

המבקשים: 1. ברוך יהלומי ת.ז. 008027658
2. טבסקו החזקות בע"מ ח.פ. 6-14179803-5

ע"י ב"כ עו"ד עדי מוסקוביץ /או שלומי אבני ואח'
פלג, כהן, דויטש, מוסקוביץ - עורכי דין
מדרך מנחם בגין 52 תל אביב 67137
טל': 03-6372500 ; פקס: 03-6372520

נגד

המשיבה: עיריית תל אביב - יפו

הלשכה המשפטית
מרחוב אבן גבירול 69, תל-אביב

בקשה לאישור תובענה ייצוגית

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

א. כללי

1. "שלטים" ו-"מודעות" בבקשה זו הם לשון הרבים של "שלט" ו-"מודעה" כהגדרתם בסעיף 1 לחוק עזר לתל אביב-יפו (שילוט), תשנ"ג-1992 [להלן - "חוק העזר"].

שלטים ומודעות ביחד יכוננו להלן - "שילוט".

לשם הנוחות ומפאת החשיבות נביא כבר כאן את הגדרת "שלט" ו-"מודעה" בחוק העזר:

"שלט - הודעה המותקנת במקום העסק או העיסוק והמכילה רק את שמו של אדם, או מקצועו, או שמו, או טיבו של עסק, או מוסד, או סמלו המסחרי של מצרך המיוצר והמשווק במקום, או כתובתו, או כל צירוף של אלה, והמראה או כוללת מספרים, אותיות, מלים או איור והמחוברת לבנין, לרבות כל מיתקן הנושא את ההודעה שאינו מחובר לבנין והמוצב בשטח המגרש בו נמצא הבנין";

מודעה - הודעה, כרזה, כרוז צילום, תחריט, ציור, שרטוט, תמונה, כתובת סמל, תבנית, אות או כיוצא באלה ושאינם שלט, העשויים מחומר כלשהו או המוצגים באמצעות אור, עשן או גז או באמצעות מכשיר אלקטרוני או אופטי או חשמלי או על אקרן בית קולנוע או בכל מקום ציבורי, לרבות מודעה המתפרסמת באויר, בים וברכב נע ונייה, לרבות מודעה המותקנת והמתפרסמת במקום ציבורי ולרבות ארגז ראוה".

העתק מחוק העזר מצורף ומסומן כנספח 1.

2. כל ההדגשות אינן במקור, אלא אם צוין אחרת במפורש.

3. כל הטענות נטענות במצטבר ו/או לחלופין, בהתאם להדבק הדברים והקשרם.

ב. הסעדים המבוקשים והגדרת הקבוצות המיוצגות

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת כדלקמן:

א. לאשר את הגשת התביעה המצורפת כתובענה ייצוגית, בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 [להלן - "חוק התובענות"]. כתב התביעה ובקשה זו ביחד יכוננו להלן: "התובענה".

העתק כתב התביעה מצורף לבקשה זו ומסומן במלים: "כתב תביעה".

ב. לקבוע כי הקבוצות המיוצגות בתובענה הן כל מי ששילם למשיבה [להלן גם - "העירייה"] אגרת שילוט [להלן - "האגרה"] לפי חוק העזר, ב-24 החודשים שקדמו להגשת התובענה [להלן - "תקופת התביעה"], לפי הקבוצות שלהלן:

(1) קבוצה א' - כל מי ששילם את האגרה לעירייה בתקופת התביעה - הואיל והיא כוללת מרכיב עצום של מס מוסווה בניגוד לדין, מפני שסך הכנסות העירייה [מכל המשלמים בעד כל סוגי השילוט] הינו גבוה כמעט פי-10 (!) מסך הוצאותיה להסדרת השילוט בתחומה.

לחלופין, כל מי ששילם את האגרה כאמור, בגין שילוט המשמש לזיהוי העסק או העיסוק. "שילוט המשמש לזיהוי". לעניין זה: "שלט" ו- "מודעה" כהגדרתם בחוק העזר, למעט מודעות שעניינן מוצר או שירות שאינו מיוצר וגם אינו משווק במקום העסק.

לחלופי חילופין, כל מי ששילם את האגרה כאמור, בגין "שלט" כהגדרתו בחוק העזר.

(2) קבוצה ב' - כל מי ששילם את האגרה לעירייה בתקופת התביעה, באופן ששטח השילוט בחיוב עוגל כלפי מעלה, במקום קביעתו לפי שטח השילוט האמיתי.

לחלופין, כל מי ששילם אגרה כאמור בעד מספר פריטי שילוט מאותו סוג, באופן ששטח השילוט המצרפי שחויב בגין פריטי השילוט מאותו סוג כאמור, היה גדול ביותר מ-1 מ"ר משטח המצרפי הכולל בפועל - הואיל ואפילו אם מטעמי יעילות מותר לבצע עיגול, הוא מוגבל לסך שטח השילוט מאותו סוג ואין לעגל כל פריט שילוט בנפרד.

(3) קבוצה ג' - כל מי ששילם את האגרה לעירייה בתקופת התביעה, בגין שלט על דלת של עסק.

ג. לקבוע כי עילות התובענה הן כדלקמן:

1. עילות תביעה מדיני עשיית עושר ולא במשפט;
2. גביית תשלומי חובה בניגוד לחוק או בחריגה מסמכות;
3. עילות מתחום הפרת חובת תום הלב הכללית;
4. עילות מתחום המשפטי המנהלי;
5. עילות תביעה נזיקיות על-פי פקודת הנזיקין [נוסח חדש];

ד. לקבוע כי התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לקבוצות - הן עורלות, מעשים /או מחדלים שהמשיבה ביצעה שלא כדין כלפי חברי הקבוצות בתקופת התביעה;

ה. לקבוע כי הסעדים המבוקשים הם סעד כספי וסעד הצהרתי נלווה, כדלקמן:

סעדים כספיים

לחייב את העירייה להשיב לחברי הקבוצות המיוצגות את מרכיבי הגביה הבלתי-חוקיים המפורטים להלן. המבקשים מסכימים לכך שזכות ההשבה כפופה לזכות העירייה לקזז כל יתרת חוב רשומה בספריה לחובת מי מהנישומים, וכל אחד מהם שיחלוק על כך יוכל לפנות לערכאות המתאימות בענין.

לכל סכומי ההשבה יש לצרף הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980 [להלן- "חוק הריבית"] מיום הגביה ועד ההשבה בפועל:

(1) **לחברי קבוצה א' – את מרכיב המס באגרות שהעיריה גבתה בתקופת התביעה, קרי שיעור הפער בין סך הכנסותיה מאגרות שילוט וסך הוצאותיה להסדרת רישוי השילוט.**

לחלופין את מרכיב המס האמור באגרות בעד שילוט המשמש לזיהוי העסק או העיסוק.

ולחלופי חלופין את מרכיב המס באגרות בעד "שלטים".

(2) **לחברי קבוצה ב' – את עודף הגביה בגין עיגול גודל השילוט כלפי מעלה, במקום לקבוע את החיוב לפי גודלו בפועל. קרי שטח שילוט שאינו קיים, אלא רק על נייר החיוב של העיריה.**

לחלופין את עודף הגביה בגין עיגול למעלה של גודל השילוט בחיובים בגין כמה פריטי שילוט מאותו סוג, באופן העולה על עיגול סך השטח האמיתי שלהם למטר הרבוע הקרוב שמעליו.

(3) **לחברי קבוצה ג' – את כל האגרה שנגבתה מהם בגין שלט על דלת העסק, באופן מפלה ובחוסר סבירות קיצונית.**

יובהר כי ההשבה לקבוצות ב' ו-ג' מקטינה את מרכיב המס באגרה וצריכה להקטין בהתאם את ההשבה לקבוצה א'. על כן, את סכומי ההשבה שייפסקו לחבר קבוצה ב' [הזכאי להשבת עודף החיוב בגין שטח שילוט שקיים רק על נייר החיוב] ולחבר קבוצה ג' [הזכאי להשבת מלוא האגרות ששילם], יש לקזז מסכומי ההשבה המגיעים להם מכוח היותם חברים בקבוצה א'.

סעדים נלווים

1. לקבוע ולהצהיר כי העיריה חייבת בהשבת כל גבייה בלתי חוקית שגבתה מהקבוצות המיוצגות, בתקופה שמיום הגשת תובענה זו ועד ליום מתן פסק הדין בתובענה, הכל כפועל יוצא של קביעת הזכות לסעד ההשבה וכמפורט בבקשה זו.

2. להורות כי ההחלטה בבקשה זו ונוסתה יפורסמו בהתאם להוראות חוק התובענות הייצוגיות.

3. לקבוע את שכר טרחתם של ב"כ המבקשים הח"מ, וכך את גמולם של המבקשים בערכאה זו.

4. ליתן הוראות נוספות בדבר הדין בתובענה כפי שימצא לנכון בית המשפט הנכבד.

5. לחייב את המשיבה בהוצאות הדין בבקשה זו, לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ בגינו כדין.

ג. הצדדים והאגרות שהעיריה גבתה מהמבקשים בתקופת התביעה

4. המבקש הינו רואה חשבון המחויב ומשלם בסדירות לעיריה אגרות שילוט.
5. המבקשת היא חברה העוסקת במזון ["פיצה האט"] המחויבת ומשלמת בסדירות לעיריה אגרות שילוט.
6. המבקש מייצג בתובענה זו את שלושת הקבוצות. המבקשת מייצגת ביחד עם המבקש את הקבוצה השנייה בלבד.
- לחלופין וככל שיקבע שהמבקש אינו מתאים לייצג [לבד או בכלל] את מי מהקבוצות, המבקשת תייצג גם את יתר הקבוצות.
7. העיריה היא רשות מקומית בהתאם לפקודת העיריות [נוסח חדש] [להלן- "הפקודה"] והיא זו שהתקינה את חוק העזר.
8. בתקופת התביעה העיריה גבתה מהמבקש אגרות שילוט בגין שלט אחד על עמוד הבנין הנמצא ברחוב מוזיר 14 בתל-אביב, ובגין שלט נוסף על דלת המשרד; בתעריף רישיון בעד שלט רגיל (קומה א') בגודל של עד 10 מ"ר ובתעריף הרישיון בעד שלט נוסף עד 10 מ"ר, בהתאמה לפי 142.80 ש"ח למ"ר ו- 381.76 ש"ח למ"ר [ראו תצהיר המבקש המצורף לתובענה].
- גודלם של שני השלטים לפי מידות אורך והרוחב בשובר החיוב הינו 0.06 מ"ר ו- 0.12 מ"ר. כלומר, בסה"כ 0.18 מ"ר. לצורך החיוב גודלם עוגל כך ששניהם חויבו כאילו כל אחד מהם הינו 1 מ"ר, ובסה"כ לפי גודל של 2 מ"ר.
- צילום השלט על הדלת של המבקש מצ"ב כנספח 2.
- העתק של אגרות השילוט ששילם המבקש מצ"ב כנספח 3.
9. בתקופת התביעה העיריה גבתה מהמבקשת אגרות שילוט בעד שלטים שונים בסניפיה ברחוב דרך נמיר 170, ברחוב וייסבורג 17, וברחוב ארלוזורוב 30 (פינת דיזנגוף 206). חלק מהשלטים חויבו לפי אותם סוגים ותעריפים בהם חויב המבקש. שלטים אחרים חויבו בתעריף הרישיון בעד שלט במקום העסק, על הגג או על מעקה, לפי 777.24 ש"ח למ"ר [ראו תצהיר המבקשת המצורף לתובענה].
- גודלם של כל אחד משלטי המבקשת עוגל בחיוב כלפי מעלה, לרבות חמש מדבקות חלון בסניף דרך נמיר, שכל אחת מהן בגודל של כ- 0.12 מ"ר [להלן- "המדבקות"], ובסה"כ 0.6 מ"ר. העיריה "עיגלה" את הגודל של כל מדבקה ל- 1 מ"ר, וגבתה בגינן אגרה בסה"כ לפי 5 מ"ר (!). כלומר, כ- 700% יותר משטחן האמיתי בפועל.
- העתק אגרות השילוט ששילמה המבקשת מצ"ב כנספח 4.

