

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 24973-02-12 דגמי נ' עיריית ראשון לציון

לפני: כב' השופטת מיכל נד"ב

המבקש: יניב דגמי
ע"י עו"ד מיוחס ועו"ד דיין

נגד

המשיבה: עיריית ראשון לציון
ע"י עו"ד ארגמן, עו"ד אלאוף וע"ד זרימאני

חקיקה שאוזכרה:

- [חוק עשיית עושר ולא במשפט, תשל"ט-1979: סע' 2](#)
[חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006: סע' התוספת השנייה בתוספת 002, 3, 3\(א\), 3\(ב\), התוספת השלישית בתוספת 003, 8, 8\(א\)\(2\), 8\(א\)\(3\), 8\(א\)\(4\), 9, 11\(א\), 20\(ד\)\(1\), 21, 25\(א\)\(1\), ל' 11 בתוספת 2](#)
[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\), תשנ"ג-1992: סע' 7, 8](#)
[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]: סע' 269, 274\(ב\)\(א\)](#)
[חוק הארנונה הכללית \(סייג להעלאה בשנת הכספים 1988\), תשמ"ח-1988](#)
[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה\), תשמ"ט-1989: סע' 20, 20\(ב\), 20\(ג\)](#)
[חוק הארנונה הכללית \(סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990\), תש"ן-1990: סע' 1](#)
[חוק הסדרים במשק המדינה \(היטלים וארנונה\), תשנ"א-1991: סע' 9\(ד\)](#)
[חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000: סע' התוספת השלישית בתוספת 003](#)
[תקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984](#)
[תקנות בתי משפט לעניינים מנהליים \(סדרי דין\), תשס"א-2000: סע' 3\(ב\)](#)
[צו איגודי ערים \(איגוד - תשתיות איכות סביבה\), תשט"ז-1956](#)
[חוק יציבות המשק \(הוראות שונות\), תשמ"ז-1987: סע' 14](#)
[תקנות הסדרים במשק המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות\), תשס"ז-2007: סע' 10](#)

החלטה

1. לפניי בקשה לאישור תובענה ייצוגית שהגיש המבקש כנגד המשיבה, להשבת ארנונה שנגבתה מעסקים ביתר, בניגוד לחוקי ההקפאה, עקב חיוב שלא כדין בגין חדרי מדרגות וחדרי חשמל.

רקע

2. המבקש מחזיק במשרד בבניין הידוע כ"בית רוטמן" הנמצא בתחום שיפוטה של המשיבה (להלן: "הנכס" ו"הבניין", בהתאמה).

3. לפי מדידה שערכה המשיבה בנכס, שטח הנכס המחויב בארנונה הוא 76 מ"ר. שטח זה כולל את שטח המשרד - 58.5 מ"ר, וכן תוספת של 17.5 מ"ר בגין "החלק היחסי מהשטחים המשותפים לחיוב" (להלן: "החלק המשותף היחסי"), לפי החישוב הבא:

חלקו היחסי של הנכס מכלל שטחי העסקים בקומה הוא 12.45%.

השטחים המשותפים בקומה בה מצוי הנכס 144.40 מ"ר (להלן: "השטחים המשותפים"). החלק היחסי של הנכס בהם הוא 17.5 מ"ר (12.44% * 144.40 מ"ר). השטחים משותפים כוללים גם חדרי מדרגות וחדר חשמל בשטח כולל של 42.6 מ"ר וחלקו היחסי של המבקש בשטחים אלה הוא 5 מ"ר. (רי' נספח ב' לבקשת האישור - המדידה שביצעה המשיבה בנכס).

4. טענת המבקש היא כנגד חיובו בארנונה בגין חדרי מדרגות וחדר חשמל שנכללים בשטחים המשותפים המחויבים בארנונה (להלן: "חדרי מדרגות וחשמל"). לטענתו בצו הארנונה שפרסמה המשיבה לשנים 1985/1986 לא הייתה הגדרה לשיטת מדידה של נכס המשמש לעסקים. בצו הארנונה לשנת 1989/1990 נקבעה לראשונה שיטת מדידה לנכסים המשמשים לעסקים ונקבע כי שטח נכס המשמש לעסק "לא כולל מדרגות וחדרי חשמל" (להלן: "ההחרגה"). בצו הארנונה לשנת 1990/1991 הושמטה ההחרגה של חדרי מדרגות וחשמל. שינוי צו 1990/1991 נעשה שלא כדין.

5. הקבוצה בשמה הוגשה בקשת האישור "כלל הנישומים המחזיקים בנכסים המשמשים לעסקים ומחויבים בארנונה גם עבור חדרי מדרגות ו/או חדרי חשמל, אשר שילמו למשיבה ארנונה בעשרים וארבע החודשים שקדמו להגשת התובענה, בגין אותם חדרי מדרגות ו/או חדרי חשמל, או בגין חלקם היחסי" (סעיף 4.6 בבקשת האישור).

צווי הארנונה הרלבנטיים לדין

6. הוראות צווי הארנונה הרלוונטיות לדינונו הן כדלקמן:

א. צו הארנונה לשנת 1985/1986 (להלן: "צו הארנונה לשנת 1986")

צו הארנונה לשנת 1986 (נספח ג' לבקשת האישור) נפתח בהגדרת סוגי הבניינים. מעיון בתוכן ההגדרות עולה כי סוגי הבניינים מתייחסים לבנייני מגורים ולא לעסקים. לאחר הגדרת סוגי הבניינים באה ההגדרה הבאה:

"לגבי בנייני מגורים – שטח

שטח הדירה דהיינו שטח הדירה 'ברוטו' – שטח הדירה החיצוני כולל קירות פנימיים וחיצוניים בתוספת מרפסות סגורות לא כולל חדרי מדרגות, מקלטים וחדרי חשמל".

לאחר הגדרה זו באה הכותרת "לצורך בנייני מגורים – אזור". מתחת לכותרת זו מוגדרים אזור א' ואזור ב' ולאחר מכן יש התייחסות לעסקים שונים כמפורט להלן:

"לצורך בנייני מגורים – אזור

אזור א' - ...

אזור ב' - ...

לצורך חנויות, משרדים, סוכנויות למשקאות, בתי-אוכל מכל הסוגים, קיוסקים, מזנונים, בתי מרקחת, מרפאות פרטיות, כל עסק שאינו כלול בסעיפים האחרים, מכל סוגי הבנין מחסנים סככות גלריות וכל מקום המשמש אותם:

אזור א' - ...

אזור ב' - "...".

לאחר מכן בא הפרק שכותרתו "ארנונות" המפרט את תעריפי הארנונה. כאן תחת הכותרת "ארנונה כללית שתשולם ע"י המחזיקים כדלקמן": קבועה הארנונה למגורים ואחריה נקבעו תעריפי הארנונה בגין: "חנויות, מני-מרקט, משרדים, סוכנויות למשקאות ובתי אוכל מכל הסוגים, קיוסקים, מזנונים, בתי מרקחת ומרפאות פרטיות, כל עסק שאינו כלול בסעיפים האחרים, מכל סוגי הבנין כולל מחסנים סככות גלריות וכל מקום המשמש אותם".

ב. עד לצו הארנונה של שנת 1990/1989 לא חלו שינויים בהגדרות שלעיל (ראו צווי הארנונה שצורפו כנספח 2 לתגובת המשיבה).

ג. צו הארנונה לשנת 1990/1989 (להלן: "צו הארנונה לשנת 1989")

צו הארנונה נשאר בתבניתו כפי שהיה ערוך בצווי הארנונה הקודמים אלא שלאחר ההגדרה "לגבי בנייני מגורים – שטח" נוספה ההגדרה הבאה (נספח ד' לבקשת האישור)–

”לגבי עסקים–

שטח העסק 'ברוטו' כולל קירות פנימיים וחיצוניים בתוספת מרפסות סגורות לא כולל חדרי מדרגות וחדרי חשמל” (ההדגשה שלי – מ' נ').

