

בתי המשפט

ת.מ. 113/06

בש"א 31032/06

בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו**בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים****לפני כבוד השופט ד"ר עמירם בנימיני**המבקשת**סריגי שלום ומלכה בע"מ****בעניין:****ע"י ב"כ עו"ד גיא הרמלין****- נ ג ד -****עיריית תל-אביב-יפו**המשיבה**ע"י ב"כ עוה"ד דורית קרני ודנה רייס****ה ח ל ט ה****(בקשה לאישור תובענה ייצוגית מנהלית)****א. תיאור ההליך ורקע עובדתי**

1. לפני בקשה לאישור תובענה מנהלית ייצוגית, שעניינה חוקיות תעריף הארנונה שגבתה המשיבה (להלן גם: "העירייה") בגין 100 המ"ר הראשונים של נכסים בשטחה בסיווג "תעשייה". לטענת המבקשת, המשיבה קבעה בצו הארנונה לשנים 2004-2005 כי התעריף לשנה לכל מ"ר מתוך 100 המ"ר הראשונים של נכס בסיווג "תעשייה" (סיווג מס' 3.4.1) יהיה בסך **155.94** ₪ למ"ר לשנה. הוראה זו חורגת מהוראות חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 והוראות תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), תש"ס-2000 (להלן, בהתאמה: "חוק ההסדרים" ו"תקנות ההסדרים"), שלפיהן סכום הארנונה המירבי לכל מ"ר לשנה של נכס בסיווג "תעשייה" בשנים 2004-2005 עמד על סך של **125.70** ₪.

2. המבקשת מחזיקה נכס בשטח של 957 מ"ר המשמש כמפעל, ברחוב לבנדה 22 בתל אביב. אין מחלוקת כי היא חויבה על ידי המשיבה בארנונה בשנים 2004-2006 לפי סיווג "תעשייה", בהתאם לצווי הארנונה שהיו בתוקף אותה עת, על-פי תעריף של **155.94** ₪ לכל מ"ר מתוך 100 המ"ר הראשונים של שטח הנכס שבחזקתה. זאת למרות שלפי תקנות ההסדרים שיעור הארנונה המירבי לכל מ"ר לשנה של נכס בסיווג "תעשייה" לתקופה זו עמד על סך של **125.70** ₪ (בשנת 2000 עמד התעריף המירבי על 117.36 ₪ למ"ר בשנה, כאמור בטבלה שבתקנה 6 לתקנות ההסדרים, ובשנת 2006 עודכן הסכום ל- **129.56** ₪, בהתאם לאמור בסעיף 81 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004). תקנה 6 לתקנות ההסדרים קובעת כי "הסכום המרבי לארנונה הכללית אשר תטיל רשות מקומית לשנת הכספים 2000 (להלן - 'הסכום המרבי'), לפי סיווג נכסים יהיה: ... (4) תעשייה - **117.36** (שקלים חדשים למטר רבוע)". התקנות קובעות את התעריף המירבי הני"ל לכל שטח הנכס, אך המשיבה (כמו גם הרשויות המקומיות האחרות) קבעה ליתרת שטח הנכס מעבר ל- 100 המ"ר הראשונים תעריף מדורג בשיעור נמוך מן התעריף המירבי (ראה סעיף 3 לקמון). לכן, המחלוקת בין הצדדים מתמקדת בסכום שגבתה העירייה בגין 100 המ"ר הראשונים, שכן רק הסכום שנקבע בגין שטח זה עלה על התעריף המירבי הקבוע בתקנות.

אין מחלוקת שבגין יתרת שטח הנכס חוייבה המבקשת בסכומים שהם נמוכים מן התעריף המירבי המותר לפי חוק ההסדרים ותקנותיו. כך גם אין חולק כי **בממוצע** לא עלה התעריף למ"ר בו חוייבה המבקשת בגין **הנכס כולו** על התעריף המירבי המותר לפי החוק ותקנותיו (התעריף **הממוצע** למ"ר ששילמה המבקשת היה 74.7 ₪ - סעיף 25 לתצהירו של איציק חן, מ"מ סגן מנהל האגף לחיובי ארנונה במשיבה, להלן: "חן"). המחלוקת בין הצדדים היא האם יש נפקות כלשהי לסכום הממוצע בגין הנכס כולו, כאשר מתברר שהעיריה גבתה ארנונה בגין 100 המ"ר הראשונים של הנכס בשיעור העולה על התעריף המירבי המותר בתקנות ההסדרים.

3. בצווי הארנונה לשנים **2005-2004** קבעה המשיבה תעריף בסיווג "תעשייה" כדלקמן: בגין כל מ"ר מתוך 100 המ"ר הראשונים – 155.94 ₪; בגין כל מ"ר שבין 101 מ"ר לבין 500 מ"ר – 69.48 ₪; ובגין כל מ"ר מעל 501 מ"ר – 61.49 ₪ (ראה טבלת התעריפים בעמ' 36 לתצהירו של מר חן). אולם לטענת העיריה, חרף האמור בצו הארנונה שלה היא גבתה **בפועל** ארנונה בגין נכסים שאינם עולים על 100 מ"ר לפי התעריף המירבי הקבוע בתקנות, ולא לפי התעריף של 155.94 ש"ח למ"ר. ולגבי נכסי תעשייה בשטח של 101-154 מ"ר היא גבתה ארנונה בגין 100 המ"ר הראשונים לפי תעריף משתנה בהתאם לגודל הנכס, אשר נע בין 125.70 ₪ למ"ר (התעריף המירבי לפי התקנות) ל-155.94 ₪ למ"ר (התעריף שקבוע בצו הארנונה). ככל שהשטח מתקרב ל-154 מ"ר, כך מתקרב התעריף ל-155.94 ₪ למ"ר (סעיפים 17-18 ו-41 לתצהיר מר חן). מכאן שגם לגבי קבוצה זו מודה העיריה כי גבתה בגין 100 המ"ר הראשונים ארנונה בשיעור העולה על 125.70 ₪ למ"ר (כך למשל בנכס של 107 מ"ר נגבה סך של 129.63 ₪ למ"ר, בנכס של 122 מ"ר נגבה סך של 138.06 ₪ למ"ר ובנכס של 153 מ"ר נגבה סך של 155.49 ₪ למ"ר בגין 100 המ"ר הראשונים: נספחים לבי' 1-לבי' 3 לתצהיר חן).

ביום **27.11.05** החליטה מועצת העיריה לאשר הטלת ארנונה כללית לשנת **2006**, ולהתאים את תעריפי הארנונה להוראות חוק ההסדרים והתקנות, באופן שהתעריף ל-150 המ"ר הראשונים יהיה 125.70 ש"ח (התעריף המירבי לפי תקנות ההסדרים); התעריף לכל מ"ר שבין 150 מ"ר ל-500 מ"ר יהיה 90 ₪; ולכל מ"ר שמעל 501 מ"ר – 70 ₪ (ראה סעיף 5 לתצהירו של מר חן, ונספחים כא-כב' לו). עם זאת, במהלך כל שנת 2006 הוסיפה המשיבה לגבות ארנונה בהתאם לתעריפים שהיו קבועים בצו לשנת 2005 – לטענתה משום שהמתינה לאישור שר הפנים ושר האוצר לשינוי התעריפים (להלן: "**אישור השרים**"), וזה ניתן רק ביום **13.12.06**. לטענת המשיבה, אישור השרים נדרש לה לנוכח הוראת סעיף 9 לחוק ההסדרים, האוסר כל שינוי בתעריפי הארנונה ללא אישור השרים, למעט עדכונים בשיעור הקבוע בחוק (סעיף 6 לתצהיר חן).

4. ביום **18.5.06** הוגשה בתיק זה התובענה הייצוגית והבקשה לאישורה, והצדדים ניהלו במשך מספר חודשים מגעים להשגת פשרה. המשיבה ידעה, כפי הנראה, כי גבתה ארנונה בשיעור גבוה מן המותר בחוק לגבי 100 המ"ר הראשונים. היא אמנם דחתה השגה שהמבקשת הגישה בעניין הנדון, בטענה כי בחישוב **ממוצע** לא שילמה המבקשת מעבר לתעריף המירבי שהעיריה היתה רשאית לגבות (נספח ד' לבקשה). אך כאשר הוגש ערר בטענה דומה על ידי בעל נכס שכן לנכס של המבקשת, הודתה העיריה בטעותה וכתבה לו:

"אכן נפלה טעות בחיוב החשבון שבנדון. לפיכך, ניתנה הוראה לעדכן את חיוב הארנונה לגבי 100 מ"ר הראשונים, עפ"י סיווג 'תעשייה' (שלא עולה על 125.69 ₪ למ"ר), החל מתאריך 1.12.2004 וזאת התאם להחלטת ועדת ערר מיום 14.9.05" (נספח ה' לבקשה).

(ראה גם עדותו של נציג העיריה לעניין זה בעמ' 12).

במהלך המשא ומתן בין הצדדים, נמנעה המשיבה מלהגיש תגובה לבקשה לאישור התובענה הייצוגית, והצדדים הסכימו כי תינתן למשיבה ארכה להגשת תגובתה. מסתבר כי במקביל לכך פעלה העיריה לקבלת אישור השרים לשינוי צו הארנונה לשנת 2006, באופן שיאפשר לה, בין היתר, להגדיל את התעריף בגין יתרת השטח שמעבר ל-100 המ"ר הראשונים, ולהפחית את התעריף ל-100 המ"ר הראשונים באופן שיתאים לדרישות חוק ההסדרים ותקנותיו; כך לא יוקטן סכום הארנונה הכולל המושגת על נכסים בסיווג "תעשייה". ביום **13.12.06**, כחצי שנה לאחר הגשת התביעה הייצוגית, התקבל אישור השרים לשינוי תעריפי הארנונה, אם כי בשינויים קלים. בהתאם לכך נקבעו בצו הארנונה לשנת 2006 התעריפים הבאים: בגין 200 המ"ר הראשונים – 129.56 ₪, בהתאם לתעריף המירבי המעודכן לפי תקנות ההסדרים (בכך תוקנה החריגה מתעריף התקנות שהיתה בצו הארנונה לשנים 2004-2005 לגבי 100 המ"ר הראשונים); מהמ"ר ה-201 ועד המ"ר ה-500 – 71 ₪; מהמ"ר ה-501 ואילך – 68.38 ₪

(נספחים כה'-כו' לתצהיר חן). לאור הוראת הסיפא לסעיף 9(ב)2 לחוק ההסדרים, הקובעת כי **"תחילתו של האישור בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן..."**, חלים תעריפי הארנונה המתוקנים דלעיל באופן רטרואקטיבי, קרי: מיום 1.1.06. בהתאם לכך, עדכנה המשיבה בראשית ינואר 2007 את חוב הארנונה של המבקשת (ושאר הנישומים) לשנת 2006, והתאימה אותו לתעריף המתוקן.

כתוצאה מעדכון חיובי הארנונה בהתאם לצו החדש לשנת 2006, נדרשה המבקשת לשלם - בשורה התחתונה - תוספת ארנונה לשנת 2006 בסך 2,200 ₪ (שכן בגין השטח העולה על 100 מ"ר הועלה סכום הארנונה). אין חולק על כך שהצו המעודכן תואם את הוראות חוק ההסדרים ותקנותיו. כך מודה המבקשת בסעיף 61 לתגובתה להודעת המשיבה לפי סעיף 9 לחוק כי: **"העירייה מחד מתקנת את התעריף הלא-חוקי, אך מאידך - מגדילה את החיוב הכולל"**. אכן, הרפורמה בצו לשנת 2006 הגדילה בסך-הכל את סכומי הארנונה שגבתה העירייה, כפי שעולה מדברי ההסבר לצו לשנת 2006 (נספח א' לתגובה להודעה לפי סעיף 9). לגבי המבקשת, למשל, גדל החיוב השנתי בארנונה בשנת 2006 בכ-10% לעומת השנה הקודמת (סעיף 9 לתצהיר הכלכלן מרק פיסחוב, המומחה מטעם המבקשת, שצורף לתגובה להודעה לפי סעיף 9). אך טענה זו חורגת מן הבקשה לאישור התובענה הייצוגית שבפני. אם יש למבקשת טענות כנגד הגדלת חיובי הארנונה בצו שאושר על-ידי השרים בשנת 2006, עליה לפעול בדרכים אחרות כדי להעלות טענות אלו, שאינן קשורות לנושא התובענה הייצוגית דנן. מכאן שאין למבקשת ולשאר חברי הקבוצה עילה לתביעת השבה נגד המשיבה, בכל הנוגע לסכומי הארנונה ששולמו בשנת 2006.

5. בעקבות אישור השרים והתאמת צו הארנונה להוראות חוק ההסדרים ותקנותיו, הגישה המשיבה ביום 15.1.07 הודעה לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: **"חוק תובענות ייצוגיות"** או **"החוק"**), דהיינו: הודעה על כך שהעירייה חדלה מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור התובענה הייצוגית. בכך בא הקצ' למגעי הפשרה שבין הצדדים - למורת רוחו המובנת של ב"כ המבקשת. בהודעתה טענה המשיבה כי יש לראותה כמי שחדלה מן הגביה נשוא הבקשה עוד ביום 1.1.06, וזאת לאור התחולה הרטרואקטיבית של צו הארנונה החדש לשנת 2006; לכן, אין לאשר את התובענה הייצוגית שהוגשה נגדה חמישה חודשים לאחר מכן. המבקשת, מצידה, טענה כי יש לדחות ההודעה מכמה סיבות. ראשית, סעיף 9 אינו מטיל על העירייה חובה לעשות בו שימוש, והיא היתה רשאית להמשיך לנהל את ההליך, או לחלופין, להגיע עם המבקשת להסדר פשרה. שנית, העירייה לא צרפה כל אסמכתא לטענה לפיה הגביה הפסולה הופסקה. שלישית, המשיבה לא עמדה באף אחד מן התנאים המקדמיים לתחולתו של סעיף 9, ובפרט התנאי לפיו היה עליה לחדול מן הגביה בתוך 90 יום לאחר הגשת הבקשה לאישור התובענה כייצוגית. רביעית, ההודעה הוגשה בחוסר תום לב ותוך שימוש לרעה בהליכי משפט. המשיבה ניהלה עם המבקשת משא ומתן לפשרה, ולא גילתה לה כי למעשה היא רק מבקשת "למשוך זמן" עד קבלת אישור השרים לעדכון תעריפי הארנונה, שאז תוכל להגיש ההודעה לפי סעיף 9. העירייה טענה, עד כמה שהדבר נשמע תמוה ואפילו מביך, כי תוך כדי ניהול המשא ומתן עם המבקשת ובדיקה נוספת בחוק תובענות ייצוגיות, **"הוברר לעירייה כי בהתאם להוראת סעיף 9 לא ניתן לאשר את התובענה..."** (סעיף 4 להודעה לפי סעיף 9).

6. בתום דיון מקדמי בשאלת תחולתו של סעיף 9 לחוק על המקרה דנן, קבעתי כי בשלב זה של הדברים, ומבלי לקבוע מסמרות בעניין, אינני רואה מקום לעכב את המשך בירור הבקשה לאישור התובענה על סמך ההודעה שניתנה לפי סעיף 9. באותו מועד נראה היה כי המשיבה ממשיכה לדבוק בעמדתה לפיה החיוב בשנת 2006 היה כדיון, ולא ניתן היה לקבוע, לאור עדותו הראשונה של איציק חן מהעירייה, כי המשיבה אכן חדלה מן הגביה הפסולה. לפיכך, הוריתי על המשך בירור הבקשה לאישור התובענה הייצוגית, כאשר כל צד יוכל לטעון בסיכומיו לעניין תחולת סעיף 9 (עמ' 8 לפרוטוקול).