ד. התובענה הראשונה של המבקש התלויה ועומדת בערעור

10. העיריה הפכה את אגרת השילוט ל"מסחטה" של כספים אותם היא גובה בחריגה מהוראות הדין המסמיק, שתכליתו כיסוי הוצאות העיריה בהסדרת נושא רישוי השילוט בתחומה.

11. כך למשל ומחוץ לעניינה של תובענה זו, העיריה גובה אגרה בגין שילוט התלוי על כלי רכב שעוברים בתחומה בדרכם לרשויות מקומיות אחרות [נושא התלוי ועומד בע"מ 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית ת"א], ובגין שלטים התלויים בתוך מרכזי קניות או מקומות סגורים אחרים שכלל אינם נשקפים לרחוב. כפי שיתואר בהליך זה, העיריה הצליחה לשנות את חוקי הפיזיקה והיא מחייבת שילוט על בסיס שטחו בשיעור המגיע לפי 8 ויותר משטחו האמיתי. העיריה אף מחייבת שלט רגיל על דלת הכניסה לעסק, שאינו שונה מכל שלט בבית מגורים אחר.

12. לענייננו, העיריה גובה מדי שנה אגרות שילוט בסכומים העולים כמעט פי-10 על הדרוש לה לכיסוי הוצאותיה לרישוי השילוט בתחומה, דבר היוצר עודף גביה המהווה מרכיב-מס בלתי חוקי; העיריה גם מנפחת את האגרות שהיא גובה כתנאי למתן רישיונות השילוט, בדרך של עיגול כלפי מעלה של שברים ושברי-שברים משטח השילוט - ומסתירה זאת מחברי הקבוצה בחיובים; העיריה גם גובה אגרה בעד שלט רגיל על הדלת של עסק, תוך אפליה לרעה לעומת משקי הבית המציבים שלט דומה בדירת הקרקע שלהם.

כל זאת באופן המכניס לקופתה פי כמה וכמה יותר מכיסוי הוצאותיה [הכוללות] להסדרת השילוט.

13. למעשה העיריה הפכה את אגרת השילוט למס-שלטים, שמעולם לא ניתנה לה סמכות לגבותו.

14. תובענה זו עוקבת בחלקה אחר תובענה ייצוגית שהגיש המבקש, רו"ח יהלומי, בת.מ. 115/06 [להלן- "התובענה הראשונה"], להשבת מרכיב המס שגבתה העיריה בשנים 2004-2006, ולמתן סעד הצהרתי דומה לזה המבוקש כאן ביחס לקבוצה הראשונה, שנועד בין היתר להבטיח את זכותה של הקבוצה שייצג ביחס לשנים שלאחר הגשת התובענה הראשונה וכל עוד שטרם הוכרעה באופן חלוט.

ביום 13.7.10 קבע כב' השופט מודריק, כי אמנם הוצג בפניו פער בין הכנסות והוצאות כוללות של העיריה בענין השילוט, אולם לא אישר את התובענה כיייצוגית, הואיל ולדעתו יש להבחין בין שלטים המשמשים לזיהוי בלבד (כגון זה של המבקש) - לגביהם חל לדעתו עקרון "כיסוי ההוצאות" - ובין סוגי שילוט אחרים שלדעתו העיריה רשאית לגבות בגינם אגרות מעל כיסוי הוצאותיה הכוללות בהסדרתם, לשם קידום תכליות חברתיות-סביבתיות של צמצום מספר הבקשות לרשיון שילוט; בנוסף קבע כי התובענה הראשונה לא הראתה מהו הפער בין הכנסות והוצאות העיריה לגבי שילוט לזיהוי בלבד, שלפני קביעתו הוא כולל את כל ה"שלטים"; ובנוסף כי יש למחוק את הסעד ההצהרתי מחוסר סמכות עניינית בתביעה ייצוגית להשבה נגד רשות, וכי לדעתו בסופו של יום העיריה אולי תחויב בהשבה בגין השילוט לזיהוי, ותודיע על חדילה מגביה, ובכך תיחסם הגשת תובענה נוספת.

כאמור, כבוד השופט מודריק קבע, בצדק רב, כי "שלטים" כהגדרתם בחוק העזר משמשים לזיהוי, ללא יוצא מן הכלל. הגדרת "שלט" חובקת אפוא את השלט על משרדו של המבקש, רו"ח יהלומי, כשם שהיא חובקת למשל גם שלט על בית קפה, או שלט על גורד שחקים, יהא גודלם אשר יהא.

כבוד השופט מודריק הציע למבקש לתקן את התובענה הראשונה ולצמצמה למרכיב המס ב"שלטים" בלבד. המבקש עשה כן והגיש תובענה מתוקנת, מבלי לפגוע בזכותו לערער על ההחלטה. אולם לאחר שהמשיבה התנגדה לכך, חזר בו והגיש ערעור על פסה"ד לבית המשפט העליון [עע"מ 1062/11]. הערעור נקבע לדיון ליום 26.1.12.

העתק פסק הדין בתובענה הראשונה מצ"ב כנספח 5.

העתק הודעת הערעור [להלן- "הערעור"] מצ"ב כנספח 6.

15. התובענה מוגשת אפוא גם ביחס למרכיב המס באגרת השילוט, קרי הפער בין סך הכנסות וסך הוצאות העיריה משילוט שנתבע בתובענה הראשונה, לאור מחיקת הסעד ההצהרתי על-ידי כבי' השופט מודריק. כך, אם בסופו של יום יתקבלו טענות המבקש לגופו של ענין, אך לא נגד מחיקת הסעד ההצהרתי, תובטח זכות ההשבה של הקבוצה לפחות לחלק מהשנים שחלפו מאז שהמבקש הגיש את התובענה הראשונה בחודש 5/2006. הסעד המבוקש לקבוצה הראשונה תלוי אפוא בתוצאות הערעור בביהמ"ש העליון. כמו-כן ובין היתר, התובענה בשם הקבוצה הראשונה מוגשת למקרה שבית המשפט העליון יפסוק כי יש לצמצם את הקבוצה הראשונה לאיזה משתי תת-הקבוצות החלופיות של קבוצה א' ו/או למקרה שייקבע כי לא היה די בראיות שהוצגו בהליך הקודם כדי להראות סעד לתת-קבוצות אלה.

ה. הגביה הבלתי חוקית מחברי הקבוצות השונות

ה(1) אגרות ותשלומי חובה לרשויות מקומיות - עקרון כיסוי ההוצאות

16. עקרון "חוקיות המינהל" קובע שכל רשות מקומית רשאית לפעול רק במסגרת הסמכויות שהוקנו לה בחוק המסמך. בבדיקה האם פעולתה חרגה מסמכות, אין בודקים אם יש חיקוק האוסר זאת עליה, אלא אם יש חיקוק שהתיר את הדבר במפורש [א]. וינוגרד רשויות מקומיות א' מהדורה 5 (1998). כך במיוחד לענין מסים ותשלומי חובה, שהטלתם הוגבלה בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה:

"מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות".

17. על רקע זה ההלכה היא שגביית מס בחוסר סמכות מהווה פגיעה קשה בשלטון החוק [ראו למשל בג"צ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית גת, פ"ד מב(1) 678].

18. חוק העזר לשילוט פורסם בשנת 1992 מכוח סעיפים 246, 250 ו-250 לפקודה. שני האחרונים הם סעיפי הסמכה כללית, המתירים התקנת חוק-עזר כדי לאפשר לעיריה לבצע דבר שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות, ולכלול בו תשלום היטלים ואגרות לכיסוי הוצאותיה בביצוע אותו דבר.

19. סעיף 246 הוא הסעיף הספציפי המגדיר מהו הדבר שאותו העיריה "נדרשת או מוסמכת לעשות" ביחס לנושא השילוט, ומפאת חשיבותו נביאו כלשונו להלן:

"העיריה תפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלות במקומות-עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם".

20. נוכח הוראות אלה וההלכה הפסוקה, העיריה אינה יכולה לקבוע כל תשלום חובה שבא על דעתה, אפילו נועד לממן פעולה שבגדר סמכותה. סמכותה להטיל ולגבות אגרות והיטלים מוגבלת לכיסוי הוצאותיה האמיתיות "לשם ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם" [נס' 250 לפקודה].

21. ההלכה לפיה אגרות והיטלים עירוניים מיועדים לכיסוי הוצאות ספציפיות בלבד, המעוגנות בתחשיב מהימן המבטיח שהגביה בשיעור המכסה את הוצאות הרשות בביצוע הדבר שהוסמכה לעשות, הורשה בשורה של פסקי דין והנחיות מינהליות, לרבות כאלה שהעיריה עצמה היתה צד להם.

ראו למשל: ע"א 263/78 חברת חשמל לישראל נ' המועצה המקומית נשר פ"ד לג(1) 757, 764-763; ע"א 2062/02 ארגון הקבלנים והבוניס חולון נ' עיריית חולון, נבו; בג"צ 198/75 מנהל עזבון המנוח פייביש מושקוביץ נ' ראש עיריית בת-ים פ"ד ל(1) 29, 281, 291; ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' רשף פ"ד ל(4) 57, 66; ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ פ"ד נ(1) 340 (ס' 23, 30); דנ"א 2687/00 עיריית חיפה נ' מד"י פ"ד נ(4) 332, 335; עע"מ 11646/05 מרכז השלטון המקומי בישראל ואח' נ' משה צרפתי נבו; ת.א. (י-ם) 4076/02 התאחדות הקבלנים והבוניס בישראל נ' עיריית ירושלים, נבו; ת.א. (ת"א) 1070/96 אלי אבי ודוני יוזמה נ' עיריית ראשון לציון, נבו; ת.א. (ב"ש) 1043/02 התאחדות הקבלנים והבוניס ואח' נגד עיריית באר שבע, נבו (סעי' 7); וע (חיפה) 1006/04 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מ. מקומית קרית טבעון, נבו.