ד. **צו הארנונה לשנת 1991/1990 (להלן: "צו הארנונה לשנת 1990")**

עריכתו של צו הארנונה לשנת 1990 שונתה כך שחלקו הראשון מתייחס למגורים ובו נכללות ההגדרות הרלוונטיות לבנייני מגורים ותעריפי הארנונה (נספח ה' בבקשת האישור). חלקו השני מתייחס ל"עסקים משרדים ותעשייה" וכולל את ההגדרות השונות ואת תעריפי הארנונה. בפרק ההגדרות נקבע כך:

”שטח העסק– שטח העסק ברוטו כולל קירות פנימיים וחיצוניים לרבות מעברים ומסדרונות, חדרי שירותים, גלריות, מרפסות, מחסנים ומבני עזר בין אם אלה מהווים מבנה אחד או מספר מבנים ובין שהם מצויים במפלס אחד או מספר מפלסים.”

ה. **צווי הארנונה לשנים 2010-2012 - הצווים בגינם נתבעת ההשבה**

בפרק ב' שכותרתו "ארנונה לנכסים שאינם למגורים" נקבע כך – **”שטח בניין– כל שטח הבניין ברוטו, לרבות השטח שמתחת לקירות פנימיים וחיצוניים, שטחי מעבר ומסדרונות, שטחי גלריה ומרפסות”** (נספח ו' בבקשת האישור).

7. תמצית טענות המבקש

א. צו הארנונה של המשיבה לשנת 1986 לא כלל כללים לשיטת חישוב או מדידה לנכסים המשמשים לעסקים (אלא רק לנכסים המשמשים למגורים). כך היה גם בצווי הארנונה בשנים 1986-1988. צו הארנונה לשנת 1989 קבע לראשונה שיטת מדידה לנכסים המשמשים לעסקים. בצו נקבע כי **”שטח העסק "ברוטו" כולל קירות פנימיים וחיצוניים בתוספת מרפסות סגורות לא כולל חדרי מדרגות וחדרי חשמל”**. בצו הארנונה לשנת 1990 נשמטה ההחרגה של "חדרי מדרגות וחדרי חשמל" מהגדרת "שטח העסק".

ב. בשל ביטול ההחרגה, המשיבה גבתה מהמבקש ארנונה ביתר בגין 5 מ"ר: שטח חדרי המדרגות והחשמל הוא 42.60 מ"ר (11.40+15.30+15.90). חלקו היחסי של הנכס, 12.45%, על כן חלקו היחסי בחדרי המדרגות והחשמל הוא 5 מ"ר.

ג. שינוי זה של שיטת מדידת שטח הנכס מהווה העלאה עקיפה של הארנונה בניגוד לחקיקת ההקפאה.

- ד. על פי חוקי ההקפאה בשנים 1986 – 1990 נאסרה העלאה של ארנונה מעבר לשיעור המרבי שהותר, אלא באישור השרים. ביחס לשנים 1987-1990 נקבע גם כי נאסר על רשות מקומית לשנות הנחה או תנאי תשלום בארנונה שלא לטובת החייבים, אלא באישור השרים. בשנים 1986-1990 היו הרשויות המקומיות רשאיות להפחית את שיעור הארנונה ללא קבלת אישור השרים, בין אם על ידי שינוי שיטת המדידה ובין אם בדרך של הנחה או שנוי תנאי התשלום לטובת החייבים בארנונה. כך עולה מעע"מ 9597/11 עיריית יהוד מונסון נ' אורגל א.ל.פ. סחר בע"מ (3.4.13) (להלן: "עניין יהוד").
- ה. הדברים שנאמרו במעע"מ 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, בסעיפים 9 ו-29 (18.11.08) (להלן: "עניין אולמי מצפור") לא היו דרושים להכרעה באותו עניין ועל כן האמור שם אינו מהווה תקדים מחייב. מעע"מ 10864/07 גלבר נ' עיריית אשדוד, בסעיף 14 (9.2.11) (להלן: "עניין גלבר") ומהקשר הדברים שם ברור כי הקביעה שם שרשות מקומית הייתה מוסמכת להפחית ארנונה ללא אישור השרים עד שנת 1987 בלבד, הייתה לאור נסיבות פסק הדין.
- ו. המשיבה לא טענה בתגובתה כי צו הארנונה לשנת 1989 אינו חוקי או שלא ניתן היה להחריג את חדרי המדרגות והחשמל אלא רק טענה כי הצו לשנת 1986 הוא הצו היחיד המחייב לעניין חקיקת ההקפאה.
- ז. התיישנות – עילת התביעה להשבת כספים "נולדת" עם ביצוע התשלום ביתר. כל עוד לא תוקן הפגם בצו הארנונה קמה עילת התביעה בכל שנה מחדש.
- ח. שיהוי – נפסק כי דיני השיהוי אינם מביאים לדחיית עתירה מינהלית בגין גביית ארנונה המנוגדת לחוקי ההקפאה, לא כל שכן כשעסקינן בתובענה מינהלית להשבת כספים שנגבו ביתר. בנוסף, המשיבה ידעה משך שנים על הטענה שבבסיס התובענה ולא תיקנה את צווי הארנונה. על כן לא מתקיים הרציונל שבטענת השיהוי, שאילו ידעה על כך המשיבה הייתה מכלכלת צעדיה אחרת.
- ט. לשיטת המשיבה בתגובתה, חדרי המדרגות והחשמל הם שטחים הניתנים לחיוב בארנונה לפי צו 1986 (סעיף 67 בתגובתה). נוכח הודאת המשיבה בתגובתה כי בצו הארנונה לשנת 1989 החריגה מפורשות את חדרי המדרגות והחשמל (סעיף 17 בתגובתה) הרי שמדובר בשינוי שיטת מדידה ולא בהטלת ארנונה לראשונה.
- י. המשיבה הודתה בסיכומיה (סעיף 23) כי עד שנת 2006 לא נהגה לחייב שטחי מדרגות וחדרי חשמל, עובדה זו תומכת גם בטענת המבקש שזו שיטת החישוב הנכונה.

יא. הנתונים בדבר גודל הקבוצה מצויים בידי המשיבה; המצהיר מטעם המשיבה, מר ז'אק מוסרי, הודה בחקירתו כי טענת המשיבה לפי קיימים רק 10 בניינים הנכללים בקבוצה, מתייחסת רק לסיווג "משרדים, מסחר ושירותים". לגישת המבקש על הקבוצה נמנים כלל העסקים שבתחומי המשיבה ולא רק אלו השייכים לסיווג 301 כטענת המשיבה.

יב. אשר לטענת הגנת התקציב - הטענה לא נתמכה בראיות או בתצהיר. אם גביית היתר היא בהיקף של כ-2 מיליון ₪ כי אז דין הטענה לפגיעה בתקציב המשיבה - להידחות. מכל מקום מקומה של הטענה הוא לאחר שתאושר בקשת האישור ([סעיף 20\(ד1\)](#) בחוק).

יג. אשר לטענת הבטלות היחסית - הטענה אינה רלוונטית [לחוק עשיית עושר ולא במשפט](#), התשל"ט-1979, הקובע מנגנון ספציפי המאפשר פטור מהשבה לפי [סעיף 2](#) בחוק עשיית עושר.

יד. בתשובתו לסיכומי המשיבה טען המבקש כי לא הרחיב את החזית, שכן ברור שגם המשיבה הבינה (סעיף 58 לתגובתה), שבבקשת האישור נטען שהחרגת שטחי חדרי מדרגות וחשמל בשנת 1989 הייתה מותרת ושינוי שיטת המדידה בשנת 1990 נעשתה שלא כדין וללא אישור השרים.

טו. עניין יהוד נדון בבית המשפט העליון לפני מותב של שלושה שופטים ועל כן הוא הלכה מחייבת.

8. תמצית טענות המשיבה

א. הרחבת חזית אסורה - בבקשת האישור טען המבקש כי החרגת שטחי חדרי מדרגות וחשמל בצו הארנונה לשנת 1989 כמו גם השינוי ב-1990 נעשו בחוסר סמכות מכיוון שלא התקבל אישור השרים (שכן סעיפים 3.19 ו-4.17 בבקשת האישור המתייחסים לשינויים (ברבים) שנעשו בצווי הארנונה לשנים 1989-1990). בסיכומים לעומת זאת נטען כי אותה החרגה בצו לשנת 1989 נעשתה כדין שכן המשיבה הייתה מוסמכת להפחית ארנונה, באותה תקופה, ללא אישור השרים.