7. בבקשה לאישור התובענה הייצוגית עתרה המבקשת להצהרה לפיה התעריף שקבעה המשיבה ל-100 המ"ר הראשונים של נכסים בסיווג "תעשייה" גבוה מן התעריף המירבי המותר; כי על המשיבה לבטל התעריף הנ"ל ולקבוע תחתיו תעריף התואם את הוראות החוק; וכי על המשיבה להשיב לחברי הקבוצה את הסכומים שנגבו מהם שלא כדיון במהלך השנתיים שקדמו למועד הגשת התביעה. המבקשת העריכה את היקף קבוצת התובעים בהתאם למספר הנכסים בסיווג "תעשייה" בשטח השיפוט של עיריית תל אביב, שהם כ-1,492 נכסים (ראה חוות דעתו של מר פיסחוב, כלכלן ומומחה למיסוי מוניציפלי - נספח ה' לבקשה), ואת סכום החוזר המגיע לכל אחד מחברי הקבוצה ב-6,475 ₪. סכום זה משקף את הסכומים שנגבו מן הנישומים שלא כדיון בגין 100 המ"ר הראשונים של כל נכס בתקופה של 24 החודשים שקדמו להגשת התביעה. הגבלת התביעה לשנתיים ימים נובעת

מסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות, הקובע כי לא תחוייב רשות בהשבת כספים בגין תקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה.

8. לאור העובדה שהעיריה שינתה בשנת 2006 את התעריפים הקבועים בצו הארנונה, והתאימה אותם להוראות חוק ההסדרים ותקנותיו - הסעד של שינוי צו הארנונה איננו דרוש עוד. אך עדיין נדרשת הכרעה בשאלה האם הצו לשנים 2004-2005 היה חוקי. כמו כן, יש לדון בשאלת ההשבה שתובעת המבקשת לחברי הקבוצה בגין הגבייה הבלתי-חוקית, לטענתה, בשנים 2004-2005. כאמור לעיל, לאור תחולתו הרטרואקטיבית של הצו לשנת 2006, אין עוד מקום לדון בארנונה שנגבתה בשנת 2006.

ב. טענות הצדדים

9. המשיבה מעלה מספר טענות מקדמיות כנגד אישור הבקשה. הטענה הראשונה, היא כי הבקשה כוללת סעדים הצהרתיים, להם לא ניתן לעתור בתביעה ייצוגית נגד רשות. זו טענת סרק. אמנם סעיף 3 לחוק תובענות ייצוגיות מגביל את התובענות הייצוגיות שניתן להגיש לאלו המפורטות בתוספת השניה (או בהוראת חוק מפורשת), ופרט 11 לתוספת השניה מתייחס ל"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין...". אך המבקשת איננה עותרת לקבלת סעד הצהרתי ערטילאי העומד בפני עצמו, אלא דורשת השבת סכומי ארנונה שנגבו שלא כדין, ולצורך כך יש להכריע תחילה בשאלת החוקיות של גביית הארנונה. הכרעה זו כוללת בחובה בהכרח הצהרה על אי-חוקיות הגבייה (והשווה: ת.מ. (ת"א) 109/06 בן ישי נ' עיריית לוד, תק-מח 2006(4), בו פסקה כב' השופטת וסגנית הנשיא ד"ר ד' פלפל כי לא ניתן לעתור לסעד הצהרתי בלבד בתובענה מנהלית נגד רשות, שמטרתו להגיש בעתיד תובענות כספיות להשבת היטלים לא-חוקיים שגבתה העיריה שבע שנים לאחור, תוך עקיפת הוראת סעיף 21 לחוק המגבילה השבה נגד רשות בתובענה ייצוגית לשנתיים).

הטענה המקדמית השניה שהעלתה המשיבה הינה כי הסמכות העניינית לדון בתובענה נתונה לבית המשפט הגבוה לצדק. לטענת המשיבה, התעריף שבצווי הארנונה נשוא התובענה קיבל בשנת 2000 את אישור שר הפנים ושר האוצר (נספח ה' לתגובה), מכוח תקנה 9 לתקנות ההסדרים. לכן, תקיפת הצווים כמוה כתקיפה של החלטת השרים, שהינה בסמכותו הייחודית של בית המשפט הגבוה לצדק. סעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 מסמיך בית משפט זה לדון בענייני ארנונה "למעט החלטות שר הפנים ושר האוצר או שניהם יחד". המבקשת סבורה כי מן המסמכים שהציגה המשיבה (נספחים ב'-ה' לתגובה) עולה שבשנת 2000 השרים לא נתבקשו כלל לאשר את התעריף החורג, אלא רק את החלטת העיריה לבטל את הקריטריונים של אזור ושנת בניה כפרמטרים לגביית ארנונה, ולכן אין לומר כי התעריף החורג אושר על ידם.

10. טענה מקדמית נוספת של המשיבה היא, כי בית המשפט איננו מוסמך לאשר את התובענה לאחר שחדלה הגבייה הבלתי-חוקית הנטענת, ולאור הודעת המשיבה לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. מכל מקום, מכיוון שצו הארנונה לשנת 2006 חל באופן רטרואקטיבי מיום 1.1.06, הרי שהתקופה בגינה ניתן לתבוע השבה היא רק מיום 19.5.04 ועד ליום 31.12.05.

המבקשת טוענת כי הגבייה הפסולה הופסקה במסגרת רפורמה כוללת בצו הארנונה, ולא בעקבות בקשה פרטנית לתיקון הפגם הנטען, וכי המשיבה לא הפסיקה את הגבייה הפסולה במקביל לפנייתתה לשר, אלא רק לאחר קבלת אישורו. המבקשת דוחה טענת המשיבה לפיה בשל הוראת סעיף 9 לחוק ההסדרים, היא נאלצה להמתין לאישור השר על מנת לשנות את צו הארנונה. המבקשת סבורה כי לא נדרש כלל אישור חריג של השרים לצורך הפחתת תעריף הארנונה והתאמתו להוראות חוק ההסדרים והתקנות, ולכן לא היה מקום להמתין לאישור השרים. מכל מקום, טוענת המבקשת, טענת המשיבה לפיה חדלה מן הגבייה נשוא הבקשה אף איננה מדוייקת, שכן המשיבה לא ביצעה החזר בפועל של סכומים שנגבו – להיפך: החיוב של כל חברי הקבוצה, לרבות המבקשת, דווקא עלה בעקבות התיקון. אך גם אם תתקבל עמדת המשיבה כי הגבייה הופסקה בראשית שנת 2006, דהיינו, בטרם הוגשה הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, הרי שאז יש לומר כי הפסקת הגבייה בוצעה ללא קשר לבקשה, וגם מטעם זה אין תחולה לסעיף 9 לחוק.

11. טענתה המרכזית של המבקשת הינה, כאמור, כי הסכום של 155.94 ₪, אותו גבתה העיריה בגין 100 המ"ר

הראשונים של נכס בסיווג "תעשייה", גבוה ב- 30.24 ש"ח מן הסכום המירבי שניתן היה לגבות לכל מ"ר בסיווג זה נוכח הוראות חוק ההסדרים ותקנותיו. לפיכך, על העיריה להשיב לחברי הקבוצה, המורכבת מכל בעלי הנכסים בסיווג "תעשייה" בעיר, את ההפרש בין הסכום המירבי שמותר היה לגבות מהם, לבין הסכומים שנגבו מהם בפועל.

הגנתה של המשיבה לגופו של עניין (לצד הטענות המקדמיות וההסתמכות על סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות), הינה כי אף שבצו הארנונה נקבע לגבי 100 המ"ר הראשונים של כל נכס סכום הגבוה מן התעריף המירבי המותר בחוק - הרי שבפועל לא גבתה העיריה מחברי הקבוצה סכום העולה על התעריף המירבי המותר לכל מ"ר, שכן היא הקפידה על כך שהתעריף הממוצע למ"ר לא יעלה על התעריף המירבי שבתקנות. אמנם בגין 100 המ"ר הראשונים נגבה תעריף העולה על זה שנקבע בתקנות, אך בגין יתרת הנכס נגבה סכום שהוא נמוך משמעותית מן התעריף המירבי הקבוע בתקנות. לטענת המשיבה יש לבחון את שיעור הארנונה שהוטל בגין הנכס **בכללותו**, ואין לבדוד את החיוב המושת על 100 המ"ר הראשונים של הנכס. העיריה גם הבהירה כי לגבי נכסים ששטחם קטן מ- 100 מ"ר, היא גבתה בפועל ארנונה בהתאם לסכום המירבי המותר בחוק ההסדרים ותקנותיו, ולא בהתאם לצו הארנונה, ולכן בעלי נכסים אלו אינם זכאים להשבה כלל. המבקשת סבורה כי אין לקבל את טענת המשיבה, שכן אין כל בסיס משפטי, עובדתי או כלכלי לטענה כי ארנונה נקבעת לפי "תעריף ממוצע".

12. המבקשת מוסיפה וטוענת כי התנאים המקדמיים הקבועים בסעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 מתקיימים כולם בעניינה. כך, קבוצת התובעים הינה קבוצה הומוגנית, אשר השאלות המשפטיות והעובדתיות שיש לברר לגבי חבריה הינן משותפות. התובענה היא הדרך המוצדקת, היעילה וההוגנת להכריע בסוגיה, שכן העיריה נוקטת אפליה ומתקנת את חיובי הארנונה השגויים רק למי שמתעקש ועומד על זכויותיו מולה. יתר על כן, העיריה נהגה בחוסר תום לב והסתירה מהפונים אליה את העובדה שהיא פועלת לקבלת אישור השרים להפחתת תעריפי הארנונה.

המשיבה, לעומת זאת, סבורה כי השונות בין חברי הקבוצה הינה כה גדולה, עד כי לא ניתן לומר שמתקיים התנאי בדבר "שאלות של עובדה ומשפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה". השונות האמורה באה לידי ביטוי, למשל, בעובדה שחלק מן הנישומים קיבלו הנחות או פטור מתשלום הארנונה, אחרים כלל לא פרעו חובותיהם לעיריה, כל נישום שילם את חובו במועד אחר ולכן הפרשי ההצמדה והריבית המגיעים להם אינם קבועים, ועוד. לפיכך, לא ניתן לפסוק פיצוי אחיד לכל אחד מחברי הקבוצה, ואף לא ניתן לקבוע את גובה הפיצוי באמצעות חישוב אריתמטי פשוט. קשיים אלו מלמדים גם כי התובענה הייצוגית איננה הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת במקרה זה, בפרט כאשר סכום ההחזר לכל נישום הינו גבוה באופן יחסי (כמה אלפי שקלים).

ג. דיון ומסקנות**1. סמכות עניינית**

13. המשיבה סומכת טענתה להעדר סמכות עניינית על סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000, אשר קובע את גדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים כדלקמן:

"(1) עתירה נגד החלטה של רשות או של גוף המנוי בתוספת הראשונה בענין המנוי בתוספת הראשונה ולמעט עתירה שהסעד העיקרי המבוקש בה עניינו התקנת תקנות, לרבות ביטול תקנות, הכרזה על בטלותן או מתן צו להתקין תקנות...".

סעיף 1 לתוספת הראשונה, בה מנויים העניינים בהם ידון בית המשפט לעניינים מנהליים, כאמור בסעיף (1)5 הנ"ל, קובע את סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים לדון ב"ענייני ארנונה לפי כל דין, למעט החלטות שר הפנים, שר האוצר או שניהם יחד".

המשיבה טענה כי הסמכות העניינית לדון בתביעה דנן נתונה לבג"צ, וזאת בשל העובדה שהיא טומנת בחובה גם טענה כנגד החלטת השרים, אשר אישרו בשנת 2000 את תעריפי הארנונה שקבעה העיריה.

14. ספק בעיני אם ניתן לומר שהשרים אישרו בשנת 2000 את התעריף החורג מחוק ההסדרים ותקנותיו. מעיון בנוסח אישור השרים (נספח ה' לתגובה), כמו גם במכתבו של ראש העיריה לשרים (נספח ד' לתגובה) - לא ניתן ללמוד אם השרים היו מודעים לכך שהתעריפים שקבעה העיריה בגין 100 המ"ר הראשונים של נכסים בסיווג "תעשייה" חורגים מן התעריף המירבי שהיה קבוע בחוק. במכתבו לשר האוצר ולשר הפנים מתייחס ראש העיר לצורך בשינויים מבניים ומהותיים בצו הארנונה, ואין בו מילה על כך שהתעריף שקבעה העיריה ל-100 המ"ר הראשונים חורג בלמעלה מ-20% מן התעריף המירבי המותר בחוק. גם מן התצהיר שצורף לתשובת הנתבעת לא נראה כי מאן דהוא בעיריה טרח להסב תשומת ליבם של השרים לעניין זה. בנסיבות אלו, ספק בעיני אם ניתן לראות באישור התעריף כולו כ"החלטה" של השרים לאשר את החריגה נשוא תובענה זו לפי תקנה 9 לתקנות ההסדרים, אף שהגדרת "החלטה של רשות" בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים כוללת גם מחדל. זאת ועוד, כפי שיובהר להלן לא נראה שהשרים היו מוסמכים כלל לאשר חריגה מעבר לתעריף המירבי הקבוע בתקנות ההסדרים (ראה סעיף 27 לקמ). אולם לא על נקודה זו יש לבסס את סמכותו של בית משפט זה לדון בתובענה.

15. המשיבה סומכת את טענתה לעניין היעדר הסמכות העניינית על סעיף (1)5 לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים ועל סעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק זה. סעיפים אלו מתייחסים לעתירה נגד החלטה של רשות בענייני ארנונה, למעט החלטות שרים. אולם, התובענה דנא איננה עתירה שהוגשה מכוח סעיף (1)5 לחוק הנ"ל, אלא תובענה ייצוגית מנהלית שהוגשה מכוח סעיף (3)5 לחוק זה. סעיף 2 לתוספת השלישית לחוק מאפשר הגשת תובענה מנהלית ייצוגית לפי סעיף (2)5(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, קרי: **"בקשה לאישור נגד רשות שעילתה החלטה של הרשות והסעד המבוקש בה הוא פיצויים או השבה, לרבות השבת סכומים שגבתה הרשות כמס, אגרה או תשלום חובה אחר"**; סעיף (2)5(ב) הנ"ל קובע כי תובענה ייצוגית שכזו תוגש לבית משפט לעניינים מנהליים. סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות מאפשר הגשת תובענה ייצוגית בכל עניין שבתוספת השנייה, כאשר סעיף 11 לתוספת השנייה מתייחס ל"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר". בתובענה השבה ייצוגית מעין זו, המוגשת נגד "רשות" שגבתה תשלום חובה שלא כדין, אין קיימת ההגבלה שבסעיף (1)5 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, או זו שבסעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק זה, המונעת מבית המשפט לדון בהחלטות שרים בענייני ארנונה. המונח "רשות" הנזכר בסעיף (2)5(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, כולל כל רשות מרשויות המדינה וכן גופים ואנשים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, ואין היא מוגבלת להחלטות רשות מקומית (ראה ההגדרה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים). לכן, כאשר בתביעת השבה ייצוגית עסקינן - אין כל מניעה לדון בשאלת החוקיות של מס או תשלום חובה אחר שהוטל, גם אם מקורו בהחלטת שר.

16. המסקנה אליה הגעתי דלעיל, נובעת גם מכך שהדיון בתוקפם של צווי הארנונה שאושרו על-ידי השרים נעשה, אם בכלל, על דרך של "תקיפה עקיפה", ולא באמצעות "תקיפה ישירה". בבג"צ 4381/97 מיזליק נ' נעשה,

הועדה המקומית לתכנון ולבניה, פתח תקוה, פ"ד נא (5) 385, נדונה שאלת תוקפה של תוכנית מתאר מקומית, אשר אושרה על ידי שר הפנים. העותרים טענו כי בשל אישור התוכנית על ידי שר הפנים, הסמכות לדון בעתירה הינה לבג"צ. כבוד השופט י' זמיר דחה את הטענה ופסק כי דרך המלך במקרה מעין זה היא לפנות לבית המשפט המחוזי. השופט זמיר השווה בין המקרה שלפניו לבין מצב בו תוקף אדם חוק עזר שנחקק על ידי מועצת עיריה, והטעון אישור של שר הפנים. עתירה המכוונת לבטל את חוק העזר, בעילה של חריגה מסמכות בשל שיקולים זרים, הינה בדרך כלל עתירה נגד מועצת העיריה ולא עתירה נגד ההחלטה של השר. לכן פסק כבוד השופט זמיר כי: **"המשיב העיקרי לעתירה כזאת היא העיריה, ולא שר הפנים, והעילה העיקרית היא פגם בהחלטת העיריה ולא פגם בהחלטת השר"**. לפיכך, הוא קבע, אין מקום להגיש העתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (פסקה 13 לפסק הדין).

