

בבית המשפט לעניינים מינהליים

ת.צ. 2010/

ב ת ל - א ב י ב - י פ ו

**המבקשת:** חב' לן לין אינטרנשיונל בע"מ; ח.פ. 51-2791708

ע"י ב"כ עוה"ד שמחה זילברמן ו/או תמר לרנר  
מד"ר בן גוריון 34 רמת גן 52573  
טל': 03-6121190 פקס': 03-7510490

- נ ג ד -

**המשיבה:** עיריית יהוד

מרח' מרבד הקסמים 6, יהוד 56100

**הסעד המבוקש לקבוצה כולה:**

סעד של השבת סכום של- 22,500,000 ש"ח או כל סכום אחר אשר ייקבע ע"י ביהמ"ש הנכבד בגין גביה בלתי חוקית של ארנונה בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה בהתאם לס' 9 לחוק התובענות הייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "החוק") וכן סעד הצהרתי ביחס לתעריפים החוקיים של הארנונה אצל המשיבה

## **בקשה לאישור תובענה כייצוגית**

[לפי סעיף 11 לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006]

**בית המשפט הנכבד מתבקש בזה כדלקמן:**

לאשר את התובענה שהוגשה בתיק זה, כתובענה ייצוגית בהתאם להוראות ס' 5(ב)(2) לחוק ולקבוע, כי הקבוצה בשמה מוגשת בקשה זו, תכלול את כל מי ששילם למשיבה בשנתיים שקדמו ליום הגשת התובענה, או בחלק מהן, ארנונה בתעריפים החורגים מהתעריף החוקי, בשל חריגה מחקיקת ההקפאה (להלן: "הקבוצה").

כב' ביהמ"ש מתבקש להורות על השבת הארנונה לחברי הקבוצה בגין גביית ארנונה ב- 24 החודשים שקדמו להגשת התובענה, וכן להצהיר כי גביית ארנונה בתעריפים המופיעים בצו הארנונה הינה בלתי חוקית ועל המשיבה לתקן את צו הארנונה לתעריפים החוקיים.

אם תתקבל התובענה, לפסוק לב"כ המבקשת שכ"ט בשיעור של 20% מהסכום שייפסק עבור כלל חברי הקבוצה, בתוספת מע"מ, או בשיעור אחר לפי שיקול דעת כב' בהמ"ש, בהתאם להוראות ס' 23 לחוק, ולפסוק למבקשת, שהיא התובעת הייצוגית, גמול מיוחד ושכר עידוד בגין טרחתה בהתאם להוראות ס' 22 לחוק.

## ואלה נימוקי הבקשה:

### תמצית הבקשה

1. המבקשת תטען, כי המשיבה העלתה שלא כדין את תעריפי הארנונה. המשיבה חרגה מהוראות חוקי ההקפאה, כפי שיוגדרו להלן, בכך שהוסיפה את תוספות הארנונה שאושרו לה באופן חריג ונקודתי לשנת 2001 ולשנת 2005 ולשנים אלו בלבד לבסיס המס הקובע גם בשנים הבאות, ובכך הגדילה הנתבעת את חיובי הארנונה המוטלים על הנישומים באופן בלתי חוקי, הכל כפי שיפורט להלן.
2. המבקשת תטען, כי כתוצאה משינוי זה גבתה העירייה ממנה ומחברי הקבוצה ארנונה שלא כדין, וללא כל מקור חוקי.
3. המבקשת תטען, כי העירייה חייבת להחזיר לה ולשאר הנישומים, שהם חברי הקבוצה, את הארנונה הבלתי חוקית, שגבתה ממנה ומשאר חברי הקבוצה.
4. המבקשת תבקש מביהמ"ש הנכבד לקבוע ולהצהיר, כי העירייה אינה רשאית לגבות ארנונה בתעריפים החורגים מחקיקת ההקפאה, וכן לחייב את העירייה להחזיר למבקשת ולשאר הנישומים, שהם חברי הקבוצה, את הארנונה הבלתי חוקית שגבתה ממנה ומשאר חברי הקבוצה.

### פתח דבר

5. המבקשת הינה המחזיקה של נכס ברח' החורש 4, מס' נכס 18800440000, בשטח של 213 מ"ר בסיווג משרדים (סוג נכס 211) המצוי בתחום השיפוט המוניציפאלי של המשיבה (להלן: "הנכס").
6. המבקשת, בדומה לכלל הנישומים ביהוד, מחויבת בארנונה כללית בגין נכסיה, הכל בהתאם להודעות החיוב של המשיבה, הנשלחות אליה מעת לעת. בשלהי שנת 2009 במסגרת ביקורת ספרים לסוף שנת המס, נוכחה המבקשת, כי תעריפי הארנונה המוטלים על הנכס עלו באופן חד במהלך השנים בהם החזיקה בנכס.
- פנית המבקשת לקבלת הסבר מהמשיבה נדחתה בתשובה לקונית – "תעריפי הארנונה משנת 2000 עלו כדין בהתאם להעלאות החוקיות המותרות כל שנה וכן בהתאם לבקשות להעלאות חריגות אשר אושרו על ידי שר הפנים ושר האוצר".
7. מאחר והתשובה לא סיפקה את המבקשת פנתה המבקשת לקבלת חוות דעת כלכלית ומשפטית באשר לחוקיות התעריפים הנגבים ממנה בגין הנכס. הבדיקה העלתה, כי המשיבה הטילה במהלך 10 השנים האחרונות שתי תוספות לארנונה – אחת במהלך שנת הכספים 2001, והשנייה בשנת הכספים 2005 – בשני המקרים ניצלה המשיבה תוספות אלה לצורך העלאת נטל המס באמצעות הכללתן של התוספות בבסיס המס עליו עודכן התעריף מדי שנה וזאת באופן בלתי חוקי.
8. המחוקק קבע שני מסלולים להעלאת שיעור הארנונה: המסלול הראשון, המוסדר בסעיף 9(ב)2 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים") מתייחס לעדכון ריאלי של תעריף הארנונה מעבר לשיעור ההעלאה הכולל שנקבע בחוק או בתקנות, ומשקף, בדרך כלל, את עליית המדד בשנת הכספים הקודמת. העלאת הארנונה בדרך זו, הידועה בשם "העלאה חריגה", משנה את בסיס המס, באופן ששיעור הארנונה שישמש בסיס לשנה העוקבת יורכב משיעור הארנונה של השנה הקודמת בצירוף שיעור ההעלאה החריגה. המסלול השני, המוסדר כיום בסעיף 11(א) לחוק ההסדרים (בעבר סעיף 278(א)) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), מתייחס לתוספת תקציבית לשיעור הארנונה לשנה פלונית בלבד. התוספת מוטלת במהלך שנת הכספים, ותוקפה מיום אישורה על-ידי שר הפנים ועד סוף שנת

הכספים וידועה בשם "תוספת ארנונה". תוספת ארנונה אינה משנה את בסיס המס ואין להביאה בחשבון לצורך עדכון התעריף בשנים שלאחריה.

9. על ההבדל בין תוספת לארנונה להעלאה חריגה עמד בהמ"ש בע"א (ת"א) 2828/03 שלמה מומן נ' עיריית רמלה, (נבו) (להלן: "הלכת מומן" ו/או "פס"ד מומן"), שאושר ע"י בהמ"ש העליון ברע"א 7335/06:

"תכליתם של חוקי ההקפאה נועדה לקיים את אינטרס הציבור בדבר הטלת מגבלות על העלאת תעריפי הארנונה המוטלת על-ידי הרשויות המקומיות כדי למנוע השפעות שליליות על משק המדינה (ראו רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 492). המבנה החקיקתי של חוק ההסדרים עליו עמדתי קודם לכן מלמד, כי המחוקק הבחין בין העלאה של ארנונה לשנת המס הבאה, המחייבת היערכות מראש, קודם לתחילת שנת הכספים אליה היא מתייחסת (כעולה מסעיפי המשנה השונים של סעיף 9 לחוק), לבין החלטה על תוספת ארנונה, הנעשית מכוח סעיף 11(א) לחוק ופועלת בתוך שנת הכספים הרלוונטית. בעוד שאישור הדרג המיניסטרילי להעלאה על-פי סעיף 9 לחוק פועל החל מ"ראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן" (לשון סעיף 9(ב)(2) לחוק) ואילך, הנה לגבי תוספת ארנונה ראה המחוקק לנכון לקבוע גבול זמן מוגדר שבתוכו תעמוד התוספת בתוקפה: "בתוך שנת הכספים ... בעד התקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים ...". אבחנה זו מלמדת, כי אם הפצה הרשות להעלות את שיעור הארנונה באופן אשר ישנה גם את בסיס המס לשנים הבאות, עליה לנקוט בדרך שנקבעה בסעיף 9 לחוק ובתקנות שהותקנו על-פיו. בין אם עשתה כן ובין אם לא, בכל מקרה אין בכוחה של הרשות לכלול בבסיס המס לשנה הבאה גם את תוספת הארנונה, שבאה לעולם במסגרת מנגנון שונה ומצומצם יותר, הוא סעיף 11(א) לחוק. אכן, תכליתם של חוקי ההקפאה תסוכל אם יותר לה לרשות לנקוט בדרך של תוספת ארנונה על מנת להביא להעלאת בסיס המס בשנה העוקבת, שעה שהגדלת בסיס המס מתאפשרת מכוח מנגנון אחר וגדורה במגבלות שנקבעו לגביה. כל פרשנות אחרת תייתר למעשה את המסלול הנפרד שנקבע בסעיף 11(א) לחוק ההסדרים, ותאפשר פריצה של מגבלות הכוח שהוטלו על הרשויות במסגרת חוקי ההקפאה בבואן להחליט על עדכון שיעורי הארנונה. סיכומה של נקודה זו: העובדה כי שיקולים תקציביים עומדים ביסוד ההחלטה על תוספת ארנונה הינה חלק מהגדרתה של התוספת ככזו. עם זאת, אין בעובדה זו כדי להפוך את התוספת לחלק מבסיס המס לשנה העוקבת, שבה כבר אין עוד תוקף לתוספת."

10. בקשה זו כמו גם התובענה המוגשת בד בבד עמה נתמכות בחוות דעתו של מר אורי בן ישי, כלכלן, מומחה לארנונה ולמיסוי מוניציפאלי, אשר בחן את תעריפי הארנונה של המשיבה בהתחשב בהעלאות החריגות ובתוספות הארנונה.

