזרח בלבד. הוא קיים גם בשביל השלטונות. יתירה מזאת, כל שלטון שמחובתו לעמוד על מילוי החוק על-ידי האזרח, צריך קודם כל לשמש דוגמה למילוי החוק על ידי עצמו. החוק נוצר על ידי המחוקק כדי שלפיו תנהג המדינה ואין השלטון יכול לדרוש לעצמו מעמד מיוחד כאילו הוא הינו מעל החוק" (ע"א 421/61 מדינת ישראל נ' האז, פ"ד טו 2193, 2200 [פורסם בנבו]).

32. המשיבה הינה רשות ציבורית אשר יונקת סמכותה מאמון הציבור. מכוח נאמנות ציבורית זו, חייבת הרשות במידה מוגברת של הגינות ויושר. סמכות חקיקת צווי הארנונה אשר הוענקה לרשות, הוענקה לה מכוח הנאמנות הציבורית. בהפעלת סמכותה זו חייבת הרשות – לכל הפחות – להפעילה על פי כלליו וגדריו של החוק המסמיך, ובאופן שיבטא את טובת הציבור במובנה הרחב. "ההליך המנהלי הוא הדרך בה הולכת הרשות המנהלית כשהיא מפעילה את סמכותה. הדרך אמורה להוביל אותה אל תכלית הסמכות, כלומר, אל טובת הציבור במובן הרחב, הכולל גם את טובת הפרט... ביהמ"ש קבע לא פעם כי חובה על רשות מנהלית להפעיל את סמכותה בדרך הראויה לנאמן שהסמכות הופקדה בידו כדי לשרת את טובת הציבור. וכך אמר השופט ברק: "המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא הנאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל..."" (י' זמיר, הסמכות המנהלית, כרך ב' (תשנ"ו) [פורסם בנבו], עמ' 673).

33. חומרת הדרישה לשמירה על חוקיות מעשי המינהל עולה על זו של האזרח. היא מתחייבת הן מהיות הרשות נאמן הציבור, והן בשל אופי יחסי המרות שבין האזרח לרשות. (ראה: ע"א 6518/98 הוד אביב בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל פד נה(4) 28, עמ')

46-47 השופט זמיר בבג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ [10], בעמ' 317-318.;

הביטוי: "האזרח הקטן", כפי שנפוץ בעגה המקומית, נובע מעובדת היות האזרח חסר הידע, הכוח והאמצעים, העומד פעם אחר פעם כאסקופה הנדרסת אל מול החלטות הרשות וגזרותיה המתחדשות. והדברים הינם קל וחומר במקרה של רשות מקומית. דיני המיסוי העירוני רבים סבוכים ומסובכים הם, כפי שנאמר: "וישימו עליו שרי מיסים למען ענתו בסבלתם" (שמות א, יא). ביסודו של דבר, עצם הפקדת סמכות חקיקה עצמאית בידיה של רשות מקומית הינה חריגה מהותית מעקרון הפרדת הרשויות ומערכת האיזונים והבלמים אותם טבע הברון דה-מונטסקייה, שהינם יסוד ועיקר לממשל דמוקרטי. בירור זכויות אלמנטרי כרוך בהשקעת משאבים אדירים של ידע, זמן, כוח נפשי וממון מצד האזרח. מן הראוי כי לכל הפחות תעמוד הרשות השופטת כתריס בפני הפורענות, תציל את האמון הציבורי המתדרדר בתקופה זו לתהום שחת, ותהיה שליחת הציבור בהשבת הכספים אשר נגזלו ממנו.

### חובת ההשבה של המשיבה

34. המבקש שילם את חיוביו במהלך השנים כאזרח ישר ושומר חוק, תוך אמונה כנה ותמימה בתקינות פעולות המשיבה.

רק לאחרונה, בעקבות בדיקה של גוף מקצועי-חברתי בדק מס בע"מ – העוסקת בהפחתת מיסוי עירוני, נתגלה לעותרים דבר החיוב הבלתי חוקי. מעת הגילוי פעלו העותרים מיידיית להגשת עתירה מנהלית ובקשה לאישור התביעה כתובענה ייצוגית.