כבוד השופט זמיר מתייחס אף לאפשרות שגם החלטת הועדה המקומית פגומה בשל חריגה מסמכות, וגם החלטת השר המאשרת את החלטת הועדה המקומית פגומה, שכן השר אינו מוסמך לאשר החלטה החורגת מסמכות. במקרה כזה, פסק כבוד השופט זמיר, הסמכות היא לבית המשפט המחוזי. כבוד השופט זמיר הבהיר (פסקה 14):

"כדי להוציא עתירה מגדר הסמכות של בית המשפט המחוזי צריך שהטענה העיקרית בעתירה תהיה מופנית נגד החלטת השר. לשון אחרת, צריך שהטענה הדומיננטית בעתירה, או העילה הדומיננטית בעתירה, תתייחס לפגם שנפל בהחלטת השר, להבדיל מפגם שנפל בהחלטת הועדה".

לעניין הסעד העיקרי כקובע את מסגרת הסמכות, הן בטרם נחקק חוק בתי משפט מנהליים והן לאחר מכן, ראה גם: רע"א 483/88 **מפעלים פטרוכימיים בע"מ נ' מדינת ישראל אגף המכס והבלו**, פ"ד מד(3) 812, פסקאות 6-7 לפסק דינו של כבוד השופט ש' לוי, הנוגעת לסמכות בית-המשפט המחוזי לדון בתביעת השבת מס קנייה בטענה שנגבה מתוך שיקולים זרים; רע"א 7852/05 **חברת פרטנר תקשורת בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד התקשורת**, תק-על(1)2009 3645, פסקה 11 לפסק דינו של כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין.

17. בעניינו, הבקשה לאישור התובענה הייצוגית תוקפת את החלטת העיריה לגבות ארנונה שלא כדין, והסעד העיקרי הוא השבת הסכומים שנגבו שלא כדין. אין בפנינו תקיפה ישירה, ולמעשה אף לא תקיפה עקיפה, של החלטת השרים לאשר את צו הארנונה, ועל כן נופלת תביעה זו לגדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים. כך נפסק בצורה ברורה בע"מ 8635/05 **עירית יבנה נ' ארנפרויד-כהן ואח'**, תק-על(2)2007 1878, פסקה 9. גם שם נטען כי בית המשפט לעניינים מנהליים אינו מוסמך לדון בחוקיות התעריף שנקבע בצו ארנונה, הואיל ואושר על-ידי שר הפנים ושר האוצר. כבוד השופטת א' חיות פסקה, בהפנותה להלכת **מייזליק הנ"ל**:

"ההליכים שבכאן עניינם בהחלטת המועצה בנושא ארנונה ולא בהחלטות עצמאיות של שר הפנים ושר האוצר בנושא זה אשר הן אלה שעל פי הוראת פרט 1 סיפא (לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים - ע.ב.) הוצאו מגדר סמכותו של בית-המשפט לעניינים מנהליים...טענות המשיבים מכוונות כנגד מעשיה או מחלטיה של המועצה ואינן תוקפות את מעשי השרים".

בפסקי הדין אליהם מפנה המשיבה תקפו העותרים את החלטות השרים תקיפה ישירה, בעוד שבעניינו, אם מתעוררת בכלל שאלת התנהלותם של השרים, הרי שמדובר בשאלה המתעוררת אגב הדיון בחובתה של העיריה להשיב כספים שגבתה ביתר, שהיא היא השאלה העיקרית שלפני.

המשיבה מודעת לכך כי בג"צ אינו יכול לדון בתובענה ייצוגית נגד רשות. מכאן, שאם נקבל טענת המשיבה, לפיה הסמכות לדון בטענות נגד החלטת רשות שאושרו על ידי השרים הינה לבג"צ בלבד, יצא כי למעשה אין שום בית משפט המוסמך לדון בתביעת השבה ייצוגית נגד רשות מקומית בגין גביית ארנונה שלא כדין, בכל מקרה בו צווי הארנונה של אותה רשות קיבלו את אישור השרים. תוצאה שכזו, אליה שואפת העיריה, עומדת בניגוד ברור לקביעת המחוקק שבסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות ובסעיף 5(3) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים. לכן, יש לקבוע כי גם טענתה המקדמית של העיריה בעניין הסמכות העניינית חסרת בסיס.

2. תחולת סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות

18. טענתה המקדמית העיקרית של המשיבה נסמכת על סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, הקובע כהאי לישנא:

"(א) הוגשה בקשה לאישור בתביעה כמפורט בפרט 11 בתוספת השניה (בחוק זה - תביעת השבה נגד רשות), לא ידון בה בית המשפט אלא לאחר שחלפה תקופה של 90 ימים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לאישור ובית המשפט רשאי להאריך תקופה זו מטעמים שיירשמו (בסעיף זה - המועד הקובע).
(ב) בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם הרשות הודיעה כי תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע".

הבקשה לאישור התובענה הייצוגית בתיק זה הוגשה ביום 18.5.06, וההודעה של המשיבה בעניין תחולתו של סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות ניתנה ביום 15.1.07, בעקבות אישור השרים לשינוי תעריפי ארנונה שניתן ביום 13.12.06. אישור זה מתייחס גם לארנונה שנגבתה בשנת 2006, ותחולתו רטרואקטיבית החל ביום 1.1.06. כאמור לעיל, התעריף החדש שאושר על ידי השרים לשנת 2006, להבדיל מן התעריף לפי צווי הארנונה לשנים 2004-2005, תואם את התעריף המירבי הקבוע בתקנות ההסדרים. לכן טוענת המשיבה כי יש לראותה כמי ש"חדלה מהגביה כאמור (קרי: הגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור - ע.ב.). לכל המאוחר במועד הקובע", במובן סעיף 9 לחוק. לא יכולה להיות מחלוקת על כך שהמשיבה לא הודיעה על הפסקת הגביה הלא-חוקית, על פי הנטען, בתוך 90 יום מן המועד בו הוגשה הבקשה, וגם לא הוגשה בקשה להאריך תקופה זו. כך גם אין מחלוקת שהמשיבה המשיכה לגבות ארנונה על פי צווי הארנונה במתכונתם הישנה, קרי: לפי התעריף שבשלו הוגשה בקשת האישור, במהלך כל שנת 2006 (ראה סעיף 49 לתגובת המשיבה, המפרט את דרך חישוב הארנונה שנגבתה מהמבקשת בשנת 2006). רק בתחילת שנת 2007, בעקבות אישור השרים, ערכה העיריה חישוב מעודכן לכל נכס לשנת 2006, בהתאם לצו המתוקן. מכאן שבפועל היא לא חדלה מן הגביה הבלתי-חוקית, לכאורה, בתוך 90 יום מיום הגשת הבקשה לאישור, שהוא המועד הקובע.

19. המבקשת העלתה בתגובתה להודעת העיריה לפי סעיף 9 טענות למכביר, אשר חלקן - אין בהן כדי להועיל לה. כך, הטענה כי הפניה לשרים נעשתה במסגרת רפורמה כללית בצו הארנונה, ולא נועדה אך ורק לתיקון הגביה הפסולה, אין עימה דבר. גם הטענה כי העיריה לא היתה חייבת לעשות שימוש בסעיף 9, שכן השימוש בו הינו עניין שבשיקול דעת, לאו טענה היא. גם אם לרשות יש שיקול דעת אם לעשות שימוש בסעיף 9, הרי ברגע שבחרה לעשות שימוש בסעיף, ובית המשפט מצא כי התקיימו התנאים הקבועים בסעיף - "לא יאשר" בית המשפט את התובענה נגדה, כקבוע בסעיף 9.

כך גם יש לדחות את טענת המבקשת כי הגביה הבלתי-חוקית לא פסקה גם לאחר תיקון הצו בשנת 2006. טענה זו נסמכת על העובדה שהצו החדש הגדיל את חיוב הארנונה הכולל שהושת על הנכסים נשוא התביעה. המבקשת, למשל, שילמה בשנת 2006 ארנונה בסך 73,683 ₪, ובעקבות העדכון שנעשה בתחילת שנת 2007, בעקבות אישור השרים לצו החדש לשנת 2006, היא חויבה בסך של 78,462 ₪ (סעיף 51 לתגובת המשיבה). אולם, הצו החדש תיקן את אי-החוקיות הנטענת בבקשת האישור, ועל כך אין מחלוקת: התעריף שנקבע לפי הצו המתוקן לשנת 2006 ל-200 200 המ"ר הראשוניים הוא 129.56 ₪, וזאת בהתאם לתעריף המירבי של תקנות ההסדרים כשהוא מעודכן. אם יש למבקשת טענות לגבי סכום החיוב הכולל לפי הצו המתוקן, עליה להביאן להכרעה בהליך אחר (ראה סעיף 4 לעיל, פסקה אחרונה). לכן יש לדחות את טענת המבקשת כי "לא מדובר במקרה מובהק של חדילת גבייה", רק משום שעל פי הצו החדש עלה שיעור הארנונה בחישוב כולל, כאשר ברור שהגבייה נשוא התביעה פסקה לאור הצו החדש. כך עולה מעדותו של נציג העיריה מר איציק חן, שלא נסתרה, והלה התייחס בעדותו לחישוב המעודכן של המבקשת לשנת 2006 (עמ' 3, 5, 10, 14-15, וכן ראה תצהירו של חן בסעיפים 21-31 לתגובת העיריה, ונספח לד' לתגובה).

עוד טוענת המבקשת כי גם אם נקבל את גישתה של העיריה לפיה יש לראות את הגביה הפסולה כאילו פסקה עוד ביום 1.1.06 (המועד בו נכנס אישור השרים לתוקף באופן רטרואקטיבי), הרי שהפסקת הגביה נעשתה ללא קשר להגשת הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, ובנסיבות אלה אין תחולה לסעיף 9. המבקשת מבססת טענתה זו על החלטה של כבוד השופט נ' ישעיה, בת"מ (ת"א) 122/06 מדינת ישראל נ' לוי, תק-מח 2007 (2) 5877. המשיבה, מנגד, מפנה למספר פסקי דין מהם עולה כי גם אם חדלה הרשות מהגביה טרם הגשת התובענה, ולא בעקבות

הגשתה, יש לדחות את הבקשה לאישורה כייצוגית (ת.מ. (ת"א) 109/06 **בן ישי נ' עירית לוד**, תק-מח 2006 (4) ות.מ. (ת"א) 112/06 **אלבז נ' עירית חולון**, תק-מח 2007 (2) 8944). אכן, אינני רואה איזו הצדקה ישנה להחמיר דווקא עם רשות אשר הפסיקה מיוזמתה את הגביה הפסולה, עוד בטרם הוגשה הבקשה לאישור התובענה. כוונת סעיף 9 לחוק ברורה: למנוע הגשת תביעת השבה נגד רשות בשל גביית מס בלתי חוקית שחדלה, ובלבד שהדבר אירע לכל המאוחר בתוך 90 יום ממועד הגשת הבקשה. בסעיף 9 נאמר: **"חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע"**. גביה כאמור שנפסקה עוד בטרם הוגשה התובענה - אף היא גביה שחדלה לכל המאוחר במועד הקובע. מכל מקום, אין צורך להכריע בסוגיה זו, שכן בענייננו הגעתי למסקנה שהגביה הבלתי-חוקית הנטענת לא פסקה במועד הקובע - לא ביום 1.1.06, וגם לא 90 יום לאחר הגשת הבקשה לאישור.

20. הבקשה לאישור הוגשה ביום 18.5.06, ופירושו של דבר כי 90 הימים האמורים חלפו ביום 06.18.8. העיריה איננה מכחישה כי במועד זה טרם שונה צו הארנונה נשוא התובענה, וכי היא לא חדלה במועד זה מגביית הארנונה בהתאם לצו הישן במהלך שנת 2006. אלא שלטענתה יש לראותה כמי שחדלה מן הגביה עוד ביום 1.1.06, מכיוון שתחולתו של אישור השרים מיום 13.12.06 הינה רטרואקטיבית לתחילת שנת 2006. בנסיבות אלו, לטענת העיריה, לא היה צורך להגיש בקשה להארכת המועד הקובע, כפי שמאפשר סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. העיריה אף טוענת כי לא היתה יכולה להפסיק את הגביה שבשלה הוגשה בקשת האישור בתוך 90 הימים האמורים, מכיוון שהיה עליה להמתין לאישורם של השרים לשינוי הצו, כאמור בתקנה 9 לתקנות ההסדרים. העיריה מדגישה כי ההחלטה על שינוי צו הארנונה לשנת 2006, שנועדה להפחית את שיעור הארנונה ל-100 המ"ר הראשונים לסכום המירבי שניתן היה לגבות על פי חוק ההסדרים ותקנותיו, התקבלה בישיבת המועצה עוד ביום 27.11.05 (נספח ג' להודעה על סעיף 9), והודעה על כך נשלחה לנישומים בתחילת שנת 2006 (נספח ה'). אלא שכל עוד לא התקבל אישור השרים לתעריפים החדשים, קרי: עד יום 13.12.06, לא ניתן היה לגבות ארנונה על פי הצו החדש. לכן גבתה העיריה בפועל ארנונה בשנת 2006 על פי צו המיסים לשנים 2004-2005, שלגביו נטען כי חרג מן הסכום המירבי שניתן היה לגבות לפי חוק ההסדרים ותקנותיו.

21. מקבל אני את טענתה של המבקשת, כי אין לראות את העיריה כמי שחדלה מן הגביה האסורה בתוך 90 יום ממועד הגשת הבקשה. אין בידי לקבל את עמדת המשיבה בעניין תחולתו של סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות בנסיבות המקרה דנא. הרעיון העומד מאחורי סעיף 9 לחוק נעוץ בכלל של **"מודה ועוזב ירוחם"**, כפי שעולה מדברי ח"כ רשף חן שהציג בפני הכנסת בישיבת יום 1.3.06, בשם וועדת חוקה, חוק ומשפט, את הצעת החוק הסופית בקריאה שניה ושלישית. מן הדיון שהתנהל בכנסת בעניין זה ניתן להיווכח כי היו חברי כנסת שסברו כי ניתנת לרשות פריבילגיה שאיננה ראויה. אולם בסופו של דבר אושר סעיף 9, ומדברי הכנסת ברור שהחשש היה לפגיעה ברשויות הציבוריות, הפועלות במסגרת תקציבית ברורה למטרות הכלל, שמא תעמודנה הן בפני חובת השבה של סכומים גבוהים בגין טעויות שעשו (ראה גם: ת.מ. (ת"א) 138/07 **זרון עופר נ' רשות המסים**, תק-מח 2008 (1) 2197, פסקה 11 להחלטת כבוד השופטת ר' רונן).