### הרקע העובדתי

11. בשנת 2004 שכרה המבקשת משרד בקומה הרביעית בבנין הידוע גם כ- "בית אפריקה ישראל" שברח' החורש 4 ביהוד, (להלן: "הנכס"). הנכס נמצא בתחום השיפוט של המשיבה. מאז שנת 2004 המבקשת מנחלת בנכס את משרדה.

12. המבקשת הינה חברה פרטית, אשר הוקמה בשנת 1999 והעוסקת ביצוא קמעונאי.

13. בשנת 2009 במהלך בדיקת ספרי הנה"ח גילתה המבקשת, כי תעריף הארנונה בו מחוייב הנכס עלה בצורה חדה לאורך השנים בו הושכר הנכס ע"י המבקשת (כ- 40% משנת 2004 ו- 61% משנת 2000).

14. ביום 29.12.09 פנתה המבקשת למשיבה בבקשה, כי ייבהר לה הבסיס החוקי להעלאות הארנונה, אשר נראו לה חריגות, כאמור.

פניית המבקשת למשיבה מצ"ב כנספח א' לבקשה זו.

15. **ביום 31.12.09** השיב גזבר המשיבה, כי כל העלאות הארנונה הינן חוקיות בהתאם להעלאות מאושרות ע"י שרי הפנים והאוצר.  
תשובת המשיבה למבקשת מצ"ב **כנספח ב'** לבקשה זו.
16. מאחר ותשובת המשיבה לא הניחה את דעתה של המבקשת פנתה זו לקבלת יעוץ משפטי וחוות דעת כלכלית באשר לתעריפי הארנונה החוקיים של המשיבה.
17. בדיקת המומחה הכלכלי, מר אורי בן ישי, העלתה כי בשנים 2001 ו-2005 המשיבה כללה בתוך תעריפיה, שלא כדין, אף את התוספות לארנונה, אשר ניתנו לה באופן חריג לשנים אלו בלבד.
18. עיון באתר משרד הפנים ([www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)) מלמד, כי משנת 1999 הגישה המשיבה 4 בקשות לאישור חריג מתוכן אושרו שתי בקשות. כן הגישה המשיבה שתי בקשות לתוספת ארנונה, אשר שתייהן אושרו.  
פלט ריכוז אישורים חריגים וצווי הארנונה לשנת 2000-2010 מצ"ב **כנספח ג'**.
19. **ביום 31.1.10** נשלחה למבקשת הודעה בדבר שינויים מבוקשים בצו היטל הארנונה לשנת 2010, אשר בדעת המשיבה להגיש לאישור השרים, תוך ציון בסיס ארנונה שגוי.  
העתק ההודעה מיום 31.1.10 מצ"ב **כנספח ד'** לבקשה זו.
20. בקשה זו כמו גם התובענה נתמכות בחוות דעתו של מר אורי בן ישי, כלכלן, מומחה לארנונה ולמיסוי מוניציפאלי (להלן: "**המומחה הכלכלי**").  
העתק חוות הדעת מצ"ב **כנספח ה'** לבקשה זו.

## איסור שינוי תעריפים – הפן המהותי

### חקיקת ההקפאה

#### כללי

21. עד שנת 1985 (כולל) הייתה לרשויות המקומיות סמכות להעלות בכל שנה את שיעור הארנונה ביחס לשנה שעברה לפי שיקול דעתן וללא כל הגבלה חוקית.
22. החל משנת 1985 החל תהליך חקיקה שמטרתו היתה בין היתר לצמצם את כוחן של הרשויות המקומיות בתחום המיסוי המוניציפאלי. על הרשויות המקומיות הוחלו מגבלות לגבי ארנונה מכח חוקים המכונים בשם "חוקי ההקפאה", אשר תכליתם היתה להגביר את היציבות במשק המדינה. מטרתן של מגבלות אלה היתה למנוע מהרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה שלא במסגרת היתרים כלליים ביחס לכלל הרשויות המקומיות במשק, או במסגרת היתרים חריגים ספציפיים אשר הוצאו ע"י שרי הפנים והאוצר עבור רשות מקומית ספציפית.
- תחילה נחקק החוק לייצוב המשק, התשמ"ח-1985 אשר הגביל את עצמאותן של הרשויות המקומיות בהעלאת שיעור תעריפי הארנונה. מאותה עת נחקקו מידי שנה חוקים ששימרו את עקרון הקפאת הארנונה וקבעו לכל שנה ושנה את שיעור ההעלאה המרבי המותר (לעיל ולהלן: "**חוקי ההקפאה**" ו/או "**חקיקת ההקפאה**"). התעריפים שנקבעו בשנת 1985 שמשו כבסיס לשיעורי הארנונה בשנים שלאחר מכן בתוספת שיעור העלאת הארנונה שנקבע בחיקוק מידי שנה. עוד נקבע מנגנון לאישור תוספות מיוחדות עליו נעמוד בהמשך.

לתכלית חוקי ההקפאה ר' למשל: בג"צ 4225/95 לקסן (ישראל) בע"מ נ' עיריית אילת ואח', דינים עליון כרד נ"א עמ' 389, בג"צ 7053/96 אמקור בע"מ ואח' נ' שר הפנים ואח' פד"י נ"ג (1) עמ' 193, ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית מודיעין, פ"ד נ"ג(4) 78; עת"מ (חי') 561/01 "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' עיריית קרית אתא, (מאגר נבו); רע"א 3784/04 שקם בע"מ נ' מועצת העיר חיפה, פ"ד נ"ז(2) 481; עע"מ 11641/04 סלע נ' מועצה אזורית גדרות, מאגר נבו; עע"מ 8635/05 עיריית יבנה נ' ארנפרוינד כהן ודנ"מ 4727/07 עיריית יבנה נ' ארנפרוינד כהן, מאגר נבו, ועוד וכן המלומד רוטטוביץ "ארנונה עירונית", (מהדורה חמישית, הוצאת אוריאן, ת"א תשס"א-2001) 431.

23. חוקי ההקפאה בשנות הכספים 1986 – 1992 אסרו גביית ארנונה כללית בסכום העולה על הסכום שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנה הקודמת. הרקע לחקיקת חוקי ההקפאה נוצר בשל שיעורי האינפלציה הגבוהים ששררו במשק. במהלך שנות השמונים נהגו הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה מדי שנה בשיעורים ניכרים ללא הגבלה וללא פיקוח ושלא בהתאם להנחיות משרד הפנים. בשנים 1986-1992 הוגבלו העלאות הארנונה במסגרת חוקי ההסדרים במשק המדינה והתקנות שהוצאו מכוחם, ונקבעו כללים אחידים להטלת הארנונה, עדכונה ולמתן הנחות.

כך בשנת 1989 התקבל חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) תשמ"ט - 1989 המייחד את פרק ה' שבו לנושא הארנונה הכללית. סעיף 20 לפרק ה' שכותרתו "סייג להעלאת ארנונה כללית" קובע כדלקמן:

20. (א) לא תגבה רשות מקומית בשל נכס ארנונה כללית לשנת הכספים 1989 בסכום שיש בו העלאה מעל סכום הארנונה שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנת הכספים 1988.

(ב) לשנת הכספים 1989 לא תשנה רשות מקומית הנחות כלליות מארנונה ותנאי תשלומה, לרבות החוצאות של אי-תשלום במועד, לעומת אלה שנקבעו כדין לשנת הכספים 1988, אלא לטובת החייבים בארנונה.

(ג) שר הפנים ושר האוצר, או מי שהם הסמיכו לכך, רשאים להחיל לרשות מקומית העלאת ארנונה, או שינוי הנחה או תנאי תשלום או חוצאות של אי-תשלום במועד שלא כמותר לפי סעיף קמן (ב)."

כך, למשל, קובע סעיף 1(א') לחוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990) התש"ן-1990:

"לא תגבה רשות מקומית בשל נכס ארנונה כללית לשנת הכספים 1990 בסכום שיש בו העלאה מעל סכום הארנונה שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנת הכספים 1989."

ובאופן דומה קובע סעיף 12(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992. וסעיף 12(ה) לחוק מוסיף וקובע:

"רשות מקומית לא תמיל לשנת הכספים 1992 ארנונה על סוגי נכסים או על סוגי שימושים בנכסים שעליהם לא הטילה ארנונה לשנת הכספים 1991, וכן לא תפמוד מארנונה בשנת הכספים 1992 נכסים שעליהם הוטלה ארנונה בשנת הכספים 1991."

24. ר', למשל, סעיף 9 לחוק הסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), תשנ"א-1991, המאפיין את חקיקת חוקי ההקפאה, אשר תכליתם היא למנוע חיוב בארנונה של נכסים שלא חוייבו בארנונה קודם לכן, ובדרך זו להגדיל את הכנסות הרשות המקומית שלא כדין. וקובע סעיף 9 הנ"ל:

9. (א) לא תמיל רשות מקומית בשל נכס, ארנונה כללית (להלן - ארנונה) לשנת הכספים 1991 בסכום שיש בו העלאה מעל סכום הארנונה שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנת הכספים 1990 כשהוא מוכפל בשלושה רבעים וצמוד בהצמדה מלאה למדר

המחירים לצרכן לפי שיעור עליית המדד מן המדד שפורסם לחודש דצמבר 1989 עד המדד שפורסם לחודש דצמבר 1990.

(ב) רשות מקומית לא תשנה לשנת הכספים 1991 הנחות כלליות בארנונה ותנאי תשלומה, לרבות החוצאות שכל אי תשלום במועד, לעומת אלה שנקבעו כדין לשנת הכספים 1990, אלא לטובת החייבים בארנונה.

(ג) רשות מקומית לא תטיל לשנת הכספים 1991 ארנונה על סוגי נכסים או על סוגי שימושים בנכסים שעליהם לא הטילה ארנונה לשנת הכספים 1990.