35. חובת ההשבה של הרשות הוכרה במקרים רבים בפסיקה (ראו: ע"א 9657/02 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית קריית-גת, פ"ד נח 164(6); בג"ץ 4225/95 לקסן (ישראל) בע"מ נ' עיריית אילת ואח' [פורסם בנבו]); עע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ פ"ד נח(5) 877).

"... כאשר צו הארנונה הוטל בחוסר סמכות, הריהו אפס ואין, וניתן לתבוע השבת ארנונה, שושלמה מכוחו". (ד"ר הנריק רוסטוביץ, משה וקנין, פנחס גלעד, נורית לב, ארנונה עירונית, ספר ראשון, המכון לחקר המיסוי המוניציפאלי, הוצאת אוריאן (התשס"א-2001), עמ' 119).

36. למעלה מן הנדרש יצוין, כי בשורה של מקרים, קבע ביהמ"ש העליון כי "הפגיעה בעקרון שלטון החוק, היא המכריעה את הכף לטובתה של המשיבה. גביית מס שאינה מתיישבת עם הוראות החוק, מהווה חריגה מסמכותה של הרשות המקומית ופגיעה חמורה בשלטון החוק שהשיהוי האובייקטיבי נסוג מפניה (ראו: בג"ץ אסולין [2],

בעמ' 695). בנסיבות אלה דין טענת השיהוי להידחות" (עע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ פ"ד נח(5) 877) (ההדגשה אינה במקור).

### התנאים לאישור התובענה כייצוגית

37. עיננו רואות נכוחה כי לתובע עילת תביעה טובה וצודקת, והינו עומד בהגדרות ס'4(א)(1) לחוק התובענות הייצוגיות.

38. התובענה מקיימת את כל מטרות החוק לתובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006, כפי שהוגדרו בס'1:

**(1) מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסיה המתקשים לפנות לבית המשפט כיחידים;**

ברי, כי עצם הבנת העוולה אשר נעשתה ע"י המשיבה מצריך ידע משפטי נרחב ומעמיק אשר אינו מצוי בידיו של כל אזרח. כמו"כ ניהול הליך משפטי כנגד המשיבה בעניינים בכגון דא, מחייב תשלום אגרה, הפקדת ערבון וסיכון כלכלי גבוה במקרה של הפסד וחייב בהוצאות משפט. טבעי הוא שרק קומץ מבין אלה שיצליחו להיות מודעים לזכויותיהן אשר קופחו יצליחו בפועל לממש את זכותם בהליך משפטי יחידני.

**(2) אכיפת הדין והרתעה מפני הפרתו;**

חשיבות הרתעתן של רשויות מקומיות מפני חקיקת משנה לא-חוקית, הגוזלת את כספי התושבים אשר בשטחה, רבה לאין שיעור וממנה פינה ויתד לשלטון החוק ויציבותו ובניית אמון הציבור.

**(3) מתן סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין;**

אישור התובענה כייצוגית הינו הסעד ההולם ביותר מבין האפשרויות הקיימות כיום בחוק להשבת כספים אשר נגבו ביתר מרשויות מקומיות. במאמר מוסגר, ברי, כי "סעד הולם" אמיתי היה השבת כל הכספים אשר נגבו ביתר ולא רק מהשנתיים האחרונות (לפי ס'21 לחוק התובענות הייצוגיות)- אלא שהמחוקק העניק פרבילגיה מיוחדת לרשות מקומית שנושא חוקיותה לאור חוק יסוד כבוד האדם וחירותו מן הראוי כי יתברר, ובמהרה.

**(4) ניהול יעיל, הוגן וממצה של תביעות;**

המבקש הגיש תובענה זו בתום-לב ובנקיון כפיים, ומאמין בסיכויי לזכות בה. למבקש אינטרס מובהק וברור, הזהה ליתר חברי הקבוצה הנפגעת אשר נפגעו באופן זהה מחיובי העירייה. פער התעריפים, בין התעריף המותר החוקי ובין התעריף הלא-חוקי שעל-פיו חייבה העירייה בפועל, ניתן לחישוב אריתמטי פשוט בעבור כל אחד מחברי הקבוצה.