המבקש טען בסיכומיו כי המשיבה לא טענה בתגובתה לבקשת האישור לאי חוקיותו של צו הארנונה לשנת 1989 ועל כן טענתה בעניין זה מהווה הרחבת חזית. אין מדובר בהרחבת חזית "שכן לא נפתחה כל חזית ביחס לטענת המבקש כי לא התקבל אישור השרים לשינוי שנערך בצו הארנונה לשנת 1989, ואף לא הוצג אישור כאמור" (ס' 6 בסיכומי המשיבה).

הסתירה בין הטענות שבבקשת האישור לאלו שנטענו בסיכומים מהווה פגיעה דיונית במשיבה ומלמדת על כך שהמבקש ובא כוחו אינם ראויים לייצג.

ב. לגופו של עניין - בעניין יהוד לא נקבעה הלכה חדשה אלא פסק הדין הפנה לפסיקות קודמות מהן עולה: שעד שנת הכספים 1987 היו רשויות מקומיות רשאיות להפחית את סכומי הארנונה ללא אישור השרים (ר' עניין גלבר), ושהחל משנת 1991 מחייבים חוקי ההקפאה מפורשות לקבל את אישור השרים להפחתת ארנונה. יש להעניק לחקיקת ההקפאה פרשנות אחידה ולכן אישור השרים להפחתת ארנונה נדרש גם עובר לשנת 1991 (ר' עניין אולמי מצפור בסעיפים 9 ו-29). על כן השינוי צו הארנונה לשנת 1989 חייב היה את אישור השרים.

ג. בע"מ 1721/10 מועצה מקומית גני תקווה נ' קופלביץ (9.8.12) (להלן: "עניין קופלביץ") נקבע כי הצו לשנת 1986 הוא הצו המוקפא ובהשוואה אליו יש לבחון את צווי הארנונה שמכוחם הושת חיוב ארנונה שהשבתו נדרשת. בענייננו, שיטת המדידה שבצו לשנת 1986, המתייחסת ל"כל מקום המשמש אותם", זהה לשיטת המדידה בצוים לשנים 2010-2012, המתייחסת לחישוב ברוטו.

בעניין קופלביץ נקבע "מבחן ההתעלמות" לשם הבחנה בין חידוש האסור לפי חקיקת ההקפאה לבין הבהרה מותרת – גם בהתעלם מההבהרות שבצווי 2010-2012 שיטת המדידה הייתה בצו 1986, ונותרה - "ברוטו ברוטו". על כן חיוב המבקש נעשה כדין.

ד. החיוב בארנונה בגין חדרי מדרגות וחשמל הוא תיקון טעות חישוב – מכיוון שהצו לשנת 1986, הצו המוקפא, מאפשר לחייב חדרי מדרגות וחשמל בנכסים עסקיים בארנונה, הרי שהטלת ארנונה בפועל בגין שטחים אלו החל משנת 2006 מהווה תיקון טעות בחישוב השטח לחיוב נכס עסקי, שאינו מנוגד לחקיקת ההקפאה (בשנת 2006 הסתבר למשיבה בבדיקה שערכה, כי נכסים עסקיים מחויבים בחסר).

ה. לחילופין, החיוב בגין חדרי המדרגות והחשמל מהווה הטלת ארנונה לראשונה שאינה נוגדת את חקיקת ההקפאה. בעניין קופלביץ נקבע כי שינוי מדיניות מהווה הטלת ארנונה לראשונה שאינו מחייב את אישור השרים. נקבע שם עוד, כי אפילו השטחים המשותפים שבמחלוקת לא היו נכללים בהגדרת "שטח" בצו הארנונה המוקפא שכן הם משתייכים ל"אחד מאבות החיוב בארנונה" הוא בניין, הרי שהרשות הייתה רשאית לחייבם בגין שטחים אלו לראשונה ללא אישור השרים.

ו. התיישנות – עילת התקיפה של צוים לשנים 1989-1990 נולדה מיד עם חקיקתם.

ז. שיהוי - טענות כנגד צווי הארנונה לשנים 1989-1990 או לשנים 2006-2012 לוקות בשיהוי ניכר.

ח. סמכות עניינית ואי מיצוי הליכים – דרך המלך הייתה להגיש עתירה מינהלית.

ט. תצהיר המבקש אינו תומך בעובדות בקשת האישור – התצהיר לקוני ומהווה למעשה עדות מפי השמועה.

י. סיכויי התובענה – כפי שעולה מעדות מומחה המבקש, חוות הדעת שהגיש המבקש אינה מבססת אפשרות סבירה להכרעת התובענה לטובת הקבוצה; המבקש אינו ראוי לשמש תובע ייצוגי.

דיון

התנאים לאישור התובענה כייצוגית

9. ההליך של בקשה לאישור תובענה ייצוגית הוא הליך מקדמי אשר בית משפט נדרש לו על מנת להכריע בשאלה האם יש מקום לדון בתובענה שהוגשה במסגרת ההליך של תובענה ייצוגית. לשם כך, יש לבחון האם מתקיימים התנאים לאישור התובענה כייצוגית.

10. [סעיף 3\(א\) בחוק תובענות ייצוגיות](#), התשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות") קובע כי "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה". [התוספת השנייה בחוק תובענות ייצוגיות](#) מאפשרת הגשתה של "תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר" (ר' פרט 11 בתוספת השנייה). נראה כי בקשת האישור הוגשו בהתאם [לפרט 11 בתוספת השנייה](#) בחוק, שעל כן מתקיים התנאי הקבוע [בסעיף 3 בחוק תובענות ייצוגיות](#).

11. [סעיף 3\(ב\) בחוק תובענות ייצוגיות](#) קובע כי "הגשת תובענה ייצוגית טעונה אישור בית המשפט", [וסעיף 8](#) שבו קובע את התנאים אשר בהתקיימם יאשר בית המשפט את בירורה של תובענה כתובענה ייצוגית. וכך נקבע [בסעיף 8 בחוק](#):

"(א) בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה:

- (1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;
- (2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין;
- (3) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת; הנתבע לא רשאי לערער או לבקש לערער על החלטה בענין זה;
- (4) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב".

12. להלן אבחן התקיימות התנאים הקבועים [בסעיף 8](#) בענייננו.

13. לעניין התנאי הראשון בסעיף 8, השאלה המשותפת, ברע"א 2128/09 הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי (5.7.12) (להלן: "עניין עמוסי") התעוררה שאלת פרשנותן של פוליסות לביטוח חיים שכללו כיסוי בגין נכות תאונתית.

בעניין עמוסי נקבע לעניין שאלת ההערכה האם קיימת אפשרות סבירה שהשאלות הנדונות יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה כך:

"בשלב המקדמי של אישור התובענה כייצוגית, נדרש בית המשפט להעריך אם יש אפשרות סבירה כי השאלות העובדתיות והמשפטיות הנדונות יוכרעו לטובת קבוצת התובעים. הרציונאל המנחה העומד בבסיסה של דרישה זו הוא שתובענה ייצוגית חושפת את הנתבע לסיכון כי יידרש לשלם את הסכומים הנתבעים בתובענה לקבוצה רחבה של תובעים, תוך שהוא נושא בנטל כלכלי רב (רע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ, פס' 10 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) גרוניס (26.4.2010) (להלן: פרשת קו מחשבה)). סיכון זה מלווה בעלויות נוספות לנתבע בדמות פגיעה במוניטין, הצורך בהתאמת הדו"חות החשבונאיים לסיכון אליו הוא חשוף, הוצאות משפטיות גבוהות וכדומה (אלון קלמנט "פשרה והסתלקות בתובענה ייצוגית" משפטים מא 5, 14 (2011)). לפיכך, מקום שבו אין הצדקה לחשיפת נתבעים לסיכון זה, לאמור: כאשר לא קיימת אפשרות סבירה לכך שקבוצת התובעים תזכה לבסוף בתביעה, קבע המחוקק כי תביעות אלו כלל לא יאושרו כתביעות ייצוגיות.