25. שיעורי הארנונה לשנת 1985 היו לבסיס שיעורי הארנונה בשנים הבאות, מכיוון שמשנת 1986 ואילך נקבע החיוב החוקי בארנונה בכל שנה ושנה בהתבסס על החיוב "שהגיע כדין" בשנה שקדמה לו ובתוספת אחוז העלאה שהותר באותה שנה.
26. לפיכך, משנת הכספים 1985, מהווה שיעור הארנונה החוקי בכל שנה ושנה בסיס להעלאת הארנונה בשנה שלאחר מכן וחריגה משיעור ההעלאה המותר בשנה מסוימת – מביאה לטעות החוזרת על עצמה וה"משתרשת" הלאה בכל שנה ושנה.
27. במידה שרשות מקומית העלתה את תעריפי הארנונה בשיעור העולה על ההעלאה שהותרה בחוק או שהותרה על פי אישור חריג – הרי שהתעריף שנקבע איננו חוקי בהיותו חורג מחוקי ההקפאה.
28. כמו כן, נקבע מנגנון לאישור תוספות מיוחדות ואישור להעלאה חריגה לרשות מקומית ספציפית שלא על פי שיעור ההעלאה שאושרו בחוק. עיקרו של מנגנון זה הוא באישור של שרי הפנים ו/או האוצר.
29. בשנת 1993 נכנס לתוקפו חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, (להלן: "חוק ההסדרים"). חוק זה ביטל את סעיפים 273, 274 ב (א) ו- 275 לפקודת העיריות והסמיך את שרי הפנים והאוצר לקבוע בתקנות סכומים מירביים ומזעריים לתעריף הארנונה וכן לקבוע בתקנות את אופן עדכון סכומי הארנונה. חוק ההסדרים קבע הוראות מפורשות לעניין האפשרות להעלות את הארנונה מעבר לשיעור העלאה הכללי שהותר.
30. בקליפת האגוז, יצוין כבר כעת כי במסגרת חוקי ההקפאה נקבעו שני מנגנונים אשר מאפשרים לרשויות להעלות את תעריפי הארנונה, בכפוף לאישור מאת הדרג המיניסטריאלי, בשיעור חריג לזה שנקבע בתקנות.
- א. המנגנון הראשון המוסדר באמצעות סעיף 9(ב)(2) לחוק ההסדרים אשר עניינו העלאה חריגה בארנונה פועל החל מ- "ראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן", אשר אינו מוגבל לשנת הכספים שבמסגרתה הוא ניתן, וככזה המצטרף לבסיס המס לצורך קביעת הארנונה בשנים הבאות.
- ב. המנגנון השני קבוע בסעיף 11 לחוק ההסדרים ואשר עניינו "תוספת ארנונה" דורש גם הוא אישור מיניסטריאלי (שר הפנים), תוספת זו הינה תוספת נקודתית הבאה לענות על צרכים בנסיבות מיוחדות וספציפיות לאותה רשות ובאותה שנה –
- "בתוך שנה הכספים תוספת לארנונה בעד התקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים...".
31. אם כן, לעניין תוספת זו מצא המחוקק לנכון להגביל את מסגרת הזמן שלשמה ניתנה התוספת לשנת הכספים ולשנה זו בלבד, כפי שיפורט בהרחבה ולהלן.
32. בנוסף, התוספת אינה מהווה חלק מתעריפי הארנונה ומבסיס המס, ואינה משמשת בסיס לחישוב העלאת הארנונה בשנים שלאחר מכן.

33. המשיבה, שלא כדן, העלתה את תעריפי הארנונה, בלא שבקשה ו/או קבלה היתר חריג לשינוי תעריפי הארנונה הכללית, ותוך שסמכה, שלא כדן, על התוספות הנקודתיות שאינן חלק מבסיס המס.
34. כאמור לעיל, סמכות הרשויות המקומיות לקבוע את תעריפי הארנונה נתונה מאז שנת 1985 להגבלות סטטוטוריות הידועות בשם "חוקי ההקפאה", אשר מטרתן היתה למנוע העלאת ארנונה בשיעורים העולים על הסביר, ר' ע"א 10977/03 דור אנרגיה בע"מ נ' עירית בני ברק, (נבו).
35. להגדלת ארנונה אסורה בדרך של שינוי סוג נכס או סוג שימוש ר' רוסטוביץ, "ארנונה עירונית", מהדורה חמישית ספר ראשון עמ' 494:
- "מנמת השלטון המרכזי להפוך כל רשות מקומית למשק כספים סגור מחד גיסא, ודיני ההקפאה מאידך, גרמו לרשויות מקומיות לנסות ולהגדיל בעקיפין את סכום הארנונה המושט על הנישומים. שינוי סוג של נכס או של סוג שימוש בצו המלח הארנונה עשוי לגרום לנידול דיאלי בסכום הארנונה שהושט בגינו מעבר למגבלות הדין.
- דרך אפשרית לשינוי תעריף היא ביטולו של סיווג מסוים בצו המלח הארנונה. כך למשל, אם בצו המלח הארנונה לשנה מסוימת בוטל הסיווג "מחסן קמעונאי" שהיה קיים בשנה שקדמה לה, יושט על המשתמש באותו מחסן באותה שנה התעריף השיורי של "נכס אחר". בהתאם לתקנות ההסדרים היתה מועצת הרשות המקומית רשאית לעדכן את התעריף של המחסן הקמעונאי, אך הלכה למעשה תעריף זה בוטל, ובאותה שנה יושט בגין אותו מחסן תעריף גבוה מהתעריף שהושט בגינו בשנה הקודמת, מעל לשיעור העדכון שהותר בתקנות."

### ההבדל בין אישור חריג להעלאת ארנונה לבין תוספת לארנונה

36. התשתית הנורמטיבית הצריכה לעניין מותווית בסעיפים 8, 9 ו-11 לחוק ההסדרים וס' 9 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התשי"ס-2000 (להלן: "תקנות ההסדרים"), אשר חלקיהם הרלוונטיים יובאו להלן:

#### 9. ארנונה כללית

"...[ב]2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה, ובלבד שיקבלה לכך אישור השרים...תחילתו של אישור השרים בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן...

ג) השרים יקבעו בתקנות, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית [...]. הסכומים המרביים והמזעריים יעודכנו לכל שנת כספים בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות:"

#### 11. תוספת ארנונה (נוסח הסעיף בשנים 2001 ו-2005)

"א) שר הפנים רשאי, בנסיבות מיוחדות, להחיר לרשות מקומית להטיל בתוך שנת הכספים תוספת לארנונה בעד התקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לתשלום התוספת; היתר שעל פיו מוטלים סכומי ארנונה שאינם בהתאם לאמור בסעיף 9א), מעון גם הסכמת שר האוצר.

ב) הרשות המקומית תודיע לכל מחזיק החייב בתשלום התוספת את סכומה ומועדי תשלומה.

ג) הודעה בדבר אישור תוספת, סכומיה ומועדי תשלומה - תפורסם ברשומות."

יצויין, כי חוק ההסדרים תוקן 10 פעמים במהלך השנים, אולם שני המנגנונים להעלאת ארנונה לא שונו באופן מהותי.

37. מכוח חוק ההסדרים הותקנו תקנות ההסדרים, אשר קבעו את שיעורי העלאת הארנונה בכל שנה ושנה. כאשר עסקינן בהעלאת שיעור הארנונה בגין שנת כספים מסוימת לזו שאחריה, באופן החריג לחוקי ההקפאה, קיימים שני מסלולים מרכזיים להעלאת.

### 38. המסלול הראשון – מסלול האישור החריג

מסלול זה מוסדר באמצעות סעיף 9 לתקנות הסדרים במשק המדינה הקובע כדלקמן:

9. אישור חריג.

(א) מועצה רשאית להמיל ארנונה בשנת הכספים 2000, שלא כאמור בתקנות 7 ו-8 בסכום שלא יעלה על הסכום המרבי -

(1) באישור שר הפנים, או מי שהוא הסמיך לכך, בנכס מסוג מבני מגורים;

(2) באישור שר הפנים ושר האוצר או מי שהם הסמיכו לכך, בנכס שאינו מבנה מגורים.

(ב) מועצה רשאית, באישור שר הפנים ושר האוצר או מי שהם הסמיכו לכך, לענות סוג סיווג או תת סיווג של נכס שלא כאמור בתקנה 4.

(ג) בקשה לפי תקנות משנה (א) או (ב) תגיש הרשות המקומית עד כ"ד באדר ב' התש"ס (31 במרס 2000); לבקשה יצורף אישור היועץ המשפטי של הרשות המקומית על כך שהיא מונשת בהתאם להוראות תקנות אלה."

בכל שנה מעודכן התאריך בו על הרשות המקומית להגיש בקשתה לאישור חריג.

כפי שניתן לראות, המסלול הראשון, "האישור החריג", הוסדר בס' 9(ב)(2) לחוק ההסדרים, אשר עניינו "העלאת חריגה של הארנונה", פועל החל מ- "ראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן" ואיננו מוגבל לשנת המס שלגביה ניתנה ההעלאת, ולכן העלאת זו ככזו מתוספת לבסיס קובע המס גם בשנות המס הבאות לאותה שנה.

### 39. מסלול השני, "תוספת ארנונה"

מסלול זה קבוע בסעיף 11 לחוק ההסדרים ואשר עניינו "תוספת ארנונה". תוספת הארנונה תוטל

"...בחוק שנת הכספים תוספת לארנונה בעד תקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים..."

יצויין, כי בנוסחו של ס' 11 קודם לתיקונו במסגרת תיקון מס' 9 נקבע, כי תוספת ארנונה זו נועדה לתת מענה נקודתי כאשר נוצרו נסיבות מיוחדות לגבי שנת כספים מסוימת ובשנה זו בלבד.

40. כאמור, לשון החוק ברורה מאוד לעניין תחולתה של התוספת מיום מתן האישור לתוספת ורק עד לסוף שנת הכספים שלגביה היא ניתנה.

41. לאור העובדה שתוספת זו אינה משנה את בסיס המס, וכי כוחה יפה לשנת המס הרלבנטית, היא מוטלת בצורה נפרדת ועומדת בפני עצמה, ולכן אף נדרשת הרשות להודיע לכל מחזיק ומחזיק על הטלתה, סכומה ומועדי תשלומה ולפרסם זאת ברשומות.

42. ודוק: לא לחינם נוצרה ההפרדה החקיקתית בין שני ההסדרים, זה הקבוע בס' 9 לתקנות ההסדרים והעוסק בהעלאת חריגה, וזה הקבוע בס' 11 ואשר עניינו תוספת ארנונה – אלא



מתוך כוונה להעמיד בפניה של הרשות את הבחירה במסלול, אשר ייטיב להתאים לצרכיה לתנאים הקבועים בכל אחד מן ההסדרים.

43. הקביעה כי תוקפה של תוספת הארנונה הוא לשנת הכספים שבמסגרתה היא ניתנה ולשנה זו בלבד, תואמת את ההלכות האחידות שנקבעו בפסיקה, אשר האחרונה בהן הינה הלכת מומן כמצוטט בפתח בקשה זו. יצויין, כי בהמ"ש העליון בערעור שהגישה העירייה על פס"ד מומן קבע באופן נחרץ, כי הסכם הפשרה שנחתם בהליך הערעור אין בו בכדי לבטל ו/או לשנות את פסק הדין והדברים מדברים בעד עצמם ר' דברי כבוד הנשיאה ביניש ברע"א 7335/06 עיריית רמלה נ' שלמה מומן (לא פורסם):

"הצדדים הגישו לבית המשפט בקשה לאישור הסכם פשרה במסגרתו התבקש ביטול פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב בע"א 2828/03.