39. סעיף 8(א) לחוק התובענות הייצוגיות מצביב 4 תנאים מצטברים אשר בהתקיימם תאושר תביעה ייצוגית. התובענה מקיימת את כולן:

**א. התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לכלל**

**חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה-**  
העובדות המתוארות דלעיל והטיעונים המשפטיים זהים לכלל חברי הקבוצה, ומהווים עילת תביעה טובה וצודקת לכלל חברי הקבוצה.

**ב. התביעה הייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת-**

רובו המכריע של חברי הקבוצה כלל אינם מודעים לחוסר החוקיות שבעטייה נגבו מהם כספים ביתר. רוב רובם של חברי הקבוצה, כשאר הציבור, נוטים לראות במעשי הרשות ובאופן פעולה ככשרים ולא מעלים על דעתם שהרשות פעלה בניגוד לחוק. הבנת תחום המשפט המנהלי, ובמיוחד דיני הארנונה, דורשת מומחיות גדולה בתחום וחקירה של חקיקת דיני המיסוי העירוני לאורך שנים בכדי לגלות את העוולות שנעשו.

אופן השפעתה של חקיקת משנה הינה השפעה "רחבת" הרלוונטית למספר רחב של אנשים. גודל הקבוצה הינה מרכיב יסודי בהקניית צידוקה וחשיבותה של תובענה ייצוגית.

אילו כל חבר בקבוצה היה מגיש תביעה אישית, היה נוצר עומס כבד על בית המשפט, ובית המשפט השלום היה נדרש להכריע בגררא בסוגיות שהן בסמכותו הרגילה של בית משפט נכבד זה. בירור התובענה כייצוגית הוא הליך אחד לכולם. פער התעריפים, בין התעריף המותר החוקי ובין התעריף הלא-חוקי שעל-פיו חייבה העירייה בפועל, ניתן לחישוב אריתמטי פשוט בעבור כל אחד מחברי הקבוצה.

**ג. עניינם של חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת-**

עניינם של כלל חברי הקבוצה ינוהל במלוא תום הלב, ניקיון כפיים, המסירות והמקצועיות הנדרשת לניהול תובענה מסוג זה. הח"מ הינו עורך דין ותיק ומנוסה, ובעל משרד עורכי דין המתמחה בתחום המשפט המנהלי, ודיני המיסוי העירוני בפרט, אשר באמתחתו מאות לקוחות בתחום הארנונה והמיסוי העירוני וביניהם כמה מן החברות הגדולות במשק. הח"מ טיפל במשך שנים רבות באלפי נישומים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות שונות בכל רחבי הארץ. הח"מ אינו מייצג ומעולם לא ייצג את המשיבה בכל דרך שהיא.

**ד. עניינם של חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום-לב-**

המבקש נפגע כספית מתשלום ארנונה ביתר באותו אופן שנפגעו חברי הקבוצה, ולפיכך, הוא מייצג נאמנה את האינטרס של יתר חברי הקבוצה. המבקש הגיש תובענה זו בתום לב ומתוך כוונה לזכות בה.

## הגדרת הקבוצה, חישובים ואומדנים

40. הקבוצה מורכבת מנישומים אשר חויבו בארנונה בגין אחזקתם מחסנים בשטח העולה על 40 מ"ר בתחום שיפוט המשיבה בשנתיים אשר קדמו למועד הגשת התובענה, וכן נישומים אשר יחויבו בגין אחזקת מחסנים בשטח האמור מיום הגשת התובענה ועד ליום בו תחדל העירייה מהגבייה הלא-חוקית.

41. כפי שהוסבר לעיל, הרי שסכום ההשבה ניתן לחישוב אריתמטי פשוט, לפי העקרונות דלקמן:

א. באם תאושר התביעה כתובענה ייצוגית, מבוקש בזאת מבית המשפט הנכבד להורות למשיבה לגלות את מספר ה"מחסנים" בשטח שמעל 40 מ"ר ב-24 החודשים טרם הגשת בקשה זו לאישור התובענה כייצוגית, ואת שטחם.

ב. סך- כל המ"ר שמעל ל-40 מ"ר ועד 100 מ"ר מהווה את שטח המחסנים אשר חויבו ביתר וזכאים להשבה.