אשר על כן, ברי כי תכלית החוק היא להורות לבית המשפט לבצע בחינה מקדמית של סיכויי התובענה לשם הגנה מידתית על זכויות הנתבעים. לעניין זה, די לו לבית המשפט לעקוב בדקדקנות אחר לשון המחוקק ולראות האם קיימת "אפשרות סבירה" להכרעה לטובת קבוצת התובעים; הא, ותו לא. החמרת התנאים לאישור תובענה כייצוגית, ובירור רוב רובה של התביעה כבר בשלב אישור התובענה כייצוגית, חורגת מהאיזון שקבע המחוקק, ועל כן היא אינה ראויה" (ההדגשה שלי – מ' נ').

ברע"א 3489/09 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' חברת צפוי מתכות עמק זבולון בע"מ (11.4.13) התייחסה השופטת ברק-ארז לחשיבות ולסכנות שבניהול תובענה ייצוגית, וקבעה בין היתר את הרף בו נדרש לעמוד התובע הייצוגי המבקש לאשר את תביעתו כייצוגית:

"41. מטרתו של שלב מקדמי זה היא למנוע אישורן של תובענות סרק, וזאת מבלי להרתיע תובעים מהגשת תובענות ייצוגיות צודקות. בפסיקתו של בית משפט זה נקבע כי מי שמבקש לאשר תובענה כייצוגית חייב לשכנע את בית המשפט במידת הסבירות הראויה - ולא על פי האמור בכתב התביעה בלבד - כי הוא עומד בכל התנאים לאישור תובענה כייצוגית, ובכלל זה בדרישה לקיום עילת תביעה ...

על התובע הייצוגי להניח בפני בית המשפט תשתית משפטית וראייתית התומכת לכאורה בתביעתו. בשונה מן התובע בתביעה רגילה, המבקש לאשר תובענה כייצוגית אינו יכול להסתפק בעובדות הנטענות בכתב התביעה, אלא מוטלת עליו החובה להוכיח באופן לכאורי. במקרה הצורך, המבקש צריך לתמוך את טענותיו בתצהירים ובמסמכים הרלוונטיים. בית המשפט שדן בבקשה נדרש להיכנס לעובי הקורה, ולבחון היטב - משפטית ועובדתית - האם מתקיימים התנאים לאישור התובענה כייצוגית (עניין מגן וקשת, בעמ' 328; עניין רייכרט, בעמ' 291-292). מבחנים אלה לא נקבעו בעלמא, אלא נועדו להביא לשימוש מושכל בכלי התובענה הייצוגית, לנוכח השפעתו המכרעת על הנתבעים ועל התנהלותם העסקית, כמוסבר לעיל.

...

59. ...התובענה הייצוגית אינה צריכה להציב מחסום גבוה בפני תובעים ייצוגיים, וכי יש להביא בחשבון את פערי המידע הקיימים בין הצדדים. עם זאת, אין משמעות הדברים שהנטל המוטל על התובעים הייצוגיים יהיה קל כנוצה. על התובע הייצוגי להרים נטל ראשוני – נטל שיש לתת לו משמעות, מבלי שיהיה כבד מנשוא, תוך שבית המשפט נותן דעתו, בכל מקרה ומקרה, לקושי היחסי העומד בפני התובע הייצוגי כאשר הוא נדרש להוכיח את תביעתו לכאורה". (ההדגשות שלי – מ' נ'). (שם, בפסקאות 41-39 ו-59).

ר' גם [עע"מ 980/08 מנירב נ' מדינת ישראל - משרד האוצר](#), בפסקה 13 (6.9.11) ורע"א [729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ](#), בפסקה 1 (26.4.10) ורע"א [8268/96 רייכרט נ' שמש, פ"ד נה\(5\) 276, 291 \(2001\)](#).

האם בענייננו הורם הנטל כי קיימת אפשרות סבירה שהשאלה המהותית המתעוררת בתובענה תוכרע לטובת הקבוצה.

14. השאלה שבמוקד התובענה היא, האם החיוב בארנונה בגין חדרי מדרגות וחשמל שבצווי הארנונה לשנים 2010-2012 הוא חיוב כדין.

15. תחילה אבחן את צו הארנונה לשנת 1986, הוא ה"צו המוקפא". לאחר מכן אבחן אם צו הארנונה לשנת 1989 קבע את ההחרגה של חדרי המדרגות והחשמל – כדין. בהתאמה אבחן אם צו הארנונה לשנת 1990 שאין בו ההחרגה, נקבע כדין.

חקיקת ההקפאה ותכליתה

16. הסמכות הנתונה לרשויות המקומיות לקבוע את תעריפי הארנונה הוגבלה בהוראות חוק שונות המכונות "דיני ההקפאה" החל משנת 1985. הרקע לחקיקה זו נסקר בהרחבה בפסיקת בית המשפט העליון (ר': ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית מודיעין, פ"ד נג(4) 78, 83-82 (1999); רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נו(2) 481, 488-490 (2003) (להלן: "עניין שקם"); עע"מ 8635/05 עיריית יבנה נ' ארנפרוינד כהן (2007.5.15) (להלן: "עניין יבנה"), עניין גלבר, [בר"מ 1966/06 המשביר הישן בע"מ \(בפירוק\) נ' עיריית כרמיאל](#) (17.2.08), עניין אולמי מצפור ועניין קופלביץ). אשר לתכליתן של הוראות חקיקת ההקפאה וההיסטוריה שלהן, נאמר בעניין גלבר כך: "בתמצית יאמר כי מטרת הוראות ההקפאה היתה למנוע מהרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה בתחומן, כאמצעי לכיסוי הגירעונות שצברו, וזאת לשם יצירת יציבות במשק, כמו-גם משטר של יציבות בחיובי הארנונה" (שם, בפסקה 6).

בעניין שקם נפסק:

"תעריפי הארנונה שנקבעו לשנת הכספים 1985 הפכו במצוות המחוקק לאמת- המידה לקביעת תעריפי הארנונה החלים עד היום על כל נכס החב במס – 'ישן' ו'חדש' כאחד – ואין לשנות מהוראת ההקפאה במישרין או בעקיפין, לבד מן התוספות שנקבעו מדי שנה בשנה בחיקוקים השונים, ולבד מכל תוספת מיוחדת שתאושר על-ידי שר הפנים ושר האוצר. תוצאה אחרת, ולפיה הוראות ההקפאה יחולו רק על נכסים 'מהשנה שעברה', הייתה מאפשרת לרשויות המקומיות לשנות ביחס לנכסים 'חדשים' את סיווגם ובכך להגדיל בעקיפין את שיעור הארנונה. שינוי זה היה מביא לגידול משמעותי בגביית הארנונה – דבר שהמחוקק ניסה למנוע" (שם, בעמ' 493).

בעמ"מ 7518/09 משואה למלונאות ונופש בע"מ נ' עיריית ירושלים (20.11.11) (להלן: "עניין משואה") נקבע:

"אחת הסיבות ההיסטוריות שהובילו לחקיקת ההקפאה באמצע שנות השמונים של המאה שעברה, הייתה הניסיון של הרשויות המקומיות לכסות את הגירעונות התקציביים בקופותיהן על דרך העלאה משמעותית של שיעורי הארנונה. כמו-כן יועדה החקיקה לתרום להתמודדות עם האינפלציה הגבוהה מאוד ששררה בכלכלה הישראלית באותה תקופה (ראו, עמ"ס 2849/07 עיריית תל אביב-יפו נ' אנרג'י מכון כושר ובריאות בע"מ, פסקה 5 (8.4.2009); עמ"ס 3832/07 עיריית עפולה נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקאות 16-17 (השופטת ע' ארבל) (21.12.2010))" (שם, בפסקה 3).

בעניין קופלביץ נקבע עוד:

"ראשיתו של תהליך חקיקת ההקפאה נעשה עם חקיקת החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק לייצוב המשק). סעיף 10(א) לחוק זה הקפיא את שיעור כל התשלומים המשתלמים לאוצר המדינה, לרשויות המקומיות או לתאגיד שהוקם על פי דין. משכך, הפכו תעריפי הארנונה של שנת 1985 לבסיס לחישוב שיעור ההעלאה המותר של תעריף הארנונה בשנים הבאות. עד שנת 1992 קבעו דיני ההקפאה בכל שנה את השיעור המרבי בו רשאיות הרשויות המקומיות להעלות את תעריף הארנונה בגין נכסים בתחומן. ככל שרצתה רשות מקומית להעלות את תעריף הארנונה מעבר לשיעור המרבי, כרוך היה הדבר בהשגת אישור שר האוצר ושר הפנים. ככל שהעלאה כאמור נעשתה מבלי שניתן לה אישור השרים, מדובר בחריגה מסמכות וניתן לבטלה על ידי הגשת עתירה לבית משפט לעניינים מנהליים או להתגונן בפניה באופן עקיף בערכאות אחרות (רוסטוביץ, בעמ' 439-440)" (פסקה 9) (הדגשה שלי - מ' נ').

