

בית המשפט המחוזי בחיפה בשכתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
רח' ואה' נ' עיריית עכו
ת"מ 10-03-39737
סוג עניין: תובענה מינהלית
תאריך פתיחה: 23 מרץ 2010
רמת זיכרון: פתוח לציבור

**בבית משפט המחוזי בחיפה
בשכתו כבית משפט לעניינים מנהליים**

התובעים:

1. יעקוב רון ת.ז. 025135641

2. יעקוב רונית ת.ז. 029098887

ע"י ב"כ עו"ד איתי כהן ואו רונית פלג ואו אורי זדיטש
ואו עדי מוסקוביץ ואו דוד שמענוב ואו תמי הירשנברגר
ואו ליאור הנדן ואו ורד כהן ואו שלומי אבני /או אסף גורה
ואו אלדד פרקש ואו ערן פלסד ואו איטל אופיר

מדרך מנחם בגין 52 תל אביב 67137
טל': 03-6372500; פקס: 03-6372520

וע"י ב"כ עו"ד שמואל מישוק
מרחוב חיים משה שפירא 22, אשדוד
טל': 08-8650750; פקס: 08-8650720

- ד ג -

הנתבעת:

עיריית עכו מ.ר. 8780000

רח' ויצמן 35, עכו 24316

2010-03-25

2

מהות התביעה: ייצוגית, כספית, הצהרתית.

סכום התביעה: אינו ניתן להערכה מזויקות ונקבע על דרך האומדנה ל- 13,898,235 ש"ח.

כתב התביעה

[לפי לסעיף 5(א) לחוק התובענות הייצוגיות, תשס"ו – 2006 (להלן – "חוק התובענות הייצוגיות")]

בללי

1. תובענה זו [להלן גם: "כתב התביעה"] מוגשת כנספת לבקשה לאישור תובענה ייצוגית [להלן – "הבקשה"].
2. כל הטענות נטענות במצטבר ואו לחילופין, הכל לפי הדבק הדברים והקשרם, בין אם טאמר הדבר במפורש ובין אם לא.
3. החזגשות אינן במקור אלא אם נאמר אחרת.

א. הצדדים

4. התובעים מחזיקים בדירת מגורים בכתובת נחלאלי 141/4 עכו וחם נדרשים לשלם ארנונה בהתאם לשיטת המדידה של העירייה לפי שטח של 138 מ"ר (להלן – "הדידה"). התובעים מתויבים על-ידי הנתבעת ושלמו לה בגין הדירה ארנונה למלוא התקופת הרלבנטית לתובענת.
- העתקים לדוגמה של חיוב ארנונה בגין הדירה לשנים 2009 - 2010 מצורפים לבקשה כנספחים א'1 - א'2.

5. הנתבעת (להלן גם "העירייה") היא רשות מקומית שכוננה כדין בהתאם לפקודת העיריות [נוסח חדש] [להלן – "פקודת העיריות"].


ב. טענות התובעים

(ב1) בקליפת אגוז

6. התובעים יטענו, כי במהלך השנים גבתה מהם העירייה כספים בניגוד לדין ובחריגה מחוקי ההסדרים במשק המדינה, ועל כן שומה על העירייה להשיב להם כספים על - פי הדין וההלכה הפסוקה.

העתק עמודים רלבנטיים של צווי המיסים של העירייה לשנות הכספים 1996-1999 מצורפים לבקשה ומסומנים כנספחים ב (1) עד ב (4).

7. פרק ח' לצו הארנונה של העירייה לשנת 1998, תחת הכותרת שיטת מדידה קבע כי:


עיריית עכו 1998
ח. שיטת המדידה -

1. **יחידת הקדידה למגורים היא מטר מרובע, חלק ממטר מרובע העולה על (חצי) 0.5 מ"ר יחשב כמטר מרובע שלם. המידות הן מידות חוץ בזמנו כולל מפתח, שרזחים, מרפסות, הול, חדר מדרגות, אמבטיה, מקלחות וכל שטח בני או מקודה אחר.**
2. **לצורך חישוב הארנונה תוספת מהשטח הכולל של הדירה הפחתה של 15 מ"ר, ובלבד שהשטח הנותר לאתרו ההפחתה לא יהיה פחות מ- 20 מ"ר נמו. היה השטח הנותר "נמו" פחות מ- 20 מ"ר יחשב שטח הדירה 20 מ"ר לצורך חישוב הארנונה.**
3. **בית בעיד האנטיקה הרשות לפי מס' חורים ולא ידוע שמתו במ"ר יחשב כל חוד בדירה כיהידה ריזי ששטחה 20 מ"ר. היה השטח הכולל של הדירה פחות מ- 20 מ"ר יחשב הדירה כיהידה ששטחה 20 מ"ר לצורך חישוב הארנונה.**
4. **מקלט תקני לפי אישור שלטונות הנ"א לא יחויב בארנונה כללית, בתנאי המקלט ריק, מחפץ או אדם מלבד ציוד חירום.**

2- [א] - ארנונה כללית על נכסים שאינם אדמה בגין שתשולם על ידי המחזיקים לגבי בין אחר שאינו משמש למגורים סעיף 274 ב' (א) (ב) לפקודת העיריות:

כפי שניתן לראות, סעיף ח.2. לצו הארנונה לשנת 1998 קבע כי לצורך חישוב הארנונה תופחת מהשטח הכולל של הדירה הפחתה של 15 מ"ר (להלן: "שיטת המדידה").

יצוין כי שיטת המדידה של העירייה נסמכת על מידות חוץ של הדירה (שיטת ברוטו) באופן שהביא להגדלה ניכרת בשטחי הדירה לחיוב הארנונה. הפחתה של 15 מ"ר מכל שטח דירה אמורה הייתה להביא לאיזון בין שטחי הדירה לפי מדידות העירייה לבין שטחי הדירה בהם עושה הדייר שימוש בפועל וזאת לטובת תושבי העיר עכו.

8. בשנת 1999 שינתה הנתבעת, ללא קבלת אישור השרים, את פרק ח' רבתי לצו הארנונה שלה באופן שהוא כלל סעיף אחד בלבד:


עיריית עכו עכו 1999



ה. יחידת המדידה למגורים היא חסר מדויב. חלק ממטר מדויב העולה על (הצפי) 0.5 מ"ר יחשב כמטר מדויב שלם המידות הן מידות חוץ ברוטו כולל מפת, שידותיים מרפסות, הול, חדר מדרגות, אמבטיז, מקלחות וכל שטח בוני או מקודק אחר. בדידות שגודלן עד 70 מ"ר יופחתו 5 מ"ר.