סבורני כי על מנת ליהנות מזכות היתר המוקנית לרשות לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, עליה לקיים בדקדוק את דרישות הסעיף. די בכך שחוק תובענות ייצוגיות מאפשר לרשות לחמוק מן התוצאות של תובענה ייצוגית בגין מס שנגבה שלא כדין, ואף מגביל את תקופת ההתיישנות בתובענה שכזו למשך שנתיים ימים. אין להוסיף על הגבלות אלו מעבר למה שקבע המחוקק, משום שהתוצאה הבלתי-צודקת תהיה שאזרחים לא יוכלו לתבוע בצורה יעילה כספים שנגבו על-ידי הרשות שלא כדין. הברירה של הגשת תובענות אישיות נגד הרשות - איננה ברירה מעשית מבחינת רוב הנישומים, ולשם כך נועד מכשיר התובענה הייצוגית. מקובלת עלי עמדתה של כב' השופטת ר' רונן בת.מ. (ת"א) 134/07 **חצובי נ' עירית רחובות**, תק-מח 2007 (4) 13808, אשר פסקה לגבי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות כדלקמן:

"בהיותו של סעיף זה סעיף חריג, המקנה זכות מיוחדת לרשות, יש מקום לדקדק ביישום הוראותיו. הסעיף קובע, כאמור, פרק זמן שעד אליו על הרשות להודיע על חדילה מהגביה, וכן

**הוא קובע כי הרשות צריכה להודיע על חדילה מהגבייה 'שבשלה הוגשה הבקשה לאישור'.
... לטעמי, יש לפרש את הוראת החוק באופן שהרשות צריכה להודיע על חדילה מוחלטת
מהגבייה שהיא נושא בקשת האישור...".**

במקרה דנא, היה על העירייה להודיע על הפסקת הגבייה הלא-חוקית, על-פי הנתען, וגם להפסיקה בפועל, בתוך 90 יום מן המועד הקובע, ולמצער להגיש בקשה להארכת המועד הקובע. היא לא עשתה כן. נטל הראיה בעניין הוכחת קיומם של יסודות סעיף 9 מוטל על הרשות (ראה עניין **דורון עופר נ' רשות המסים** הנ"ל, פסקה 12 להחלטת כבוד השופטת ר' רונן). אינני רואה הצדקה להרחבת תחולתו של סעיף 9 גם למקרים בהם הרשות לא הפסיקה את הגבייה במסגרת 90 הימים האמורים, אלא שבדיעבד, נוכח תחולתו הרטרואקטיבית של אישור השרים, היא טוענת כי יש לראות את הגבייה כאילו הופסקה במועד. מה שהעירייה טוענת הוא, שהיא רשאית ליהנות מהגנת סעיף 9 לחוק גם אם לא חדלה מן הגבייה הבלתי-חוקית בתוך 90 יום, כאשר היא מחליטה לערוך מחדש **רטרואקטיבית** את חשבון המס לאחר שחלפה התקופה הקבועה בסעיף 9 למתן ההודעה והפסקת הגבייה שבשלה הוגשה הבקשה. פרשנות זו איננה מתיישבת עם לשונו החד-משמעית של סעיף 9 לחוק, אשר דורש הוכחה על כך שהרשות חדלה מהגבייה **"לכל המאוחר במועד הקובע"**. הוראת חוק זו ברורה לחלוטין, ואין סיבה שהרשות לא תקיים אותה ככתבה וכלשונה אם היא מעוניינת ליהנות מהפריבילגיה שמקנה לה סעיף 9.

22. משהבינה העירייה כי היא גובה מן הנישומים סכום שאינו עולה בקנה אחד עם התעריף המירבי הקבוע בחוק, לפחות על-פי הנתען כנגדה, היה עליה לחדול מן הגבייה האסורה לאלתר, אם רצתה להסתמך על סעיף 9 לחוק. ניסיונה להאחז בצורך לקבל את אישור השרים לשינוי התעריף - איננו אלא התחכמות משפטית ריקה מתוכן. איש לא חייב את העירייה לגבות בשנת 2006 ארנונה בשיעור הקבוע בצו הארנונה שלה, כאשר עלתה הטענה שהתעריף הנקוב בצו ל- 100 המ"ר הראשונים (155.94 ש"ח למ"ר בשנה) חורג מן התעריף הקבוע בתקנות (125.70 ₪ למ"ר בשנה), וכאשר העירייה הודתה, בעקבות השגה שהוגשה בעניין, כי התעריף שבצו חורג מן התקנות, ואף בבקשה לאישור הצו המתוקן לשנת 2006 הודתה בכך (ראה סעיף 27 לקמנ). יתר על כן: העירייה עצמה טוענת כי למרות שלפי צו הארנונה לשנת 2004-2005 היתה היא זכאית לגבות ארנונה בשיעור של 155.94 ₪ למ"ר בשנה בגין 100 המ"ר הראשונים של נכס בסיווג "תעשייה", הרי שבפועל גבתה היא ארנונה בגין נכסים ששטחם אינו עולה על 100 מ"ר לפי השיעור המירבי הנקוב בתקנות ההסדרים (125.70 ₪ למ"ר בשנה). כך היא גם טוענת כי נמנעה מלגבות את השיעור הקבוע בצו הארנונה לגבי נכסי תעשייה ששטחם נע בין 101 מ"ר ל- 154 מ"ר (ראה סעיפים 28 ו- 40 לקמנ). אם כך הוא הדבר, היתה העירייה יכולה בהחלט להימנע מגביית ארנונה לפי התעריף השנוי במחלוקת של 155.94 ₪ למ"ר בשנה, גם בגין 100 המ"ר הראשונים של נכסים בשטח גדול יותר מ- 154 מ"ר (כמו הנכס של המבקשת). העירייה נמנעה מלעשות כן, דחתה את ההשגה שהגישה המבקשת בעניין והמשיכה לגבות במשך כל שנת 2006 ארנונה בגין 100 המ"ר הראשונים של הנכסים נשוא הבקשה בשיעור של 155.94 ₪ למ"ר בשנה - הגם שהיא עצמה החליטה עוד בסוף שנת 2005 לבקש מן השרים לאשר צו מתוקן המפחית את שיעור הארנונה בגין 100 המ"ר הראשונים (ומעבר לכך) לתעריף הנקוב בתקנות ההסדרים (125.70 ₪ למ"ר).

23. הטענה כי אישורם של השרים נדרש גם לשם הפסקת או תיקון גבייה בלתי-חוקית של ארנונה, ולשם התאמתה להוראות החוק - איננה עולה בקנה אחד עם תכליתם של "חוקי ההקפאה" ועם הלכה הפסוקה. מטרתם של "חוקי ההקפאה" היתה לרסן את הרשויות ולהגביל את האפשרות להעלות את תעריפי הארנונה בכל פעם שאזלו תקציביה של הרשות והיא נזקקה למקורות מימון נוספים (ראה: ע"א 5746/91 **החברה לכבלים ולחוטיות חשמל נ' המועצה המקומית בית שאן**, פ"ד (3) 876 פסקה 3; ע"א 8588/00 **עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ**, פ"ד (3) 337; ע"מ 8635/05 **עיריית יבנה נ' ארנפרוינד-כהן**, תק-על 2007(2) 1878 (פסקה 10); ע"מ 3874/02 **עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ"י תעשיות (1995) בע"מ**, פ"ד (5) 877, דברי כבוד השופט א' ריבלין בפסקה 7; ע"מ 1214/06 **המועצה האזורית דרום השרון נ' מחצבות חצף ואבן טייבה בע"מ**, תק-על 2008 (1) 216; לסקירת "חוקי ההקפאה" ומטרתם ראה פסק דיני בת.א. 1664/00 **מולטיליין סרוויס אינטרנשיונל בע"מ נ' המועצה המקומית גבעת שמואל**, תק-מח 2007(3) 12402).

אכן, בע"מ 1242/05 **אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה**, תק-על 2008(4) 1900, פסקה כבוד השופטת מ' נאור כי סעיף 9 לחוק ההסדרים אוסר לא רק העלאת תעריפי ארנונה ללא אישור השרים, אלא גם

הפחתתם ללא אישור כזה: "דיני ההקפאה" כשם כן הם. הם 'הקפאו' את התעריפים הן מבחינת האפשרות להעלות תעריפים והן מבחינת האפשרות להפחית תעריפים, ללא אישור השרים" (פסקאות 8, 10). מטרתם של "דיני ההקפאה" הייתה כפולה: מניעת העלאת תעריפים במסגרת המאבק באינפלציה, אך גם מניעת גרעונות מהרשויות המקומיות כתוצאה מהפחתה לא ראויה של הארנונה (פסקה 14). לשם כך נדרש אישור השרים גם למניעת הפחתת הארנונה, שהיא מקור הכנסה עיקרי של הרשות, מחשש שהדבר יפגע בתקציב הרשות (פסקאות 18-19, 21, 23). אולם, כפי שמציינת כבוד השופטת מ' נאור בפסק הדין, השאלה שנדונה באותו עניין היא האם "כדי להטיל ארנונה שלא על פי הכללים נדרשת הרשות המקומית לאישור השרים" (פסקה 10). בעניין זה אכן נפסק כי על מנת להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים שבתקנות, זקוקה הרשות המקומית לאישור השרים - זאת בין אם בכוונתה להעלות התעריף ובין אם בכוונתה להפחיתו (ראה: בג"צ 7712/04 וינברג נ' עירית תל-אביב-יפו, תק-על 2006(3) 438, פסקאות 7 ו-10 לפסק דינה של כבוד השופטת מ' נאור). אין בכך כדי ללמד על כך שהרשות זקוקה לאישור השרים כדי לתקן מצב בו היא גובה ארנונה בניגוד לכללים. מעולם לא נקבע כי כאשר הרשות שגתה וחרגה מן התעריף המירבי המותר, עליה להוסיף ולדבוק בתעריף האסור, עד שיתקבל אישור השרים לשינוי התעריף. נהפוך הוא: הפסיקה הדגישה כי אין מניעה לרשות לתקן טעות שעשתה בשנת מס קודמת, גם אם הדבר מביא להעלאה בפועל של שיעור הארנונה, בניגוד, לכאורה, ל"חוקי ההקפאה".

בעניין מחצבות חצ'ל, הבהיר כבוד השופט י' אלון (פסקה 7):

"...התאמת צו הארנונה של המועצה לתקנות ההסדרים אינה מהווה שינוי סיווג אסור. אדרבא, על המועצה היתה מוטלת החובה מכח תקנות הארנונה לעשות כן, ולתקן בכך את טעויותיה בשנים הקודמות בהן קבעה את חיובי הארנונה שלא כדין וכנדרש ממנה".

כך גם נפסק בעניין החברה לכבלים הנ"ל (פסקה 3), כי "חוקי ההקפאה" אינם מונעים מן העיריה לשנות את תעריף הארנונה הקודם שנקבע מתוך טעות לגבי הסכום שניתן היה לגבות כדין (ראה גם פסק דינו של כב' השופט א' גרוניס בע"ש (ב"ש) אגד בע"מ נ' עירית דימונה, פס"מ נג(2) 309, 319-321). בית המשפט העליון הבהיר כי אין חריגה מחוקי ההקפאה כאשר אין העלאה של שיעור הארנונה, אלא תיקון של הארנונה לצורך גביית הסכום שהיה צריך לגבותו על פי דין (עע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדז בע"מ, תק-על 2008(3) 2748, פסקה 11; וראה גם עניין מולטיליין הנ"ל, פסקאות 42-44). כאשר בוחנים את תעריף הארנונה לאור "חוקי ההקפאה", המבחן מתייחס לשיעור שנקבע "מעל סכום הארנונה שהגיע כדין", להבדיל מסכום הארנונה שנדרש או שולם בפועל קודם לכן (ע"א 21/87 עירית לוד נ' טלרד, פ"ד מב(1) 119, 122; ע"א 10977/03 דור אנרגיה בע"מ נ' עירית בני ברק, תק-על 2006(3) 3368, פסקה ג').

ההלכות דלעיל חלות, אולי מקל וחומר, במקרה של הפחתת הארנונה על מנת להתאימה למצב החוקי. אם אין מניעה להעלות את תעריף הארנונה כדי לגבות את הסכום שהיה צריך להיגבות על פי דין - אין גם מניעה להפחית את הארנונה למטרה זו. לכן אין לקבל את טענת המשיבה, כי הרשות מנועה מלהפסיק ולגבות ביוזמתה ארנונה שנגבתה שלא כדין, כל עוד לא התקבל לכך אישור השרים. טענה מעין זו אכן נדחתה בבש"א (ת"א) 31160/06 עירית חולון נ' אתי משטא, תק-מח 2008(2) 1685. באותו מקרה הוגשה בקשה על-ידי עירית חולון להארכת המועד הקובע להפסקת הגביה לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. העיריה הודיעה כי בכוונתה לחדול בעתיד מן הגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור, אך טענה כי עליה להמתין לשם כך לאישור השרים. כבוד השופטת ש' גדות

דחתה את הבקשה להארכת מועד, וקבעה כי הפסקת הגבייה האסורה יכולה להיעשות גם ללא אישור השרים, ואל לה לעיריה להמתין עם הפסקת הגבייה לשינוי כולל של צו הארנונה, באופן שיאפשר לה לאזן את תקציבה. כבוד השופטת גדות פסקה:

"הצורך להתגבר על חיסרון תקציבי איננו נימוק ראוי לכך שהפסקת הגבייה (אשר נטענת להיות בלתי חוקית), תיעשה דווקא במסגרת צו הארנונה. אי לכך גם פניית הנתבעת לשרים לאישור צו הארנונה אינה מהווה נימוק להארכת מועד להפסקת הגבייה לפי סעיף 9 לחוק, עד לאישורו של הצו... אשר על כן, לא מצאתי לקבל את טיעוני הנתבעת לפיהם לא יכולה הייתה לחדול מהגבייה כבר במועד הגשת הבקשה להארכת מועד או בסמוך לו, וכי היה עליה להמתין משך ששה חודשים עד לאישורו של הצו... סעיף 9 לחוק מקנה לרשות זכות יתר, אשר אינה מוקנית לנתבעים אחרים, לפיה תוכל להימנע מהסיכון בתובענה, לרבות מהשבת סכומי גביית יתר בעבר, אם תודיע על הפסקת הגבייה ואכן תפסיק את הגבייה, ביחס לעתיד. לפיכך, השימוש בסעיף 9 לחוק, ראוי שיעשה בזהירות ובמשורה".

אין לי אלא להצטרף לדברים אלו.

24. מכל האמור לעיל מתבקשת המסקנה שהעיריה היתה רשאית – ואף חייבת אם יסתבר כי הגביה נשוא הבקשה היתה בלתי-חוקית – להפסיק את הגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור, בלא כל צורך להמתין לאישור השרים לתיקון צו הארנונה. אין מדובר בעניין טכני. נראה כי העיריה נמנעה מליתן במועד הקבוע בחוק הודעה לפי סעיף 9 לחוק משום שהייתה מעוניינת ליהנות מכל העולמות. היא רצתה להמשיך בגביית הארנונה על-פי הצו הישן, חרף הטענה בדבר אי-חוקיותה, כל עוד לא אושר התעריף החדש המאפשר לה לתקן את אי-החוקיות בצו הישן מבלי להפחית את שיעור הארנונה הכולל המשולם בגין הנכס. אכן, הצו המתוקן הפחית את שיעור הארנונה בגין 100 המ"ר הראשונים לסכום המירבי המותר, אך במקביל העלה את שיעור הארנונה הכולל לגבי נכסים רבים (ראה סעיפים 3 ו-4 לעיל). זאת ועוד, לו הייתה העיריה מעוניינת באמת ובתמים להפסיק את הגביה במסגרת סעיף 9 לחוק, הייתה יכולה לפנות לבית-המשפט בבקשה להארכת מועד לפי סעיף 9, ולהסביר שהיא ממתנה לאישור השרים. סביר להניח שבקשה זו היתה מתקבלת, לו היתה העיריה מודיעה כי תחדל מן הגביה הבלתי-חוקית אם לא יאושר צו הארנונה המתוקן על ידי השרים.