השאלה בה דן בית המשפט המחוזי הינה בעלת השלכות רחבות וההסכם שהושג מחייב בחינה של האינטרס הציבורי. אשר על כן ובהמשך להחלטתה של השופמת ארבל מיום 26.10.2006, תידון בקשת רשות הערעור בפני מותב תלתיא במועד שייקבע על ידי יומן בית המשפט."  
ואכן כבוד בהמ"ש העליון החליט להותיד את הלכת מומן על כנה וציין באופן מפורש, כי הסכם הפשרה לא יהיה בו כדי לפגוע בהלכת מומן:

"הצדדים הגישו הודעה על הסכם פשרה שסומנה א'. ביחסים בין הצדדים פסק הדין של בית משפט קמא לא יהיה בר תוקף ובמקומו יבוא ההסכם האמור."

ר' גם עת"מ (נצ') 1048/05 אגודת החקלאי מטולה נ' המועצה המקומית מטולה, (מאגר נבו), בו נפסק כי התוספת אינה מהווה חלק מבסיס המס:

"לכן, לדעתי, לא היה מקום לראות את בסיס הארנונה לשנת 2005 כעומד על 115% אלא על 100% בלבד. אילו רצתה המועצה להמשיך ולגבות גם בשנת הכספים 2005 תוספת של 15% היה עליה לקבל החלטה מיוחדת ולקבל עליה את אישור הערים. לכן צו הארנונה לשנת 2005, ככול שהוא מושחת על בסיס צו הארנונה לשנת 2004 בתוספת 15% הוא בלתי חוקי."

44. בתי המשפט פירשו את המונח "הסכום שהגיע כדין" המופיע בתקנות ההסדרים, ככזה אשר איננו כולל, בהתאם לאמור בס' 11, את תוספת הארנונה. ר' הלכת מומן שם נקבע כדלקמן:

"הנה כי כן, פרשנות המונח "הסכום שהגיע כדין" אינה מאפשרת לכלול לצורך בסיס המס גם את גובה התוספת לארנונה שהוטלה על-ידי הרשות ואושרה על-ידי הגורמים המיניסטריליים הרלוונטיים על-פי סעיף 11(א) לחוק ההסדרים, ומשפעלה כך המשיבה הרי שפעלה שלא כדין."

45. בתי המשפט הדגישו, כי ההפרדה החקיקתית בין שני המסלולים אינה לריק, המסלול הקבוע בס' 9 לחוק ההסדרים והעוסק בהעלאה חריגה והמסלול הקבוע בס' 11 ואשר עניינו תוספת לארנונה. מטרת המתקוק היתה להעמיד בפני הרשויות המקומיות את הבחירה במסלול המתאים ביותר לצרכיה בהתאם לתנאים בכל אחד מהמסלולים.

46. תכליתם של חוקי ההקפאה, בין השאר, לשמר את המסגרת שנקבעה לצורך הטלת ארנונה ושינוייה בין שנה לשנה, הם נועדו ליצור סביבה שוויונית בין רשות לרשות, באופן שימנע שרירותיות בהחלטות הרשויות השונות.

47. ההפרדה בין שני המנגנונים אף עולה בקנה אחד עם חוקי ההקפאה, ונועדה, בין השאר, לאפשר לרשות להתאים את האמצעי בו היא בוחרת לתכלית הדרושה לה בנסיבות השונות, ותוך שמירה על חוקי ההקפאה.

48. אשר על כן, כאשר מעוניינת הרשות להביא לעלייה בתעריפי הארנונה אשר תהווה חלק מבסיס המס בשנות הכספים הבאות, פתוחה בפניה הדרך לפעול בהתאם למתווה הקיים בסעיף 9 לחוק.
49. כאמור, אחת המטרות המרכזיות בדיני ההקפאה הוא יצירת שיוויון ואחידות בין הרשויות השונות, לא יתכן כי רשות כלשהי תמציא לעצמה הסדרים תוצרת בית, וברצותה תשנה את התנאים הקבועים בסעיפי החוק לגבי ההסדרים השונים, ובמקרה זה ההסדר האמור לגבי תוספת ארנונה, זאת כאשר הדבר סותר את האמור בהוראות החוק, וכן את הכללים שנקבעו בקשר לחוקי ההקפאה, ובסופו של דבר אף תביא לסיכול תכליתם.
50. הפיכתה של התוספת לחלק מבסיס המס על ידי הרשות אשר נעשתה כאמור בניגוד גמור להוראות החוק ולדיני הקפאה ואשר תוך פריצת מגבלת הזמן של תוספת הארנונה, ומביאה למצב שבו לא תהיה כל נפקות להבחנה בין האמור בסעיף 9 והעוסק בהעלאה התריגה לבין המוסדר בסעיף 11 ואשר עניינו תוספת הארנונה. תוצאה כזו תייתר הלכה למעשה את הצורך בקיומה של האחרונה, ותרוקן מתוכן את האמור בסעיף 11 לחוק ההסדרים.
51. אף בטרם חקיקת חוק ההסדרים, חל הסדר דומה לזה בס' 11 לחוק ההסדרים, אשר נקבע בס' 278(א) לפקודת העיריות אשר קבע כי:

"המועצה רשאית, באישור העיר שיינתן רק בנסיבות מיוחדות, להטיל בתוך שנת הכספים תוספת לארנונה, בעד התקופה שמיום האישור עד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לשילום התוספת."

על הדמיון, שלא לומר הזהות בין הסעיפים עמד בהמ"ש בעניין עת"מ (נצ') 1048/05 אגודת החקלאי מטולה נ' המועצה המקומית מטולה, (מאגר נבו):

"אפתח במענה החילופית שפורטה בפסקה 7 לעיל שהיתה ה"מוע" סביבו נסבה תחילה העתירה. מהשוואה בין סעיף 278 לסעיף 11 לחוק ההסדרים ניתן להיווכח כי הם זהים לגמרי ולכן הפרשנות שניתנה בפסיקה לסעיף 278 ישימה גם לסעיף 11."

בהקשר לכך נפסק לא אחת על ידי כבוד בהמ"ש העליון, כי תוספת לארנונה עפ"י ס' 278 לפקודת העיריות הינה חד פעמית אך ורק לשנת המס בה אושרה התוספת ע"י שר הפנים ואינה מהווה בסיס לשנים הבאות. לעניין זה ר' בג"ץ 2/89 אריה צוקר נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מג(1) 323, 327:

"מן הראוי שנקדים ונאמר, כי התשובה אינה כרוכה כל עיקר עם האישור שנתנו המשיבים 4, 5, לפי סעיף ו(ג) לחוק הארנונה הכללית (סייג להעלאה בשנת הכספים 1988). כל אחד משני האישורים ניתן במיגור נפרד, פורמאלית ועניינית כאחד, בלי שתהיה להם נקודת אחיזה אחת. אישורו של שר הפנים לפי סעיף 278 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ניתן תוך שיקולים תקציביים, ועניינם בחוספת ארנונה לתקופה שנותרה עד תום שנת הכספים, לאחר שכבר נתקבלה החלטת מועצה, לא יאוחר מיום זבמרס שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה (ראה סעיף 276 לפקודת העיריות [נוסח חדש]). בדבר שיעורי הארנונה לאותה שנת כספים. ואילו ההיתר הנדרש על-ידי המשיבים 4, 5 הינו תולדה של מדיניות כלכלית, המעוגנת בחוק הנ"ל, הבאה להבטיח יציבות מחירים במשק, תוך ראיית שנת הכספים כולה מזווית ראייה משקית כוללת. מכאן התייחסות ההיתר הזה להעלאת הארנונה בשנת הכספים, כיחידת זמן אחת, ולא לפרק זמן בה. מכאן ברור גם, שאין בהיתר זה כרי לגבור על המחסום הקבוע בסעיף 278 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. לפיו נדרש אישור שר הפנים (בלבד), שיינתן "בנסיבות מיוחדות", כדי להטיל תוספת לארנונה, בעד התקופה שנותרה מיום האישור ועד סוף שנת הכספים."

וגם בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו(1) 793, 822:

"אישור לתוספת ארנונה, באישור העיר - על-פי סעיף 278(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] - נראה שלא ניתן כאן, ואף לו היה ניתן, הרי פסקו כבר בעבר, ואף בסעיף עצמו

נאמר, שהוא יחול רק בעד התקופה ש"מיום האישור עד סוף שנת הכספים", ואין הוא חל  
טרואקטיבית מתחילת שנת המס. ראה גם בנ"צ 2/89 [17]."