כפי שניתן לראות, בעקבות התיקון בצו הארנונה של העירייה בוטלה ההפחתה של 15 מ"ר מכל שטח דירה. במקום זאת תיקנה העירייה את סעיף ת' לצו הארנונה לפיו בדירות שגודלן עד 70 מ"ר יופחתו 5 מ"ר.

9. על מנת להדגיש את התנהגותה הקלקולת של העירייה יובהר כי בשנת 1999 קיבלה העירייה אישור חריג להעלאת ארנונה משר הפנים דאז מר נתן שרנסקי ושר האוצר דאז מר אברהם שוחט, אשר מפאת חשיבותו הוא מובא להלן בנוסחו המלא:


מדינת ישראל
STATE OF ISRAEL

אישור חריג להטלת ארנונה

לפי תקנות המדרים במשק המדינה (ארנונת כלליה הראשונה) משנת 1999 (החוקים 1999 -
1999 -

בחוקף סמכותי לפי תקנה 9 (א) ו- 9 (ב), לתקנות המדרים במשק המדינה (ארנונה כללית בדירות המקומיות בשנת 1999), ודאש"ש- 1998 (להלן - תקנות הארנונה), והסתמך על או המיסים (להלן - צו המיסים) של עיריית עכו (להלן - העירייה), כפי שהתקבל בהחלטות מועצת העירייה מיום ת' בשבט השנ"ט (25 בינואר 1999) חריגו מהחוקים כדלקמן:

1. לאשר העלאת חריגה של 4% לנכסים המפורטים להלן:

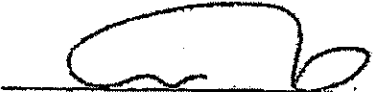
- משרדים למעט משרדים באזור אי סוגים א', ב', ג', ד' ובאזור ב'.
- שירותים
- מטהר
- תעשייה
- כריז מלון
- מלאכה
- מפעלים באזור ג' לגבי שטח המפעל הכולל על 1000 מ"ר (לכל מ"ר מעל 1000 מ"ר).

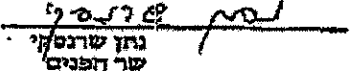
2. לאשר העלאת חריגה של 6.6% לנכסים המפורטים להלן:

- קרקע תפוסה
- קרקע ליצור
- ארמת הקלאית
- חניונים
- נכסים אחרים

בחירתו זו - "העלאת חריגה" העלאת ארנונה מעל הסכום שהגיע כדון בשנת 1998 בתוספת 7.3% ממנו.

"הסכום שהגיע כדון" - כמשמעותו בתקנות.



 אברהם (ביגוד) שוחט
 שר האוצר


 נתן שרנסקי
 שר הפנים

22.11.99
תאריך

עיון באישור החריג מעלה כי נושא הפחתת שטח הדירות בסך של 15 מ"ר כלל לא הועלה ולא נידון במסגרת בקשה זו ולמעשה מדובר בשרץ שמעולם לא הוכשר. העתק אישור חריג להעלאת ארנונה מצ"ב לבקשה כנספח ג'.

10. למעלה מן הצורך נוסף, כי בעוד שכל העלאה של ארנונה, מעבר לשיעור ההעלאה הכללי המותר, טעון אישור שרי הפנים והאוצר, הרי שכאשר מדובר בשינוי שיטת חישוב גם השרים אינם מוסמכים לאשרה והכל כפי שיפורט בהרחבה להלן.
11. עוד יצויין, כי בשנת 2000 ביצעה העירייה תיקון נוסף בפרק ח' לצו הארנונה, שוב ללא אישור השרים, באופן שביטל את ההנחה של 5 מ"ר לדירות מגורים שעד ל- 70 מ"ר. הנוסח המפורט להלן בצו הארנונה של העירייה הוא הנוסח הקיים גם כיום:



עיריית עכו 2000

ח. יחידת המדידה למנורים היא מטר מרובע. חלק ממטר מרובע העולה על (חצי) 0.5 מ"ר יחשב כמטר מרובע שלם המידות הן מידות חוץ ברזום כולל מסכה, שירותים מרפסות, חול, חדר מדרגות, אמבטיות, מקלחות וכל שטח בנוי או מקורה אחר.

12. ביום 1.12.09 פנה התובע 1 אל גזבר עיריית עכו בבקשה לקבלת הסברים כיצד חושב שטח דירה בעבר והאם התוספת של 15 מ"ר היא במסגרת החוק.

העתק פניית התובע אל הנתבעת מיום 1.12.09 מצ"ב לבקשה זו **כנספת ד'**.

13. נכון למועד בקשה זו לא נתקבלה כל תגובה מטעם הנתבעת לפניית התובע. בתחילת שנת 2010 הגיעו חיובי הארנונה השנתיים של התובע כאשר הנתבעת לא ביצעה כל שינוי בשטח הדירה.

העתק חיובי הארנונה בגין הדירה לשנת 2010 מצ"ב לבקשה זו **כנספת א'**.

(2ב) חיקוקי ההקפאה – רקע כללי

14. מאז שנת הכספים 1986/87 נשללה סמכותן של הרשויות המקומיות לקבוע בעצמן את שיעור עדכון הארנונה מדי שנה. ביסוד העברת הסמכויות לשלטון המרכזי עמד הקשר הישיר בין מדד המחירים לצרכן לבין תעריפי הארנונה והצורך להגן על המגזר העסקי מעליה בלתי מבוקרת במיסוי המוניציפאלי. מגזר זה אינו נוטל חלק בתהליך הבחירות ברשויות המקומיות ולפיכך המוטיבציה להכביד עליו את נטל הארנונה נעדרת איזונים ובלמים הקיימים לגבי משקי הבית.

15. עד שנת 1992 חוקקו הוראות שונות שמשמעותן עלייה מבוקרת בתעריפי הארנונה, בדרך כלל בשיעור עליית המדד. בשנת 1992 חוקק חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, אשר קבע כי מעתה ואילך יוסדר עדכון הארנונה הכללית מדי שנה בתקנות שיתקינו שרי הפנים והאוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת.