אך העיריה לא עשתה כן. היא המשיכה לגבות במשך כל שנת 2006 את הארנונה לפי התעריף הבלתי-חוקי, על-פי הנטען, גם כאשר הודתה בדברי ההסבר לצו הארנונה משנת 2006 שגביה זו חורגת מן המותר לפי תקנות ההסדרים. בכך שונה מקרה זה באופן תהומי ממקרים אחרים, בהם נדחתה בקשה לאישור תובענה ייצוגית כאשר העיריה חדלה מן הגביה הבלתי-חוקית עוד טרם הגשת הבקשה (ראה עניין **בן ישי הנ"ל**, וכן ת.מ. (ת"א) 112/06 **אלבז נ' עירית חולון**, תק-מח 2007(2) 8944, כבוד השופט ד"ר ע' מודריק; והשווה דעתו השונה של כב' השופט נ' ישעיה בעניין **לוי הנ"ל**). בעניין **בן ישי הנ"ל** סברה כבוד השופטת ד"ר ד' פלפל כי סעיף 9 לחוק דורש קשר סיבתי בין הגשת התביעה הייצוגית לבין הפסקת הגביה, במובן זה שהרשות צריכה להכיר בצדקת טענותיו של האזרח ולהיעתר להן, על מנת שתהיה חסינה מתביעה. אינני משוכנע שזו אכן דרישת סעיף 9 לחוק. אך במקרה דנא טוענת העיריה כי שינוי צו הארנונה לא היה קשור כלל להגשת התביעה, והא ראייה: מועצת העיריה החליטה על השינוי עוד ביום 27.11.05 (נספח ד' לתשובה).

סעיף 9 נועד להעניק לרשות זכות יתר, כאשר היא מודה בגביה הבלתי-חוקית ומפסיקה אותה בתוך 90 יום. אין להתיר לעיריה להסתמך על סעיף 9 לחוק כאשר היא עומדת על טענתה (גם עתה) כי גביית הארנונה נשוא הבקשה היתה חוקית, והיא אף לא חדלה ממנה במועד הקובע. העובדה שהעיריה ערכה בשנת 2007 חישוב מעודכן לשנת 2006, איננה מספיקה על מנת לעמוד בדרישות הברורות של סעיף 9 לחוק. ודוק: אמנם קבעתי כי נישומים ששילמו ארנונה בשנת 2006 לא יוכלו להיות חלק מן הקבוצה התובעת, שכן הצו לאותה שנה תוקן בדיעבד. אך אין זאת אומרת שלעניין סעיף 9 לחוק ניתן לומר שהעיריה חדלה מן הגביה האסורה במועד הקובע, כאשר בפועל היא המשיכה בה.

לפיכך, אני דוחה את הודעת המשיבה לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, וקובע כי העיריה לא חדלה מן הגביה נשוא התובענה בתוך 90 הימים הקבועים בחוק.

3. חוקיות צווי הארנונה לשנים 2004-2005 לאור חוקי ההקפאה: עילת התביעה

25. סעיף 9 לחוק ההסדרים קובע כי:

"(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;..."

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), תש"ס-2000, כפי שעודכנו מדי שנה, קובעות את הסכום המזערי והמירבי שרשאית הרשות לגבות, כאשר תקנה 9 מתירה לרשות להטיל ארנונה שלא כאמור בתקנות, בכפוף לקבלת אישור השרים, ובסכום שלא יעלה על הסכום המירבי המותר (ראה גם סעיף 27 לקמ"ו).

הוראות אלו מהוות למעשה את המסגרת שבד' אמותיה רשאית הרשות המקומית לפעול, ואשר רק בהתאם לה רשאית הרשות להתקין את צווי המיסים מטעמה (ראה ה"פ (חיי) 365/99 מקורות חברת מים בע"מ נ' עירית קרית אתא, תק-מח 2002 (3) 31374). כפי שהבהירה כבוד השופטת מ' נאור בעניין מצפור נוף האגם הנ"ל, בהתייחסה לחוק ההסדרים (פסקה 10): "על פי חוק רשות מקומית חייבת לקבוע את סכומי הארנונה על פי הכללים שבתקנות. כדי להטיל ארנונה שלא על פי הכללים נדרשת הרשות המקומית לאישור השרים".

26. אין מחלוקת כי המשיבה גבתה בשנים 2004-2005 מן המבקשת ומבעלי נכסים אחרים בסיווג "תעשייה" (ששטחם עולה על 100 מ"ר - ראה לקמ"ו) ארנונה בסכום העולה על התעריף המירבי הקבוע בתקנות ההסדרים, וזאת בגין 100 המ"ר הראשונים של הנכסים שבחזקתם. אך העיריה סבורה כי המבקשת לא הוכיחה קיומה של עילת תביעה, שכן אף כי תעריפי הארנונה ל-100 המ"ר הראשונים היו גבוהים מן התעריף המירבי המותר, הרי שהתעריפים בגין יתרת השטח, כפי שנקבעו בצו הארנונה של המשיבה, היו נמוכים במידה ניכרת מן התעריף המירבי הקבוע בחוק ההסדרים ותקנותיו, כך שבממוצע התעריף לכל מ"ר מהנכס היה נמוך מהתעריף המירבי שבחוק. התעריף לשטח של 101-500 מ"ר היה 69.48 ₪ למ"ר בשנה, והוא נמוך בכ- 45% מן התעריף המירבי שניתן היה לקבוע בצו לפי חוק ההסדרים ותקנותיו (125.70 ₪ לכל מ"ר בשנה). התעריף לשטח העולה על 501 מ"ר היה 61.49 ש"ח למ"ר בשנה, והוא נמוך בכ- 51% מן התעריף המירבי הקבוע בחוק. העיריה סבורה כי די בכך שבממוצע לכל מ"ר שילמו מחזיקי נכסים בסיווג "תעשייה", ששטחם עולה על 100 מ"ר, סכום שהוא נמוך מן התעריף המירבי שהיה מותר לעיריה לקבוע בצו הארנונה שלה בהתאם לחוק - כדי לשלול קיומה של עילת תביעה אישית או קבוצתית נגדה.

הנה כי כן, העיריה טוענת כי היא הייתה זכאית לגבות מן הנישומים בסיווג "תעשייה" ארנונה בגין 100 המ"ר הראשונים בשיעור העולה על התעריף המירבי שבחוק, משום שלגבי יתרת הנכס היא קבעה מדרג תעריפים גרסיבי בשיעור נמוך משמעותית מן השיעור המירבי שניתן היה לגבות לפי תקנות ההסדרים. יובהר כי תקנה 6 לתקנות אלו קובעת שיעור מירבי, מעודכן לשנת 2005, של 125.70 ₪ לגבי כל מ"ר מתוך שטח הנכס, כך שבאופן תיאורטי הייתה העיריה רשאית לגבות סכום מירבי זה לגבי כל שטח הנכס של המבקשת (957 מ"ר), לו היה הדבר מעוגן בצו הארנונה שלה (כפוף לדיני ההקפאה). במקרה זה הייתה המבקשת משלמת ארנונה בשיעור הרבה יותר גבוה מזה שנדרשה לשלם בפועל.

27. לכאורה, נראה כי יהיה קשה לקבל את טענת העיריה, אשר נועדה להצדיק את החריגה מן התעריף המירבי שנקבע בתקנות ההסדרים - חריגה שהעיריה ידעה והודתה, לכאורה, כי היתה מנוגדת לחוק. בדברי ההסבר

למועצת העירייה לגבי השינויים בצו הארנונה לשנת 2006, שהוגש לאישור השרים (נספח א' לתגובת המבקשת להודעה לפי סעיף 9 לחוק), קיימת הודאה, לפחות משתמעת, של העירייה בכך שהתעריף שקבעה איננו תואם את תקנות ההסדרים. בסעיף 3.6 לדברי ההסבר, המתייחס ל"בתי מלאכה, מפעלי תעשייה", נאמר תחת הכותרת "מצב קיים" כי: "קיימת טבלת תעריפים אחידה לבתי מלאכה ומפעלי תעשייה, כשהתעריף ל- 100 מ"ר ראשוניים גבוה מהתעריף המקסימלי המותר לשימוש תעשייה". בהמשך, תחת הכותרת "מצב מוצע", נאמר: "ביטול ההגדרה הקיימת וקביעת טבלת תעריפים אחרת התואמת את תקנות ההסדרים במשק המדינה". לאחר דברים אלו מופיעה טבלה בה נאמר כי בצו החדש תגבה העירייה בגין 150 המ"ר הראשוניים 125.70 ₪ למ"ר בשנה, וזה אכן הסכום המירבי שניתן לגבות לפי תקנות ההסדרים (בסופו של דבר אושר הצו לשנת 2006 בנוסח שונה, לפיו תגבה העירייה את הסכום המירבי הנ"ל כשהוא מעודכן (129.56 ₪) בגין 200 המ"ר הראשוניים: ראה סעיף 4 לעיל). מכאן עולה, לכאורה, כי העירייה הבינה שהתעריף שגבתה לפי הצווים לשנים 2004-2005, ושעל-פיו פעלה גם בשנת 2006, היה בלתי-חוקי. לכן הגישה המשיבה לאישור השרים צו מתוקן לשנת 2006, המפחית את התעריף ל- 100 המ"ר הראשוניים לתעריף המירבי המותר על-פי תקנות ההסדרים. כמו כן, כאשר הוגש ערר על-ידי נכס שכן לנכס של המבקשת, הודתה העירייה בטעותה והורתה לחשב מחדש את חיוב הארנונה בגין 100 המ"ר הראשוניים, לפי התעריף המירבי הקבוע בחוק (ראה סעיף 4 לעיל).

העובדה שהעירייה ביקשה לתקן את צו הארנונה ולהתאימו לתעריף המירבי שבתקנות ההסדרים, היא גם התשובה, לכאורה, לטענת העירייה כי השרים "ראו את טבלת התעריפים שהייתה נהוגה החל משנת 2000 ועד לשינויה בשנת 2006 כחוקית שכן הם נתנו את אישורם כנדרש עפ"י דין לטבלת תעריפים זו" (סעיף 40 לסיכומים). אינני יודע מה "ראו" השרים ומה לא "ראו" (ראה סעיף 14 לעיל). אך 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 מבחירה כי האישור החריג שניתן לבקש מהשרים נוגע לשינוי סיווג או לחריגה מסכום הבסיס ("הסכום שהגיע כדין" בשנת הכספים הקודמת), אך אין מדובר בחריגה מהשיעור המירבי שנקבע בתקנות. לכאורה, לו הייתה העירייה סבורה כי השרים אישרו את התעריף החריג שקבעה בצווי הארנונה לשנים 2004-2005 (155.94 ₪ למ"ר לשנה, במקום 125.70 ₪ למ"ר בשנה), לא היו הם טורחים לבקש מן השרים בצו לשנת 2006 להפחית תעריף זה על מנת להתאימו לתעריף המירבי שנקבע בתקנות ההסדרים, אלא היו מבקשים לאשר את התעריף שקבעו בצו לשנים 2004-2005.

28. זאת ועוד, המסגרת לפיה מוסמכת עירייה לגבות ארנונה מורכבת משניים: הוראות חוק ההסדרים ותקנותיו - מחד, והוראות צו הארנונה שלה - מאידך. אלו כמו אלו מגבילים את סמכותה של העירייה וקובעים את תחומיה. העירייה איננה רשאית לקבוע בצו תעריף העולה על התעריף המירבי הקבוע בתקנות ההסדרים. בה בעת, אין המשיבה רשאית לגבות ארנונה בסכומים העולים על אלו הקבועים בצו הארנונה שהיא עצמה הוציאה. לכאורה, היא איננה זכאית "לקזז" את סכום הגביה הבלתי-חוקית - על פי הנטען - כנגד סכומי ארנונה שהיא הייתה רשאית, באופן תיאורטי, לגבות בגין יתרת הנכס לו הייתה קובעת בצו הארנונה שלה בגין יתרת הנכס תעריפים גבוהים יותר (שהם עדיין נמוכים מן התעריף המירבי הקבוע בתקנות). העירייה הייתה רשאית לגבות ארנונה בגין 100 המ"ר הראשוניים של הנכס (כמו גם לגבי יתרת הנכס) רק לפי התעריף המירבי הקבוע בחוק ההסדרים ותקנותיו; ואילו לגבי יתרת הנכס הייתה היא מחויבת, לכאורה, לגבות ארנונה רק על-פי צו הארנונה שלה, ולא מעבר לכך. לכאורה, אין די בכך שלפי התעריף המירבי הייתה העירייה רשאית לגבות בגין יתרת הנכס סכום גבוה יותר, שכן היא מחויבת גם לאמור בצו הארנונה שהוצא על ידה ואושר על-ידי השרים. התעריף המירבי הקבוע בחוק ההסדרים כשמו כן הוא: תעריף מירבי. אין מדובר בתעריף אחד ויחיד שרק אותו ניתן לקבוע. אם בחרה הרשות לקבוע בצו הארנונה הנוגע לחלק מן הנכס תעריף שהוא נמוך מן התעריף המירבי - אין היא יכולה להשתמש בכך כדי להצדיק גביה החורגת מן התעריף המירבי הקבוע בחוק לגבי חלק אחר של הנכס.

בענייננו, לא הייתה העירייה רשאית, לכאורה, לגבות בגין 100 המ"ר הראשוניים (או בגין כל חלק אחר מיתרת הנכס) ארנונה בסכום העולה על 125.70 ₪ למ"ר בשנים 2004-2005, וזאת לאור תקנות ההסדרים; ואילו בגין יתרת הנכס הייתה היא רשאית לגבות אך ורק את התעריפים שנקבעו בצו הארנונה שלה לשנים אלו, ולא מעבר לכך. העובדה שהמשיבה גבתה בגין שטח העולה על 100 המ"ר הראשוניים רק 69.48 ₪ למ"ר, בעוד שבאופן תיאורטי (ובכפוף ל"דיני ההקפאה") הייתה רשאית לקבוע בצו הארנונה סך של 125.70 ₪ למ"ר בהתאם לתקנות ההסדרים - איננה אומרת, לכאורה, שהיא הייתה יכולה לגבות בגין 100 המ"ר הראשוניים ארנונה בשיעור של

155.94 ש"ח, תוך התעלמות מן התעריף המירבי הקבוע בתקנות ההסדרים, העומד על שיעור של 125.70 ש"ח למ"ר. העיריה גבתה ארנונה בגין יתרת השטח העולה על 100 מ"ר לפי מה שהיתה רשאית לגבות **על-פי צו הארנונה שלה**, ואילו לגבי 100 המ"ר הראשונים של הנכס גבתה ארנונה מעבר לתעריף המירבי המותר לפי תקנות ההסדרים.

כך הם פני הדברים, לכאורה, גם באשר לטענת העיריה המתייחסת לקבוצה של 105 נכסים מסוג תעשייה, ששטחם נע בין 101 מ"ר ל-154 מ"ר, ואשר לגביהם נטען כי העיריה גבתה בגין 100 המ"ר הראשונים שלהם ארנונה בתעריף **משתנה** בהתאם לשטח הנכס, אשר נע בין 125.70 ש"ח למ"ר (התעריף המירבי לפי התקנות) ל-155.94 ש"ח למ"ר (התעריף שקבוע בצו הארנונה); ככל שהשטח מתקרב ל-154 מ"ר, כך מתקרב התעריף ל-155.94 ש"ח למ"ר. לגבי קבוצה זו מודה העיריה כי גבתה בגין 100 המ"ר הראשונים ארנונה בשיעור משתנה העולה בכל מקרה על 125.70 ש"ח למ"ר (ראה סעיף 3 לעיל). רק שלטענתה הסכום ששולם **בממוצע** לכל מ"ר מהנכס לא עלה על התעריף המירבי (זאת משום שהתעריף בגין יתרת הנכס שמעבר ל-100 המ"ר הראשונים חויבה בתעריף של 69.48 ש"ח למ"ר). תעריף משתנה שכזה לנכסים בשטח של 101-154 מ"ר איננו מעוגן בצו הארנונה של העיריה, אך לטענת העיריה כך נגבתה הארנונה בפועל, על מנת שהתעריף הממוצע למ"ר לכלל הנכס לא יעלה על התעריף המירבי הקבוע בחוק. ברם, שיטת החישוב הממוצע לנכס שמציעה העיריה מושתתת על הנחה משפטית שאיננה נכונה, לכאורה, כאילו היתה היא רשאית לגבות בגין יתרת הנכס סכומים העולים על אלו שנקבעו בפועל בצו הארנונה שלה, רק משום שסכומים אלו נמוכים מן הסכום המירבי הקבוע בתקנות.