ובפסקה 12:

"כאמור, התכלית של דיני ההקפאה היא מניעת העלאת תעריף הארנונה לצורך כיסוי גירעונותיהן של הרשויות המקומיות, וזאת לשם ייצוב המשק. אם נקבל את פרשנותה של המועצה, לפיה עד שנת 1992 היו הרשויות מוגבלות בהעלאת התעריף באופן ישיר בלבד ולא באופן עקיף, אזי תסוכל מטרתם של דיני ההקפאה. שכן, לפי פרשנות זו, בשנים 1986-1992 יכלו הרשויות המקומיות להעלות את תעריף הארנונה באופן עקיף, ובכך לעקוף את דיני ההקפאה. בית משפט זה קבע בעבר כי יש לפרש את דיני ההקפאה באופן שאוסר על העלאת תעריפי הארנונה באופן עקיף, וזאת החל מראשיתם של דיני ההקפאה בשנת 1985" (הדגשה שלי - מ' נ').

ר' גם הנריק רוסטוביץ ומשה וקנין בספרם ארנונה עירונית (כרך א', 2001), בעמ' 457 (להלן: "רוסטוביץ ווקנין").

17. בעניין קופלביץ' לאחר שבית המשפט העליון בחן את תכליתם של דיני ההקפאה נקבע כי "הצו המוקפא אשר ישמש כנקודת המוצא לבחינת חוקיות צווי הארנונה מושא הערעור הוא צו הארנונה משנת 1986" (שם, בפסקה 13). גם בעניין יהוד נקבע כי חקיקת ההקפאה הקפיאה את תעריפי הארנונה שהיו בתוקף בשנת 1985 והם הפכו לבסיס המס (שם, בפסקה 5). נראה כי מכיוון שצווי הארנונה נקובים בכותרתם בשתי שנים הרי שבשני פסקי הדין הכוונה לצווי אותה שנה, קרי 1985/1986.

18. בענייננו יש לקבוע אם כן תחילה מה היה הדין על פי צו הארנונה של שנת 1985/1986, שכונה לעיל, צו הארנונה לשנת 1986.

האם על פי צו הארנונה לשנת 1986 ניתן היה לחייב בארנונה בגין חדרי מדרגות וחשמל

19. צו הארנונה לשנת 1986 כלל כאמור הגדרה לשטח "לגבי בנייני מגורים". הצו לא כלל הגדרה של שטח לגבי בניינים אחרים, שאינם משמשים למגורים אך הוא מתייחס בהמשך לתעריפים המוטלים על בניינים המשמשים לעסקים בלי לנקוב במילה "בניינים". ברי כי העובדה שהצו נעדר כל הגדרה של שטח לגבי בניינים אחרים אין משמעותה שלא ניתן לחייב בארנונה בגין בניינים אלה. מה גם, שצו הארנונה אינו מתעלם מבניינים שאינם למגורים ובפרק שכותרתו "ארנונות" מפורטים התעריפים לחיוב בארנונה לבנייני מגורים וכן לחנויות, בנקים, משרדים, וכו'.

20. בעניין משואה נדונה שאלת חוקיותה של הטלת ארנונה בגין "שטחים טכניים" (חדרי חשמל, מכונות ותקשורת) בבית מלון, אשר לא נכללו בעבר בצווי הארנונה של העירייה ושלא חויבו בעבר. החיוב בארנונה החל משנת 2006. בית המשפט העליון בחן "האם העירייה הייתה רשאית, מבחינה עקרונית, להטיל ארנונה על 'השטחים הטכניים'". בית המשפט בחן את סמכות העירייה להטיל ארנונה מכוח [סעיף 8 בחוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\)](#), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק הסדרים") "על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין...". בית המשפט התייחס להגדרות המונחים "נכסים" ו"בנין" [שבסעיף 269 בפקודת העיריות](#) אליה היפנה [סעיף 7 בחוק הסדרים](#), הוא סעיף ההגדרות.

"בנין" הוגדר שם "כל מבנה שבתחום העיריה, או חלק ממנו, לרבות שטח הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או כגינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה". בית המשפט קבע שם:

"דומה, כי הגדרה זו [ההגדרה של "בנין" בפקודת העיריות – מ' נ'] מאפשרת לרשות המקומית להטיל ארנונה אף על 'שטחים טכניים' הממוקמים בתוך בניין והמשרתים את צרכיו. יוער, כי מסקנה זו עולה בקנה אחד עם האופן בו פירש בית משפט זה, בהקשרים דומים, את ההגדרה לדיבור 'בנין' (ראו למשל, ע"ס 11641/04 סלע נ' מועצה אזורית גדרות, פסקה 9 והאסמכתאות שם (17.7.2006) (להלן – עניין סלע)). ניתן להפנות, בנוסף, לעמדה שהובעה בספרות ולפיה ההגדרה

של המונח 'בנין' מאפשרת הטלת ארנונה על שטחי הקרקע המשרתים את צורכי הבניין, לדוגמה 'מתקני חשמל, גז, מים, תקשורת, דודי שמש, הממוקמים סביב הבניין ומאפשרים לו לתפקד כבניין מודרני' (ארנונה עירונית, עמ' 335; ראו והשוו, עע"ם 11137/04 יעקובוביץ נ' מועצה מקומית אעבלין, פסקה 8 (1.12.2005) (להלן – עניין יעקובוביץ)). ברי, כי הוא הדין אף לעניין שטחים כאמור הממוקמים בתוך הבניין עצמו. המסקנה היא, כי המחוקק הראשי לא קבע מגבלה עקרונית לגבי הטלת ארנונה על שטחים טכניים בדומה לאלה העומדים במוקד הערעור. (שם, בפסקה 5). (ההדגשות שלי – מ' נ').

21. בעע"מ 11641/04 סלע נ' מועצה אזורית גדרות (17.7.06) (להלן: "עניין סלע"), נדון צו הארנונה לשנת 1999 שקבע לראשונה כי מחסן ביתי או מרתף המשמש לעסקים יחויבו בארנונה. גם שם נדרש בית המשפט למשמעות המונח "בניין" בחוק ההסדרים וקבע כי: "המונח בניין הינו מונח רחב ביותר, הכולל מבני מגורים, משרדים, בתי עסק, בתי מלון וכדומה". עוד נקבע שם כי בניין לפי אותה הגדרה "כולל בעקרון גם מרתפים ומחסנים".

22. בעניין יבנה מפנה בית המשפט לעע"מ 11137/04 יעקובוביץ נ' מועצה מקומית אעבלין (1.12.2005) ומציין ששם "קבע בית המשפט כי אי התייחסות מפורשת לשטח מסוים אין משמעותה בהכרח החרגתו של אותו השטח מגדר החישוב לצרכי הארנונה..." (שם, בפסקה 12 ור' גם עניין גלבר בפסקה 9).

23. בענייננו, חוק ההסדרים טרם נחקק בתקופת צו הארנונה לשנת 1986 והדין הרלוונטי שהיה בתוקף היה [סעיף 274ב\(א\) בפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות") שקבע:

"(א) המועצה רשאית להטיל בתחום העיריה, לכל שנת כספים, ארנונה כללית על נכסים, שאינם אדמת בנין, שתשולם על ידי המחזיקים ותיקבע –

(1) לגבי בנין המשמש למגורים - בהתחשב עם סוג הבנין והמקום שבו הוא נמצא, וכן - לגבי תחום העיריה כולו - לפי יחידת שטח או מספר החדרים;

(2) לגבי בנין אחר - לכל יחידת שטח, בהתחשב עם סוג הבנין והמקום שבו הוא נמצא;

(3) לגבי קרקע תפוסה - ...;

(4) לגב אדמה חקלאית - ...". (ההדגשה שלי – מ' נ').