16. מאז שנת 1993, מתפרסמות מכוחו של חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג – 1992, תקנות המסדירות את שיעור עליית הארנונה ואת שיעורי המינימום והמקסימום של תעריפיה בכל שנת כספים. בשנים האחרונות הדבר נעשה כעדכון של תקנות ההסדרים משנת 2000 במסגרת חוק ההסדרים של כל שנת תקציב (לחיקוקים אלה יקרא להלן - "דיני ההקפאה" או "חקיקת ההקפאה"; כאשר בשנת 2007 הותקנו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 אשר ממשיכות במדיניות כאמור לעיל. לתקנות שפורסמו מדי שנה מאז שנת 1993 יקרא להלן - "תקנות ההסדרים".

את מטרות דיני ההקפאה מיטיבה לבטא הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992 (ה"ח 2143, תשנ"ג, עמ' 2):

"לפני שנת 1987 נהגו הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה בשיעורים ריאליים, כדי להגדיל את הכנסותיהן. לעומת זאת, נתנו הרשויות המקומיות הנחות בארנונה למגורים בשיעורים ניכרים ושלא בהתאם להנחיות משרד הפנים. למצב זה היו כמה השלכות שליליות: שינויים ריאליים בתעריפי הארנונה משפיעים באופן ישיר על מדד המחירים לצרכן; העלאה ריאלית של שיעורי הארנונה פוגעת ברווחיות המגזר היצרני..."

17. בשורה של פסקי דין שיצאו מלפני בית המשפט העליון, יוחסה חשיבות ראשונה במעלה לחקיקת ההקפאה. לענין זה ראה את בג"ץ 4225/95 לקסן (ישראל) בע"מ נ' עיריית אילת עליון כך נא, 389 וכן רע"א 3784/00 שקם נגד מועצת עיריית חיפה פ"ד נו (2) 481,484.

18. משחוקקו דיני ההקפאה כאמור, אין הרשות המקומית יכולה לחרוג בהעלאת הארנונה מעבר לקבוע בהם. האיסור משתרע הן לגבי העלאתו של התעריף גופו, הן בעקיפין בדרך של ביטול מדרגות חיוב והן בדרך של "שדרוג" הנכס בקביעת הסיווג והאזור אליו משייך.

19. כל הדרכים לעקיפת תכליתם של חוקי ההקפאה נחסמו בחוק או בפסיקת בתי המשפט.

20. למעשה דיני ההקפאה האמורים נועדו לקיים את האינטרס הציבורי בדבר הטלת מגבלות על העלאת תעריפי הארנונה באופן ישיר ועקיף, וזאת בכדי למנוע השפעות שליליות על משק המדינה, ועל תכלית זו עמדה גם הפסיקה, ראה ע"א 5746/91 החברה לכבלים ולחטי חשמל בישראל בע"מ נ' המועצה המקומית בית שאן, פ"ד נ (3) 876,878:

"החוק לא התכוון לתת הגנה או לשריין זכות של נכס, אלא להטיל רסן על הרשויות המקומיות, שהיו נוטות להעלות את סכומי הארנונה פעם אחר פעם, כדי לממן את העלייה בהוצאות הרשות"

21. ועל כן, החובה לפעול בהתאם לחוקי ההקפאה היא חובה מתחדשת, שחלה בכל שנה בה מוטלת על-ידי העירייה ארנונה. בכל שנה חייבת העירייה לחשב מחדש את הסכום שהגיע כדין בשנה הקודמת ולבצע עדכון. על מנת לעשות כן נדרשת העירייה ליטול את תעריף הארנונה לשנת 1985 (תעריף הבסיס) ולעדכנו לפי הכללים שנקבעו מאז.

(בב) שינוי שיטת מדידה – שינוי אסור על פי דין

22. תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1998), תשנ"ח-1997 (להלן: "תקנות ההסדרים") קבעו מפורשות כי לא ניתן לשנות את שיטת המדידה בכל מקרה (גם לא באישור שרים) וכן קבעו שלא ניתן להגדיל חיוב בארנונה באמצעות הוספת שטחים או שינוי סיווג ללא אישור שרים כדלהלן:

2" (ב) לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת הכספים 1998, יראו את סך כל שטחו של נכס כסך כל השטח כפי שחושב לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת הכספים 1997, זולת אם נתגלתה טעות בחישוב השטח, שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה.

(ג) על אף האמור בתקנת משנה (ב) ייתוסף לשטחו של בנין, לצורך הטלת ארנונה כללית, כל שטח אשר ניתוסף לו בפועל כתוצאה מבניה במהלך השימוש בנכס, אם לא נכלל עדיין בחישוב השטח לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת הכספים 1997.

4. (א) מועצה לא תשנה סוג, סיווג או תת סיווג של נכס בשנת הכספים 1998, באופן המשפיע על סכום הארנונה המוטל בשל הנכס לפי תקנות אלה, אולם רשאית היא לשנות סיווג נכס אם בפועל השתנה השימוש בו.

9. (א) מועצה רשאית להטיל ארנונה בשנת הכספים 1998, 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, לשנות סוג סיווג או תת סיווג של נכס שלא כאמור בתקנה 4.

23. השינוי הבלתי חוקי שעשתה העירייה בצוי הארנונה הינו שינוי בשיטת החישוב/מדידה של הנכסים למגורים. התובעים יסבירו כי שינוי זה נוגד באופן מפורש את הוראות תקנה 2 לתקנות ההסדרים.

24. לא זו בלבד שלא ניתן אישור שרים לשינויים הבלתי חוקיים שעשתה העירייה (וזאת למרות שהוגשה בקשה לאישור שרים בשנת 1999 שאינה מציינת את התיקון נשוא בקשה כלל), אלא, שלגבי שינוי שיטת מדידה לא ניתן לקבל את אישור חריג של השרים בהתאם לפי תקנה 9 לעיל.

25. בנוסף יסבירו התובעים כי השינויים שעשתה העירייה בצווים סותרים גם את הוראות תקנה 4 האוסרת על שינוי סוג, סיווג או תת סיווג של נכס באופן המשפיע על חיוב הארנונה.