ד. בחינת התנאים לאישורה של התובענה הייצוגית**1. התנאים לאישור תובענה ייצוגית לאור חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006**

29. על תובענה זו חל חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות"). לצורך פירושו ניתן להסתייע בהלכות שנפסקו לפני כניסתו לתוקף, ככל שהן עדיין ישימות. מטרת החוק מובהרת בסעיף 1 לאמור:

"מטרתו של חוק זה לקבוע כללים אחידים לענין הגשה וניהול של תובענות ייצוגיות, לשם שיפור ההגנה על זכויות, ובכך לקדם בפרט את אלה:

- (1) מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסיה המתקשים לפנות לבית המשפט כיחידים;
- (2) אכיפת הדין והרתעה מפני הפרתו;
- (3) מתן סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין;
- (4) ניהול יעיל, הוגן וממצה של תביעות;"

בטרם נחקק חוק תובענות ייצוגיות, הבהיר בית המשפט העליון כי תובענה ייצוגית נועדה להגן על אינטרס היחיד שנפגע, דווקא באותם המקרים בהם הוא איננו טורח להגיש תביעה, אך קיים אינטרס ציבורי לאכיפת הוראות החוק שבגדרו באה התובענה הייצוגית, על מנת להרתיע מפני הפרת החוק, ולמנוע שימוש לרעה בכוח הנתון בידי גופים בעלי עוצמה כלכלית מרובה (ראה: רע"א 8332/96 משה שמש נ' דן רייכרט, פ"ד נה(5) 276, פסקה 8; רע"א 4556/94 טצת ואח' נ' זילברשץ ואח', פ"ד מט(5) 774, פסקה 7).

התכליות העומדות בבסיס התובענה הייצוגית הובהרו לאחר כניסתו לתוקף של החוק על ידי כב' הנשיאה ד' ביניש בע"א 345/03 רייכרט נ' יורשי המנוח משה שמש ז"ל, תק-על 2007(2) 3367, פסקה 8, תוך הדגשת שני השיקולים המרכזיים: הגנה על אינטרס הפרט והגנה על אינטרס הציבור. אינטרס הפרט מחייב מתן סעד יעיל. סעיף 1(3) לחוק מבהיר כי אחת ממטרות החוק "מתן סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין". כך גם מאפשרת התובענה הייצוגית מימוש זכות הגישה לבית המשפט לנפגעים שהיו מתקשים, או לא היו טורחים כלל, להתמודד עם גוף ציבורי גדול - בעיקר כאשר מדובר בנוזק קטן יחסית. לכן מציין סעיף 1(1) לחוק, כמטרה נוספת של החוק, "מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסיה המתקשים לפנות לבית המשפט כיחידים".

האינטרס הציבורי העומד בבסיס התובענה הייצוגית, בא לידי ביטוי בחוק בשתי דרכים. ראשית, מכשיר דיוני זה מאפשר ניהול יעיל וחסכוני של מספר רב של תביעות בהליך אחד. סעיף 1(4) לחוק מציין זאת כאחת ממטרות החוק, קרי: "ניהול יעיל, הוגן וממצה של תביעות". שנית, וחשוב מכך: לתובענה הייצוגית ערך מרתיע, המשרת את המטרה של פיקוח ואכיפה של נורמות התנהגות הקבועות בחוק (ראה: דני"א 5712/01 ברזני נ' בזק, פ"ד נז(6) 385, דברי כב' השופט א. מצא בפסקה 3; ע"א 1338/97 תנובה נ' ראבי, תק-על 2003(2) 1522, פסקה 2 לפסק דינה של כבוד השופטת א' פרוקצ'יה, והאסמכתאות המצוטטות שם). כך קובע סעיף 1(3) לחוק, כי אחת ממטרות החוק היא "אכיפת הדין והרתעה מפני הפרתו". במבוא להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005, נאמר כי: "מכשיר התובענה הייצוגית משרת לא רק את האינטרס הפרטי של הנפגעים, אלא גם את האינטרס הציבורי בכך שהוא מרתיע מזיקים פוטנציאליים מפני הפרת הוראות החוק, גם כאשר מדובר בהפרות חוק קטנות" (ה"ח 93 תשס"ה עמ' 232).

תכלית דואלית זו של התובענה הייצוגית - הגנה על אינטרס הפרט והגנה על אינטרס הציבור - הובהרה בפסיקת בית המשפט העליון עוד לפני חקיקתו של חוק תובענות ייצוגיות, וקיבלה עתה תוקף בסעיף 1 לחוק, ובפסק הדין בעניין רייכרט הנ"ל (לפסיקה הקודמת ראה: רע"א 4556/94 טצת נ' זילברשץ, פ"ד מט(5) 744, 783; ע"א 8430/99 אנליסט נ' ערד השקעות, פ"ד נו(2) 247, 257; ע"א 2967/95 מגן וקשת בע"מ נ' טמפו תעשיות בירה בע"מ, פ"ד נא(2) 312, 324). אשר ליחס בין אינטרס הפרט בתובענה ייצוגית בקבלת תרופה לנוזק, לבין אינטרס הציבור באכיפת נורמות חוקיות, הבהירה כב' הנשיאה ד' ביניש בעניין רייכרט הנ"ל (פסקה 9):

"התובענה הייצוגית נועדה לשרת את אינטרס הפרט על-ידי מתן תרופה לנזקו. היא נועדה להקנות סעד לחברי הקבוצה התובעת. הפיצוי הכספי נועד, בין השאר, למנוע התעשרות בלתי מוצדקת של גופים כלכליים גדולים על חשבון היחידים, שאלמלא מכשיר התובענה הייצוגית אינם טורחים לתבוע את זכויותיהם. יחד עם זאת, יש לזכור כי כלי התובענה הייצוגית נועד בראש ובראשונה לאותם מקרים בהם הנזק שנגרם לפרט אינו מצדיק מבחינה כלכלית פניה לבית המשפט בהליך אינדיבידואלי לשם קבלת סעד (י' גרוס, חוק החברות החדש (מהדורה שלישית, 2003) 256; להלן - גרוס). מדובר לרוב במצב שבו נזקו של כל תובע יחיד קטן יחסית, ולכן ככלל לא הייתה כדאיות בהגשת תביעה אינדיבידואלית, בשל הטרחה וההוצאות הכרוכות בכך. במצבים אלה, מנקודת מבטו של התובע היחיד המיוצג בהליך, הסעד אינו משמעותי בהכרח. במצב דברים זה, משקלו של אינטרס הפרט בפיצוי על נזקו עשוי להיות נמוך בהשוואה למשקלו של אינטרס זה בתביעות אינדיבידואליות. מרכז הכובד הוא באינטרס הציבורי החותר להרתיע גופים כלכליים מפני הפרת החוק והמבקש לקדם אכיפתן של נורמות התנהגות ראויות."

בדברים אלו באה לידי ביטוי מטרה שלישית ונוספת של התובענה הייצוגית - לצד מטרת הפיצוי וההרתעה - והיא מודגשת היטב בפסיקת בתי המשפט בארה"ב: נטילת הרווחים הלא-חוקיים מידיו של הנתבע (disgorgement of ill-gotten gains) ומניעת התעשרות שלא כדין (ראה ס. דויטש, "עשור לתובענה הייצוגית הצרכנית - סיכום ביניים ומבט לעתיד", שערי משפט ד(1) התשס"ה 9, 21, 32). פרופ' דויטש מדגיש במאמרו הנ"ל, כי המטרות של הרתעה והשבת הרווח הבלתי-חוקי הן העיקר בתובענות ייצוגיות, ולא הפיצוי האישי. דברים דומים נאמרו במאמרו של: S. Goldstein, *Class Actions in Israel*, 13 Int. Cong. Law 45, 65 (1990). וצוטטו בהסכמה על ידי כב' הנשיא א' ברק בפרשת טצת הנ"ל (פסקה 7) (ראה גם: ס' גולדשטיין, י' עפרון, "התפתחות התובענה הייצוגית בישראל", עלי משפט א' תש"ס 27, 31; ת.א. (ת"א) 14205/01 בש"א 14205/01 אבירם ואח' נ. טפחות בנק למשכנתאות לישראל בע"מ, תק-מח 3(2003) 16761, פסקה 4; ת.א. (ב"ש) 3237/97 הלוי נ. בזק בינלאומי בע"מ, תק-מח 2(2001) 41129; ת.א. (ת"א) 1613/03 בש"א 10489/03 אביב שירותים משפטיים בע"מ נ. בנק הפועלים בע"מ, תק-מח 3(2005) 6279; ת.א. (ת"א) 2563/99 בש"א 58066/99 שלומוביץ נ. סקאל דיוטי פרי בע"מ, תק-מח 1(2002) 23, פסקה 9).

תכליותיו של חוק תובענות ייצוגיות, כפי שבוארו בסעיף 1 לחוק ובפסיקה דלעיל, ידריכו אותנו בפרשנות הוראות החוק וביישומן.

30. תכליות אלו של התובענה הייצוגית באות לידי ביטוי גם, ואולי ביתר שאת, ביחסי האזרח עם רשות הגובה תשלומי חובה. האזרח מניח - ובוודאי רשאי לצפות - שגביית תשלום החובה נעשית בדרך חוקית, והוא נאלץ לשלם את המס הנדרש ממנו, פן יהא צפוי לסנקציות אזרחיות, ולעיתים גם פליליות. מסתבר, למרבה הצער, ששימוש לרעה בכוח השלטון, ביחסיו עם האזרח, מתגלה מדי פעם אצל רשויות ציבוריות. המחוקק הכיר בכך בחוק החדש, כאשר התיר (אמנם במגבלות מסויימות, ותוך קיצור תקופת ההתיישנות לשנתיים) הגשת תובענה ייצוגית מנהלית נגד רשות, להשבת תשלומי חובה שנגבו שלא כדין (ראה פרק ג(1) לעיל). גם כאן מתקיימת התכלית הנוגעת לצורך לאפשר מימוש זכות הגישה וקבלת סעד יעיל לאזרחים רבים שנפגעו ממעשה הרשות, ולא היו טורחים או מעיזים להתמודד עם הרשות בגין נזק שאיננו גדול יחסית, אלמלא קיומו של מכשיר התובענה הייצוגית. כך גם מתקיימת בתביעה ייצוגית נגד רשות התכלית הנוגעת לפיקוח ואכיפה של נורמות התנהגות ראויות של הרשות ביחסיה עם האזרחים, והצורך בניהול יעיל וחסכוני של מספר רב של תביעות בהליך אחד. על אחת כמה וכמה רלבנטית לענייננו התכלית הנוגעת להשבת רווח לא-חוקי שעשתה רשות על חשבון האזרח, כאשר גבתה ממנו תשלום חובה שלא כדין.

31. "תובענה ייצוגית" מוגדרת בסעיף 2 לחוק כ"תובענה המנוהלת בשם קבוצת בני אדם, שלא ייפו את כוחו

של התובע המייצג לכך, ואשר מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה". על פי סעיף 4(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, ניתן להגיש תובענה ייצוגית "בעניין כאמור בסעיף 3(א) לחוק", אשר קובע כי: "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה או בענין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית; ...". לעניינו, קובעת התוספת השניה (סעיף 11) כי ניתן להגיש תובענה ייצוגית "נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין כמס, אגרה או תשלום חובה אחר". סעיף 5(ב)(2) לחוק קובע כי: "בקשה לאישור נגד רשות 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".

32. התנאים לאישור תובענה ייצוגית קבועים בסעיף 4 ובסעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות (לניתוח התנאים בחוק החדש לאור הפסיקה שקדמה לו ראה החלטותיי בבש"א (תל-אביב-יפו) 1895/05 אמיר שהי שאול נ' תדיראן מוצרי צריכה בע"מ תק-מח 2008 (1), 7156, וכן בת.א. (ת"א) 2537/06, בש"א 24655/06 פרחן נ' מולטילוק בע"מ, תק-מח 2009 (1) 5772. סעיף 4 לחוק קובע כדלקמן:

- "(א) אלה רשאים להגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית כמפורט להלן:
- (1) אדם שיש לו עילה בתביעה או בענין כאמור בסעיף 3(א), המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם – בשם אותה קבוצה;
- (2)-(3) ...
- (ב) לענין סעיף זה, כאשר אחד מיסודות העילה הוא נזק –
- (1) בבקשה לאישור שהוגשה על-ידי אדם כאמור בסעיף קטן (א)(1) – די בכך שהמבקש יראה כי לכאורה נגרם לו נזק;
- (2) ...".

סעיף 8 לחוק קובע כדלקמן:

- "(א) בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה:
- (1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;
- (2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין;
- (3) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת; הנתבע לא רשאי לערער או לבקש לערער על החלטה בעניין זה;
- (4) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב.
- (ב) ...
- (ג) בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית אף אם לא התקיימו התנאים האמורים בסעיף קטן (א)(3) או (4), אם מצא כי ניתן להבטיח את קיומם של תנאים אלה בדרך של צירוף תובע מייצג או בא כוח מייצג או החלפתם, או בדרך אחרת; ...
- (2) מצא בית המשפט כי התקיימו כל התנאים האמורים בסעיף קטן (א), ואולם לא מתקיימים לגבי המבקש התנאים שבסעיף (4)(א)(1) עד (3), לפי הענין, יאשר בית המשפט את התובענה הייצוגית אך יורה בהחלטתו על החלפת התובע המייצג.
- (ד) ...".

33. חוק תובענות ייצוגיות כולל שורה של הוראות אשר מעניקות לבית המשפט שיקול דעת רחב בעניין אופן אישור תובענה ייצוגית, כמו גם דרך ניהולה, ומנחות את בית המשפט בשורה של עניינים. סעיף 13 לחוק קובע:

"בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית בכל שינוי שיחליט עליו ביחס לבקשה לאישור, והכל כפי שייראה לו ראוי לשם הבטחת ניהול הוגן ויעיל של התובענה הייצוגית".

סעיף 14 לחוק קובע:

- (א) "אשר בית המשפט את התובענה הייצוגית, יפרט בהחלטתו, בין השאר, את כל אלה:
- (1) הגדרת הקבוצה שבשמה תנוהל התובענה הייצוגית, והגדרת תת-קבוצה, אם ישנה;
 - (2) זהות התובע המייצג ובא הכוח המייצג;
 - (3) עילות התובענה והשאלות של עובדה ומשפט המשותפות לקבוצה;
 - (4) הסעדים הנתבעים.
- (ב) הודעה על החלטת בית משפט בדבר אישור תובענה ייצוגית או בדבר דחיה של בקשה לאישור תימסר למנהל בתי המשפט בצירוף העתק ההחלטה, לשם רישומה בפנקס."

סעיף 25(א)(1) לחוק מורה על פרסום החלטת בית המשפט בדבר אישור תובענה ייצוגית, כך שתכלול את העניינים המפורטים בסעיף 14(א) לחוק.

34. לסיכום האמור לעיל, התנאים לאישורה של תובענה ייצוגית לפי חוק תובענות ייצוגיות הם כדלקמן:

- (1) למבקש עילת תביעה אישית באחד מן העניינים הכלולים בתוספת השניה לחוק, או בהוראת חוק מפורשת;
- (2) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה;
- (3) יש אפשרות סבירה שהשאלות המשותפות דלעיל תוכרענה בתובענה לטובת הקבוצה;
- (4) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין;
- (5) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בדרך הולמת;
- (6) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בתום לב.

תובע ייצוגי חייב לשכנע את בית המשפט במידת הסבירות הראוייה כי הוא ממלא לכאורה אחר דרישות סעיפי החוק הנוגעים לאישור התובענה הייצוגית (ראה: ע"א 2967/95 מגן וקשת בע"מ ואח' נ' טמפו תעשיות בירה בע"מ ואח', פ"ד נא(2) 312, בעמ' 329). המבקש להגיש תובענה ייצוגית נדרש להוכיח את טענותיו רק באופן לכאורי, ועל בית המשפט להשתכנע כי קיים סיכוי סביר כי במהלך המשפט יוכיח התובע הייצוגי את כל התנאים הדרושים לשם קבלת התביעה הייצוגית (רע"א 8332/96 הני"ל בעניין רייכרט, פסקה 11; ע"א 6343/95 אבנר נפט וגז בע"מ ואח' נ' טוביה אבן ואח', פ"ד נג(1) 115, בעמ' 118; רע"א 6567/97 בזק נ' עזבון המנוח אליהו גת ז"ל, תק-על 98(2) 1627, פסקה 5).