22. בענין מלינובסקי הורה בג"צ לבטל חוק עזר שמכוחו גבתה עיריית חולון אגרת שמירה [מטעמים שאינם נחוצים כאן], אך בציון העובדה כי נבדק ונמצא שהגביה היתה מעוגנת בתחשיב לפיו שיעוריה אכן נקבעו לצורך כיסוי עלויות השירות:

"בפסיקה רבת שנים נקבע כי אין העירייה מוסמכת לגבות מס כללי (למעט ארנונה), ושהמונחים 'אגרות', 'היטלים' או דמי השתתפות' מחייבים זיקה בין התשלום לשירות הניתן בגינו" וכך סוכם המצב המשפטי הנוכחי לגבי היטלי סלילה, והדברים יפים גם כאן בשינויים המחויבים:

"על פי המצב שתואר, די בזיקה הרופפת המתקיימת בשיטת ההיטלים בכדי להוציאה מגדרי מס. עם זאת, בתי המשפט הקפידו הקפדה יתירה על כך שלא ייגרע מזיקה עדינה זו, הקרובה מאוד לגבול שבין היטל למס. כך נקבע כי התחשיב העתידי עליו מבוסס שיעור ההיטל חייב להיות נאמן למציאות, ולשקף את העלויות המתוכננות ביחס לסוג התשתיות בגינן נגבה ההיטל - וזאת על מנת שגביית ההיטלים לא תהפוך לכלי להעשרת קופת הרשות, ומכל מקום למס... על הרשות לעדכן בצורה עיתית את שיעורי ההיטלים, בהתאם לעליית מדדי הסלילה והתפתחותן של תכניות התשתית העירונית..." (עניין צרפתי).

בנידון דידן, דומני כי מתקיימת זיקה מספקת כדי להוציא את היטל השמירה מגדרי מס. ההיטל נגבה לצורך מימון שירות מסוים שמספקת העירייה לכלל אזרחיה, הוא מחושב בהתאם לעלויות השירות שניתן... גם העובדה שהכספים הנגבים מוחזקים כיום בקרן נפרדת מהדקת את הקשר בין ההיטל לבין השירות הספציפי שהוא נועד לממן". [סעיפים נ"ב-נ"ג לפסק-הדין].

23. על רקע ההלכה הפסוקה, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006 [להלן- "החוזר"] נדרשו הרשויות המקומיות לבחון ולעדכן את תעריפי האגרות וההיטלים שהן גובות, בתום חמש שנים לפחות ממועד העדכון או הבדיקה האחרונה, בכדי לוודא שאכן הם משקפים את עלויות השירות שהוא חוק העזר.

העתק חוזר 3/2006 מצ"ב כנספח 7.

24. בית משפט נכבד זה פסק בענין ברקאי [עי' 12, כבי השופטת רונן], כי החוזר האמור חל על כל האגרות שגובה הרשות המקומית. באותו ענין נעתר בית המשפט לעתירה נגד גביית אגרת פינוי אשפה, מפני ששיעוריה לא נגזרו מתחשיב ומקריטריונים ברורים וסבירים, המבטיחים כי אכן נקבעו לצורך כיסוי הוצאות העירייה בפינוי אשפה בהיקפים תריגים. דברי כבי השופט רונן:

"העירייה טענה בעניין זה, כי העותרים לא הציגו חוות דעת או הוכחה לכך שהתעריפים אינם סבירים. העירייה איננה טוענת שבחנה את התעריפים או עדכנה אותם לאחרונה. העירייה טענה גם כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מתייחס להיטלי פיתוח בלבד, ולא לאגרות כמו האגרות דנן.

אינני מקבלת את הטענה. על פי האמור בחוזר "חוקי עזר רבים של הרשויות המקומיות, שמכוחם גובות הרשויות אגרות והיטלים, הותקנו לפני שנים רבות (30-10 שנה) בלא שהרשויות בחנו מחדש את גובה התעריפים שהן גובות בגין השירותים (למעט עדכון באמצעות הצמדה למדד)". לכן, מטרת החוזר היא "להנחות את הרשויות המקומיות כי עליהן לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מאז העדכון האחרון, ובמידת הצורך – לעדכןם ולתקנם על ידי הגשת תיקון לחוק העזר" (ההדגשה שלי – ר.ר.). כלומר, החוזר על פי לשונו חל על כל האגרות וההיטלים שנגבים על ידי העירייה מכוח חוקי העזר שלה, ובכלל זה על האגרה דנן" (ע' 12 לפסק-הדין).

25. שמו של תשלום החובה בחיקוק אינו מעיד על אופיו, אלא החוק המסמיך, זהות המטיל והחלופות של המשלם. בהתאם להוראות הפקודה הנ"ל, ההלכה הפסוקה והחוזר דנן, אגרת השילוט כפופה גם אף היא לעקרון כיסוי ההוצאות.

26. יוטעם כי האגרה אינה צריכה להשתוות לעלות השירות המוענק בגין השילוט, הנכס, או המשלם הספציפי. לעירייה מותר לנקוט "סבסוד פנימי" בין סוגי אגרות שונות בחוק העזר, אולם זאת בתנאי שנשמר עקרון כיסוי ההוצאות הכוללות בחוק העזר. כלומר, שסך הכנסות העירייה במתן השירותים, לכלל משלמי אגרות השילוט, בעד כל סוגי השילוט, יהיה לכיסוי סך הוצאותיה במתן שירות זה, ולא יעשיר אותה מעבר לכך.

המבקשים יטענו שמסקנה זו מתחייבת הן לפי לשון סעיף 250 לפקודה וההלכה הפסוקה, והן לפי שהארנונה הכללית היא המס היחיד שמותר לעירייה לגבות - וגם זאת תחת מגבלות חמורות של "דיני ההקפאה" [לסקירה מקיפה על דיני ההקפאה ראו למשל: רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ. מועצת עיריית חיפה פ"ד נ"ז(2) 481; רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה, נבו; עע"ס 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, נבו].

27. ההגבלה החקוקה על הטלת ארנונה והעלאתה משקפת גם את הצורך לוודא שאגרות והיטלים שגובה העירייה אינה "ארנונה מוסוות" או "תחליף ארנונה" להעשרת קופתה מעבר לכיסוי הוצאותיה הכוללות בשירות הנדון [ראו בחוזר הנ"ל; בענין ד"נ חיפה; בענין ברקאי].

28. ביהמ"ש העליון פסק, למשל, כי המשיבה אינה רשאית לעשות שימוש במס-הארנונה להכוונת התנהגות או מדיניות, כגון שיפוץ בניינים [בר"מ 5711/06 חברת המגרש המוצלח בע"מ נ' עיריית תל-אביב, נבו].

ה(2) חוק העזר לשילוט

29. העירייה גובה וגבתה בתקופת התובענה את אגרת השילוט מכוח סעיף 2(א) לחוק העזר. תשלום האגרה הינו תנאי לקבלת הרישיון לתלות שילוט בתחומה של העירייה [להלן - "הרישיון"]. בתוספת לחוק העזר נקבעו התעריפים השונים עבור סוגי השילוט השונים.

30. סעיף 246 לפקודה עוסק בפיקוח על הצגת שילוט בתחום הרשות המקומית ובהטלת איסור על הצגתו. המבקשים יטענו כי תשלום אגרה בשיעור שמעבר לכיסוי עלויות הרישוי, אינו מתיישב עם סמכויות "פיקוח" או "איסור".

31. בחוק העזר נקבעו סעיפים רבים המציידים את המשיבה בכלים ענייניים להסדרה ופיקוח על השילוט בתחומה. כך למשל, לפי סעיף 2(ד) לחוק העזר רשאית המשיבה לסרב לתת רישיון שילוט, או להתנות בתנאים ביחס למקומו, גודלו, צורתו, או החומרים שמהם הוא עשוי; סעיף 2(ה) מתיר למשיבה לסרב לתת רישיון לשילוט הפוגע בחוק, בתקנת הציבור או ברגשותיו; סעיף 7 אוסר על סוגי שילוט מטעמי בטיחות, פגיעה בנוף, מטרד וכדומה; בסעיף 12 מחויב תולה השלט לשמור על ניקיונו; סעיף 13 מסמיך את המשיבה לערוך ביקורת ולדאוג לקיום החוק; וכן הלאה.

32. המעיין בדברי ההסבר שפרסמה העירייה למבקשי רישיונות שילוט יכול בנקל לעמוד על מגוון הפרמטרים המובאים בחשבון במתן הרישיון, המשקפים גם את האפקטיביות של ההוראות בחוק העזר שנועדו לשמירת חזות העיר ומניעת שילוט שאינו תואם את מדיניות העירייה.

דברי הסבר למבקשי רישיונות שילוט וכן הנחיות העירייה להצבת שילוט בתחומה, מתוך אתר העירייה באינטרנט מצייב כנספח 8.

33. ואכן, בבג"צ 6597/00 מרקעי תקשורת בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו, נבו, נפסק כי הצבת שלטים בתחום המשיבה טעונה רישיון, שיינתן (או יסורב) לפי מדיניות העירייה בפיקוח על המיקום, האופן, והכמות של השילוט:

"הצבת השלטים על ידי העותרת בלא היתרים כחוק הינה פעולה הנוגדת את הדין על פניה. על-פי חוק העזר לתל-אביב-יפו (שילוט) התשנ"ג-1993, הצבת שלטים ברחובות העיר מחייבת קבלת רישיון והטעם לדבר נהיר וברור. השמירה על יפי החוצות ועל איכות החיים של תושבי המקום מחייבת פיקוח קפדני על המיקום והאופן בו מוצבים שלטים ומודעות ומספרם, וכל זאת בהתאם למדיניות שנקבעה אשר במסגרתה נערך האיזון הראוי בין השמירה על איכות הסביבה לבין שיקולים מסחריים וצרכניים של החברה וגורמים שונים בתוכה".

34. על תכלית הפיקוח שבמרכז חוק עזר לשילוט שהותקן מכוח סעיף 246 לפקודה, עמד בית המשפט העליון גם בע"א 105/92 ראם מהנדסים נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 200.

35. מן הכלל אל הפרט. להלן יפורטו מרכיבי הגביה הבלתי-חוקית של העירייה מהקבוצות השונות.