26. לאחרונה נדונה שאלה דומה ע"י בית המשפט העליון בעע"מ 8635/03 עיריית יבנה נ' רונית ארנפרוינד כהן, בענין שם דובר בעירייה שצו הארנונה שלה קבע שמרתפים בבית מגורים לא יחוייבו בארנונה ובשנת 1999 שונה צו הארנונה כך שנקבע ששטחי המרתפים יחוייבו בארנונה. בית המשפט העליון קבע כאמור לעיל שהעירייה פעלה שלא כדין ויש לבטל את חיוב בארנונה בגין המרתפים, ובלשונו של בית המשפט העליון:

"משנקבעה על ידי רשות מקומית בשנת מס פלונית שיטת חישוב כאמור, אין היא רשאית לשנותה בשנה שלאחר מכן, נוכח ההגבלה המוטלת עליה לעניין זה בתקנה 2(ב) לתקנות הארנונה, שנוסחה פורט לעיל. הגבלה זו, המוטלת על הרשויות המקומיות בכל שנה מחדש החל משנת 1993, מבקשת לשמר את שיטת החישוב שקבעה כל רשות ולמנוע העלאות עקיפות של תעריפי הארנונה באמצעות חישוב שונה של שטח הנכס...

... במקרה שלפנינו החליטה המערערת בשנת 1999 לשנות את שיטת חישוב השטחים לצורך חיוב בארנונה ולהוסיף לחישוב את שטח המרתפים. החלטה זו נוגדת את ההגבלה שבתקנה 2(ב), שכן שיטת החישוב על פיה נהגה המערערת לקבוע את חיוב הארנונה למגורים עד אותו שלב החריגה מפורשות את המרתפים מגדר החישוב והחרגה זו אין מקורה בטעות הבאה בגדר הסיפא לתקנה או באי חוקיות כפי שניסתה המערערת לטעון. בפנינו, על כן, שינוי אסור של שיטת החישוב שדינו להתבטל...

... כמו כן איני רואה צורך להיזרש לטענות שהעלו הצדדים באשר לשאלה האם ניתן במקרה הנדון אישור השרים לתוספת שטח המרתפים. זאת משום שתקנה 9 לתקנות הארנונה המאפשרת לרשות מקומית - באישור השרים - לחרוג מן ההגבלות הקבועות בתקנות הארנונה אינה חלה ככל שהדבר נוגע להגבלה שבתקנה 2(ב) והיא מתייחסת אך ורק לאפשרות של חריגה באישור השרים מן המגבלות הקבועות בתקנה 4 (לעניין שינוי סיווג או תת סיווג של הנכס) ובתקנות 7 ו-8 (לעניין סכום הארנונה למטר רבוע). תקנה 9 אינה מאפשרת, אפוא, אף לא באישור השרים, שינוי של שיטת חישוב השטח בניגוד להגבלה הקבועה לעניין זה בתקנה 2(ב)."

בקשה לדיון נוסף על החלטה זו נדחתה בדנ"מ 4727/07 העתק החלטה לבקשה כנספח ה'.

27. בענין דומה, בעת"מ 3035/04 עת"מ 2993/04 טראב שרה ואח' אפרים שפרבר ואח' נ' מועצה מקומית גבעת שמואל (פורסם בנבו) קבעה כבוד השופטת שרה דותן כדלהלן:

"...מהנסיבות אשר פורטו על ידי לעיל, עולה בברור, כי אין מדובר בטעות בחישוב אלא בשינוי מודע של שיטת חישוב האסור על פי חוקי ההסדרים שמטרתם למנוע העלאת ארנונה, על ידי רשויות מקומיות באופן בלתי מרוסן... רק לנוכח צרכי התקציב החליטה לשנות את שיטת המדידה, כמתואר לעיל. שינוי זה מהווה נסיון לעקיפה של חוק ההסדרים".

אי חוקיות צו הארנונה של העירייה

28. בית המשפט נדרש לא פעם לדון בסוגיית חריגה מדיני הקפאה ע"י שופטי בתי המשפט השונים לרבות בית המשפט העליון.

נתנו מספר רב של פסקי דין, אשר קבעו בסוגיה זו קביעה עקבית, נחרצת וחד משמעית אשר הינה בבחינת הלכה ברורה, לפיה רשות מקומית אינה יכולה בשום אופן לשנות סיווג של נכס כל עוד לא נעשה שינוי בשימוש, אלא אם קיבלה את אישור השרים לכך.

29. בבר"מ 1966/06 המשביר הישן בע"מ (בפירוק) נגד עיריית כרמיאל (להלן: "פסק דין המשביר") נקבע כי בכל הנוגע לתיקון צו הארנונה יש לדקדק ולהחמיר עם הרשות. בענין שם המשביר נכנס כנכס חדש בשנת 1996. בשנת 2000 הגיש המשביר השגה וערר לוועדת הערר (ארנונה) בטענה שהעירייה ערכה בשנת 1993 תיקונים בצו ללא רשות השרים. בשנת 1992 היה סיווג בצו הארנונה "סופרמרקטים" בתעריף של כ- 100 ₪ וסיווג של "בתי עסק חניות מחסנים" בתעריף של כ- 40 ₪. בשנת 1993 הוסיפה העירייה בצו הארנונה לסיווג "סופרמרקטים" את המילה "מרכולים ובתי כל בו". ועדת הערר הסכימה עם העירייה שהתיקון היה מותר וממילא העירייה סיווגה כדין את המשביר בסיווג היקר, המשביר ערער לבית המשפט המחוזי ובית המשפט המחוזי קבע בהרכב של שלושה שהתיקון היה כדין.

30. המשביר לצרכן ערער לבית המשפט העליון ובית המשפט העליון קיבל את טענת המשביר שהעירייה לא היתה רשאית לתקן את צו הארנונה בשנת 1993 וממילא יש גם היום לסווג את המשביר בסיווג "בתי עסק חניות מחסנים".