ג. לצורך חישוב התעריף המקסימלי המותר בשנתיים שלפני הגשת בקשה לאישור זו (2009-2011), עלינו לבדוק את הסכום המירבי המותר ע"פ ס'6(12) (ומשנת 2007 ס'7(12)) לתקנות ההסדרים במשק המדינה של אותה השנה. הסכום המירבי ל"מחסנים" ("נכסים אחרים") מוצג בתקנות כתוספת באחוזים לסכום אשר מותר היה לגבותו כדין בשנה הקודמת (אחוז זה מוצג בטבלה דלהלן בטור האמצעי- "התוספת המירבית המותרת").

ד. בטור השמאלי מוצגים התעריפים המקסימליים בכל שנה באחוזים ביחס לשנת 2000- היא השנה "החוקית" (בה התעריף המחוייב היה כדין) המהווה את נקודת המוצא לחישוב.

**טבלת התעריפים המירביים המותרים (טבלה ט-1)**

שנה	התוספת המרבית המותרת מהסכום שהגיע כדין (לפי תקנות ההסדרים במשק המדינה לאותה שנה)	תעריף חוקי באותה שנה (באחוזים ביחס לתעריף של שנת 2000)
2000		100
2001	1.25%	101.25
2002	2.5%	103.78
2003	3.2%	107.10
2004	4.8%	112.24
2005	0% (לא אושרה עליה)	112.24
2006	3.08%	115.69
2007	2.73% (שיעור עדכון)*	119.25
2008	0% (שיעור עדכון)*	119.25
<b>2009</b>	<b>4.56% (שיעור עדכון)*</b>	<b>124.69</b>
<b>2010</b>	<b>1.63% (שיעור עדכון)*</b>	<b>126.72</b>
<b>2011</b>	<b>1.4% (שיעור עדכון)*</b>	<b>128.49</b>

שנות השבה לפי חוק תובענות ייצוגיות

"שיעור עדכון" - "עדכון בשיעור של שמונים אחוזים מהסכום המתקבל מחיבור של מחצית שיעור עדכון המדד ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי".

ה. להלן טבלת התעריפים השיוריים (הלא-חוקיים) אשר על פיהם נגבו בפועל תשלומי הארנונה בשנתיים שלפני הגשת בקשה לאישור זו:

**טבלת התעריפים השיוריים הלא-חוקיים (טבלה ט-2)**

השנה	האיזור *	תעריף למ"ר בש"ח לשנה
2009	1	318.59
	2	265.67
	3	217.99
2010	1	323.78
	2	270.00
	3	221.54
2011	1	328.31
	2	273.78
	3	224.64

- ו. ומכאן הדרך קצרה לחישוב ההפרש בין התעריף המרבי המותר ובין התעריף השיורי הלא-חוקי. הפרש זה יש להכפיל בשטח שמעל 40 מ"ר ועד 100 מ"ר.
- ז. כל חבר בקבוצה מתחיל מחיובו החוקי בשנת 2000 (לפי הטבלה המופיעה בצו הארנונה- מובא בבקשה זו בסעיף- 11), מגיע לתעריפים המותרים בשנים 2009-2011 ע"פ טבלה ט-1, ומחשב את ההפרש ממה שחוייב בפועל באופן לא-חוקי, ע"פ טבלה ט-2. מכפלת שטח הנישום בהפרש באותה שנה מגלה את הסכום להשבה.

#### **אומדן הסכום להשבה לקבוצה ע"פ חישוב ממוצעים**

42. עד לתקבול נתונים מפורטים מאת המשיבה באשר למספר המחסנים אשר חוייבו באופן המפורט דלעיל, שטחם ותעריפיהם החוקיים בשנת 2000 (בהתאם לסוג הבניין) חושב הסכום להחזרה ע"פ ממוצע התעריפים בכל אחת מהקטגוריות, כדלקמן:

1. ע"פ נתוני "השנתון הסטטיסטי 2008" של העירייה, מצויים בתל-אביב כ-6480 נכסים המסווגים "תחבורה ואחסנה". ע"פ הערכה (עד לקבלת נתונים מדויקים מהמשיבה) לפחות-80% מהם הינם מחסנים, הווה אומר כ-5184 מחסנים.
2. ממוצע התעריפים המותרים ע"פ צו הארנונה בשנת 2000 הינו: באזור 1- 126.84 ₪ למ"ר, ובאזורים 2 ו-3: 110.52 ₪ למ"ר.
3. ע"פ מפת הארנונה המצורפת לצו הארנונה של עיריית תל אביב, אזור 1 מהווה כ-50%, אזור 2 מהווה כ-30% ואזור 3 מהווה 20% מתחום שיפוטה של עיריית תל אביב.
4. שטח כל יחידה, חושב ע"פ ממוצע (עד לקבלת נתונים מהמשיבה), כלומר 30 מ"ר מתוך 60 מ"ר שחויבו שלא כדין.
5. בהתאם לטבלאות הבאות, חושבו סכומי החזר (ע"פ חישוב הממוצעים כפי המבואר לעיל). הטבלאות והחישובים מפורטים בהרחבה בחוות דעת הכלכלן מיכאל מילר המצ"ב לבקשה זו.

אזור 1								
שנה	תעריף הארונה בשנה הקודמת	התוספת המירבית שאושרה	התעריף המירבי באותה שנה	התעריף שנגבה	הפרש נומינלי	מספר חודשים אפקטיביים	שטח עודף במ"ר	סה"כ הפרש בש"ח
2000			126.84					
2001	126.84	1.25%	128.43					
2002	128.43	2.50%	131.64					
2003	131.64	3.20%	135.85					
2004	135.85	4.80%	142.37					
2005	142.37	0.00%	142.37					
2006	142.37	3.08%	146.75					
2007	158.58	2.73%	150.76					
2008	150.76	0.00%	150.76					
<b>2009</b>	<b>150.76</b>	<b>4.57%</b>	<b>157.65</b>	<b>318.59</b>	<b>160.94</b>	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>3,218.79</b>
<b>2010</b>	<b>157.65</b>	<b>1.63%</b>	<b>160.22</b>	<b>323.78</b>	<b>163.56</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>4,906.89</b>
<b>2011</b>	<b>160.22</b>	<b>1.40%</b>	<b>162.46</b>	<b>328.31</b>	<b>165.85</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>1,658.47</b>
<b>סה"כ</b>								<b>9,784.15</b>
מודגשות השנים בהרלוונטיות לתביעה								
הערכת כמות המחסנים באזור 1								
2592								
<b>סה"כ סכום להשבה</b>								
<b>25,360,520</b>								

אזור 2								
שנה	תעריף הארונה בשנה הקודמת	התוספת המירבית שאושרה	התעריף המירבי באותה שנה	התעריף שנגבה	הפרש נומינלי	מספר חודשים אפקטיביים	שטח עודף במ"ר (מוצע)	סה"כ הפרש בש"ח
2000			110.52					
2001	110.52	1.25%	111.90					
2002	111.90	2.50%	114.70					
2003	114.70	3.20%	118.37					
2004	118.37	4.80%	124.05					
2005	124.05	0.00%	124.05					
2006	124.05	3.08%	127.87					
2007	158.58	2.73%	131.36					
2008	131.36	0.00%	131.36					
<b>2009</b>	<b>131.36</b>	<b>4.57%</b>	<b>137.37</b>	<b>265.67</b>	<b>128.30</b>	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>2,566.08</b>
<b>2010</b>	<b>137.37</b>	<b>1.63%</b>	<b>139.61</b>	<b>270.00</b>	<b>130.40</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>3,911.86</b>
<b>2011</b>	<b>139.61</b>	<b>1.40%</b>	<b>141.56</b>	<b>273.78</b>	<b>132.22</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>1,322.21</b>
<b>סה"כ</b>								<b>7,800.14</b>
מודגשות השנים בהרלוונטיות לתביעה								
הערכת כמות המחסנים באזור 2								
1555								
<b>סה"כ סכום להשבה</b>								
<b>12,129,223</b>								