(סעיף זה בוטל ביום 1.1.93 עם חקיקתו של חוק הסדרים אך היה כאמור בתוקף בתקופה הרלוונטית לצו לשנת 1986).

"בנין" לצורך סעיף זה הוגדר [בסעיף 269 בפקודת העיריות](#), והגדרה זו נותרה ללא שינוי מאז נחקקה ועד היום. על כן ניתוח הדברים בעניין סלע ובעניין משואה רלבנטיים גם לענייננו.

24. נראה על כן כי בשנת 1985-1986 ההגדרה של "בנין" בפקודת העיריות רחבה דייה כדי לחול גם על שטחי חדרי מדרגות וחדרי חשמל. עולה מכך שהמחוקק הראשי לא הגביל באופן עקרוני הטלת ארנונה על חדרי המדרגות והחשמל שבנדון.

אני ערה לטענת המשיבה כי ניתן להסיק מצו הארנונה לשנת 1986, שדן בסוגי בנינים שונים שאינם למגורים, וקבע לגבי חלקם כי הם כוללים "וכל מקום אחר המשמש אותם", שניתן להטיל ארנונה בגין חדרי מדרגות וחשמל. ברור כי משמעות המונח "וכל מקום אחר המשמש אותם", איננה יכולה להתפרש כמחריגה את השטחים נושא הדיון. על כן ניתן לפרש את הצו באופן ש"וכל מקום אחר המשמש אותם" נועד לכלול במפורש את השטחים שבמחלוקת בבחינת ריבוי (ככל שטענת המשיבה מתקבלת). או שעניינו של הביטוי האמור מתייחס לשטחים שאינם כוללים את השטחים נושא המחלוקת, ואז למעשה המסקנה תהיה שצו הארנונה שותק לעניין חדרי מדרגות וחשמל (ככל שטענת המשיבה נדחית). מכל מקום, בהיעדר החרגה מפורשת, אין מניעה לכאורה לחייב בגין שטחים אלה בארנונה.

אילו כאן היה מסתיים הדיון המסקנה הייתה שהדין עם המשיבה. אלא שכמפורט לעיל בצו הארנונה לשנת 1989 קבעה המשיבה הגדרה לשטח לבניינים אחרים שאינם למגורים והחריגה מפורשות משטח זה את חדרי המדרגות והחשמל.

החרגת שטחי חדרי מדרגות וחשמל בצו הארנונה של המשיבה לשנת 1989

25. השאלה הבאה הדורשת הכרעה היא האם החרגת שטחי חדרי מדרגות וחשמל בצו הארנונה של המשיבה לשנת 1989 נעשתה לכאורה כדין.

26. כאמור לעיל, בצווי הארנונה עד 1988 לא חלו שינויים בהגדרות הרלוונטיות לענייננו לעומת צו הארנונה לשנת 1986.

27. צו הארנונה לשנת 1989 קבע הגדרה לשטח "לגבי עסקים". הגדרה זו מחריגה מפורשות את חדרי מדרגות וחדרי חשמל מהשטח לחיוב בארנונה. כאמור צו הארנונה לשנת 1989 לאחר ההגדרה "לגבי בנייני מגורים – שטח" קבע -

"לגבי עסקים –

שטח העסק 'ברוטו' כולל קירות פנימיים וחיצוניים בתוספת מרפסות סגורות לא כולל חדרי מדרגות וחדרי חשמל" (ההדגשה שלי – מ' נ').

28. המחלוקת בין הצדדים נוגעת לסיפא של הגדרת שטח לעסקים "לא כולל חדרי מדרגות וחדרי חשמל" (כמוגדר לעיל – ההחרגה). לטענת המשיבה ההחרגה נקבעה בצו הארנונה בחוסר סמכות שכן לא התקבל אישור השרים לשינוי ועל כן ה"צו המוקפא", צו הארנונה לשנת 1986,

הוא הקובע. המבקש טוען לעומתה כי ההחרגה לא הייתה טעונה אישור השרים. הצדדים חלוקים גם בשאלת פרשנות פסיקותיו של בית המשפט העליון בכל הנוגע לצורך באישור השרים להפחתה של ארנונה בעת הרלבנטיות – קרי בעת חקיקת צו הארנונה לשנת 1989.

29. בית המשפט העליון בעניין יהוד מסכם בקצרה את משמעותה של "חקיקת ההקפאה" ומתייחס לסמכות הרשויות המקומיות להפחית את שיעורי הארנונה, וכך הוא קובע:

"בקצרה ייאמר כי חקיקה זו – כשמה כן היא – 'הקפאה' את תעריפי הארנונה שהיו בתוקף בשנת 1985 והם הפכו לבסיס המס. בין השנים 1986-1992 נקבעו בחקיקה שיעורים מרביים להעלאת תעריפי הארנונה בכל שנה. כל העלאה – ישירה כעקיפה – של תעריפי הארנונה מעבר לשיעור שנקבע בחקיקה הותנתה בקבלת אישור פרטני של שרי האוצר והפנים. משכך, חיוב שלא קיבל את אישור השרים הוטל בחריגה מסמכות. בפסיקתנו נקבע כי בין השנים 1986-1990 היו הרשויות המקומיות מוסמכות להפחית את שיעורי הארנונה, ובכלל זה לתת פטור מחיוב בלא שנדרש אישור השרים לכך; אך משנת 1991 ואילך נדרש אישור גם להפחתה (ראו הערת השופטת (כתוארה אז) מ' נאור בע"מ 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, פסקה 9 (18.11.2008); ע"מ 10864/07 גלבר נ' עיריית אשדוד, פסקה 14 (9.2.2011)). החל משנת 1993 הוגבלה סמכות הרשויות לשנות את שיטת החישוב של גודל הנכס לצורך חיוב בארנונה; ומשנת 1993, ככלל, רשויות אינן מוסמכות לשנות את שיטת החישוב, אף לא בדרך של קבלת אישור של השרים. משהוטל חיוב בארנונה מכוח צו שהותקן בניגוד לחקיקת ההקפאה, ניתן לתקוף את החיוב באמצעות הגשת עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים" (שם, בפסקה 5). (ההדגשה שלי – מ' נ').

30. בית המשפט העליון קובע אם כן כי על פי פסיקתו, הפחתה בתעריפי הארנונה לא הצריכה את אישור השרים בשנים 1986-1990. בקביעתו זו מפנה כאמור בית המשפט להערת השופטת נאור בעניין אולמי מצפור (פסקה 9) ולאמור בעניין גלבר (פסקה 14).

31. לטענת המבקש, בעניין יהוד נקבע כי הרשויות המקומיות היו רשאיות להפחית את שיעור הארנונה ללא קבלת היתר מהשרים בשנים 1986-1990. על כן לטענתו החרגת חדרי המדרגות והחשמל בצו הארנונה לשנת 1989 הייתה אפשרית ללא אישור השרים. המשיבה מצידה טוענת כי עניין יהוד לא קבע פסיקה חדשה אלא הסתמך על שתי פסיקות קודמות מהן עולה כי אישור השרים נדרש להפחתת ארנונה החל משנת 1988 (עניין גלבר) וכי יש להעניק לחקיקת ההקפאה פרשנות אחידה כך שאישור השרים להפחתה כמו גם להעלאה, נדרש גם לפני שנת 1991 (עניין אולמי מצפור). על כן לטענת המשיבה, ההחרגה בצו 1989 לא נעשתה כדין וצו הארנונה הקובע הוא צו 1986 שמאפשר הטלת ארנונה גם על חדרי מדרגות וחשמל.