בית המשפט העליון נימק את החלטתו כדלהלן:

ראשית הסביר בית המשפט כי החל משנת 1985 הרשויות מוגבלות בקביעת תעריפי הארנונה בצו הארנונה ובלשונו:

" כידוע, החל בשנת 1985 מוגבלות הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה, וזאת מכוח "הוראות ההקפאה" שנחקקו במסגרת חוקי ההסדרים בעקבות המשבר הכלכלי ששרר במדינה בראשית שנות ה-80' (לסקירת הרקע לחקיקת הוראות ההקפאה ראו ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין, פ"ד נג(4) 78, 82-83 (1999); רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 488 (2003) (להלן: פרשת שקם)). ההוראות מונעות מן הרשויות המקומיות להעלות את תעריף הארנונה על הנכסים שבתחומן מעל לשיעור שנקבע בחוק. בין היתר, ועל מנת למנוע העלאה עקיפה של תעריפי הארנונה, אוסרות ההוראות על שינוי הסיווג של הנכסים שבתחומן ללא שינוי בשימוש בפועל (ראו עע"מ 11641/04 סלע נ' מועצה אזורית גדרות [פורסם בנבו], 17.7.06), פסקה 14

לפסק הדין). שינוי סיווג, המנוגד להוראות ההקפאה, יכול להיעשות גם באמצעות יצירת סיווג חדש (ראו עע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ, פ"ד נח(5) 877 (2004); רע"א 10643/02 חבס ח.צ. פיתוח (1993) בע"מ נ' עיריית הרצליה ([פורסם בנבו], 14.5.06)). עם זאת, ההוראות מאפשרות לשנות סיווג של נכסים עם קבלת אישור חריג של שר הפנים ושל שר האוצר (להלן: השרים), וזאת במגבלות הדברים הקבועות בהן.

לגופו של ענין קבע בית המשפט העליון שבית המשפט המחוזי שגה כשבדק את הפרשנות המילולית כשלעצמה וקבע שניתן לכלול במונח סופרמרקטים גם בתי כולבו. בית המשפט העליון מבהיר שיש צורך לפרש את המונחים על רקע חקיקת ההקפאה מתוך נטיה לכיוון של פיקוח מוגבר על הרשות המקומית ומגביל את שיקול הדעת שלה לקבוע תעריפים שמעלים ארנונה, ובמיוחד יש לפקח על הרשות כאשר היא פועלת כמחוקקת ועושה שינויים בצו הארנונה עצמו, ולכן קבע בית המשפט העליון שיש לפרש שבתי כולבו כבר נכללו קודם התיקון בסיווג "בתי עסק חניות מחסנים" שהיה כבר קיים בצו הארנונה וזהו הסיווג הנכון שיש לסווג את המשביר גם היום, ויש לקבוע שהרשות הוסיפה שלא כדין את המונח בתי כולבו לסיווג סופרמרקטים, ובלשונו של בית המשפט:

"כאשר אנו באים לפרש מונח המופיע בצו המסים של רשות מקומית, עלינו להעניק משקל לתכלית הוראות ההקפאה, שבמסגרתן נקבעו המסים.

הוראות ההקפאה נועדו ל"ריסונה והגבלתה של העלתם של תעריפי הארנונה המוטלת על ידי הרשויות המקומיות וזאת בכדי למנוע השפעות שליליות על משק המדינה" (עע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ, פ"ד נח(5) 877, 886 (2004); ראו גם את דברי ההסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (ה"ח התשנ"ג, 2)).

בנוסף, בפרשנות תחיקת הארנונה "יש להבחין בין תפקידה של הרשות המקומית כמחוקקת לבין תפקידה של הרשות המקומית כרשות מבצעת. כלומר, בין תפקידה לחוקק את צו הטלת הארנונה על סיווגי השונים לבין תפקידה להוציא שומה לכל נכס ספציפי בהתאם לצו" (רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה ([פורסם בנבו], 28.12.05) (להלן: פרשת כרטיסי אשראי)).

"במקרה שבפנינו אנו עוסקים בתפקיד הרשות המקומית כ"מחוקקת", תפקיד אשר לגביו הנטיה היא לכיוון פיקוח מוגבר יותר על הרשות. פיקוח מוגבר זה בא לידי ביטוי בהוראות השונות שנקבעו בחוק ובתקנות, כגון קביעת סכומים מירביים ומזעריים לחיוב בארנונה לפי סוגי נכסים. הוראה נוספת המהווה חלק מהפיקוח המוגבר היא ההוראה המחייבת קבלה של אישור השרים לשינוי סיווג של נכס. מכאן עולה, כי "ביישום פרשנות תכליתית על הוראות החוק העוסקות בתפקיד זה של הרשות המקומית, יש להעניק עדיפות לפרשנות הנוטה במאזן שהצגתי לעיל לכיוון הפיקוח והגבלת שיקול הדעת של הרשות המקומית (פרשת כרטיסי אשראי)".

גישה פרשנית זו, הנוטה לכיוון פיקוח על הרשות המקומית בתפקידה כמחוקקת צו המיסים וסיווגיו תומכת אף היא בפרשנות הלשונית המקובלת למונח "סופרמרקטים".

ודוק. גישה פרשנית זו אינה שוללת מהרשות את האפשרות לנסות ולשנות את צו המיסים, ולקבוע לדוגמה תעריף זהה לסופרמרקטים ולחנויות כל-בו. אולם לשם כך על הרשות לפנות לשרים שהוסמכו לכך בחוקי ההקפאה על מנת לקבל את אישורם לשינוי האמור. גישה זו מהווה את האיזון הראוי בין הצורך בפיקוח על הרשויות המקומיות בקביעתן את צווי המיסים והסיווגים במגבלות חוקי ההקפאה, לבין הצורך לאפשר להן לפעול כדין, במסגרת הוראות חוקי ההקפאה, בניסיון לשנות סיווג זה או אחר (ראו גם את דבריה של השופטת ארבל בסעיף 16 לפסק דינה בפרשת כרטיסי אשראי).

31. במקרה דנן, כלל לא ניתן אישור חריג המעניק לרשות סמכות להעלות את תעריף הארנונה באופן חריג וגם אם היה ניתן לא היה הדבר עוזר לנתבעת שכן כפי שקבע בית המשפט העליון לא ניתן לקבל את אישור השרים לשינוי שיטת מדידה (בדומה להוספת המרתפים).

ג. סכום ההשבה

32. מן המקובץ עולה, כי במשך 24 החודשים שקדמו להגשת תובענה זו הנתבעת גבתה מהתובעים ומכל חברי הקבוצה המיוצגת ארנונה בלתי חוקית בגין שטח של 15 מ"ר משטח הדירה ולפיכך עליה להשיב כספים אלו לחברי הקבוצה.