### חריגה של המשיבה מחוקי ההקפאה

52. בשנת 2000 חייבה המשיבה את הנכסים שבתחומה עפ"י הסיווגים והתעריפים המפורטים  
בצו הארנונה לשנת 2000 המצורף כנספח ו' לבקשה.
53. **ביום 13.5.01** התכנסה מועצת העיר והחליטה לעשות שימוש בסמכותה לפי ס' 11(א) לחוק  
ההסדרים ולהטיל תוספת ארנונה בשיעור של 8% מעבר לשיעור של 1.25% שנקבע בתקנות  
לשנת 2001. התוספת הוטלה על כל סוגי הנכסים, למעט בנקים ומבני תעשייה, אשר חוייבו  
בתעריף המכסימום הקבוע בתקנות, ולכן לא היה ניתן להעלות את תעריפי הארנונה  
שלהם.
54. **ביום 15.5.01** פנה גזבר העירייה דאז, מר מאיר אקשטיין, למשרד הפנים בבקשה לאישור  
תוספת הארנונה.  
העתק הפניה למשרד הפנים מצ"ב כנספח ז' לבקשה.
55. **ביום 17.7.01** אישרו שרי הפנים והאוצר את התוספת לארנונה.  
העתק אישור השרים לתוספת הארנונה צורף כנספח ח' לבקשה.
56. **ביום 14.8.01** פורסם אישור התוספת בילקוט הפירסומים מס' 5011 בעמ' 3780.  
העתק הפרסום ברשומות לתוספת הארנונה מצ"ב כנספח ט' לבקשה.
57. כאמור לעיל וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, בהתאם לקבוע בהוראת סעיף 11 המסדירה  
את מנגנון תוספת הארנונה, תוספת זו חלה אך ורק לגבי אותה שנת כספים שלגביה היא  
התבקשה, ולגבי שנה זו בלבד, ואין במתן האישור לתוספת, משום מתן היתר להגדיל את  
בסיס הארנונה גם לשנות הכספים הבאות.
58. **חוק הארנונה הכללית לשנת 2002 (הוראת שעה), התשס"ב-2002, נקבע, כי בשנת  
הכספים 2002, יחולו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות  
בשנת 2000), התש"ס-2000 ונקבע, כי סכום הארנונה לשנת הכספים 2002 יהיה סכום  
הארנונה שהגיע כדין למ"ר רבוע של נכס לשנת הכספים 2001 בתוספת 2.8 אחוזים. את  
הוראת השעה לעיל פרסם אף משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מס' 2/02.**
59. **לקראת תחילת שנת 2002 פרסמה המשיבה את צו המיסים שלה דא עקא, כאשר עורכים  
חישוב של שיעור העלייה שבין צו הארנונה לשנת 2001 (ללא תוספת הארנונה שכן כאמור  
היא מוחלת רק לאותה שנת כספים), ניתן לראות כי שיעור העלייה מגיע עד לכדי 10.8%  
אחוזים (!!!) כלומר 8 אחוזים יותר ממה שהותר בתקנות.**
60. המסקנה האפשרית היחידה מהאמור לעיל, הינה כי בניגוד גמור למצוות סעיף 11 ולנוסח  
ההחלטה שלה עצמה, המשיבה כללה את תוספת הארנונה שאושרה לה בשנת 2001 כחלק  
מבסיס המס לשנת 2002, וחישבה את תעריפי שנה זו כך שהבסיס להגדלה כולל בתוכו את  
תוספת הארנונה.
61. כאמור, בעשותה כך פעלה העירייה בניגוד למצוותו של סעיף 11 לחוק ההסדרים, העוסק  
בתוספת הארנונה. תוספת זו כפי שיפורט להלן היא לשנת הכספים שלשמה היא ניתנה  
בלבד ותכליתה היא לספק פיתרון נקודתי וקצוב בזמן בהינתן נסיבות מיוחדות, והיא לא  
נועדה בשום אופן לשמש במכשיר לעקיפת חוקי ההקפאה ולהעלאת תעריפי הארנונה.

62. **ביום 18.7.05** התכנסה מועצת העיר והחליטה לעשות שימוש בשנית בסמכותה לפי ס' 11(א) לחוק ההסדרים ולהטיל תוספת ארנונה בשיעור של 10% מעבר לשיעור שנקבע בתקנות לשנת 2005. התוספת הוטלה על כמעט כל סוגי הנכסים כמפורט באישור התוספת.
63. **ביום 27.6.05** פנה גזבר העירייה דאז, מר שלמה בנימין, למשרד הפנים בבקשה לאישור תוספת הארנונה.
- העתק הפניה למשרד הפנים וחוזר מנכ"ל הפנים לשנת 2005 מצ"ב **כנספח י' ו- יא'** בהתאמה לבקשה.
64. **ביום 16.8.05** אישרו שרי הפנים והאוצר את התוספת לארנונה.
- העתק אישור השרים לתוספת הארנונה מצ"ב **כנספח יב'** לבקשה.
65. **ביום 6.9.05** פורסם אישור התוספת בילקוט הפירסומים מס' 5433 בעמ' 4025.
- העתק הפרסום ברשומות לתוספת הארנונה מצ"ב **כנספח יג'** לבקשה.
66. **ביום 6.6.06** התכנסה מועצת העיר והחליטה לעשות שימוש הפעם בסמכותה לפי ס' 9 לחוק ההסדרים ולבקש אישור חריג להעלאת ארנונה בשיעורים המפורטים בבקשה לאישור חריג מעבר לשיעור שנקבע בתקנות לשנת 2006.
- יצוין ובהדגשה: המשיבה, שלא כדין, ציינה בבקשתה לשרים את התעריף המאושר עפ"י התקנות כתעריף הכולל בתוכו את שתי התוספות לארנונה של שנת 2001 ושנת 2005. על בסיס תעריפים שגויים אלו ביקשה המשיבה את האישור החריג לתעריפים המפורטים על ידה.**
- העתק הבקשה לאישור חריג וחוזר מנכ"ל משרד הפנים לשנת 2006 מצ"ב **כנספח יד'** לבקשה.
67. **ביום 13.12.06** אישרו השרים את הבקשה לאישור חריג.
- העתק האישור חריג מצ"ב **כנספח טו'** לבקשה זו.
68. יצוין, כי אין מדובר בשני משגים בודדים, וגלגולן של התוספות איננה נחלתה של שנת הכספים 2001 ו-2005 בלבד, אלא הן המשיכו להשפיע ולהגדיל את תעריפי הארנונה בצורה בלתי חוקית גם בשנות הכספים הבאות כמפורט בחוות דעת המומחה.
69. מכיוון ששיטת קביעת תעריפי הארנונה בכל שנה מתבססת על שיעור הארנונה שהוטלה כדין בשנה הקודמת, והתאמתה בהתאם לתקנות לשנת הכספים הבאה אחריה, יוצא כי תריגה בשנה מסוימת אשר לא תוקנה, תביא להשתרשות הפגם גם בשנות הכספים העתידות.
70. אם כן, במקרה שלפנינו ברור לחלוטין, כי המשיבה פעלה בניגוד להסדר החוקי, בכך שהמשיכה "לגלגל" את תוספות הארנונה גם לשנים שלאחר תום שנת הכספים שלגביהן חל האישור, ובכך נוצר בסיס מס בלתי חוקי, וכפועל יוצא שיעורי העלאת הארנונה חרגו משיעור העלייה המותר, והגדילו את התעריפים המחויבים.
71. מצירוף כל המקובץ עולה כי המשיבה פעלה בניגוד לדיון בכך שניצלה את התוספות שאושרה לה בשנת הכספים 2001 ו-2005 ולשנים אלו בלבד, והמשיכה לשרשר את התוספות לשנים הבאות, זאת בניגוד גמור להוראות החוק הנוגעות לתוספת, ובניגוד לחוקי ההקפאה.
72. כתוצאה מכך, כל תעריפי הארנונה שנקבעו בתוספות לשנים 2001 ו-2005 חורגים מתעריפי הארנונה החוקיים ובטלים מעיקרם, כפי שאף מפורט בהרחבה בחוות הדעת של המומחה.

## סיכום שינוי אסור של התעריפים

73. בשנים 2001 ו-2005 קיבלה המשיבה אישור לתוספת ארנונה לאותה השנים בלבד. חרף זאת וחרף הוראות החוק, כללה המשיבה את התוספות לתוך בסיס המס של צו הארנונה העירוני אף לשנים שלאחריהן.
74. חיובים אלו הינם, על כן, בלתי חוקיים ובטלים מעיקרם, ועל המשיבה להשיב למבקשת את כל הסכומים שהמבקשת שילמה ביתר בגין ארנונה.
- העתק הקבלות על תשלום הארנונה בשנת 2008 ו-2009 רצ"ב כנספח טז' לבקשה זו.
75. ריכוז התעריפים החוקיים וההטלה ביתר של הארנונה, כתוצאה מהכללת התוספות לתוך בסיס המס מפורט בהרחבה בחוות הדעת המומחה.

## חובת ההשבה – עקרון חוקיות המינהל

### עקרון חוקיות המינהל

76. סעיף 1(א) לחוק יסוד משק המדינה קובע:
- "מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין באגרות"**.
- הוראת סעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה, מצאה ביטוי אף בעקרון חוקיות המינהל, הקובע כי הטלת מסים או תשלומי חובה אחרים ללא הסמכה חוקית בטלה מעיקרה בהיותה סותרת את עקרון חוקיות המינהל.
- ר', למשל: בג"צ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש העיר חולון, פ"ד מ"ט(5) 528; ע"א 630/97 הועדה המקומית לתכנון ולבניה נהריה נ' שיר הצפון חברה לבניה בע"מ, פ"ד נ"ב(3) 399; רע"א 3784/00 מועצת העיר חיפה נ' שקם בע"מ, פ"ד נ"ז(2) 381; ע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ, מאגר נבו; רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה, מאגר נבו; רע"א 9813/03 מדינת ישראל משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון, מאגר נבו;
77. ארנונה כללית הינה מס במהותה, כיוון שהיא מוטלת ללא זיקה ישירה לשירות הניתן ומבלי שהרשות המקומית נותנת כנגדה כל תמורה ישירה: בג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מ"ו(1) 793; ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נ"ה(1) 156.
78. הטלת ארנונה על הנכס בתעריפים הקבועים בצווי הארנונה לשנים 2002-2010 נעשתה שלא בחוק או על פיו, ולכן ההטלה בטלה מעיקרה.

### חובת ההשבה

79. המבקשת שילמה את תשלום היתר בהתאם להודעות החיוב מתוך טעות בסוברה כי הודעות החיוב שנתקבלו חוקיות. ההלכה קובעת כי יש להשיב ארנונה ששולמה ביתר עקב חריגה מסמכות. ר' ע"א 9657/02 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ. עיריית קרית גת, פ"ד נ"ח(6) 164:

"חביעת המערער היא להשבת סכומים שנגבו ממנו ביתר כארנונה בשל פרשנות המשיבה את הוראות האישור שלא בהתאם למבואר בפסק-דין זה. נוכח כל האמור לעיל זכאי המערער להשבת כל הכספים ששילם מעבר למניע ממנו בגין שנות המס אשר קדמו להגשת חביעתו

נגד המשיבה, והכוונה היא – נוכח מענת ההתיישנות – לתשלומים אשר שולמו על-ידי המערער משך שבע השנים שקדמו להגשת התיבה עסקינן.”

כן ר' פס"ד שניתן לאחרונה (22.12.09) מפי כבוד השופט דנצינגר ברע"א 4086/09 עיריית צפת נ' הקופה לתגמולים ופנסיה של עובדי הסוכנות היהודית לארץ ישראל בע"מ (מאגר נבו) נקבע:

“בעניין רשות העתיקות דן בית משפט זה בשאלה שהתעוררה לאחר שבפסק דין קודם [בג"ץ 4146/95 עיזבון המנוחה לילי דנקנר ז"ל נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(4) 774 (1998)] נקבע כי רשות העתיקות גבתה כספים שלא כדין וללא סמכות. בעקבות תביעת השבה שהוגשה נגדה, דן בית משפט זה בשאלה האם חייבת רשות העתיקות בהשבת הכספים שנגבו שלא כדין. בית משפט זה קבע כי חובת ההשבה של הרשות, כאשר גבתה כספים שלא כדין, נגזרת מהעיקרון של עשיית עושר ולא במשפט וכי גם טעות שבדין עשויה להקים זכות השבה.... נקודת המוצא, כך נקבע בעניין עיריית ירושלים, היא השבה מלאה, הגם שייחכנו מקרים שבהם יהיה פטור מחובת ההשבה, כולה או מקצתה.... מעיון בשני פסקי דין אלו עולה כי אכן, כפי שטוענות המשיבות, סוגיית ההשבה של סכומים שנגבו שלא כדין על ידי רשות נדונה והוכרעה על ידי בית משפט זה ונקבעו כללים מנחים לבחינת הסוגיה בכל מקרה ומקרה. בין היתר נקבעו כללים מנחים בשאלה באלו מקרים תחשב הפטור ככזו המצדיקה פטור מהשבה.”