32. השאלה שבית המשפט בחן בעניין אולמי מצפור היא "האם 'דיני ההקפאה' בתחום הארנונה מאפשרים לרשות מקומית להפחית את שיעור הארנונה ללא אישור שר האוצר ושר הפנים (להלן: השרים)?" (שם, בפתח לפסק הדין). באותו מקרה טענו המערערות כי דיני ההקפאה בתחום הארנונה אינם מונעים מהעירייה להפחית את תעריפי הארנונה ללא אישור השרים. כן

טענו כי חברי מועצת העיר לא הפעילו את שיקול הדעת שניתן להם להפחית את התעריפים שנקבעו בשנים 1996-2002, שעל כן התעריפים שנקבעו בטלים. בפסק הדין מתארת השופטת נאור את חקיקת ההקפאה כך :

"החל משנת 1985 הגביל המחוקק, מידי שנה, את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה. אין חולק כי אותם 'חוקי הקפאה' שנחקקו מידי שנה מגבילים את סמכות העיריות להעלות תעריפים ללא אישור השרים. ואולם, חוקי ההקפאה אינם עוסקים רק בכך ויש בהם התייחסות מפורשת לסמכות השרים גם בהקשר להפחתת תעריפים כגון בענייני מתן הנחות, הקלות וכיו"ב (ראו סעיף 14 לחוק יציבות המשק (הוראות שונות), התשמ"ז-1987; סעיף 1 לחוק הארנונה הכללית (סייג להעלאה בשנת הכספים 1988), התשמ"ח-1988; סעיף 20 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989; סעיף 1 לחוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990). יתר על כן, מראשית שנות התשעים ובמסגרת אותה חקיקה 'שנתית' ניתן למצוא אמירות מפורשות הקובעות כי גם לשם הפחתת תעריפים – כמו לשם העלאתם – נדרשת מעורבות השרים". (שם, בפסקה 8). (ההדגשה בקו שלי – מ' נ')."

ההפחתה אליה מתייחסת השופטת נאור בתחילת הפסקה שהובאה לעיל עניינה הנחות והקלות לפי [סעיף 14](#) בחוק יציבות המשק (הוראות שונות), התשמ"ז-1987, אליו היא מפנה מפורשות והקובע:

"(א) ...

(ב) לשנת הכספים 1987 לא תשנה רשות מקומית הנחות כלליות מארנונה ... אלא לטובת החייבים בארנונה..."

משמע, הסעיף מטרתו למנוע העלאת תעריפי ארנונה בדרך של ביטול הנחות והוא לא נועד למנוע הפחתות שייטיבו עם הנישומים. ובעניין זה נקבע בעניין גלבר : **"מעיון בסיפא של סעיף 14(ב) עולה אפוא בבירור כי תכליתו של הסעיף היא הגנה על החייבים בארנונה, ולא מניעת הטבה עימם" (שם, בפסקה 13).**

בסיפא של דבריה בעניין אולמי מצפור שהובאו לעיל, מתייחסת השופטת נאור גם להפחתות אחרות, וקובעת כי אלה לא היו מותרות ללא אישור השרים מתחילת שנות התשעים. לביסוס הדברים היא מפנה [לחוק הסדרים במשק המדינה \(היטלים וארנונה\)](#), התשנ"א-1991 ומסיקה [מסעיף 9\(ד\)](#) שבו כי על פי החוק, גם לשם הפחתה מסכום הארנונה נדרשת מעורבות השרים **(שם, פסקה 8)**. לפי הבנתי בפסקה 9 בפסק הדין לא קובעת השופטת נאור מסמרות לעניין השנים 1985-1990 אם נדרש אישור השרים גם להפחתה של תעריפים, שכן הקביעה לא הייתה רלבנטית לעניין שנדון.

33. בעניין גלבר נדונה בין היתר חוקיותה של גביית ארנונה בגין מרתפים. צו הארנונה לשנת 1985 לא כלל פטור למרתפים ובצווי הארנונה לשנת 1986 ולשנת 1987 ניתן פטור למרתפים (בשנת

1987 תוקן סעיף הפטור בצו הארנונה). בית המשפט ציין כי "עיקר המחלוקת בין הצדדים, היא בשאלה האם הוספת הפטורים בשנים 1986 ו-1987 נעשתה בהתאם להוראות ההקפאה אשר החלו כאמור, בשנת 1985" (שם, בפסקה 13). לאחר שבית המשפט בחן את הוראות חקיקת ההקפאה לשנים 1986 ו-1987 הגיע למסקנה כי הוראות אלו הגבילו רק העלאה של תעריפי הארנונה בשנים הרלוונטיות וכי תכליתם הייתה הגנה על החייבים בארנונה ולא מניעת הטבה עימם (ר' פסקה 13). לאחר מסקנה זו נכתבו בפסק הדין בפסקה 14 הדברים הבאים:

"ראיתי לנכון להדגיש, כי הקביעה שרשויות מקומיות היו רשאיות להעניק פטור ובכך להפחית את סכומי הארנונה שאותם הן גובות אף ללא קבלת אישור מהשרים תחול רק על רשויות שעשו זאת עד לשנת הכספים 1987. קביעה זו, תואמת כאמור את המצב החוקי נכון לאותה עת, ואף תואמת את פסיקת בית משפט זה (עע"ס 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה (לא פורסם, 18.11.2008) (להלן: פרשת אולמי מצפור), לפיה רק החל מתחילת שנות ה-90 הורה המחוקק במפורש כי על רשות מקומית המעוניינת להפחית משיעורי הארנונה אותם היא גובה, לקבל תחילה אישור מהשרים המוסמכים לכך (ראו סעיף 9 לחוק הסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), התשנ"א-1991; סעיף 12 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992)" (ההדגשות שלי – מ' נ').

נראה כי הקביעה בעניין גלבר לפיה האפשרות ליתן פטור ללא אישור השרים "תחול רק על רשויות שעשו זאת עד לשנת הכספים 1987" נובעת מכך שנסיונות המקרה שם עסקו בהוספת פטור בשנים 1986 ו-1987 ועל כן בית המשפט בחן את הוראות חקיקת ההקפאה לשנים אלו בלבד. כך, לא נבחנו הוראות חקיקת ההקפאה לשנים 1988 ו-1989. ולכן, בהמשך מציין בית המשפט כי "קביעה זו, תואמת כאמור את המצב החוקי נכון לאותה עת, ואף תואמת את פסיקת בית משפט זה (עע"ס 1242/05 אולמי מצפור נוף...), לפיה רק החל מתחילת שנות ה-90 הורה המחוקק במפורש כי על רשות מקומית המעוניינת להפחית משיעורי הארנונה אותם היא גובה, לקבל תחילה אישור מהשרים המוסמכים לכך" (ההדגשה שלי – מ' נ'). בית המשפט אף מפנה להוראות חקיקת ההקפאה הרלוונטית לתקופה של תחילת שנות ה-90. מההפנייה לעניין אולמי מצפור אני סבורה כי ניתן ללמוד שגם בעניין גלבר הבין בית המשפט העליון את ההלכה באולמי מצפור באופן שרק החל מתחילת שנות התשעים חלה חובת אישור השרים גם על הפחתה.

34. לא מצאתי בראיה הנוספת שהגישה המשיבה, תגובות של הפרקליטות מטעם השרים ל-2 בג"צים שונים, שיש בה כדי לשנות מהאמור בעניין יהוד כפי שהובא לעיל. התגובות עוסקות בתקופות מאוחרות לתקופה שבעניינינו וממילא - לחקיקת ההקפאה המאוחרת מזו הרלוונטית לעניינינו. כך בג"צ 6994/12, עניינו עתירה כנגד שרי הפנים והאוצר לחייבם לקבוע במסגרת תקנה 10 בתקנות הסדרים במשק המדינה, (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, את המועד האחרון לקבלת החלטת השרים בבקשות של רשויות לאישור חריג לשינויים בצו הארנונה. והתגובה לבג"צ זה מתייחסת בעיקרה לתקנה 10 (שם, בסעיף 2). בג"צ 6474/10, עניינו בעתירת עיריית ראש"צ לחייב את השרים לאשר הפחתה בתעריפי הארנונה לשנת 2010.

התגובה לבג"צ זה מתייחסת בעיקרה לחוק ההסדרים (שם, בסעיף 10). על כן, אמירות שנאמרו בהתייחס לסמכות השרים לאשר הפחתה בתעריפים, נאמרו באופן כללי בלבד כסיכום הוראות ההקפאה הרלוונטיות לאותם מקרים מבלי להתייחס לתקופה מסוימת מתקופות חקיקת ההקפאה.

35. מהאמור עד כאן עולה לכאורה כי בשנת 1989 הייתה מותרת הפחתה של ארנונה ללא אישור השרים, ועל כן הפחתה כזו שנעשתה, היא כדין.