אזור 3								
שנה	תעריף הארונה בשנה הקודמת	התוספת המירבית שאושרה	התעריף המירבי באותה שנה	התעריף שנגבה	הפרש נומינלי	מספר חודשים אפקטיביים	שטח עודף במ"ר	סה"כ הפרש בש"ח
2000			110.52					
2001	110.52	1.25%	111.90					
2002	111.90	2.50%	114.70					
2003	114.70	3.20%	118.37					
2004	118.37	4.80%	124.05					
2005	124.05	0.00%	124.05					
2006	124.05	3.08%	127.87					
2007	158.58	2.73%	131.36					
2008	131.36	0.00%	131.36					
<b>2009</b>	<b>131.36</b>	<b>4.57%</b>	<b>137.37</b>	<b>217.99</b>	<b>80.62</b>	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>1,612.48</b>
<b>2010</b>	<b>137.37</b>	<b>1.63%</b>	<b>139.61</b>	<b>221.54</b>	<b>81.94</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>2,458.14</b>
<b>2011</b>	<b>139.61</b>	<b>1.40%</b>	<b>141.56</b>	<b>224.64</b>	<b>83.09</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>830.85</b>
								<b>4,901.47</b>
מודגשות השנים בהרלוונטיות לתביעה								
הערכת כמות המחסנים באזור 3								
1037								
<b>סה"כ סכום להשבה</b>								
<b>5,082,827</b>								

סה"כ	1	2	3	סה"כ
2009	8,343,112	3,990,251	1,672,140	14,007,512
2010	12,718,657	6,082,939	2,549,093	21,352,699
2011	4,298,751	2,056,033	861,594	7,218,389
סה"כ	25,360,520	12,129,223	5,082,827	42,572,570

סה"כ סכום ההשבה לשנים 2009-2011: 42,572,570 ₪ קרן בלבד.  
 סכום ההשבה בתוספת ריבית והצמדה הינו: 46,677,131 ₪ בלבד (כמפורט בחוות דעת הכלכלן מילר-אלוני- מסומן ג')!

## פנקס התובענות הייצוגיות

4.3. בבדיקה שנערכה בפנקס התובענות הייצוגיות באתר בתי המשפט באינטרנט עלה, כי לא הוגשה תובענה ייצוגיות בעניין נשוא תובענה ייצוגית זו.

## העתירות

4.4. בית המשפט הנכבד מתבקש לאשר את התביעה כתובענה ייצוגית. אם בית המשפט הנכבד יאשר את התובענה כתובענה ייצוגית, יתבקש בית המשפט-

א. לחייב את המשיבה לגלות את מספר חברי הקבוצה (כפי שהם מוגדרים בבקשה זו וכפי שייקבע ביהמ"ש הנכבד) במהלך השנתיים שלפני הגשת הבקשה לאישור התובענה הייצוגית, ולגלות את סכומי הארנונה הנוספים שחויבו על ידה בגין מחסנים בשטחים האמורים לעיל, בשנתיים שלפני הגשת התובענה.

ב. לחייב את המשיבה להשיב לכל חבר בקבוצה את סכומי הארנונה העודפים שנגבו ממנו ביתר בפועל בשנתיים שלפני הגשת התובענה, וזאת בצירוף הצמדה וריבית לפי החוק, מיום שנגבו הסכומים ועד ליום ההשבה, או לזכות את חשבונו בסכומי הארנונה הנוספים שאותו חבר חויב בו בשנתיים שלפני הגשת התובענה וטרם שילם אותם לרבות ההצמדה והריבית שחויב בהם לפי **חוק ההרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה)** התש"מ-1980 (להלן: "**חוק ההצמדה**") מיום שחויב ועד ליום הזיכוי.

ג. לחייב את העירייה להשיב לכל חבר בקבוצה את סכום הארנונה העודף שייגבה ממנו בפועל מיום הגשת התובענה ועד ליום הפסקת הגבייה הבלתי חוקית, וזאת בצירוף הצמדה וריבית לפי חוק ההצמדה עד למועד ההחזר, או לזכות את חשבונו של חבר בקבוצה אשר טרם שילם את החיוב, בסכום הארנונה הנוסף שאותו חבר חויב בו מיום הגשת התובענה ועד ליום הפסקת הגבייה הבלתי חוקית לרבות ההצמדה והריבית שחויב בהם לפי חוק ההצמדה.

ד. לחייב את העירייה לשלם למבקש גמול בהתאם לס' 22 לחוק התובענות הייצוגיות.

ה. לחייב את העירייה לשלם לב"כ המבקש שכ"ט בהתאם לס' 23 לחוק התובענות הייצוגיות.