80. המשיבה חייבת בחובת ההשבה אף מכת העילות שיפורטו בהרחבה להלן, בין היתר, עשיית עושר ולא במשפט, הפרת חובה חקוקה, רשלנות, מצג רשלני ועוד כמפורט להלן.
81. לפיכך, על המשיבה להשיב למבקשת את הסכום ששולם ביתר בצירוף הפרשי הצמדה וריבית בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הפרשי ריבית והצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980.

## התאמתה של התובענה כייצוגית

### עילת התובענה

82. סעיף 3(א) לחוק קובע כי התובענה הייצוגית צריכה להיות מוגשת בכפוף לכך שהתובענה נכללת בתוספת השניה לחוק.
83. סעיף 11 לתוספת השניה לחוק קובע כי ניתן להגיש תובענה: “כנגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר”.
84. הארנונה הכללית הינה מס. התובענה להשבת הארנונה מסווגת, על כן, בהתאם לסעיף 11 לתוספת.
85. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, כמתואר בבקשה זו על נספחיה, העירייה קיבלה שלא עפ"י זכות שבדין כסף מהמבקשת ומהקבוצה. העירייה חייבת להשיב למבקשת ולקבוצה את כל הכספים אשר שולמו ביתר מכת ס' 1(א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979 (להלן: “חוק עשיית עושר”).

סעיף 1 לחוק עשיית עושר ולא במשפט קובע:

“א. מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שירות או מובת הנאה אחרת [להלן – הזוכה] שנבאו לו מאדם אחר [להלן – המזכה], חייב להשיב למזכה את הזכייה, ואם השבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה-לשלם לו את שוויה.

ב. אחת היא אם באה הזכייה מפעולת הזוכה, מפעולת המזכה או בדרך אחרת.”

86. לעניין זה יודגש, כי העירייה אינה פטורה מהשבה לפי ס' 2 לחוק האמור, שכן למבקשת ולקבוצה נגרם חסרון כיס וההשבה היא צודקת, ועוד יותר מכך מוסרית ומתחייבת כשמדובר ברשות ציבורית האמור להקפיד על ניהול תקין ומקצועי של ענייניה ולא לגבות כספים מהציבור שלא כדין, וכאשר הציבור סומך על תקינות פעולותיה של העיריה.
87. רשות מקומית אמונה גם על חינוך הציבור ולא רק על ניקוי ותאורת רחובותיו. השבת כספים שנגבו ביתר היא עניין מתחנך. יש בכך משום הגברת אמון הציבור ברשויות השלטון. אזרח היודע, כי כספו יושב לו אם נגבה ביתר, ישלם ברצון רב יותר את המס הנדרש ממנו על מנת לקיים פעילות סדירה ותקינה של מוסדות הציבור. למעשה, אמונה זו היא שהביאה לכך שעשרות אלפי אזרחים שילמו את חיובי היתר מבלי לשאול שאלות ולחקור דבר חוקיות החיובים הנדרשים מהם.
88. חובת הרשות להשיב את כספים שנגבו על ידה ביתר הינה בגדר חובה עקרונית ויסודית, ועל הרשות להשיב כספים אשר נגבו ביתר בכל תנאי, גם במקרים בהם לא נעשה ניסיון לתקוף את החיוב לפני שהוגשה תביעה להשבת הכספים, ואף כאשר מדובר בתשלום מרצון. אמר על כך כבוד השופט קלינג שעה שאישר תובענה ייצוגית בעניין ת.א. 1690/01 משה רונן נ' מועצת עיריית בת ים (נבו), כשהוא מצטט את המלומד פרופ' ד' פרידמן בספרו "דיני עשיית עושר ולא במשפט" (מהדורה שניה) (בעמ' 877) בפרק המתייחס להשבת תשלומי מס:

"קשה לקבל את הגישה הכוללנית שלפיה צריכה הזכות להשבה להישלל מחמת ש"אין האזרח יכול לשבת בחיבוק ידיים...". השאלה המכרעת היא אם טעה האזרח ושילם מתוך שהאמין שהדין מחייב אותו להיענות לדרישת התשלום. אם כך הדבר, אין סיבה לשלול זכותו להשבה בטענה שהיה עליו לפנות לבית המשפט, וכי מדוע יעשה זאת טעה שהוא מאמין (בטעות) שהדרישה בדין יסודה?"

גם העובדה, כשלעצמה, שהטעות נוגעת למספר רב של בני אדם, אינה צריכה לשמש מכשול להשבה. מדובר בגביית כספים שלא כדין, שנועשה על ידי רשות ציבורית. המצווה להקפיד על דמת התנהגות גבוהה ועל כך שגביית המס תעשה בצורה הוגנת ונאותה... הדעת נותנת כי אזרח המקבל דרישת תשלום מן השלטון, רשאי להניח כי הדרישה מבוססת על אדני החוק.

שלילת זכות ההשבה במקרה תשלום מס שאינו מגיע, משמעותה שמוטל על האזרח לבדוק כל דרישת תשלום המופנית אליו מצד השלטון. בדיקה כזו עשויה לחייב קבלת יעוץ משפטי ובמקרים רבים תהיה כרוכה בהוצאות. ספק אם ניתן להצדיק מדיניות משפטית הקובעת עקרון כזה. נראה שגם מנקודת ראותן של הרשויות יש לחתור למצב שבו יחוש האזרח שהשלטון נוהג עימו ביושר, כך שהאזרח ידע שהוא חופשי להיענות לדרישת תשלום של השלטון, ביוזעו שאם יתברר כי נפלה טעות יוחזר לו כספו."

פרופ' פרידמן התייחס גם לקושי שבו תהיה מצויה הקופה הציבורית אם תחויב העיריה להשיב סכומים ניכרים. פרופ' פרידמן דוחה נימוק זה באמרו, בין השאר (בע' 878):

"רשות שלטונית יכולה לתכנן המלת מס וגביית מס באופן שחלוקת הנטל תהיה צודקת ולא תחתך על פי גורם מקרי, שלפיו אלה ששילמו מס, שאינם מגיע, יפלו קורבן לצורכי הכלל."

89. תמיכה בגישה המכירה בזכות להשבה מצא פרופ' פרידמן (ע' 880) בהחלטתו של הנשיא מ' שמגר בבר"ע 2824/91 עיריית חיפה נ' לה נסיונל, תקדין-על 91(3) 2563, שבה נאמר, בין השאר:

"...על עמדת המערערת גם מכבידה העובדה שאין מחלוקת בקשר לכך שאכן שולם למעשה סכום של ארנונה כללית העולה על מה שהמשיבה היתה חייבת לשלם כדין. בנסיבות כאלה ראוי היה שהרשות הציבורית תחזיר את מה ששולם ביתר גם ללא התדיינות."

90. זאת ועוד על שליחי הציבור, כל שכן על רשות מקומית ציבורית, מוטלת חובה לפעול בתום לב ובדרך מקובלת כלפי הציבור. חובה זו חלה "כעקרון עלי" מכוח ס' 61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, אשר מרחיב את היקפה לעבר פעולות משפטיות שאינם בבחינת חוזה.
91. המשיבה פעלה בחוסר ו/או בחריגה מסמכות, בחוסר סבירות קיצוני ומשיקולים זרים בשעה ששינתה את שיעור תעריפי הארנונה ע"י הכללת התוספות החד פעמיות לשנים 2001 ו-2005 בבסיס המס לשנים לאחריהן. המעשים המפורטים בבקשה זו מהווים פגיעה בלתי מידתית בקניינה של המבקשת ובניגוד לעקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
92. מעשיה של המשיבה מהווים עוולות נזיקיות כלפי המבקשת, בין היתר, הפרת חובה חקוקה, תרמית ורשלנות. העירייה הפרה חובה חקוקה בכך שהטילה מס ללא מקור סמכות חוקי, בניגוד לס' 1 לחוק יסוד: משק המדינה, ובניגוד להוראה מפורשת של "חוק ההסדרים" בדבר איסור העלאת תעריפים ללא אישור חריג.
93. עולות הפרת חובה חקוקה נמנית על עוולות המסגרת, אשר המאפיין העיקרי הייחודי להן שהמחוקק הותיר בידי ביהמ"ש את עיקר המלאכה לצקת תוכן לתוך המסגרות הכלליות של עוולה זו. התנהגותה של המשיבה מקיימת את כל יסודות עולות הפרת חובה חקוקה לפי ס' 63 לפקודת הנזיקין ובכלל זה את חמשת היסודות המרכיבים עוולה זו (ר' ע"א 145/80 ועקנין נ' בית שמש, (נבו) וכן ע"א 2222/98 אגודת בית החולים מקאסד ירושלים נ' כאיד מוחמד מרוואני (נבו)).
94. יתרה מכך, המשיבה הציגה למבקשת ולחברי הקבוצה מצג כוזב כאילו תעריפי הארנונה הינם חוקיים. הטלת המס על המבקשת וחברי הקבוצה נעשתה בידיעה או שהיה עליה לדעת שהמצג האמור הוא אינו נכון ועל מנת להגדיל את בסיס המס שהעירייה גובה מהקבוצה. לכל הפחות, המשיבה פעלה בפזיזות באופן שלא היה איכפת לה אם המצג נכון או כוזב ובכוונה שחברי הקבוצה והמבקשת יוטעו ע"י המצג וישלמו למשיבה כספים שאינם מגיעים לה בדין, כפי שאכן קרה.
95. על אף שהמבקשת סבורה, כי מדובר במעשים מכוונים, ייטען להלן, מטעמי זהירות גרידא, כי מדובר לכל הפחות ברשלנות רבתי מטעם העירייה.
96. העירייה, לכל הפחות, נהגה ברשלנות ו/או הציגה מצג שווא רשלני, כאשר גוף ציבורי במעמדה לא היה עושה באותן נסיבות. העירייה פעלה בחוסר מיומנות, ללא מידת הזהירות הנדרשת בהטלת חיובי ארנונה על נישומיה וקביעת תעריפיה, ובכך עוולה כלפי המבקשת והקבוצה ברשלנות.
97. המשיבה, כרשות שלטונית מחוייבת למידת זהירות מוגברת בהטילה תשלומי חובה על תושביה. טעות קטנה, ולו גם הקטנה ביותר, גורמת לחיוב יתר במליוני שקלים שלא כדין. העירייה חבה חובת זהירות למבקשת וחברי הקבוצה. העירייה הפרה את חובת הזהירות הכללית והקונקרטית כלפי המבקשת והקבוצה.