2. עילת תביעה אישית**(א) כללי**

35. לפי סעיף 4(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, רשאי להגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית רק מי "שיש לו עילה בתביעה" באחד העניינים המפורטים בתוספת השניה לחוק. כאשר אחד מיסודות העילה הוא נזק, "די בכך שהמבקש יראה כי לכאורה נגרם לו נזק" (סעיף 4(ב)(1) לחוק). מנוסח סעיף 7(א)(1) להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005 (ה"ח 93 תשס"ה עמ' 232), עולה כי הכוונה היתה שבשלב אישור התובענה לא ידרש המבקש להוכיח אלא את נזקו הוא ("מקום שישוד מיסודות העילה הוא נזק, די בכך שהתובע יראה לכאורה, לענין הנזק, את נזקו הוא"). זאת ועוד, בניגוד לדין הישן, מורה סעיף 8(ג)(2) לחוק, כי בית המשפט יאשר תובענה ייצוגית גם כאשר לא הוכחה עילה אישית לכאורה של המבקש; אלא שבמקרה זה יורה בית המשפט על החלפת התובע המייצג. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר לגבי סעיף זה כי הוא מבטא את התפיסה שהתובענה הייצוגית היא כלי לקידום אינטרסים ציבוריים.

36. המבקש להגיש תובענה ייצוגית נדרש להוכיח את עילת תביעתו באופן לכאורי (רע"א 8332/96 הנ"ל בעניין רייכרט, פסקה 11; ע"א 6343/95 הנ"ל בענין אבנר נפט וגז, בעמ' 118; רע"א 6567/97 הנ"ל בענין בזק, פסקה 5). דרישה זו מעוגנת כיום בסעיף 8(א)(2) לחוק, הדורש מן המבקש להוכיח כי "יש אפשרות סבירה" שאותן שאלות מהותיות של עובדה או משפט, המשותפות לכלל חברי הקבוצה, תוכרענה בתובענה לטובת הקבוצה, וברור כי הדבר כולל, בראש ובראשונה, את עילת התביעה האישית. הוכחת סיכויי התביעה להתקבל היא התנאי הראשון שבדוק בית המשפט, בטרם יפנה לבירור התנאים האחרים. בת.א. (ת"א) 2170/01 דוד עובדיה נ' סלקום ישראל בע"מ, תק-מח 2004(1) 3750, 3753 (2004), פסקה כב' השופט א' חיות (פסקה 7):

"על המבקש להראות כי טובים סיכוייה של התביעה להצליח... על המבקש לשמש תובע ייצוגי מוטל הנטל לשכנע במידת הסבירות הראויה שיש לו עילת תביעה מבוססת לכאורה... בדיקה זו מתבצעת בשני מישורים מצטברים, המישור הטיעוני והמישור הראייתי, ובמהלכה בוחן בית-המשפט, אם כי ברמה הלכאורית, לא רק את האמור בכתב התביעה אלא גם את חומר הראיות שבאמתחתו של התובע-המבקש, וכן הוא בוחן את טענות ההגנה המועלות מטעם הנתבע-המשיב. אם בתום בדיקה זו, ונוכח מה שהוצג בפניו, מגיע בית-המשפט למסקנה כי סיכוייה של התביעה האישית להתקבל מוטלים בספק ואינם גבוהים, כי אז דין הבקשה לאישורה כתובענה ייצוגית להידחות..."

הצורך לשקול את סיכויי התביעה להצליח נקבע בפסיקה לאור החשיבות הציבורית של מכשיר התובענה הייצוגית – מחד, והסכנות שהשימוש במכשיר זה מעורר - מאידך (דברי המשנה לנשיא כב' השופט ש. לוי ברע"א 2701/97 מדינת ישראל נ' צ'רטוק, פ"ד נו(2) 876, פסקה 4). בית המשפט העליון הדגיש לא פעם את הסכנות הטמונות במכשיר התובענה הייצוגית, שהוא כלי רב עוצמה, המנוצל לעתים לרעה (ראה: רע"א 4556/94 בענין טצת, בעמ' 785; ע"א 2967/95 בענין מגן וקשת, עמ' 323; ודברי כב' השופט מ. חשין בדנ"א 5712/01 ברזני נ' בזק, פ"ד נו(6) 385). עם זאת, בית המשפט העליון הדגיש כי אין להעמיד דרישות מחמירות מדי לענין מידת השכנוע בקיומה של עילה לכאורה, על מנת שלא לגרום להתמשכות השלב המקדמי, וכדי לא להרתיע תובעים ייצוגיים פוטנציאליים (ע"א 2967/95 הנ"ל בענין מגן וקשת, בעמ' 329-330 לפסק דינה של כב' השופטת שטרסברג-כהן). אכן, סעיף 8(א)(2) לחוק מסתפק בכך שבית המשפט ישתכנע כי "יש אפשרות סבירה" שאותן שאלות מהותיות של עובדה או משפט, המשותפות לכלל חברי הקבוצה, תוכרענה בתובענה לטובת הקבוצה.

(ב) עילת התביעה של המבקשת להשבת כספי ארנונה שנגבו שלא כדין

37. מן האמור לעיל עולה כי בידי המבקשת עילת תביעה מבוססת לכאורה, שטובים סיכוייה להתקבל, בכל הנוגע להשבת סכומי הארנונה שנגבו ממנה לכאורה שלא כדין מיום 18.5.04 (שנתיים לפני הגשת התביעה, כמתחייב מסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות) ועד ליום 31.12.05. הוכח לכאורה כי בתקופה זו נדרשה המבקשת על ידי המשיבה לשלם ארנונה בגין 100 המ"ר הראשונים של הנכס שבחזקתה בשיעור של 155.94 ₪ לכל מ"ר לשנה, בעוד שלפי חוק ההסדרים ותקנותיו מותר היה למשיבה לגבות לכל היותר 125.70 ₪ לכל מ"ר בשנה. מדובר בהפרש של 30.24 ₪ לכל מ"ר מ- 100 המ"ר הראשונים של הנכס, ובסך הכל 3,024 ₪ לשנה. סכום ההשבה

שתובעת המבקשת לשנתיים הוא 6,475 ₪, כולל הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק הרשויות המקומיות (הפרשי הצמדה וריבית על תשלומי חובה), התש"ס-1980. אך המבקשת תהא זכאית, אם תוכח תביעתה, להשבת סכום קטן יותר. היא אינה זכאית להשבת ארנונה לשנתיים, אלא רק עד יום 31.12.05, וזאת לאור התאמת צו הארנונה לשנת 2006 לתעריף המירבי החוקי החל ביום 1.1.06, ועדכון החישוב לשנת 2006 שנעשה בדיעבד על ידי המשיבה.

עילת התביעה של המבקשת מבוססת על חוק עשיית עושר ולא במשפט, תשל"ט-1979. הכלל הוא שרשות ציבורית מחוייבת להשיב תשלומי חובה שגבתה שלא כדין מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט (ראה: ע"א 7664/00 **אברהם רובינשטיין ושות' נ' עיריית חולון**, פ"ד נו(4) 117, פסקה 8 ופסקי הדין שצוטטו שם). לכלל זה קיים אמנם חריג של שיהוי, אשר בנסיבות המתאימות עשוי למנוע את ההשבה (ראה הדיון הנרחב בסוגיה זו בפסק הדין שניתן על-ידי בעניין **מולטיליין הנ"ל**). אך המשיבה לא העלתה במקרה דנא טענת שיהוי, ויפה שלא עשתה כן. מכל מקום, בע"א 10977/03 **דור אנרגיה בע"מ נ' עיריית בני-ברק**, תק-על 2006(3) 3368, נפסק כי אין לאפשר לעיריה שגבתה ארנונה בניגוד ל"חוקי ההקפאה" להתנער מתביעת השבה בטענת שיהוי, כאשר הייתה ערה לאי-החוקיות הכרוכה בגביית הארנונה. כבוד השופט א' רובינשטיין אימץ בענין זה את ההלכה שנפסקה בבג"צ 170/87 **אסולין נ' ראש עיריית קרית גת**, פ"ד מב(1) 678, עמ' 684-685, 695-696.

בנוסף לעילה של עשיית עושר, מעלה המבקשת בבקשת האישור עילות של הפרת חובה חקוקה, רשלנות, תרמית, הטעיה וחוסר תום-לב מצד העיריה, אשר הטעתה את המבקשת וחברי הקבוצה לסבור בטעות שהם משלמים ארנונה לפי תעריף חוקי. כך גם מועלות עילות שבמשפט המינהלי ("עוולה מינהלית"), כגון חריגה מסמכות, חוסר סבירות קיצונית, העדר מידתיות, הפליה, שרירות ועוד. טענות אלו נטענו בצורה סתמית ללא פירוט וללא תשתית עובדתית ראויה, ורובן גם לא אוזכרו בסיכומי המבקשת. גיבוב טענות ועילות איננו מוסיף לבקשת האישור. יש למקד את התובענה הייצוגית בעילה מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט, שהיא העילה הטבעית בנסיבות מקרה זה, ומהווה את "דרך המלך" בתביעות להשבת תשלומי חובה שגבתה רשות שלא כדין. זו גם העילה היחידה הנזכרת בסעיף 11 לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות ("תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין..."), שמכוחו הוגשה התובענה שבפני.

3. שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה

38. לאחר שהשתכנעתי כי בידי המבקשת עילת תביעה אישית לכאורה באחד מן העניינים בהם ניתן להגיש תובענה ייצוגית, יש צורך לבחון את התנאי השני לאישורה של תובענה ייצוגית, דהיינו: האם התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה (סעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות). כלל זה, הנוגע להומוגניות של הקבוצה התובעת, מרוכז בסעיף 10 לחוק הקובע:

"(א) אישר בית המשפט תובענה ייצוגית, יגדיר בהחלטתו את הקבוצה שבשמה תנוהל התובענה; ...
 (ב) ...
 (ג) בית המשפט רשאי להגדיר תת-קבוצה, אם מצא שלגבי חלק מחברי הקבוצה מתעוררות שאלות של עובדה או משפט, אשר אינן משותפות לכלל חברי הקבוצה; ...".

בעניין הדרישה שהתובענה תעורר שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, הבהיר כב' הנשיא א. ברק, לפני החוק החדש, ברע"א 4556/94 הנ"ל בעניין **טצת**, בעמ' 789, כי: "אין כל צורך שכל השאלות המתעוררות ביחס לקבוצה תהיינה משותפות. די בכך שהיסוד המשותף מהווה מרכיב מהותי בהתדיינות" (ראה גם דברי כב' השופטת ט' שטרסברג-כהן ברע"א 8332/96 הנ"ל בעניין **ריכרט**, פסקה 15).

39. השאלה המתעוררת בהקשר להוכחת התנאי הנוגע לקיומן של שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, הינה כיצד יש להגדיר את הקבוצה התובעת. הגדרה זו צריכה לכלול רק את מי שלכאורה יש לו עילת תביעה טובה דומה לזו של המבקשת. **בענייננו**, השאלה שמעוררת התובענה הייצוגית

שאישורה מבוקש הינה האם היתה המשיבה רשאית לגבות מן הנישומים שבתחום השיפוט שלה, בתקופה שמיום 18.5.04 ועד יום 31.12.05, ארנונה בשיעור של 155.94 ₪ לשנה, או בכל שיעור אחר שעלה על 125.70 ₪ למ"ר, לכל מ"ר מה- 100 מ"ר הראשונים של נכס בסיווג "תעשייה" (סיווג 3.4.1 לצו הארנונה), או שמא היה עליה לגבות בתקופה זו מנישומים אלו לכל היותר 125.70 ₪ לשנה בגין 100 מ"ר אלו, בהתאם לתעריף המירבי שנקבע בחוק ההסדרים ותקנותיו. אם יסתבר, כטענת המבקשת, כי העיריה חרגה בתקופה זו מן המותר ב- 30.24 ₪ בשנה לכל מ"ר מה- 100 מ"ר הראשונים, או בכל שיעור אחר, כי אז יהא צורך לדון גם בסעד המתבקש, קרי: האם יש להורות למשיבה להשיב לנישומים הנ"ל את סכומי הארנונה שנגבו שלא כדין בתקופה הנ"ל. אלו הן שאלות של עובדה ומשפט המשותפות למבקשת ולכל חברי הקבוצה שהיא מבקשת לייצג בתביעה, קרי: כלל הנישומים בתחומי העיריה שהחזיקו בנכס בסיווג "תעשייה" בתקופה הנ"ל, ואשר שילמו לעיריה ארנונה בשיעור של 155.94 ₪ למ"ר, או בכל שיעור אחר העולה על 125.70 ₪ למ"ר, בגין 100 המ"ר הראשונים של הנכס שבחזקתם. יש לציין כי בבקשה טענה המבקשת כי אין להחיל על תביעתה את תקופת ההתיישנות של שנתיים ימים הקבועה בסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות, אך בסיכומיה זנחה טענה זו המנוגדת להוראת חוק ברורה (סעיף 31 לסיכומים).

40. יש לצמצם את הקבוצה התובעת בהתאם לטענות מוצדקות של המשיבה.

ראשית, אין לכלול בקבוצה התובעת נישומים בסיווג הנ"ל ששילמו למשיבה ארנונה בשנת 2006, שכן המשיבה ערכה חישוב מעודכן לשנה זו, בהתאם לצו המתוקן שאישרו השרים לשנת 2006, וכאשר צו זה עומד בדרישות תקנות ההסדרים.

שנית, אין לכלול בקבוצה התובעת נישומים ששטח הנכס שבהחזקתם קטן מ- 100 מ"ר, שכן לפי תצהירו של מר חן, שלא נסתר, גבתה העיריה **בפועל** מנישומים אלו בתקופה הנ"ל ארנונה לפי התעריף המירבי הקבוע בחוק, קרי: 125.70 ₪ לכל מ"ר לשנה, על אף שהתעריף הנקוב בצו הארנונה ל- 100 המ"ר הראשונים עמד על 155.94 ₪ למ"ר לשנה (סעיף 14 לתצהיר חן, נספחים לא1-לא3' לתצהירו ועמ' 9 לעדותו).

שלישית, אין לכלול בקבוצה התובעת השבה נישומים שהיו חייבים לשלם את הארנונה שבשלה הוגשה בקשת האישור, אך לא עשו כן - בין אם משום שהיו פטורים כליל מן התשלום, ובין אם משום שנמנעו לחלוטין מלשלם את חוב הארנונה בשל כל סיבה אחרת. מי שלא שילם בפועל ארנונה בסכום העולה על המותר, אינו זכאי כמובן לדרוש השבה. אך כל מי ששילם בגין 100 המ"ר הראשונים של הנכס ארנונה בסכום כלשהו, ולו חלקי, מעבר לתעריף של 125.70 ₪ למ"ר - זכאי להכלל בקבוצה התובעת. כמו כן, גם אלו שלא שילמו בפועל ארנונה בגין נכסים בסיווג "תעשייה" ששטחם עולה על 100 מ"ר, אך נדרשו או עשוים להדרש לשלמה, זכאים לסעד הצהרתי הקובע כי העיריה אינה רשאית לדרוש מהם תשלום בשיעור העולה על התעריף המירבי הקבוע בתקנות.