ה(3) קבוצה א' - מרכיב המס באגרות השילוט

36. המבקש יקדים ויאמר שלמיטב ידיעתו בידי המשיבה אין תחשיב להראות כיצד נקבעו תעריפי חוק העזר ובמיוחד אין בידה תחשיב שנערך או לפחות נבחן מחדש ועודכן אחת ל- 5 שנים, ועל כן נשללת מחוק העזר חזקת התקינות ועל העירייה רובץ הנטל להוכיח ולשכנע כי תעריפיו נקבעו כדין [ראו למשל גם בענין ברקאי הני"ל]. גם אלמלא החוזר, הנטל להראות מתאם בין הכנסות להוצאות מוטל בראש ובראשונה על העירייה והיא לא תוכל להסתתר מאחורי חזקת התקינות [ראו למשל בענין חברת החשמל; בענין ברקאי];

בהעדר יכולת להצביע על היקף הגביה הבלתי חוקית דינה של כל הגביה להתבטל [ראו גם זאת בענין ברקאי; עת"מ (חיפה) 7784-04-09 קריון נ' עיריית קרית ביאליק (28.6.09), נבו].

המבקש מנסה דווקא להימנע מביטול גורף של החיוב ומציג אומדן של היקף הגביה הבלתי חוקית.

העתק ממכתב העירייה מיום 3.12.02 המודה כי אין בידה תחשיב, מצייב כנספח 9.

37. יחד עם זאת ולמעלה מן הצורך, המבקש ידגיש כי במשך שנים רבות ולכל המאוחר מסוף שנות התשעים הכנסות העיריה הן כמעט פי-10 יותר מהוצאותיה. מגמה דומה מתקיימת גם ביחס לכל אחד מרכיבי ההכנסות בנפרד (שלטים, מודעות וכו'). **המגמה מתקיימת גם אם נכפיל ונשלש (!) את הוצאות העיריה.** הפער העצום בין הכנסות העיריה להוצאותיה בתחום השילוט הוא בלתי ניתן אפוא "לגישור". העיריה מעולם לא הציגה מספרים אחרים, אלא לכל היותר התגוננה בניסיון למצוא "טעויות" במספרים שהוצגו כנגדה. יצוין כי הפער אותו מציג המשיב הוא לאחר התעלמות מהכנסות נוספות שיש לעיריה בקשר לשילוט [דמי זיכיון, קנסות וכדומה].

38. הפער המהותי בין הכנסות העיריה משילוט להוצאותיה מתקיים אפילו אם מתייחסים רק להכנסותיה מ"שלטים", שהם הזולים ביותר מכל סוגי השילוט. הפער נותר בעינו אפילו אם לא מנכים מההוצאות את העלויות להסדרה או רישוי של סוגי שילוט אחרים, כלומר, **גם אם נשווה את ההכנסות מ"שלטים" בלבד אל מול כל ההוצאות שמוציאה העיריה ביחס לכל סוגי השילוט.** המבקש ידגיש כי על-פי פסק דינו של השופט מודריק, כל "השלטים" משמשים לזיהוי. המשיבה לא ערערה על קביעה זו והיא לא תוכל לטעון בהליך זה את הטענה המופרכת [שסותרת עמדות קודמות שלה בעניין] כאילו שרק שלטים שגודלם עד 1 מטר רבוע או כדומה משמשים לזיהוי.

המבקש מצידו טוען, וכך גם טען בערעור בבית המשפט עליון, כי אין מקום לערוך אבחנה בהקשר זה בין שילוט המשמש לזיהוי ובין שילוט שאינו משמש לזיהוי. כמו כן טוען המבקש כי לא רק "שלטים" משמשים לזיהוי (כפי שקבע כבוד השופט מודריק), אלא גם מודעות על בתי עסק שאינם פרסום חוצות. מסיבה זו מציג המבקש שתי קבוצות חלופיות בתוך הקבוצה הראשונה.

39. כך או כך, במצב דברים זה שבו כבר בסוג השילוט הזול ביותר, סוג ה"שלטים", נמצא מרכיב מס עודף של מאות אחוזים - הרי שאין יכול לחלוק כי עודף הכנסות גבוה יותר מתקיים גם ביחס לשלטים ומודעות המשמשים לזיהוי ואף ביחס לכל סוגי השילוט ביחד. העודף בקבוצת השלטים והמודעות המשמשות לזיהוי הינו אפוא **לכל הפחות העודף לגבי קבוצת השלטים, דהיינו בין כ- 800% ל- 900%** (תלוי בשיטת פילוח ההוצאות).

זאת ועוד: אין צורך לערוך חישוב מדויק של רכיב המס בכל תת-קבוצות השלטים, תהא הגדרתם אשר תהא, בין אלה המפורטות בתובענה זו ובין אלה אשר תמציא העיריה בתשובתה, כפי שניסתה לעשות בהליכים דומים. הדרך הנכונה ביותר לפילוח ההוצאות לכל תת קבוצה של שילוט, תהא הגדרתה אשר תהא, היא באופן יחסי להכנסותיה של העיריה מכל קבוצה. במצב דברים זה שיעור הפער בין ההכנסות לבין ההוצאות בכל סוג של שילוט נותר **תמיד** זהה לשיעור הפער בין סך ההכנסות לסך ההוצאות.

40. ספרי העיריה מציגים אפוא מגמה ברורה וחד משמעית, אשר שומטת את הבסיס החוקי תחת תעריפי חוק העזר, ולכל היותר עשויה להותיר מחלוקת שולית ביחס להיקף ההשבה הנדרש, שבהתאם לדין ולפסיקות בית המשפט, עניין הוא לבירור בשלב הדיוני שלאחר בקשת האישור [ראו למשל ת.מ. (ת"א) 139-07 איצקוביץ מוטי נ' עיריית נס-ציונה, נבו]. הראיות שמצרף המבקש, שהוא כאמור רואה חשבון ותיק ומנוסה, מציגים מגמה ברורה שיש בה כדי **להעביר את הנטל** לעיריה להראות את היקף הגביה הבלתי חוקי, או לכל הפחות להראות שהיקף הגביה הבלתי חוקי קטן משמעותית מהנטען בבקשה. ככל שיש חסר ראייתי ביחס להיקף ההשבה [ולדעת המבקש אין חסר כזה], על העיריה מוטל הנטל למלא אותו משום שהמידע מצוי בידיעתה באופן המיטבי [ראו בענין חברת חשמל; בענין ברקאי].

41. כדי לסבר את האוזן נסביר כי העיריה גובה אגרות שילוט בסך של כ- 40 מיליון ש"ח בשנה, ומוציאה להסדרת השילוט בתחומה כ- 5 מיליון ש"ח מדי שנה. כמתצית מסכום ההכנסות מגיע משלטים בלבד, שבהתאם לפסק הדין בתובענה הראשונה נקבע כי הם משמשים לזיהוי וחייבים בכיסוי הוצאות בלבד.

מכאן יוצא שרכיב המס העודף באגרה הינו כ- 90 אחוזים מהגביה, איך שלא נהפוך בו.

42. המבקש יטען כי בסעיפי ההסמכה מכוחם הותקן חוק העזר לשילוט אין דבר המתיר לעיריה להפוך את האגרה למקור הכנסה כללי; למכשיר לצמצום הביקוש לרשיונות שילוט; או לשותפה כפויה בתועלת הכלכלית שלפי דעתה יש לייחס לשילוט [כפי שטענה בהליכים אחרים], אשר נתלה על נכסים פרטיים שהעיריה גובה מהם ארנונה בהתאם לסוג הנכס והאזור שבו הוא נמצא.

43. למען הסר ספק המבקש יחזור גם על טענתו וידגיש, כי תעריף האגרה בעד רישיון שילוט ספציפי אינו צריך להלום את הוצאות העיריה בטיפול באותה בקשה, שכן עקרון כיסוי ההוצאות חל באופן גלובלי על התעריפים הקבועים בחוק העזר ואף מותר שבסוד צולב ביניהם.

44. המתאם הגלובלי אינו חייב להיות במדויק, שהרי תעריפים נקבעים על בסיס תחשיב שתכליתו לצפות גם את העתיד לבוא לתקופה הקרובה. זהו גם הטעם לחובה שהעיריה לא עמדה בה בהתאם לחוזר 3/06, לבחון ולעדכן את התעריפים בחוקי העזר שמכוחם היא גובה אגרות והיטלים מדי חמש שנים לפחות, על יסוד תחשיב מעודכן המבטיח שהגביה תהיה מוגבלת לכיסוי הוצאותיה, ולו בקירוב [ראו גם זאת בענין ברקאי]. יחד עם זאת, פער של מאות אחוזים בין ההכנסות להוצאות הינו פסול על פניו ואינו יכול להיחשב לסטייה סבירה באומדן.

היקפו של מרכיב המס באגרה

45. על יסוד ספרי העיריה ומכתבי העיריה וצרופותיהם שיפורטו להלן, המבקש ריכז ופילח את ההכנסות, את הוצאות העיריה בגין רישוי השילוט ואת עודף הגביה של העיריה בשנים 2004-2011 משילוט בכלל, משילוט לזיהוי בעסקים [קרי, שלטים ומודעות יחד], ומשלטים בלבד, והדברים סוכמו וצורפו לתובענה [להלן- "טבלאות הסיכום"]. יצוין כי בתובענה הראשונה הראה המבקש כי מגמה זו משתרעת גם ביחס לתקופה שלפני שנת 2003 והנתונים לא נסתרו ואף לא היה ניסיון מצד העיריה לסתור אותם.

טבלאות הסיכום של המבקש ביחס לסכומי הגביה וההוצאות מצורפות לתובענה כנספח 10.

46. טבלאות הסיכום נגזרו מהנתונים שפרסמה העיריה בספרי התקציב שלה ונתונים שגילתה על-כורחה בבקשה לפי חוק חופש המידע [רק לאחר שהוגשה כנגדה עתירה מנהלית לגלות את המידע]. הנתונים הם ביחס לשנים 2004 ואילך, ונלקחו גם מהצעות התקציב של העיריה לשנים 2010-2011 המצורפות לתובענה. ספרי התקציב של העיריה מראים גם את הוצאותיה בגין מרכיבים שונים הקשורים לשילוט.

47. לטובתה של העיריה, המבקש הוסיף להוצאות המיוחסות לשילוט שיעור של 15% המבטא הוצאות לתקורה, וזאת על רקע "נוהל להכנת תחשיב לחוקי עזר לסלילת רחובות ותיעול" משנת 1996 של משרד הפנים [ראו ע. שפיר אגרות והיטלי פיתוח ברשויות המקומיות כרך ב ע' 64 (נבו)]. על-פי הנוהל האמור יש לזקוף 3%-5% הוצאות תקורה על הוצאות ישירות של עבודות סלילה ותיעול. יחד עם זאת, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/06 בדבר הנחיות לאישור תקציב הרגיל לשנת 2006, נקבע כי ניתן לממן את הוצאות התקורה של מחלקת ההנדסה בעיריה על-ידי העברת כספים מקרן היטלי השבחה בהיקף של עד 15% מהוצאות המחלקה. מבין שתי אפשרויות אלה בחר המבקש את הדרך העדיפה לעיריה.