### המבקשת

98. המבקשת, חברה מבוססת ובעל מוניטין, נכללת במסגרת סעיף 4(א)(1) לחוק בהיותה בעלת עילה בתובענה המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם - בשם אותה קבוצה.
99. המבקשת הראתה כי לכאורה נגרם לה נזק כתוצאה מהתנהלות המשיבה כנדרש בסעיף 4(ב)(1) לחוק וכן כי קיימת אפשרות סבירה שנגרם נזק לקבוצה שבשמה הוגשה הבקשה.



## התובענה מעוררת שאלות משותפות של עובדה ומשפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה

100. עילת התובענה נעוצה בהחלטת המשיבה לשנות את תעריפי הארנונה ולחייב בארנונה כללית מעבר לתעריפים החוקיים. שאלה זו משותפת לכלל חברי הקבוצה.
101. השאלה השנויה במחלוקת בתובענה דנו הנה למעשה שאלה משפטית טהורה ויחידה: האם חרגה המשיבה מן החוק בחייבה בארנונה את המבקשת ושכמותו כמותו לעיל בניגוד לחוקי ההקפאה? שאלה מהותית זו משותפת לכל חברי הקבוצה. סכום ההשבה ו/או הזיכוי להם יהא זכאי כל תובע אף הוא פשוט לחישוב והנו תוצאה של תיקון תעריפי הארנונה בהתאם להוראות צו הארנונה, וממילא מתבקש בית המשפט להשאיר חישובים אלה לשלב מאוחר יותר של הכרעתו.
- לאור האמור ברור כי שאלות משותפות אלה בין כל חברי הקבוצה ראויים להיות נדונות יחדיו בתובענה אחת.
102. למבקשת וליתר חברי הקבוצה עילות תביעה משותפות. בבסיס התובענה עומדת שיטת פעולה זהה של העירייה כלפי כל הקבוצה. עפ"י שיטה זו הטילה וגבתה המשיבה מכלל חברי הקבוצה ארנונה ביתר.
103. למעשה כל השאלות לדיון בתובענה זו מתנקזות לשאלה אחת הנוגעת באופן זהה לכלל חברי הקבוצה וכוללות את כל מרכיבי עילת התביעה.
104. בעניין בש"א (נצ"ו) 1440/98 זילברשלג עיטל נ' אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, (מאגר (נבו) נפסק:

"אכן, הסכום המגיע לכל אחד מהתובעים הללו אינו זהה, הן בשל שוני במחיר הכרטיס והן בשל השוני בשערים הרלוונטיים אולם, כל התובעים הללו הם עדיין בגדר "מי שמעוניינים בתובענה", כפי שפורש לעיל. הסכום המגיע לכל אחד מהם שונה אך הוא ניתן להיקבע על ידי פעולת חישוב אריתמטית פשוטה ואין בו כדי להביא למסקנה כי הסעד המבוקש לגביהם אינו זהה."

ר' גם ע"א 1977/97 ברזני נגד בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נה[4] 584 דברי כבוד השופטת שטרסברג-כהן בפסקה 28:

"גם אם שיעור הנוק שונה מצדן לצדן, אין מקום לדחות את הבקשה לאישור התובענה הייצוגית למתן סעד כספי".

בפרשת רע"א 8332/96 משה שמש נגד דן רייכרט, פ"ד נה[5], 276, עמ' 327-326, אומרת השופטת שטרסברג-כהן כי –

"דרישה של זהות מוחלטת בכל השאלות המעונות הכרעה, עוברתיות כמשפטיות, תסכל את תכלית התובענה הייצוגית ותהפוך את השימוש בה למשימה בלתי אפשרית. לפיכך יש לאמץ גישה לפיה די בכך שהשאלות העיקריות העומדות במוקד הדיון תהיינה משותפות לחברי הקבוצה, ואין נפקא מינא אם מתקיים שוני בשאלה משנית זו או אחרת".

### אפשרות סבירה שהשאלה המשותפת תוכרע לטובת הקבוצה

105. כאמור לעיל, ברור בעליל, כי המשיבה אינה רשאית לגבות ארנונה בתעריפים המופיעים בצו הארנונה כמפורט בחוות דעת המומחה מטעם המבקשת.
106. משגבתה המשיבה ארנונה בתעריפים בלתי חוקיים הרי האפשרות שתחוייב בהשבה היא לא רק סבירה אלא קרובה לוודאי.
107. סיכויי הזכייה בתובענה גבוהים מקום שעולה שאלה של אי חוקיות ברורה תוך חריגה מפורשת מלשון החוק כאשר בית המשפט העליון קבע באופן ברור ונחרץ, כי אסור לרשות מקומית לכלול תוספות ארנונה לבסיס המס לשנים לאחריהן.

### גודלה של הקבוצה והיקף החיובים מצדיק את אישורה כתובענה ייצוגית

108. חברי הקבוצה הנם כלל המחזיקים בנכסים בתחום העיר יהוד המחזיקים נכסים בגינן אושרו תוספות הארנונה לשנים 2001 ו-2005. מדובר במספר רב של אנשים הזרים זה לזה ואשר אין כל דבר משותף המקשר ביניהם, מלבד העובדה כי הם משלמים ארנונה כללית למשיבה וכי המשיבה גבתה מהם תשלומים אלה על סמך החלטה בלתי חוקית להטלת תעריף ארנונה בלתי חוקי.
109. למבקשת אין די נתונים כדי לאמוד את גודלה המדוייק של הקבוצה, אולם ברי שמדובר לפי הערכה זהירה, לכל הפחות, בקבוצה של למעלה מעשרת אלפים משלמי ארנונה. הדרך לקבוע את המספר המדוייק עוברת דרך מאגרי המידע של העירייה. ללא ספק, היקפה וגודלה של קבוצה בסדר גודל שכזה מצדיק את הדרך של תובענה ייצוגית.
110. יתרה מכך, גודלה של הקבוצה לא מאפשר, מבחינה מעשית, לצרף את כל חברי הקבוצה המוצעת במסגרת תביעה רגילה, ויש בכך טעם נוסף המצדיק את הגשת התובענה בדרך של תובענה ייצוגית.
111. גודלה של הקבוצה מהווה עילה המצדיקה את אישורה של התובענה כייצוגית. התובענה הייצוגית נועדה לאפשר לאדם אחד או לקבוצת אנשים שניזקו של כל אחד מהם קטן יחסית, לתבוע בשם כל הנפגעים האנונימיים שסכום תביעתם הכולל גבוה ביותר נוכח ריבוי מספרם. בכך מגינה היא על אינטרס היחיד שנפגע ואיננו מגיש תביעה בשל הטרחה וההוצאות הכרוכות בכך.

בעניין דומה קבע ביהמ"ש בעניין ת.א (ת"א) 1782/01 צילה ומאוריס הרשקו נ' עיריית תל אביב יפו, (מאגר נב):

"בענין שבפני נראה שכאשר מדובר בכמה מאות תובעים. גודל הקבוצה מצדיק את ההכרה בתובענה ייצוגית. היכולת לזהות את משלמי הארנונה בעזרת רישומי המשיבה, אינה גורעת גם היא מתחולתה של תקנה 29."

112. לפיכך, בנסיבות אלו, אין כל סיכוי סביר שחברי הקבוצה יוכלו להתאגד ולנהל ביחד תובענה משפטית.

### התובענה הייצוגית היא הדרך היעילה להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין (סעיף 8 לחוק)

113. השאלה המרכזית והעיקרית בתיק זה היא השאלה המשפטית. שאלה זו משותפת לכל חברי הקבוצה.

114. הסכום שנגבה שלא כדין מכל אחד מחברי הקבוצה הנו, קטן יחסית, ולרוב המוחלט של חברי הקבוצה אין כל חלופה משפטית מעשית לתבוע את זכויותיו מלבד הדרך של התובענה ייצוגית, בין היתר, משום שהוצאות המשפט עשויות לעלות באופן ניכר על גובה סכום התביעה האישית, ומשום שהיצוג מחייב מומחיות מיוחדת בדיני הרשויות המקומיות והארנונה הכללית.
115. כפי שתואר לעיל, מספרם של חברי קבוצת המבקשת, כמו גם היעדר היכולת לאתרם ללא גילוי הנתונים על ידי המשיבה אינו מאפשר הגשת תביעה משותפת רגילה. הנזק שנגרם לכל אחד מחברי הקבוצה הנו קטן יחסית. ברור כי השוואת עלות הגשת תביעה אישית וניהולה מול הפיצוי הזעום הצפוי וכן החשש מעימות ישיר עם הרשות המקומית, מובילה למסקנה שתביעה אישית במקרה זה אינה מציאותית.
116. זאת ועוד, אין ספק כי תביעות אישיות, ולו של חלק מיחיד קבוצת המבקשת, תגרומנה לעומס עצום ומיותר על מערכת בתי המשפט. בירור התובענה בדרך של תובענה ייצוגית יביא ליעול ההליכים ולחיסכון ניכר בזמן שיפוטי יקר.
- הליך ייצוגי יניב חסכון משמעותי גם למשיבה עצמה אשר לא תיאלץ להתגונן מול תביעות רבות דומות ולבזבז משאבים יקרים ומיותרים. היה ותזכה המשיבה בתביעה זו, תהפוך ההחלטה בתובענה הייצוגית למעשה בית דין, שימנע כל תביעה נוספת נגדה בעניין.
117. הפער ביחסי הכוחות בין הצדדים ואופי ההפרה הנטענת מהווים שיקול נוסף להכרה בתובענה כייצוגית. קיים חשש ממשי בקושי לניהול תביעות נגד רשות מקומית ויובהר. גופים תלויים בחסדה יהססו להגיש נגדה תביעות ואילו יחידים יתקשו לממן את ההליך היקר. חוסר האיזון בין השחקנים הפועלים בזירה הוא אחד השיקולים הנכבדים לאישור תובענה ייצוגית, שתכליתה אכיפת הדין ומניעת שרירות. עמד על כך ביהמ"ש בעניין רע"א 3126/00 מדינת ישראל נ' א.ש.ת. ניהול פרויקטיים וכוח אדם בע"מ, פ"ד נז(3)220:
- "תכליתה של התובענה הייצוגית היא למנוע עשיית עושר ולא במשפט על-ידי אותם גופים המתעשרים שלא כדין על חשבון היחידים, המצטרפים לציבור גדול. כמו כן היא אמצעי לאכיפת החוק במישור האזרחי מקום שבו הסנקציה הפלילית-עונשית וסנקציות הרשויות המפקחות אינן מספיקות "**
118. הפער ביחסי הכוחות: אדם מן היישוב שאינו בקי בבדיקת התשתית החוקית על פיה נקבעים תעריפי הארנונה, לעולם לא יוכל לגלות את העובדה שהוא מחוייב ביתר בניגוד לחוק. לא יעלה על הדעת לדרוש מכל חבר בקבוצה לבחון את חיובי הארנונה אותם הוא נדרש לשלם.
- עמד על כך ביהמ"ש בעניין ת.א (י-ס) 1114/99 אליהו שוקרון ואח' נ' עיריית ירושלים, פ"מ תשס(1) 500:

**"חושבים המקבלים חשבונות להשלום עבור שירותים או מצרכים שונים מגופים ציבוריים, או גופים גדולים ונכבדים אחרים העוסקים במתן שירותים כאלו, אינם נוהגים בדרך-כלל להרהר אחר מידותיו וחישוביו של אותו חשבון. מחד גיסא – חסרים להם בדרך-כלל כלים, נתונים ועובדות הכרחיים כדי לבדוק את החישוב. מאידך גיסא – גודלו, "ציבוריותו" ו"מכובדותו" של הגוף מרגיעים בדרך-כלל את מקבל החשבון, ולא עולה על דעתו – ובצדק – שיש הטעיה מכוונת בחשבון. סיטואציה זו של "נפיל ציבורי", או "נפיל כלכלי", מול "נפולת" מהבחינה העובדתית ומבחינת יכולת ההתמודדות במאטריה מהסוג שמדובר בה מטילה על ה"נפיל" עול כבד מאוד לבחון את עצמו ולהיות משוכנע שהוא לא נפל לכלל טעות או פרשנות לקויה או ליישומה של שיטת בדיקה לא מהימנה (של קריאת מוני השמל, מלפון, גז וכל כיוצא בזה). הוא יודע ש"הנפולת העובדתית" אינה מסוגלת לבדוק אותו, וכי בדרך-כלל על-פיו יישק דבר, ולכן שומה עליו לבחון ולבדוק גוני נסתרות הן של פרשנות חוק והן של עזרים שבהם הוא משתמש כדי לגבש את חובו של כל צרכן. לא תמיד עומד "הנפיל הציבורי" או "הכלכלי" בסטנדרטים הגבוהים הללו, ואנו יודעים מניסיון החיים, שיש שלבו גם בכל הנוגע להפנמת חובה זו, יש שמחתיימת עצמת עיניים, יש גם מקרים קיצוניים יותר. אחת העובדות לדרבון ה"נפילים" למען הפנמת החובה המוטלת עליהם, למען פקיחת עיניים (בניגוד לעצמתן).**

ולטובת יצירת משקל שכנגד לחשבוות בלתי רצויות אחרות שיכול שיחרוצו במנגנונים שלהם, היא הידיעה כי מי שלא ימלא חובה זו שביום פקודה שלם ישלם והשב ישיב לבעליו את המגיע לו. זהו גם ההיגיון של מוסד החביעה הייצוגית המרחפת מעל לראשי תאגידים גדולים, שאלמלא החשש ממנה הם לא היו מוטרדים מהסיכון שבתביעות קטנות וספורדיות להשבת סכומי כסף לא גדולים.

119. אין ספק שמיקוד השאלה המשפטית המשותפת והיעדר מחלוקת עובדתית בשלב הראשוני, הופכים את ההליך הייצוגי ליעיל מעין כמוהו במקרה דנן. ממילא לא צופים ב"כ המבקשת מחלוקת עם המשיבה בנושא גודל הקבוצה ושיעור ההשבה ליחיד הקבוצה.

### התובענה הוגשה בתום לב וקיים יסוד סביר שהמבקשת מייצגת בדרך הולמת את הקבוצה

120. המבקשת הגישה את התובענה, אשר מבוקש לאשרה כתובענה ייצוגית בתום לב ומתוך כוונה לזכות בתובענה. אופי ההפרה הנטענת מצידה של המשיבה והשאלות הנכבדות שתובענה זו מעלה, הנוגעות לגביית כספים ביתר של המשיבה, לא מותרות ספק בדבר תום ליבו ודרכיה הישרות של המבקשת.
121. התובענה מוגשת בתום לב ומתוך כוונה אמיתית להשיב למבקשת ולקבוצה שהיא מבקשת לייצג את תשלומי היתר שנגבו מהם בניגוד להוראות החוק. המבקשת מבקשת לייצג בתובענה זו את כל מחזיקי הנכסים שאינם משמשים למגורים אשר בתמימותם ונוכח אי בקיאותם בחוק סבלו חסרון כיס כתוצאה מפעולתה של המשיבה.
122. ב"כ המבקשת הינו משרד עו"ד ותיק ובעל מוניטין בתחום המיסוי בכלל ובתחום המיסוי מוניציפלי בפרט. משרד זה ערך מחקר עובדתי ומשפטי בנושא התובענה.
123. משרד ב"כ המבקשת עוסק בייצוג בתחום המיסוי המוניציפלי בתיקים רבים ובהיקפים כספיים משמעותיים. לפיכך למשרד זה יש את היכולת והמשאבים לייצג בדרך הולמת גם את כלל חברי הקבוצה.
124. למשרד ב"כ המבקשת המומחיות וניסיון גם בתחום התובענות הייצוגיות. המשרד טיפל במספר ניכר של תובענות ייצוגיות שהוגשו כנגד רשויות מקומיות בין בטרם חקיקת החוק והן לאחריו לרבות בעניין ת.מ (ת"א) 143/08 לסק ושות' בע"מ נ' עיריית אור יהודה, (מאגר נבו), ת"מ 131/07 שמחה זילברמן נ' עיריית רמת גן, ת"צ 20727-01-10 חב' אופיס כל נט בע"מ נ' עיריית תל-אביב ועוד.

### הגדרת הקבוצה

125. בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי בגדר הקבוצה יבואו כל חייבי הארנונה המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטה של המשיבה, אשר בגינן ביקשה וקיבלה המשיבה תוספות לארנונה לשנים 2001 ו-2005. לחלופין, בית המשפט הנכבד מתבקש להגדיר את הקבוצה לפי שיקול דעתו.

### גמול למבקשת

126. בית המשפט הנכבד מתבקש לפסוק למבקשת (התובעת הייצוגית) גמול מיוחד ושכר עידוד בגין טרחתה בהתאם לשיקול דעתו כאמור בסעיף 22 לחוק.

## סכום ההשבה - חישוב הסכומים המגיעים לכלל חברי הקבוצה

127. לדעת המבקשת הערכת סכום התובענה על דרך האומדנא בהתאם לתמצית נתוני הדוחות הכספיים של העירייה לשנת 2008 ועפ"י המפורט בחוות דעת המומחה סך הגביה ביתר בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק עומד ע"ס של כ- 22,500,000 ₪ לשנים 2007 ו- 2008.

### שכ"ט עו"ד והגמול לתובעת הייצוגית

128. בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כי אם תתקבל התובענה, יפסק לב"כ המבקשת שכר טרחה בשיעור של 20% מהסכום שייפסק עבור כלל חברי הקבוצה, בתוספת מע"מ, או לפי שיקול דעתו של בית המשפט הנכבד, הכל כאמור בסעיף 23 לחוק.

129. נהוג כי שכר טרחת עורכי הדין והפיצוי לתובע הייצוגי בתובענה ייצוגית נקבע בשיעור מסוים מסכום הזכייה (בכפוף לזכייה כאמור). שיטה זו לקביעת שכר הטרחה וגובה הפיצוי לתובע הייצוגי משקפת גישה לפיה חברי הקבוצה הנהנים מעמלם של המבקשת המייצג ובאי כוחו, משתתפים בשכר טרחת עורכי הדין, בהתאם לגובה הסכומים בהם זכו. מנגד, עורך הדין והמבקשת הייצוגית נוטלים על כתפיהם את הסיכון של אי זכייה בתיק. באופן זה מושגת אף התאמת אינטרסים בין חברי הקבוצה לעורכי הדין על ידי הפיכת עורכי הדין לשותפים לאינטרס של המבקשת להצליח בתובענה.

130. שיעור שכר טרחת עורך הדין ראוי שישקף את הסיכון שנוטל עליו עורך הדין, זמנו, מרצו ומשאביו המושקעים בהכנת התובענה הייצוגית, ברמת שקידה התואמת את האחריות המוטלת על כתפיו בייצוג קבוצת תובעים גדולה, וזאת בידיעה שהוא עשוי לא לקבל כל שכר על עמלו, אם לא יזכה בתובענה.

131. העובדה שאכיפת החוק בכלל, והנאת האזרח מיישומו בכלל, הן תולדה של מאמצי עורך הדין בהגשת התובענה הייצוגית ובניהולה – ראוי שתבטא בשיעור שכר הטרחה.

132. לאור האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כראות עיניו את שכר טרחת ב"כ המבקשת ואת גובה הפיצוי למבקשת הייצוגית, כאשר לדעת הח"מ שכר ראוי יהיה בשיעור 20% מכל סכום שייפסק לטובת הקבוצה שייצוגה מבוקש כאמור, בצירוף מע"מ כדין. פיצוי ראוי למבקשת יהא בשיעור 5% מכל סכום שיפסק לטובת הקבוצה בתוספת מע"מ כדין (במידה וחל), עבור טרחתה ומאמציה.

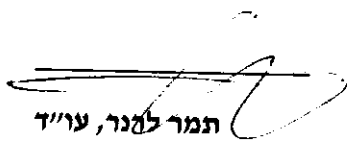
### סוף דבר

133. לאור האמור בבקשה זו, אין ספק, כי קבלת בקשה זו ואישור התובענה כייצוגית ישרת את המטרות שלשמן נחקק החוק.

134. תצהיר מנכ"ל המבקשת, מר רפאל נחושתי, רצ"ב לבקשה ותומך בה.

135. חוות דעת המומחה, מר אורי בן ישי, רצ"ב לבקשה זו, ותומכת בה.

136. אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד לאשר את התובענה כייצוגית ולחייב את המשיבה בהוצאות בקשה זו לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כחוק.

  
תמר לerner, עו"ד  
ב"כ המבקשת

8 בפברואר 2010

147/0-1