41. המשיבה טוענת כי השונות בין חברי הקבוצה גבוהה, באופן שלא ניתן לומר כי מתקיימים התנאים שבסעיף 8(א)(1) ו-8(א)(2) לחוק תובענות ייצוגיות. העיריה אינה חולקת על כך שהשאלה המשפטית המתעוררת בתובענה זהה לגבי כל חברי הקבוצה, אך היא סבורה כי הנוק הנטען לגבי כל אחד מן הנישומים יהיה שונה, וכי יהיה על בית המשפט לברר שאלות עובדתיות שונות ומורכבות לגבי כל נישום. כך, יש לברר האם הנישום שילם את מלוא חיובי הארנונה בגין התקופה נשוא התובעה, האם נהנה מהנחה או מפטור כלשהו, מה היה מועד התשלום המדויק, ועוד. בכך יש כדי ללמד כי לא מתקיים התנאי בדבר שאלות עובדתיות משותפות לכלל חברי הקבוצה, והדבר אף מעיד על כך שתובענה ייצוגית אינה הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת, בפרט כאשר סכום התביעה לגבי כל אחד מן הנישומים הינו גדול דיו על מנת לתבעו בתביעה אישית.

אין בידי לקבל טענות אלו. חישוב סכום ההשבה לכל אחד מחברי הקבוצה אינו דורש אלא פעולה אריתמטית פשוטה ביותר, על יסוד בסיס הנתונים המצוי בידי העיריה, כגון: גודלו של הנכס, מועדי תשלום הארנונה, תקופות ההחזקה בנכס וכו'. לכל חבר בקבוצה התובעת המחזיק בנכס ששטחו עולה על 154 מ"ר יגיע - אם תוכח התביעה - החזר **בשיעור זהה ואחיד** המורכב ממכפלת הסכום ששולם ביתר בגין 100 המ"ר הראשונים (30.24 ₪ X 100 מ"ר), בתקופה שמיום 18.5.04 עד יום 31.12.05, וזאת בצירוף הפרשי הצמדה וריבית לפי סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (הפרשי הצמדה וריבית על תשלומי חובה), התש"ס-1980, או כל שיעור אחר של הפרשי הצמדה וריבית שיפסק. לגבי בעלי נכסים בשטח של 101 מ"ר עד 154 מ"ר, אשר לטענת העיריה שילמו ארנונה לפי תעריף משתנה שנע מ- 125.70 ₪ למ"ר ועד 155.94 ₪ למ"ר, יהיה צורך לעשות חישוב אריתמטי פשוט בהתאם לנתונים של כל נכס (קיימים 105 נכסים כאלו: סעיף 60 לתגובת המשיבה), אם תוכח טענת העיריה. גם אם קיימים חברים בקבוצה התובעת שזכאים להשבה בסכום מופחת מן הסכום האמור (אם משום שזכו בפטור חלקי, ואם משום ששילמו רק חלק מתשלומי הארנונה שנדרשו לשלם) - העובדה שסכום הפיצוי המגיע לכל אחד מחברי הקבוצה איננו אחיד, אינה צריכה למנוע את אישור התובענה כייצוגית, כאשר קיימת דרך פשוטה לוודא ולחשב את הסכום המגיע לכל חבר בקבוצה. דברים אלו אמורים גם לגבי טענת העיריה כי קיימים נכסים שהוחזקו רק בחלק מן התקופה נשוא התובענה, ולעתים חל שינוי בשטח הנכס. לא תהיה כל בעיה לחשב את סכום ההשבה היחסי המגיע

לכל נישום בהתאם לנתונים אלו המצויים בידי העיריה. מתשובתה של העיריה מסתבר כי היא מתמודדת היטב עם סוגיית חישוב סכום ההשבה המגיע לקבוצה התובעת, על-פי הנתען, בהתאם לפרמטרים השונים (ראה סעיף 41 לתצהירו של חן).

ההבדלים עליהם מצביעה העיריה, הקיימים בין הנישומים חברי הקבוצה - אין בהם כדי למנוע אישור התובענה כייצוגית. כך, העובדה שחלק מן הנישומים היו זכאים להנחה או לפטור איננה מעלה ואיננה מורידה. אם זכה נישום לפטור מלא בגין שטח הנכס השנוי במחלוקת ולא שילם כלל ארנונה - ברי כי הוא איננו נמנה עם חברי הקבוצה. אך אם קיבל נישום הנחה בשיעור מסויים מגובה הארנונה - הרי שלכאורה היה הוא זכאי לאותו שיעור של הנחה גם לולא חרזה העיריה מן התעריף המקסימלי המותר. יש להניח כי כפי שהעיריה מסוגלת לחשב את סכום הארנונה המדויק המגיע לה מכל אחד מן הנישומים בעיר, תוך התחשבות בפרמטרים רבים הכוללים את גודל הנכס, סיווג, ההנחות והפטורים המגיעים למחזיקים, ועוד - כך תהא היא מסוגלת לחשב גם את הסכום אותו עליה להשיב לנישומים בגין הגביה החריזה, אם תוכח התביעה.

עוד טוענת העיריה כי עומדת לה זכות קיזוז על פי דין כנגד נישומים שלא הסדירו את מלוא חובותיהם לעיריה. אכן, הצורך לברר טענת קיזוז של העיריה בגין חובות חלק מן הנישומים חברי הקבוצה עלול לסבך את התובענה הייצוגית, ולפגוע בקבוצה בכללותה, והוא גם פוגע באחידות הדיון שכן יהיה צורך לברר את טענת הקיזוז לגבי כל נישום. לפיכך יש לקבוע כי הקבוצה התובעת איננה כוללת נישומים שעל פי רישומי העיריה חייבים לה כספים בגין תשלומי חובה כלשהם. נישומים אלו, כמוכן, אינם מנועים מלהגיש תביעה אישית נגד העיריה להשבת סכומי הארנונה ששילמו שלא כדין, במקביל לתובענה ייצוגית זו.

4. אפשרות סבירה שהשאלות המשותפות תוכרעה בתובענה לטובת הקבוצה

42. סעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות דורש כי בית המשפט ישתכנע כי "יש אפשרות סבירה" שאותן שאלות מהותיות של עובדה או משפט, המשותפות לכלל חברי הקבוצה, תוכרעה בתובענה לטובת הקבוצה. תנאי זה דורש כי גם אם הוכיח המבקש עילת תביעה אישית לכאורה, על בית המשפט לבחון האם אין מדובר בנסיבות מיוחדות המבססות את העילה האישית, ואשר אינן מתקיימות בהכרח לגבי כלל חברי הקבוצה שהמבקש מעוניין לייצג. הוכחת תנאי זה נגזרת מהוכחה מצטברת של שני התנאים הקודמים: עילה אישית לכאורה של המבקש וההומגניות של הקבוצה, קרי: קיומן של שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה. משהוכחה לכאורה עילת תביעה אישית של המבקשת, ומשהוכח כי התובענה שהיא מבקשת להגיש מבססת לכאורה עילת תביעה משותפת לכלל חברי הקבוצה, או לחלק מהותי מהם, נסללה הדרך להוכחת התנאי בדבר קיומה של אפשרות סבירה ששאלות אלה תוכרעה לטובת הקבוצה.

5. תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה בעניינם של חברי הקבוצה

43. סעיף 8(א)(2) לחוק תובענות ייצוגיות דורש כי בית המשפט ישתכנע, שתובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת, בנסיבות העניין, להכרעה במחלוקת העולה מאותן שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה. בהקשר לתנאי זה, טוענת המשיבה כי אין לאשר את התביעה הייצוגית נגדה, משום שמדובר בסכומי כסף גדולים יחסית הנתבעים עבור כל אחד מחברי הקבוצה.

הרעיון העומד מאחורי מכשיר התובענה הייצוגית הוא כי לאור שיעור הנזק הנמוך יחסית שנגרם לכל אחד מחברי הקבוצה - מחד, ולאור העלויות והטרחה הכרוכות בניהול תובענה נגד גוף גדול במשק - מאידך, קיים חשש שהנפגעים לא יטרחו כלל להגיש תובענה. בכך ייפגעו הן זכותם האישית לפיצוי, והן האינטרס הציבורי הכרוך בהרתעת גופים גדולים מפגיעה בזכויות צרכנים (ראה: רע"א 3126/00 **מדינת ישראל נ' א.ש.ת ניהול פרויקטים וכוח אדם בע"מ**, פ"ד נז(3) 220, 278; ע"א 3613/97 **אזוב נ' עיריית ירושלים**, פ"ד נו(2) 787, 801; ע"א 2967/95 **מגן וקשת בע"מ נ' טמפו תעשיות בירה בע"מ**, פ"ד נא(2) 312, 322-323). לכן נדחו בעבר בקשות לאישור תובענה ייצוגית, בין היתר מן הטעם שסכום התביעה היה גדול, והצדיק הגשת תובענה אישית (ראה: ת.א. (ת"א) 3006/00 הנ"ל בענין **דנוש**, פסקה 33; ת.א. (ת"א) 2668/99, בש"א 59203/99 **בורבסקי נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ**,

תק-מח 2002(2) 2838, עמ' 16; ת.א. (ת"א) 1650/03, בש"א 11107/03 **אדרי נ' פרידמן חכשורי חברה להנדסה ולבניה בע"מ**, תק-מח 2008(4) 7054, כבוד השופטת ש' גדות, פסקה 36.

44. אשר לגובה סכום ההשבה הנדרש לכל נישום, הרי שאמנם אין מדובר בסכום בשיעור נמוך: המבקשת עותרת להשיב לה ולכל חבר בקבוצה סך של 6,475 ₪, ממנו יש להפחית תשלומים בשנת 2006, שאז כבר הותאם צו הארנונה לדרישות החוק. אך הסכום לו יהא זכאי כל אחד מחברי הקבוצה, אם תוכח התובענה, הוא רק אחד מן השיקולים באישור תובענה ייצוגית. כפי שציננה כבי השופטת ט' שטרסברג-כהן (בדעת מיעוט, אך לא בהכרח בנקודה זו) ברע"א 3126/00 **מדינת ישראל נ' א.ש.ת. ניהול פרויקטים וכוח אדם בע"מ**, פ"ד נז(3) 220, 268-269 (2003) (אושר בדנ"א 5161/03 **א.ש.ת. נ' מדינת ישראל**, תק-על 2005(3) 2788 (2005)):

"נראה לי, כי השיקולים העומדים ביסוד התפיסה הרואה בתובענה הייצוגית הליך חיובי שאותו ראוי לקדם במקרים המתאימים, מצדיקים שלא למנוע מראש הגשת תובענה ייצוגית בכל מקרה בו סכומי התביעה של כל אחד מיחיד הקבוצה, גדולים הם".

(וראה גם החלטתי בענין **תדיראן הנ"ל**, פסקה 61). על מנת להשיב על השאלה האם מדובר בסכום שאיננו מצדיק אישור תובענה ייצוגית, עלינו לשאול עצמנו האם לנוכח גודל הסכום הנתבע יהיה זה סביר להניח שרוב חברי הקבוצה יגישו תובענה לקבלת סכום זה. אם התשובה על שאלה זו שלילית, יש לאשר את התובענה כיייצוגית, על מנת להבטיח שכל חברי הקבוצה התובעת, או לפחות מרביתם, יזכו בסעד הולם, ותושגנה גם המטרות של אכיפת הדין, הרתעה מפני הפרתו ונטילת הרווח הבלתי-חוקי מידי מי שקיבלו שלא כדין. אלו הן התכליות העומדות בבסיס התובענה הייצוגית (ראה סעיף 29 לעיל).

בענייננו, סביר להניח שרוב הנישומים לא יגלו כלל את אי-החוקיות הנטענת הנוגעת לארנונה שנגבתה מהם, וגם אם מקצתם יגלו זאת - עדיין מדובר בסכום אשר סביר להניח שרוב הנישומים לא יטרחו להתמודד עם גוף גדול וחזק כמו העיריה בתביעה להשבתו. לכן קיימת הצדקה לאשר לתבוע אותו בתובענה ייצוגית. בנוסף, כנגד סכום התביעה, גם אם איננו קטן יחסית, עומדת העובדה שרשות ציבורית גבתה, לכאורה, סכומים שאסור היה לה לגבות, וסירבה להשיב הסכומים גם לאחר שעמדה על טעותה. בנסיבות אלו מחייב האינטרס הציבורי את אישור התובענה הייצוגית.

45. בשלב זה אין מקום להיכנס לנתונים לגבי גודלה של הקבוצה. לפי חוות הדעת של מר פיסחוב, המומחה מטם המבקשת, קיימים בתחומי המשיבה לפחות 1,492 נכסים בסיווג "תעשייה". לפי האמור בתגובת העיריה היו בתחומה 1,008 נכסים מסוג זה ביום 31.12.05 (סעיף 60). גודלה של הקבוצה מצדיק את ניהולה כתובענה ייצוגית.

6. יסוד סביר להניח שעניינם של חברי הקבוצה ינוהל הדרך הולמת ובתום לב

46. המשיבה לא העלתה טענות בהקשר להוכחת יסוד זה, ואכן איני רואה סיבה לפקפק ביכולתם של המבקשת ובא-כוחה לנהל את תובענה זו בדרך הולמת ובתום לב, לטובת כלל חברי הקבוצה. המבקשת נעזרת בעו"ד (שהוא גם כלכלן) המתמחה בתחום המיסוי המוניציפלי, ובכלכלן המתמחה אף הוא במיסוי מוניציפלי, מר מארק פיסחוב (חוות דעתו צורפה לבקשה לאישור).

ה. סיכום

47. לסיכום כל האמור לעיל, הבקשה להגשת תובענה ייצוגית מאושרת בהתאם לעילות והסעדים המפורטים בהחלטה זו. על-פי דרישת סעיף 14 לחוק תובענות ייצוגיות, נקבע כי:

- א. הגדרת הקבוצה התובעת היא כמפורט בסעיפים 39-41 לעיל.
- ב. זהות התובעת המייצגת ובאי-כוחה הם כמפורט בכותרת להחלטה זו.
- ג. עילת התובענה היא כמפורט בסעיף 37 לעיל.
- ד. השאלות של עובדה ומשפט המשותפות לחברי הקבוצה הן כמפורט בסעיף 39 לעיל.
- ה. הסעד הנתבע הוא השבה, כמפורט בסעיף 39 לעיל.
- 48.** ב"כ המבקשת ידאג לפרסום הודעה על אישור התובענה הייצוגית, כאמור בסעיף 25 לחוק תובענות ייצוגיות. הודעה זו תכלול את הפרטים הנדרשים על פי סעיף 14(א) לחוק, בהתאם להחלטה זו. טיוטת ההודעה תוגש לבית המשפט לאישור בתוך 14 יום (כנדרש על פי סעיף 25(ד) לחוק). ההודעה תפורסם בעיתונים "ידיעות אחרונות", "מעריב" ו"הארץ", והמשיבה תישא בהוצאות הפרסום. עותק של ההודעה, לאחר פרסומה, יישלח למנהל בתי המשפט לשם רישומה בפנקס (סעיף 25(ז) לחוק).
- 49.** המשיבה תגיש כתב הגנה בתוך 45 יום. משאושרה התובענה, אין צורך לדון בסוגיה של גילוי מסמכים, שהמבקשת כרכה בגוף הבקשה לאישור התביעה. לאחר הגשת כתב הגנה תוכל המבקשת לדרוש גילוי ועיון במסמכים כמו בכל תביעה אחרת, ובמסגרת זו תהא זכאית לקבל מהמשיבה את הנתונים לגבי מספר הנכסים מסוג "תעשייה" שתובענה זו נוגעת אליהם, הסכומים ששולמו על ידם ומועדי התשלום.
- 50.** המשיבה תשלם לב"כ המבקשת שכ"ט עו"ד בגין הבקשה לאישור התובענה הייצוגית בסך 40,000 ₪ בתוספת מע"מ כחוק. כמו-כן תשא המשיבה בהוצאות המבקשת בבקשה זו בסך 10,000 ₪.
- 51.** קדם משפט בתובענה הייצוגית, בו יידונו בין היתר דרכי ההוכחה של התביעה, יתקיים ביום 8.3.10 שעה 08:30. המזכירות תשלח העתק החלטה זו למנהל בתי המשפט לשם רישומה בפנקס תובענות ייצוגיות.

ניתנה היום כ"ג בתמוז, תשס"ט (15 ביולי 2009) במעמד הצדדים.

ד"ר עמירם בנימיני
שופט