48. לידי המבקש הגיעו מכתבים של העוזרת הראשית ליועץ המשפטי של העיריה, עו"ד קצבוי, מיום 5.1.11 ומיום 23.1.11, שבאו להבהיר ולהוסיף על מכתב של מנהלת מחלקת השילוט, הגב' אלטרסקו, מיום 16.12.10 [להלן- "מכתבי העיריה"]. מכתבי העיריה, שכאמור ניתנו בעקבות עתירה מנהלית לגילוי מידע, מעלים את הדברים הבאים ביחס להכנסות העיריה מאגרות שלטים ומודעות:

(א) העיריה אינה מחזיקה ואינה יכולה להפיק הפרדה בין מספר השלטים ובין מספר המודעות מהשנים 2004-2010, אלא רק להציג תמונת מצב נכונה לזמן הבדיקה, כפי שעשתה נכון ליום 2.8.10 בטבלה שצורפה למכתב עו"ד קצבוי מיום 23.1.11 [להלן- "טבלת הכמויות"]:

חיוב ותשלום לשנת 2010 לפי קוד נושא נכון ל-2.8.10

| קוד נושא | מספר מודעות | מספר שלטים | חיוב (ש"ח) | תשלום (ש"ח) | סה"כ (ש"ח) |
|----------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| 0 | | | 0 | | 0 |
| 28 | 105,127 | 21,217,379 | 11,865 | 22,038,985 | 11,865 |
| 50 | 85,519 | 7,512,570 | 226 | 7,512,796 | 226 |
| 64 | 77 | 5 | | | |
| 78 | 159 | 186,564 | 9 | 186,573 | 9 |
| 90 | 40 | | | | |
| סה"כ | 249,872 | 28,815,519 | 249 | 29,028,363 | 249 |

(ב) טבלת הכמויות מראה כי לאותו מועד הכנסות העיריה משלטים ומודעות לשנת 2010 היו, בהתאמה, 22,038,985 ש"ח בגין 121,561 שלטים, ועוד 21,217,379 ש"ח בגין 105,127 מודעות.

(ג) העיריה עם זאת יכולה להפריד בין ההכנסות מאגרות שלטים ובין ההכנסות מאגרות מודעות בשנים 2004-2009, כפי שעשתה בטבלה שצורפה למכתב עו"ד קצבוי מיום 5.1.11 [להלן- "טבלת ההכנסות"], כדלקמן:

שילוח-ריכוז הכנסות

אלפי ש"ח

| חשבונית | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| שלטים ומודעות | 28,071 | 38,109 | 33,733 | 39,481 | 40,008 | 35,074 | 38,315 |
| פרסום חוצות | 5,850 | 4,850 | 10,027 | 8,420 | 6,611 | 6,621 | 7,154 |
| פרסום לרוב ציבורי | 541 | - | - | 275 | 175 | 171 | 253 |
| סה"כ | 34,462 | 42,959 | 43,760 | 48,176 | 46,794 | 41,866 | 45,722 |
| שלטים | 19,015 | 17,558 | 20,963 | 19,974 | 19,345 | 18,627 | 21,688 |
| מודעות | 19,094 | 16,075 | 18,518 | 20,034 | 20,034 | 16,627 | 16,627 |
| סה"כ | 38,109 | 33,733 | 39,481 | 39,481 | 40,008 | 35,074 | 38,315 |

הכנסות-בזכוי תשלום לעיריית רמת הגולן

(ד) באמצעות הנתונים דלעיל יכול היה המבקש לפלח את הוצאות העיריה בגין שלטים ומודעות, במובחן מהוצאותיה בגין שילוט בכלל, כמו גם בגין שלטים בלבד.

פילוח ההוצאות נעשה הן על בסיס המספר היחסי של השלטים לעומת מספר השלטים הכולל, והן על בסיס ההכנסה מכל סוג שילוט, לעומת סך ההכנסות מכל סוגי השילוט יחדיו.

יודגש כי התוצאות בשתי החלופות, היינו פילוח ההוצאות לפי יחס ההכנסות ופילוח ההוצאות לפי היחס בין מספר השילוחים – מגיעות לתוצאות דומות מאוד, כמעט זהות.

עוד יודגש, כי פילוח ההוצאות נעשה למעלה מן הצורך, היות והוא שולי לתוצאה הסופית, שכן גם בהעדר פילוח והעמסה של כל ההוצאות על איזה מסוגי השילוט (תת-הקבוצות החלופיות), מתקבל עודף עצום של הכנסות העיריה מאגרות שילוט לעומת הוצאותיה.

העתק הדפים הרלבנטיים מספרי התקציב של העיריה שמהם הועתקו הנתונים לטבלאות הסיכום, מצ"ב כנספח 11.

העתק מכתבי העיריה מיום 5.1.11 ומיום 23.1.11 מצ"ב כנספחים 12א-112ב.

49. טבלאות הסיכום מגלות את הדברים העיקריים הבאים ביחס לשנים 2004-2011:

באותן השנים העיריה גבתה אגרות שילוט באופן שהותיר לה עודף הכנסות מצרפי ממוצע של כ-40 מיליון ש"ח בשנה (!), שהם כמעט פי 9 מסכום ההוצאות.

באותן השנים העיריה גבתה אגרות שילוט בעד שילוט לזיהוי עסקים [קרי שלטים ומודעות יחד], באופן שהותיר בידה עודף הכנסות ממוצע של כ- 34 מיליון ש"ח בשנה, שהם כמעט פי 9 מסכום ההוצאות.

בשנים 2004-2009 העיריה גבתה אגרות שילוט בעד שלטים בלבד, באופן שהותיר בידה עודף הכנסות ממוצע של כ- 18 מיליון ש"ח בשנה, שהם כמעט פי 9 מסכום ההוצאות.

50. **לפי שכך, על יסוד מסמכי העיריה וספריה, המבקש אומד את עודף הגביה בתקופת התובענה בכ- 90% ובסכום מצטבר של כ- 80 מיליון ש"ח, אשר אותם יש להשיב לקבוצה הראשונה [ראו טבלאות הסיכום].**

51. לחלופין ולאור פסק הדין בתובענה הראשונה, המבקש יטען כי לכל הפחות יש להשיב את מרכיב המס שהעיריה גבתה בגין השילוט לזיהוי. המבקש יטען כי שילוט המשמש לזיהוי הינו כל השלטים וגם המודעות הנתלים על בתי-עסק או ארגונים, למעט פרסום חוצות.

על יסוד מסמכי העיריה וספריה, המבקש אומד את עודף הגביה בתקופת התובענה ביחס לשילוט לזיהוי בלבד, בכ- 90% ובסכום מצטבר של כ- 67 מיליון ש"ח [ראו טבלאות הסיכום].

52. המבקש יוסיף למשנה זהירות, כי אפילו אם חלק מהמודעות הנתלות בעיר אינן בגדר שילוט לזיהוי, כלומר הן מודעות פרסומיות גרידא, שגם אינן בגדר שילוט חוצות - והנטל להוכיח זאת על העיריה - הרי שלאור העובדה כי הפילוח על בסיס ההכנסות וגם הפילוח על בסיס מספר המודעות מביא לתוצאה דומה, בצירוף העובדה כי הפילוח על בסיס ההכנסות משמר את שיעור העודף ביחס לכל קבוצה או שילוב של קבוצות מסוגי שילוט שונים, הרי שרכיב המס באגרה שווה בכל שלט ושלט בתחום העיריה ומגיע בכל מקרה לכ- 90%. מכל מקום, מאחר ותעריפי אגרת שלטים היא הנמוכה ביותר, הרי שהאחוז המינימלי של מרכיב המס באגרה הוא זה שנמצא ביחס לשלטים, היינו כ- 90%.

53. לחלופי חילופין, המבקש יטען כי אף לפי פרשנות מצמצמת ודוקנית במיוחד של פסק הדין בתובענה הראשונה, שהעיריה כאמור לא ערערה עליו, אין יכול לחלוק כי מחובתה להשיב את מרכיב המס באגרות שגבתה בתקופת התובענה בגין "שלטים" בלבד.

54. **על יסוד מסמכי העיריה וספריה, המבקש אומד את עודף הגביה בתקופת התובענה ביחס לשלטים בלבד, בכ- 90% ובסכום מצטבר של כ- 35 מיליון ש"ח [ראו טבלאות הסיכום].**

55. המבקש יטען כי לאור האמור ברור כי יש לאשר תובענה זו כייצוגית והעיריה אינה יכולה לטעון אחרת, ביחס לשילוט לעסקים [קרי שילוט לזיהוי], ולמצער ביחס לשלטים בלבד.