33. להלן הערכת סכום התביעה על דרך האומדנא:

(א) בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלשכה"), בשנת 2008 היו בעיר 46,252 תושבים ומתוכם 13,550 בתי אב.

(ב) צו הארנונה של עיריית עכו קובע חמישה סוגים למבנים למגורים הכוללים: סוג א' 1- דירות חד משפחתיות (וילות), סוג א' 2- דירות דו משפחתיות (קוטג'ים) סוג א' 3 - כל יחידת דיור אחרת שאינה מוגדרת כסוג א'1 או א'2, סוג א' 4 - מכולות יחידות דיור (קרואנים) וסוג א' 5 - דירות חד משפחתיות בשיכוני המזרח.

לצרכי זהירות, ובהעדר מידע בשלב מקדמי זה של הבקשה, מעמידים את התובעים את סכום ההשבה של שטח של 15 מ"ר לפי התעריף הקבוע לכל יחידת דיור אחרת (סוג א' 3) כך שסכום הארנונה השנתי המוערך הנגבה ביתר על ידי העירייה בגין שטחי מגורים עומד על 6,949,117 ש"ח (הנתונים המדוייקים מצויים בידי העירייה ויהיה עליה למסור לבית המשפט הנכבד נתוני אמת).

(ג) לאור כך, התובעים מעריכים כי סך הגביה ביתר מחברי הקבוצה בתקופה הקובעת (שנתיים שקדמו להגשת התביעה) הינו כ- 13,898,235 ש"ח.

ד. העילות המשפטיות

34. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, להלן יפורטו עילות התביעה כנגד הנתבעת, המבוססים על דברי חקיקה שונים והן נובעות כולן מכך שהנתבעת גבתה מהקבוצה המיוצגת תוספת ארנונה בלתי חוקית, כמוסבר בפרקים א-ב לעיל.

35. כמתואר בבקשה זו על נספחיה, הנתבעת גבתה שלא על פי זכות שבדין כסף מהקבוצה.
36. הנתבעת חייבת להשיב לקבוצה, את כל הכספים אשר שולמו ביתר מכוח סעיף 1(א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט התשל"ט -1979 (להלן: "חוק עשיית עושר").
37. לעניין זה יודגש, כי הנתבעת אינה פטורה מהשבה לפי סעיף 2 לחוק עשיית עושר, שכן לקבוצה נגרם חסרון כיס וההשבה היא צודקת. ועוד יותר מכך, ההשבה היא מוסרית ומתחייבת כשמדובר ברשויות ציבוריות - האמורות להקפיד על ניהול תקין ומקצועי ולא לגבות כספים מהציבור שלא כדין.
- ראה למשל בת.א (ת"א) קופת חולים נ' עיריית ת"א (מיום 18.3.09) [במאגר נבו] והאסמכתאות שם.
38. רשות מקומית ממונה גם על חינוך הציבור. השבת כספים שנגבו ביתר היא עניין מחנך. יש בכך משום הגברת אמון הציבור ברשויות השלטון. אזרח היודע כי כספו יושב לו אם נגבה ביתר, ישלם בקלות רבה יותר את המס הנדרש ממנו, על מנת לקיים פעילות סדירה ותקינה של מוסדות הציבור. למעשה, אמונה זו היא שהביאה לכך שמאות אלפי אזרחים שילמו חיובי יתר מבלי לשאול שאלות ולחקור דבר חוקיות התעריפים הנדרשים מהם, על יסוד ההנחה כי התשלום הנדרש מהם על ידי הרשות הינו התשלום הנכון והמעוגן בדין.
39. אמר על כך כב' השופט קלינג שעה שאישר תובענה ייצוגית בענין ת.א. 1690/01 משה רונן נ' מועצת עיריית בת-ים [באתר נבו] כשהוא מצטט מדבריו של פרופ' פרידמן :
- "רשות שלטונית יכולה לתכנן הטלת מס וגביית מס באופן שחלוקת הנטל תהיה צודקת ולא תחתך על פי גורם מקרי, שלפיו אלה ששילמו מס, שאיננו מגיע, יפלו קורבן לצורכי הכלל."
- וממשיך בית המשפט מדברי פרופ' פרידמן [בספרו "דיני עשיית עושר ולא במשפט" מהדורה 2 בעמ' 877], אשר ראוי להביאם כלשונם :
- "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 שעה שהוא מאמין (בטעות) שהדרישה בדין יסודה ?
- גם העובדה, כשלעצמה, שהטעות נוגעת למספר רב של בני אדם, איננה צריכה לשמש מכשול להשבה. מדובר בגביית כספים שלא כדין, שנעשתה על ידי רשות ציבורית, המצווה להקפיד על רמת 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.
- שליטת זכות ההשבה במקרה תשלום מס שאיננו 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, בודעו שאם יתברר כי נפלה טעות יוחזר לו כספו."
40. בית המשפט העליון אף פסק כי חובתה של רשות שגבתה כספים ביתר להשיבם, אף מבלי לאלץ את הנישום לנהל על כך הדיינות, כדברי כבר הנשיא (בדימוס) שמגר בבר"ע 2824/91 עיריית חיפה נ' לה נסיונל [תקדין-על 91(3) 2563]:

"...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."

41. דין הוא אפוא, שבית המשפט הנכבד יורה על השבת הסכומים שנגבו ללא זכות שבדין.

(2ד) עילות תביעה מדיני חובת תום הלב הכללית

42. על שליחי הציבור, כל שכן על הרשות המנהלית המוסמכת בחוק לגבות תשלומי חובה, מוטלת חובה לפעול בתום לב ובדרך מקובלת כלפי הציבור. חובה זה חלה, בין היתר, "כעיקרון על" מכוח סעיף 61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג – 1973 (להלן: "חוק החוזים") אשר מרחיב את היקפה גם לעבר פעולות משפטיות וחיוכים שאינם בבחינת חוזה.