ה(4) קבוצה ב' - עודף הגביה בגין עיגול שטח השילוט בחיובים

56. המבקשים יראו להלן כי העיריה מגדילה באופן מלאכותי את הכנסותיה מאגרות השילוט, בחריגה מסמכות ובדרך נפסדת ובלתי סבירה בעליל של עיגול כלפי מעלה של שטח השילוט בחיוב.
57. החיוב שגובה העיריה הוא מעין "כתב חידה" המפרט את מידות האורך והרוחב של השילוט ואת מספר הפריטים המחויבים, אך מסתיר את השטח המחויב, את התעריף לכל פריט שילוט, ובפרט מסתיר את פעולת העיגול המגדילה את החיוב בעשרות ומאות אחוזים [ראו נספחים 3-4].
58. בהתאם לסעיף 2(ג) לחוק העזר נדרש המבקש רישיון שילוט לציין בבקשה את מידות השילוט המבוקש [ראו גם בהנחיות מתוך אתר האינטרנט של העיריה ביחס לבקשות לרישיון שילוט, נספח 8 לעיל].
59. בסעיף 1 לחוק העזר נקבע כי "שטח השילוט – יחושב לפי המידות של השלט או המודעה, כולל המסגרת".
60. בתוספת לחוק העזר נקבעו התעריפים בעד שלטים ומודעות על נכסים פרטיים, לכל מטר רבוע.
61. המבקשים יטענו כי למרות שחוק העזר מורה לחשב את שטח השילוט, ולפיו את האגרה בעד רישיון השילוט, לפי מידות השילוט המבוקש, העיריה בפועל מעגלת כלפי מעלה את הגודל של כל פריט שילוט בודד, למ"ר הקרוב שמעליו, גם אם הדבר מגדיל את שטח השילוט בחיוב פי כמה וכמה ללא הצדקה.
62. כך, למשל, בתקופת התובענה העיריה עיגלה את שטח השילוט באגרות שגבתה מהמבקש, מר יהלומי, באופן שהוא חויב לפי 2 מ"ר שלטים, שגודלם המצטבר האמיתי היה 0.18 מ"ר בלבד.
63. כך למשל - ובאופן המחדד את האבסורד וחוסר הסבירות הקיצונית במנהגה של העיריה - בתקופת התובענה העיריה עיגלה ל- 1 מ"ר את כל אחת מחמש המדבקות בגודל 0.12 מ"ר של המבקשת, שגודלן המצטבר כ- 0.60 מ"ר, וחייבה את המבקשת בגינן לפי 5 מ"ר (!). כלומר, גבתה ממנה אגרה בעד יותר מ- 4 מ"ר הקיימים על נייר החיוב בלבד, יותר מפי-8 לעומת שטח השילוט בפועל!!
64. המבקשים מעריכים שיתכן והעיריה תטען שהעיגול היה מותר לה בהתאם להגדרה הנוספת שנקבעה בסעיף 1 לחוק העזר, והיא: "מ"ר – מ"ר או חלק ממנו". על כן המבקשים יטענו מראש כי את התיבה "מ"ר או חלק ממנו" יש לפרש כך שתכליתה להבטיח שגם חלק ממטר רבוע יחויב באגרה, והיא לא נועדה וגם לא יכולה להביא לעיגול הננקט בפועל, המייקר באופן מלאכותי את אגרות השילוט.
65. לשיטת העיריה חמש המדבקות של המבקשת חויבו לפי שטח גדול ביותר מ-700% מגודלן המצטבר בפועל. לפי שיטה זו, למשל, שילוט בגודל של 1.01 מ"ר יחויב כאילו היה בגודל של 2 מ"ר [כ-100% תוספת מלאכותית]; שלט בגודל 2.01 מ"ר יחויב לפי 3 מ"ר [כ-50% תוספת מלאכותית]. וכך הלאה.
66. המבקשים יוסיפו וידגישו, כי העיריה דורשת לפרט את מידות השילוט בבקשה לרישיון ולכן גם אין שום מניעה מעשית לקבוע את האגרה בהתאם לגודל השילוט האמיתי.
67. ודוק היטב: מידות השילוט [אורך ורוחב] מוצגות על שובר החיוב, אך לא כן השטח האמיתי שלו. החיוב גם לא מפרט את התעריף למ"ר בחוק העזר, כך שכדי לפענח מתוכו מה גודל השילוט שחויב בפועל נחוצה התעסקות מיוחדת ומידה רבה של מומחיות. המבקשים יטענו כי העיריה למעשה עושה ככל יכולתה כדי לטשטש ולהסתיר את התנהגותה הנפסדת מחברי הקבוצה, באופן העולה כדי הטעיה של ממש של חברי הקבוצה.

העתק טופס בקשה לרישיון שילוט של העיריה מצ"ב כנספח 13.

68. בנוסף, בהתאם לסעיף 7 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, המילה "או" באה להבדיל מן המפורט לפנייה ולא להקיש לו. כלומר, חלק ממ"ר הינו בר-חיוב, אך הוא איננו מ"ר שלם לצורך החיוב עצמו.
69. לאור כך זכאים חברי קבוצה ב' להשבת עודף הגביה בגין העיגול המלאכותי של שטח השילוט כלפי מעלה, קרי ההפרש בין החיוב המוגדל ובין שטח השילוט בפועל, לפי מידותיו בבקשה לרישיון השילוט, שהאגרה שולמה כתנאי לקבלתו.
70. לחילופין ולשם זהירות, המבקשים יטענו כי אפילו אם ניתן להצדיק את העיגול מטעמים של יעילות מינהלית – **דבר המוכחש** היות ושטח השילוט המבוקש מופיע בבקשה לרישיון והחיוב מופק [או שניתן להפיקו] בחישוב ממוחשב פשוט – הרי שלכל היותר ניתן להצדיק את העיגול רק במקרה שבו הרישיון הינו עבור כמה פריטי שילוט מאותו סוג, וגם זאת רק בדרך של פעולת עיגול יחידה המביאה מטעמי נוחיות את סך שטח השילוט המבוקש מאותו סוג למטר הרבוע השלם הקרוב.
71. המבקשים יטענו כי החיוב בגין המדבקות של המבקשת ממחיש ומוכיח את האבטורד והחריגה הקיצונית מלשון חוק העזר ותכליתו, כתוצאה מדרכה של העיריה להגדיל את הכנסותיה בדרך של עיגול כל פריט שילוט בודד, תחת פעולת עיגול אחת של סך שטח המדבקות, שגם היא היתה כופה על המבקשת לשלם לעיריה אגרה בעד שטח שילוט שלמעשה אינו קיים.
- ודוק: אם העיריה היתה נוקטת פעולת עיגול יחידה ביחס לחמש המדבקות האמורות, החיוב בגין כולן היה עומד על 1 מ"ר, במקום 0.6 מ"ר שהוא שטחן בפועל, היינו כחמישית בלבד מהחיוב בפועל.
72. המבקשים יטענו שאין כל הצדקה כלכלית, משפטית או עניינית להגדיל באופן מלאכותי את החיוב, כפי שעושה העיריה, כך שאפילו אם תוצאה זו נובעת מלשון חוק העזר [דבר המוכחש בתוקף], הרי שמן הדין להורות על בטלותה מפאת חוסר סבירות קיצונית, וכך אכן מבוקש.
73. המבקשים עם זאת יוסיפו כי לדעתם אין צורך לבחון את חוק העזר במשקפיים של "סבירות", הואיל וממילא פרשנות הכתוב בו מחייבת את התוצאה כי הדיבור "כל מ"ר או חלק ממנו" בא לחייב גם חלק של מטר רבוע, ולא בא לחייב כל חלק של מטר רבוע כאילו היה מטר רבוע שלם ועצמאי.
74. תוצאה זו מתחייבת הן לפי לשון חוק העזר והן לפי שיקול הדעת השיפוטי בעת פרשנותו, על בסיס החזקה שהחוק נועד להשיג תוצאה סבירה והעדפת הפרשנות המקיימת את חוק העזר, כמקור לגביית תשלומי חובה, תחת פרשנות לפיה חוק העזר איננו סביר ועל כן הוא בטל.
75. המבקשים יוסיפו שאם אכן קיים טעם מינהלי או פרקטי המצדיק את עיגול השילוט בחיוב [נדבר המוכחש], הרי שחובת תום הלב וההגינות השלטונית מחייבים שהעיגול יהיה **דו-כיווני** ולא רק לרעת הקבוצה, כפי שעושה העיריה למשל בחיובי הארנונה, בהם שטח העולה על 0.5 מ"ר מעוגל למעלה, אך שטח הקטן מזה מעוגל למטה.
- תוצאה שכזו עשויה אמנם לצמצם את הקבוצה [החלופית] ולהגדיל את ההטבה לקבוצה המצומצמת, אולם תוצאה זו בוודאי עדיפה על המצב בפועל שבו העיגול מתבצע כלפי מעלה בלבד, גם אם מדובר בעודף של סנטימטר רבוע אחד.

76. המבקשים יוסיפו שלאור טענותיה של העיריה בהליכים משפטיים אחרים – שבהם לא היססה לטעון כי תעריפי אגרת השילוט נועדו [לטענתה] לכלול מרכיב של מס במטרה להגשים תכליות סביבתיות ו/או לכפות על בעלי השילוט לחלוק עם העיריה את הכנסותיהם [כביכול] הודות לתליית שילוט בתחומה – הרי שלמעשה היא מנועה ואינה יכולה להציג נימוק "כלכלי" למדיניות העיגול הנפסדת שלה, מן הטעם הפשוט שלפי שיטתה שלה, התעריפים בחוק העזר נקבעו ללא קשר להוצאות האמיתיות של הפיקוח וההסדרה של השילוט בתחומה, מה גם שממילא אין בידה תחשיב או מסמך היכול לבסס קשר כזה.

המבקשים יטענו כי לאור ההלכה הפסוקה, גביה שאינה מבוססת על קריטריונים סבירים דינה להתבטל במלואה [ראו למשל בענין ברקאי ובענין הקריון], קל וחומר כאשר מתברר שעודף ההכנסות העצום מתקבל גם בגלל "מניפולציות" בחישוב האגרה, בחוסר סבירות מובהק.

הכנסות העיריה משילוט מגיעות בשנים האחרונות לכ- 45 מיליון ש"ח לשנה, על כלל 300,000 פריטי השילוט השונים, וזאת כאמור לפי הנתונים שמסרה העיריה עצמה. כלומר, לעיריה יש הכנסה ממוצעת מכל פריט שילוט הנאמדת בכ- 150 ש"ח לכל מ"ר.

המבקשים יטענו כי בהתפלגות נורמלית של שטחי השילוט סביב מחצית המ"ר ביחס לכל סוגי השילוט, הרי שממוצע הסטיה בעיגול למעלה מגיע לכחצי מטר רבוע לכל שילוט.

מכאן עולה כי ניתן לאמוד את עודף הגביה המשוער בגין עיגול שטח האגרות לכמחצית מההכנסה הממוצעת לשילוט, היינו כ- 75 ש"ח לכל שילוט.

הכפלת נתון זה במספר פריטי השילוט, קרי כ- 300,000, מלמד על דרך האומדנא על עודף גביה משוער של כ- 22.5 מיליון ש"ח לשנה, כלומר כ- 45 מיליון ש"ח לשנתיים.

ה(5) קבוצה ג' - גביה מפלה ובלתי סבירה בגין שלט על דלת העסק

77. המבקש יטען כי לכל מחזיק בנכס ישנה זכות בסיסית לתלות על הדלת שילוט המציין מי מאחוריה, הנגזרת מזכויות יסוד של חופש הביטוי ומהזיקה הקניינית לנכס.

המבקש מפנה את בית המשפט הנכבד לתמונת השלט על דלת משרדו [נספח 2], שכן גם במקרה זה תמונה אחת שווה יותר מאלקף מילים.

78. העיריה גובה אגרת שילוט בגין שלט או מדבקה על דלת העסק, גם כאשר אין בהם דבר מלבד השם, כפי שעשתה למשל ביחס לשלט על הדלת של המבקש, שאינו כולל אלא את שמו ומקצועו, ועל כן הוא דומה כמעט לחלוטין לכיתוב המופיע על הדלת של כל דירת קרקע בעיר שהגרים בה תלו שלט על הדלת.

79. המבקש יטען שבדיוק כשם שאין הצדקה לגבות אגרה בגין שלט על הדלת של משק-בית, שתכליתו לציין מי זה הגר באותו המקום, ובמקרים רבים נושא גם כיתוב נוסף או כדומה לשם הומור או חופש הביטוי האישי, כך אין הצדקה לגביית אגרה על שלט של דלת העסק או המוסד.

80. המבקש יטען שגביית האגרה בגין השילוט על הדלת מהווה אפליה לרעה, בלתי מוצדקת ובלתי מידתית, לעומת משקי בית שחופש הביטוי וזכותם הבסיסית להציב שלט על דלת ביתם לא נפגעו והם אינם כרוכים בתשלום. על-פני הדברים מדובר בחוסר סבירות קיצוני החובק גם אפליה, ובחיוב בלתי מתקבל על-הדעת שעה שמדובר ב"אגרה" ולא ב"מס".

81. המבקש מעריך לצורך הענין שקיימים בתחומה של העיריה כמה אלפי שלטים מסוג זה בתחום העיריה (כ- 5,000) המחוייבים בממוצע בסך של כ- 100 ש"ח כל אחד. מכאן עולה שסכום ההשבה לקבוצה זו על דרך האודמנא הינו כחצי מיליון ש"ח בשנה וכמיליון ש"ח ביחס לתקופת התביעה.
הנתונים המלאים בענין זה מצויים בידי העיריה ובמידת הצורך יתוקן סכום ההשבה בענין זה בהתאם.

1. העילות המשפטיות המחייבות את העיריה להשיב את המגיע לקבוצות

82. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, להלן עילות התביעה נגד המשיבה, בהתבסס על דברי חקיקה שונים, עקב כך שגבתה אגרות שילוט מהמבקשים ומחברי הקבוצות המיוצגות, שלא בתעריפים חוקיים ומעודכנים.

(1) דיני עשיית עושר ולא במשפט

83. המשיבה חייבת להשיב לחברי הקבוצות דנן את כל הכספים שגבתה ביתר ובחריגה מהוראות החוקים המסמכים, מכוח סעיף 1(א) לחוק עשיית עושר ולא במשפט התשל"ט - 1979 [להלן - "חוק עשיית עושר"]. קל ותומר, בהיותה רשות ציבורית האמורה להקפיד על ניהול תקין ומקצועי ולא לגבות כספים מהציבור שלא כדין [ת.א (ת"א) קופת חולים נ' עיריית ת"א נבו; ע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ, נבו; ע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית, נבו].

84. המשיבה לא תוכל להיות פטורה מהשבה לפי סעיף 2 לחוק עשיית עושר, נוכח חסרון הכיס שנגרם לחברי הקבוצות ונסיבות הגביה כמתואר לעיל. מאידך גיסא, להשבת הכספים יסוד מרתיע ומחנך, המגשים עקרון חשוב בדיני תובענות ייצוגיות. ההשבה מגבירה גם את אמון הציבור ברשויות השלטון ובשלטון החוק, הם תכלית חשובה נוספת בדיני המס ובפרט במסגרת הייצוגית [השווה: ת.א. 1690/01 משה רונן נ' מועצת עיריית בת-ים נבו; פרידמן עמי 877 ואילך].

85. המבקשים יטענו כי התביעות שכבר הוגשו נגד העיריה להשבת מרכיב-המס היו חייבות להדליק אצלה "נורה אדומה" – וזאת לכל הפחות ביחס לעובדה כי היא ממשיכה לגבות תעריפים שנקבעו לפני שנים רבות מבלי שבתנה ועדכנה אותם בהתאם לעקרון כיסוי ההוצאות כנדרש בהתאם לחוזר 3/06 [וזאת במיוחד לאחר ההחלטה דלעיל בענין ברקאי] – והדבר מחייב כי העיריה תהא מושתקת ומנועה מראש מלטעון להסתמכות על הגביה בתקציביה, כעילה לצמצום היקף ההשבה. העובדה כי תלויים ועומדים הליכים בבית המשפט העליון שוללת גם כן כל הסתמכות על הגביה השנויה במחלוקת.

(2) עילות תביעה מדיני חובת תום הלב הכללית ומתחום המשפט המינהלי

86. על המשיבה כרשות שלטונית הגובה תשלומי חובה מוטלת חובה מוגברת לנהוג בהגינות, בזהירות ובתום לב כלפי הציבור, שמקורה גם בסעיף 61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, וגם בפסיקה המדגישה את חובת ההגינות [הזהירות] המוגברת של הרשות השלטונית.

כמדיניות משפטית ראויה יש לנקוט מידה של קפדנות והחמרה בשמירת חובות אלה, שכן הפרתן כרוכה בפגיעה בהגנה החוקתית על הקניין של התושבים, ולאור ההלכה הפסוקה שגביית תשלומי חובה בחריגה מסמכות הינה פגיעה קשה בשלטון החוק [בג"צ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית גת פי"ד מב(1) 678; עע"מ 3874/02 עיריית חדרה ואח' נ' חברת שיקרצ'י תעשיות בע"מ פי"ד נח(5) 877].

87. המבקשים יטענו כי במקרה הנדון העיריה נקטה דרכים שונות להגדלת הכנסותיה, בחוסר סבירות ייצוגית ואולי גם משיקולים זרים, והדוגמאות ביחס לעיגול שטח השילוט ממחישות זאת היטב.

88. בנוסף או לחלופין מעשייה ומחדליה של המשיבה מהווים עוולות כהגדרתן בפקודת הנזיקין [נוסח חדש] (לעיל ולהלן: "פקודת הנזיקין") מסוג הפרת חובה חקוקה ו/או רשלנות.
89. הפרת חובה חקוקה – הואיל והכספים נגבו בחריגה מהוראות ההסמכה בפקודת העיריות ובחוק העזר לשילוט, וזאת בניגוד לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה; כמו גם בניגוד לדיני ההקפאה האוסרים על גביה מוסווית או עקיפה של ארנונה, לרבות בדרך של גביית "אגרות" שהן למעשה חריגה מעקרון מכיסוי ההוצאות (המצרפיות) שלהן נועד חוק העזר. הפרה זה הובילה לאותו הנזק שהחובה החוקית נועדה למנוע, קרי עודף הגביה מעל התעריף החוקי.
90. רשלנות – הואיל וגביה מתמשכת המניבה עודף הכנסות עצום, ללא תחשיב, כל שכן עדכון התעריפים כנדרש בחוזר 3/06, ובפרט העיגול כלפי מעלה של שטח החיוב באופן כל-כך מרחיק לכת, מנוגדות לכל הפחות לחובת הזהירות והמיומנות הסבירה המוטלת על רשות מקומית הגובה כספים. בכך נגרם לחברי הקבוצה נזק קונקרטי, הוא עודף הגביה לעומת כיסוי ההוצאות, דרך כלל, ובפרט (או לחלופין) עודף הגביה בגין עיגול שטחי החיוב באופן שהחיוב לא התמצה בשטחי השילוט המבוקש באמת.

ז. האינטרס הציבורי הינו לחייב את המשיבה בהשבה

91. לאור המסכת העובדתית והמשפטית דלעיל ולאור חובות הזהירות ותום הלב המוגברות המוטלות על המשיבה כרשות שלטונית, קיים אינטרס ציבורי מובהק לחייבה להשיב לאלתר את כל הגביה ביתר.
92. בעמ"נ 227/04 פרץ בוני הנגב-אחים פרץ בע"מ ואח' נ' עיריית בית שמש נב, נפסק כי הציבור בכלל והמערערות בפרט רשאים היו לצפות שהרשות תנהג כדין. ומשלא נהגה כך, 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.
93. המבקשים יטענו שעל העיריה להשיב את הגביה ביתר, גם אם מקורה בטעות בתום-לב (דבר המוכחש). נישום סביר אינו צריך להניח שאולי בדרישת חיוב שגרתית מתחבאת "שגיאה" חישובית הגורמת לעודף גביה, קטן יחסית בכל מקרה פרטי, אך מצטבר לסכומים ניכרים מדי שנה ושנה [השווה: ענין רשות העתיקות; ענין שרותי בריאות כללית].
- במיוחד נישום סביר אינו צריך ובדרך כלל גם אינו יכול לדעת כי שובר החיוב מסתיר פעולה של עיגול כל פריט שילוט נפרד, המגדילה את החיוב בשיעור ניכר בגין שטחי "שילוט" שאינם קיימים במציאות.
94. אם היתה שגיאה כזו, הרי זו התרשלות מצד העיריה, האמונה על ביצוע הוראות חוק העזר כלשונו, ובפרט מקום שתוצאתה פגיעה בלתי-מוצדקת בקניינם של חברי הקבוצות [השווה: רע"א 7669/96 עיריית נהריה נ' נתן קזיס, נבו].
95. המבקשים יוסיפו כי במערכת השיקולים והאיזונים, יש לזקוף לרעת העיריה גם את ההגנה המיוחדת המוקנית בסעיף 21 לחוק התובענות. זאת לעומת גופים אחרים הגובים חיובים ממוכנים/ממוחשבים, שאם היו "נתפסים" בשגיאה חישובית או תעריפית שכזו, היו מוציאם את עצמם תשופים לתביעת השבה בסכום גבוה בהרבה, במלוא תקופת ההתיישנות האזרחית.

ח. התובענה מתאימה למסגרת הייצוגית

96. בית המשפט הנכבד מתבקש לאשר תובענה זו כתובענה ייצוגית לפי סעיף 3 לחוק התובענות.

(1) תובענה לפי חוק התובענות

97. בסעיף 3(א) קובע חוק תובענות ייצוגיות:

"לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה".

98. בסעיף 11 לתוספת השניה נקבע כי אחת התביעות שניתן בגינן לבקש אישור תובענה ייצוגית היא:

"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר".

99. מכאן שהמסגרת הדיונית הראויה לברור תביעה זו הינה תובענה ייצוגית בהתאם לחוק זה.

(2) מן הכלל אל הפרט

100. בבחינת התובענה נשוא בקשה זו נראה, שאין כל מניעה לעשות שימוש בחוק תובענות ייצוגיות כמסגרת דיונית ולאשרה כתובענה ייצוגית. מרכז הכובד של התובענה מצוי בתביעה כספית להשבה, הנובעת בין היתר מעילות של עשיית עושר ומהעובדה שהרשות המנהלית גבתה אגרות בחריגה מסמכות וביתר.

101. המבקשים יטענו שהאמור לעיל מוכיח – לכל הפחות במידה הנחוצה לקבלת בקשת האישור, קרי הוכחת סיכוי סביר כי בסופו של הדיון בתובענה לגופה היא עשויה להתקבל – כי מעשי העיריה נעשו מתוך זלזול או חוסר שימת לב כראוי וכנדרש להוראות החוק, ומכל מקום בחריגה מסמכות.

(3) גודלן של הקבוצות מצדיק הליך של תובענה ייצוגית

102. המבקשים מבקשים לייצג במסגרת התובענה את כל משלמי אגרות השילוט לעיריה, ולחלופין קבוצות גדולות שהעיריה גבתה מחבריהן אגרות שילוט בחריגה מסמכות, כמפורט לעיל, כשהחריגה מסמכות היתה לכאורה בשיטה עקבית ואחידה לגבי כל קבוצה וקבוצה.