43. על הרשות המנהלית מוטלת חובה מוגברת של תום לב ושל הגינות, מקום שהיא גובה תשלומי חובה, גם לאור ההגנה החוקתית שהוענקה לקניין, כאמור, וגם לאור ההלכה הקובעת כי גביית תשלומי חובה, בחריגה מסמכות חוקית, מהווה פגיעה קשה וחמורה בשלטון החוק. (ראה בג"צ 170/87 דוד אסולין ואח' נ' ראש עיריית קרית גת פ"ד מב(1) 678; עע"מ 3874/02 עיריית חדרה ואח' נ' חברת שיקרצ"י תעשיות בע"מ פ"ד נח(5) 877).

44. מסכת העובדות שפורטה בבקשה זו מובילה למסקנה שהנתבעת פעלה שלא כדין והעשירה את קופתה, על חשבון הנישומים חברי הקבוצה המיוצגת.

(3ד) עילות נוספות מתחום המשפט המנהלי

45. המעשים והמחדלים המתוארים לעיל מהווים פגיעה בלתי מידתית בקניין של הקבוצה המיוצגת, בניגוד חריף לעקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובניגוד להוראות חוק מפורשות (דלעיל).

46. במעשים ובמחדלים המתוארים לעיל הנתבעת פעלה בחוסר ו/או בחריגה מסמכות ו/או בחוסר סבירות קיצוני ו/או משיקולים זרים.

47. העלאת שיעור הארנונה הנגבית מאת חברי הקבוצה, בניגוד לתקנות ההסדרים ובניגוד לחוק יסוד: משק המדינה, מבלי שיינתן לכך היתר מאת הרשות לשירותים ציבוריים, אף מעלה את החשש כי טעמיה נעוצים בשיקולים זרים ו/או בלתי ענייניים ו/או ברצונה של הנתבעת, להגדיל את הכנסותיה על חשבון הקבוצה המיוצגת.

(4ד) עילות תביעה על פי פקודת הנזיקין

48. בנוסף או לחלופין, מעשיה ומחדליה של הנתבעת מהווים עוולות כהגדרתן בפקודת הנזיקין [נוסח חדש] (לעיל ולהלן: "פקודת הנזיקין") מסוג הפרת חובה חקוקה, תרמית, גזל ו/או רשלנות:

(4ד.א) הפרת חובה חקוקה

49. הנתבעת הפרה חובה חקוקה בכך שהטילה ארנונה ללא מקור סמכות חוקי, בניגוד לתקנות ההסדרים ובניגוד לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה.

50. עוולה זו נמנית על עוולות המסגרת, אשר המאפיין העיקרי הייחודי להן הוא שהמחוקק הותיר בידי בימ"ש את עיקר המלאכה לצקת תוכן לתוך המסגרות הכלליות הנודעות לעוולה זו:

"יסוד החיוב בעוולה זו הוא ב'פירוש כוונת המחוקק' בחיקוק פלוני, חוץ לפקודה, ונראה בעליל כי רב לו ידו של ביהמ"ש ביצירות חבויות" [ד"נ 6/66 שתאדה נ' חילו, פ"ד כ (4) 617].

(וראה גם: י. אנגלרד, א. ברק מ. חשין דיני הניקין – **תורת הניקין הכללית**, ג. טדסקי עורך, מהדורה שניה, תשל"ז, י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית 104).

51. התנהגותה של הנתבעת מקיימת את כל יסודות העוולה, לפי סעיף 63 לפקודת הניקין, ובכלל זה חמשת היסודות המרכיבים אותה: קיומה של חובה המוטלת על המזיק מכוח חיקוק; החיקוק נועד לטובתו של הניזוק; המזיק הפר את החובה המוטלת עליו; ההפרה גרמה לניזוק נזק; הנזק אשר נגרם הוא מסוג הנזק אליו נתכוון החיקוק (ראה ע"א 145/80 ועקנין נ' **המועצה המקומית בית שמש**, פ"ד לו (1) 113 וכן ע"א 2222/98 **אגודת בית החולים מקאסד ירושלים נ' כאיד מוחמד מרוואני**, תקדין עליון 2000 (2) 709), כמבואר להלן:

(א) **קיומה של חובה מכוח חיקוק** - כפי שפורט לעיל בהרחבה, סמכותה של הנתבעת בגביית ארנונה כפופה לתקנות ההסדרים ולחוק ההסדרים. הנתבעת הפרה את תקנות ההסדרים, בהעלותה את שיעור הארנונה לנכס באמצעות הוספת שטח של 15 מ"ר לשטחים המשמשים מבני מגורים, בניגוד להוראות המפורשות שנקבעו בו, וכן הפרה את הוראות חוק יסוד: משק המדינה, שעה שהיא מטילה וגובה ארנונה, מבלי שיהיה לכך ביסוס חוקי.

(ב) **החיקוק נועד לטובת הקבוצה** - הגבלת כוחן של רשויות המנהל להטיל ולגבות מסים ותשלומי חובה נועדה לפקח ולהגביל את סמכותן ולאזן, בין היתר, בין הצורך לממן את הקופה הציבורית ובין הפגיעה בקניינו של הנישום, המחויב לשאת בחלק מהנטל. יש להדגיש כי המחוקק ומחוקק המשנה כבר קבעו את האיזון, בתקנות ההסדרים ובחוק המסמך, כמו גם את הדרכים המותרות לסטות מן האיזון שנקבע בהן. העלאת שיעור התשלום מעבר לשיעור שנקבע בחוק, שלא בדרך שנקבעה לכך בחוק, אינה מהווה רק חריגה מסמכות, אלא היא גם פוגעת במנגנון האיזון שנוצר על מנת להגן על הנישומים כולם. וכפי שמוסבר לעיל, היא מהווה פגיעה ממשית בחברי הקבוצה המיוצגת.

(ג) **הנתבעת הפרה את החובה המוטלת עליה** – הנתבעת הפרה את חובתה להטיל ולגבות ארנונה רק בשיעורים החוקיים. מוטלת עליה חובה מוגברת לוודא ולבדוק, שהכספים אותם היא גובה מבוססים על אדני חוק ומינהל תקין.

(ד) **ההפרה גרמה לקבוצה נזק** - ההפרה גרמה לחברי הקבוצה נזק ממון: הסכום שנגבה מהם ביתר.