103. ההיקף והגודל של הקבוצות המיוצגות בתובענה מצדיק את הדרך של תובענה ייצוגית ואף לא קיימת דרך אחרת להושיב את כל הצדדים הנוגעים בדבר במסגרת משפטית הולמת ויעילה, שאף יתכן כי ניתן יהיה למצוא בה פתרון שאינו מחייב הכרעה שיפוטית דווקנית במחלוקת.

104. גודלן של הקבוצות גם לא מאפשר מבחינה מעשית לצרף את כל חבריהן למסגרת של תביעה רגילה. זהו טעם נוסף לאישור התובענה כייצוגית.

105. בדרך זו תוגשם תכלית חוק התובענות, לאפשר לאדם או קבוצת אנשים, שנזקו של כל אחד מהם הינו קטן יחסית, לתבוע בשם כל הנפגעים האנונימיים שסכום תביעתם הכולל גבוה ביותר לאור ריבוי מספרם, וכאשר סביר שכל נפגע פרטי יימנע מהגשת תביעה פרטית, בשל הטרחה והוצאות ההדיינות, אל מול הסכום הקטן יחסית של הנזק הפרטי [ראו למשל: ת.א. 1782/01 צילה ומאוריס הרשקו נ' עיריית ת"א, נבו; ת.צ. (מרכז) 1260-03-10 ברוך נ' עיריית רעננה, נבו]. מטרה נוספת של חוק התובענות מלבד טעדת הולם לחברי הקבוצות המיוצגות הינה כמוכרן אכיפת הדין והרתעה מפני הפרתו.

(4) שאלות מהותיות של עובדה ומשפט משותפות לכלל חברי הקבוצה ויזכרעו בתובענה לטובת הקבוצה

106. השאלות העיקריות השנויות במחלוקת בתובענה זו הן משפטיות במהותן, והן משותפות לכלל חברי הקבוצה הרלבנטיות. דהיינו, האם המשיבה גבתה כדין או שלא כדין את אגרות השילוט בכלל [ולמצער ביחס לשילוט לזיהוי ולחלופין שלטים בלבד], ושאלה דומה ביחס לעיגול שטח השילוט בשלטים [ולמצער ביחס לחיוב בגין מספר פריטי שילוט מאותו סוג], וכך גם ביחס לחיוב באגרה בגין שלטים על דלתות של עסק או גוף אחר. המבקשים יטענו שביחס לכל השאלות הללו נקטה העיריה שיטת פעולה זהה, בלשון אחר חריגה זהה מסמכותה, כלפי כל חברי הקבוצה בהתאם לענין.
107. המבקשים יטענו כי שאלות משפטיות אלה הן מרכזיות ומהותיות והן משותפות ונוגעות באופן זהה לכל חברי הקבוצה המיוצגות ומבססות את מרכיבי עילות התביעה. ואפילו אם ייתכנו הבדלים קלים בין פרטים כאלה ואחרים מתוך הקבוצה המיוצגות [בתוכן פנימה], דבר המוכחש, הרי שבהתאם לפסיקה הפרות-חוק המבוצעות באופן שיטתי ואחיד, גם אם לא במסמך אחד או בבת אחת, מקיימות את הדרישה בדבר עילה משותפת [ראו ת.א. (נצרת) 785/98 זילברשלג עיטל נ' אל על נתיבי אויר, נבו]. ההלכה אף קובעת שלא נחוצה זהות מוחלטת בכל השאלות הטעונות הכרעה עובדתית/משפטית, ודי כי השאלות העיקריות משותפות לחברי הקבוצה [רע"א 8268/96 רייכרט נ' שמש פ"ד נה(5) 276, 296].
108. המבקשים יוסיפו כי החשבה לחברי הקבוצה תוכל להיות בכל מקרה ומקרה בדרך קלה ונוחה של חישוב אריתמטי פשוט, באופן שאינו מגביל או מקשה על אישור התובענה כייצוגית והדיון בה. ההלכה היא שאין להימנע מאישור תביעה ייצוגית רק בשל שוני בסכום הכספי המגיע לחברי הקבוצה השונים [בש"א (ת"א) 31032/06 סריגי שלום מ' נ' עיריית תל-אביב נבו], וגם אין חובה שסכום החשבה לכל חברי הקבוצה יהיה זהה, אלא די בכך שבית המשפט יקבע ויצהיר במסגרת הכרעתו על החובה והעיקרון לפיהם יש לבצע את החשבה - וחזקה שהעיריה תנהג כך ביחס לכל נישום. [ענין סריגי שלום; ת"א (ת"א) 16/97 זימבר נ' עיריית ת"א (דינים-מחוזי, לב(2) 507); ע"א 1977/97 ברזני נגד בזק פ"ד נה(4) 584, בסעי' 28].

(5) התובענה הייצוגית היא הדרך העדיפה, המוצדקת וההוגנת להכרעה במחלוקת

109. המבקשים יטענו שדי בכך שלחלק מחברי הקבוצה אין כדאיות כלכלית לתבוע את זכויותיהם בתובענה רגילה נגד המשיבה, כדי להכיר בתובענה כייצוגית בתורת הדרך המוצדקת והעדיפה ביותר להכרעה. ואכן כך הדבר במקרה דנן, שבו המשיבה פגעה בקניינם של חברי הקבוצה בדרך של שיטות פעולה אחידות שגרמו לכל חבר בקבוצה נזק קטן יחסית – ומנגד הניבו לעיריה עודף הכנסות שהעשיר אותה בסכומים עצומים של עשרות מיליוני ש"ח בשנה. גם לפיכך אין ספק שתובענה ייצוגית הינה הדרך העדיפה, המוצדקת וההוגנת וגם היעילה ביותר להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין.
110. המבקשים יטענו שמובן על-פניו כי האלטרנטיבה של ניהול תובענה נפרדת שתוגש על ידי כל חבר בקבוצה, ולו רק מקצת מתוכם, תהיה כרוכה בעלויות גבוהות פי עשרות ומאות מונים לעומת בירור מרוכז במסגרת תובענה זו, הן לכל בעל-דין והן לעיריה עצמה, וכן למערכת השיפוטית ולציבור כולו.
111. מקרה כגון זה, שבו מספר חברי הקבוצה גדול וסכום תביעה כל בודדת קטן יחסית הינו "טיפוסי" לניהול תובענה ייצוגית. בכך מוגשמת מטרה חשובה של מכשיר דיוני זה, להעניק תרופה לחברים רבים בציבור רחב, של מאות ואלפים של תובעים, הזכאים כולם לאותו סעד עקרוני בגין הגביה בחוסר סמכות. קל וחומר, לאור תקופת ההשבה המקוצרת מאוד שנקבעה בסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות.
112. תובענה ייצוגית בנסיבות כאלה גם תחסוך זמן שיפוטי יקר ומשאבים מיותרים, שיושחתו לריק אם ינוהלו במקומה תביעות פרטיות נפרדות, וגם תמנע חשש מהחלטות סותרות בהליכים דומים.

113. גם פער הכוחות היחסי בין המשיבה ובין הנישום הטיפוסי מצדיקים את ההכרה בתובענה כייצוגית. כידוע, קיים חשש ממשי לקושי בניהול תביעות נגד רשויות המינהל: כאשר בעלי-דין התלויים בחסדן יהססו להגיש נגדה תביעות ו/או יתקשו לממן את ההליך. חוסר האיזון בין השתקנים הפועלים בזירה הינו אחד השיקולים הנכבדים לאישור תובענה ייצוגית, שתכליתה המפורשת בסעיף 1(2) לחוק התובענות היא גם **אכיפת הדין והרתאה מהפרתו** [ראו רע"א 3126/00 א.ש.ת נגד מד"י, פ"ד נו(3) 220].

(6) קיים יסוד סביר להניח כי התובע ובאי-כוחו מייצגים בדרך הולמת את כל חברי הקבוצה

114. קיים יסוד סביר שהמבקשים ייצגו בדרך נאמנה והולמת את עניינם של חברי הקבוצות, ללא ניגוד עניינים. בענין זה ההלכה היא כי אם אין העיריה יכולה לייחס למבקש מניעים פסולים, חוסר תום-לב או מטרות נסתרות – ולבסס זאת כדבעי – אין מקום להטיל דופי בתום ליבם או בהתאמתם לייצוג.

115. בייכ המבקש הח"מ הינם כשירים לייצג בדרך הולמת את עניינם של המבקשים ושל הקבוצות המיוצגות. משרד עוסק במיסוי מוניציפאלי ותשלומי חובה לרשויות מקומיות וזהו תחום מומחיותו ועיסוקו הכמעט בלעדי. למשרד ניסיון מוכח בליטיגציה בתחום זה, והוא מייצג חברות וגופים מובילים במשק. רבים מעוה"ד במשרד בעלי השכלה והכשרה נוספת, בפרט כלכלנים, ועו"ד איתי כהן העומד בראשו הוא גם רואה-חשבון. למועד זה המשרד הגיש כמעט כ-30 בקשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד רשויות מקומיות ותאגידיים שהקימו. חלקן עוד מתנהלות, אחדות בהליכי מו"מ לפשרה או ממתנינות להכרעה, וכמה כבר הובילו לחדילה מהגביה, למשל: ת.צ. (מרכז) 10-03-1260 ברוך נ' עיריית רעננה; ת.מ. (בי"ש) 102/09 דדון נ' עיריית אשדוד; ת.מ. (ת"א) 123/07 שרית חבה נ' עיריית בת ים; ת.צ. (מרכז) 10-11-49716 אביר נ' עיריית פתח תקוה.

ט. סוף דבר

116. לבית המשפט הנכבד סמכות עניינית וגם סמכות מקומית לדון בתובענה מתוקף הוראות חוק התובענות ייצוגיות, חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, תקנות התובענות הייצוגיות תשי"ע-2010, ותקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

117. לאור האמור לעיל, אין ספק כי אישור התובענה כייצוגית ישרת את המטרות לשמן הוגשה.


118. בקשה זו נתמכת בתצהיר המבקש רו"ח יהלומי; וכן בתצהיר מר ניב זילברשטיין מנכ"ל המבקשת.

119. בית המשפט הנכבד מתבקש אפוא לאשר את התובענה כייצוגית ולהורות כמבוקש בפרק הסעדים לעיל.

120. כמו כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבה בהוצאות בקשה זו, לרבות גמול למבקשים ושכ"ט עו"ד ומע"מ בגינם כדין.

121. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה.


שלומי אבני, עו"ד
מ.ר. 25023


עדי מוסקוביץ, עו"ד
מ.ר. 27824

פלג, כהן, דויטש, מוסקוביץ, עורכי דין
בייכ המבקשים

22 מאי, 2011