(ה) **הנזק אשר נגרם הוא מסוג הנזק אליו נתכוון החיקוק** - התנאי החמישי בא לקבוע זיקה בין מטרות החיקוק לבין הנזק שנגרם לקבוצה. הגבלת רשויות המנהל, ובכלל זה גם הנתבעת בהטלת תשלומי חובה מכוונת לעניין אחד – פיקוח והגבלה של שיעוריהם של מסים ותשלומי חובה, באופן שהנישום ישלם מס או אגרה בשיעור החוקי בלבד, כך שתיוותר בידיו הכנסה פנויה בשיעור שמעצבי המדיניות הכלכלית רצו להשיג.

גזל (ב.47)

52. המעשים והמחדלים המתוארים לעיל מהווים "גזל", מכיוון שהנתבעת נטלה כספים מחברי הקבוצה, בניגוד לדין, לשימושה שלה ו/או להעבירו לצד שלישי.

53. למותר להעיר, כי מכיוון שנטילת הכספים מאת חברי הקבוצה היתה בניגוד לדין, הרי שאפילו אם עומדת לצד שלישי כלשהו הזכות לקבלתם (דבר המוכחש) לא יהיה בכך כדי לרפא את העוולה.

54. בנוסף ולכל הפחות, הנתבעת נהגה ברשלנות ו/או הציגה מצג שווא רשלני ו/או פעלה בחוסר מיומנות ו/או ללא מידת הזהירות הנדרשת ממנה, כרשות שלטונית הגובה תשלומי חובה - בהפקה ו/או בגביה של ארנונה שגבתה מהקבוצה המיוצגת- ובכך נהגה כלפי הקבוצה ברשלנות.
55. הנתבעת, כרשות מנהלית-שלטונית מחויבת למידת זהירות מוגברת בהטלת תשלומי חובה על צרכניה. כפי שניתן לראות בבקשה זו – כל טעות קטנה, ולו גם קטנה ביותר, גורמת לחיוב ביתר באלפי ומאות אלפי שקלים שלא כדין. הנתבעת חבה חובת זהירות כלפי חברי הקבוצה והיא הפרה את חובת הזהירות הכללית והקונקרטית כלפי הקבוצה.

ה. האינטרס הציבורי הינו לחייב את הנתבעת בהשבה

56. לאור המסכת המקיפה שהוצגה דלעיל (לרבות העילות המשפטיות הרבות של התובענה) ולאור חובת תום הלב המוגברת שחבה בה הנתבעת, כרשות שלטונית (לפחות בהקשר דנן), יוסבר כי קיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה להשבת הכספים שנגבו ביתר על-ידי הנתבעת. להלן תובאנה קביעות הפסיקה בנוגע לרציונוליס העומדים מאחורי חיובה של הנתבעת בהשבה.
57. בעמ"נ 227/04 פרץ בוני הנגב - אחים פרץ בע"מ ואח' נ' עיריית בית שמש קבע בית המשפט, כי הציבור בכלל והמעוררות בפרט רשאים היו לצפות כי הרשות תנהג כדין. ומשלא נהגה כך, הרי מוטל עליה להשיב את שקיבלה. ככל שהרשות תדע שיוטל עליה להשיב כספים שגבתה מהאזרח שלא כדין, כך תגבר מצידה המודעות לזהירות ולאחריות הנדרשת בגביית תשלומי חובה.
58. בע"א 5242/04 (מחוזי-י-ם) עיריית בית-שמש ואח' נ' ד' רוטשטיין חברה לבניין ונכסים בע"מ [מאגר נבו], קבע בית המשפט, כי בבחינת השאלה, האם חיוב הרשות בהשבה יהיה בלתי-צודק, יש לבחון תחילה את תום-ליבה של הרשות בביצוע הגבייה, כאשר כל אימת שהמדובר בהטלת תשלום חובה במקרה גבולי, על הרשות לנקוט במשנה זהירות ואחריות.
- במקרה דנן יש לייחס לשיקולים שיכולים היו להעמיד לנתבעת הגנה טובה מפני תביעת השבה בגין גביית תשלומים בחוסר סמכות – כגון גורם הזמן, יציבות הקופה הציבורית, האינטרס הציבורי לשים קץ לסכסוכים, נטל הבדיקה, או שיקולי צדק חברתי – משקל נמוך וזאת לאור חומרת הפגיעה בקבוצה, המצטרפת ומכבידה את ההפרה הגלויה-על-פניה של הוראות החוק.
59. ראה גם ע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות [מאגר נבו]. ראה גם, לאחרונה, בת.א. (ת"א) 1287/04 קופ"ח לעובדים לאומיים של הסתדרות העובדים הלאומית בארץ ישראל נ' עיריית ת"א (מיום 18.3.09) [במאגר נבו].
60. לשיקולים האמורים - ובאופן המחזק את חובת ההשבה המוטלת על הנתבעת כרשויות מנהליות - יש להוסיף את התקופה המקוצרת של 24 חודשים בלבד, שנקבעה בסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות, בו איזן המחוקק בין השיקולים השונים הנוגעים בענין בדרך של תקופת השבה מקוצרת.

ו. סוף דבר

61. לאור האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את הסעדים כפי שפורטו בבקשה לאישור התובענה כייצוגית, הכל כמפורט בכתב התביעה שלעיל והבקשה עימה הוא מוגש.

62. מבלי לפגוע באמור בכלליות האמור, וביתר פירוט:

- א. לחייב את הנתבעת להשיב לכל חברי הקבוצה את הסכומים שגבו ביתר בשנתיים שקדמו ליום הגשת התובענה, בשל גבייה שלא כדין של ארנונה עבור מבני מגורים.
- ב. להצהיר ולקבוע כי שינוי צווי הארנונה של הנתבעת בין השנים 1998 ו-1999 לא היה חוקי ובנוסף להצהיר ולקבוע כי לצורך חישוב ארנונה תופחת מהשטח הכולל של כל דירת מגורים בתחומה המוניציפאלי של הנתבעת הפחתה של 15 מ"ר.
- ג. בנוסף יתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את שאר הסעדים כמפורט בבקשה לאישור התובענה כייצוגית ולחייב את הנתבעת בהוצאות ההליך, שכר מיוחד לתובעת, אשר טרחה עבור חברי הקבוצה המיוצגת ושכר טרחת עורך דין, בצרוף מע"מ כחוק.

ליאור הנדין, עו"ד
פלג, כהן דויטש מוסקוביץ - עורכי דין

שמאל מיטוק, עו"ד
ב"כ המבקשים