36. ולענייננו. צו הארנונה לשנת 1989 מתייחס לשנת הכספים המתחילה ביום 1.4.1989 (ר' העמוד הראשון בפתח לצו הארנונה בסעיף 1 – נספח 3 לתגובת המשיבה). [חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה\)](#), התשמ"ט-1989 (להלן: "חוק ההסדרים 1989") קבע תחת הפרק שכותרתו "ארנונה כללית" בין היתר כך:

"20. סייג להעלאת ארנונה כללית

(א) לא תגבה רשות מקומית בשל נכס ארנונה כללית לשנת הכספים לשנת 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 הוצאות 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 להתיר לרשות מקומית העלאת ארנונה, או שינוי הנחה או תנאי תשלום או תוצאות של אי-תשלום במועד שלא כמותר לפי סעיף קטן (ב) (ס"ח 1273 מיום 7.4.1989 (ההדגשה שלי – מ' נ')).

נוסח זה דומה במהותו לנוסח חוק ההסדרים לשנת 1987 נושא הדיון בעניין גלבר (בפסקה 13).

מסעיפים קטנים (א) ו-(ג) [בסעיף 20](#) הנ"ל עולה כי המחוקק אסר להעלות באותה תקופה את תעריפי הארנונה ללא אישור השרים.

אשר [לסעיף 20\(ב\)](#) - בעניין גלבר נקבע כי: "מעיון בסיפא של סעיף 14(ב) [שנוסחו זהה לסיפא של סעיף 20\(ב\) בענייננו – מ' נ'](#) עולה אפוא בבירור כי תכליתו של הסעיף היא הגנה על החייבים בארנונה, ולא מניעת הטבה עימם. משכך, ומבלי לחוות דעה בעניין, גם אם ניתן היה לראות בתיקון שערכה הרשות בנוסח הפטור בצו הארנונה שלה בשנת 1987 כנכנס לגדרי המונח 'הנחה כללית' המצוי בסעיף 14(ב), עדיין ניתן היה להכשירו מכיוון שנעשה לטובת החייבים בארנונה". משמע, [סעיף 20\(ב\)](#) מתיר למעשה שינוי הנחות מארנונה במקרים בהם השינוי נעשה לטובת הנישומים, היינו כשמדובר בהפחתת הארנונה. כך שאישור השרים לשינוי הנחות (כאמור

[בסעיף 20\(ג\)](#) נדרש במקרים בהם השינוי בהנחות אינו לטובת הנישומים, היינו כשמדובר בהעלאת הארנונה.

נראה כי נוכח הוראת חוק ההסדרים 1989 וההלכה בפרשת גלבר הרי שההחלטה בצו הארנונה לשנת 1989 הייתה מותרת ללא אישור השרים שעל כן ההחלטה נקבעה לכאורה בצו הארנונה, כדין.

37. מעבר לנדרש אציין כי ההחלטה בצו הארנונה לשנת 1989 תאמה את ההחלטה שהייתה קיימת כבר בצו הארנונה לשנת 1985 בהתייחס לשטח בנייני מגורים. בשים לב לכך שצו הארנונה לשנת 1989 הוא הצו הראשון מאז 1985 שקבע הגדרה לשטח בניינים שאינם למגורים, אין זה בלתי סביר שהגדרה זו תהיה חופפת להגדרה שהייתה קיימת בצווים הקודמים ביחס לשטח בנייני מגורים.

38. המשיבה טענה כי טענת המבקש שצו הארנונה לשנת 1989 קבע את ההחלטה כדין, היא הרחבת חזית. שכן בבקשת האישור נטען לטענתה כי השינויים בצו הארנונה של שנת 1989 כמו גם 1990 היו טעונים אישור השרים.

אינני מקבלת טענה זו. נכון שהדגש בבקשת האישור הוא על שינוי שיטת המדידה ב-1990 ולא על חוקיות צו הארנונה לשנת 1989. ואולם ברור מבקשת האישור שהמבקש סבור כי צו הארנונה לשנת 1989 נקבע כדין. נוכח טענות המשיבה בתגובתה, שהצו הקובע הוא הצו לשנת 1986 נאלץ המבקש לטעון לעניין חוקיות צו הארנונה לשנת 1989. אינני מקבלת את טענות המשיבה באשר ללשון הרבים שנקט המבקש בסעיף 3.19 בבקשת האישור, שכן ברור מהקשר הדברים מסעיף 3.11 והלאה בבקשת האישור, כי אין טענה שנדרש אישור השרים לצו הארנונה לשנת 1989 שקבע את ההחלטה.

זאת ועוד. גם המשיבה, בתגובתה לבקשת האישור, מפרטת את טענות המבקש ומציינת כי **"לטענת המבקש, צו הארנונה העירוני של העירייה אינו חוקי, לטענתו, צו הארנונה העירוני לשנת 1989 קבע לראשונה את שיטת המדידה לנכס עסקי, המחריגה מתוכה חדרי מדרגות וחשמל; בצו הארנונה העירוני לשנת 1990 שונתה שיטת המדידה לנכס עסקי ביחס לצו הארנונה לשנת 1989, באופן שהושמטה ממנו ההחלטה של חדרי מדרגות וחשמל, מבלי שנתקבל אישור שרי האוצר והפנים לשינוי"** (ראו סעיף 6 בתגובת המשיבה). על כן ברור כי גם המשיבה הבינה את בקשת האישור כתוקפת את צו הארנונה לשנת 1990 לעומת הצו מ-1989.

39. משהגעתי למסקנה כי ההחלטה בצו הארנונה לשנת 1989 נקבעה לכאורה כדין יש לבחון אם ביטול ההחלטה בצו הארנונה לשנת 1990 נעשה כדין.

ביטול ההחרגה בצו הארנונה לשנת 1990

40. כאמור לעיל, הגדרת השטח לעסקים בצו הארנונה לשנת 1990 השתנתה לעומת זו שהייתה קיימת בצו הארנונה לשנת 1989, בין היתר, באופן שהחרגת רכיבי השטח של חדרי מדרגות וחשמל הוסרה מההגדרה כך שרכיבים אלו נכללו בשטח המחויב בארנונה.

41. **חוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990)**, התש"ן-1990, הוא הוראת חקיקת ההקפאה הרלוונטית לתקופת הצו לשנת 1990, קבע **בסעיף 1** כך (להלן: "חקיקת ההקפאה לשנת 1990"):

"1. העלאת ארנונה

(א) 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.

(ב) לשנת הכספים 1990 לא תשנה רשות מקומית הנחות כלליות מארנונה ותנאי תשלומה, לרבות התוצאות של אי-תשלום במועד, לעומת אלה שנקבעו כדין לשנת הכספים 1987, אלא לטובת החייבים בארנונה.

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

(ד) רשות מקומית לא תטיל לשנת הכספים 1990 ארנונה כללית על סוגי נכסים או על סוגי שימושים בנכסים שעליהם לא הטילה ארנונה לשנת הכספים 1989, אלא באישור מאת שר הפנים ושר האוצר או מי שהם הסמיכו לכך.

(ה) מי ששר האוצר ושר הפנים הסמיכו לכך יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על כל היתר לפי סעיף קטן (ג) ועל כל אישור לפי סעיף קטן (ד) תוך שלושים ימים מיום שניתנו". (ס"ח 1309 מיום 7.3.199) (להלן: "חוק הארנונה לשנת 1990").

42. רוטבוץ ווקנין בספרם הנ"ל מציינים לעניין סעיף קטן (ד) כך:

"סעיפים קטנים 1(א)-1(ג) לחוק דומים בנוסחם לדיני ההקפאה שנחקקו בשנים 1986-1989.

סעיף קטן 1(ד) הרחיב, לכאורה, את תחולת ההקפאה... הוראה זו באה לכאורה למנוע התחכמות מצד רשויות מקומיות, שניסו לעקוף את דיני ההקפאה על ידי שינוי הגדרות ושימושים של נכסים. אמרנו לכאורה, שכן גם ללא הוראה מפורשת זו, לא היה מקום להעלות את הארנונה בעקיפין באמצעות שינוי הגדרות, והמחוקק ביקש בהוראה זו למנוע ניסיונות אלה מצד הרשויות המקומיות או צורך להתמודד עמם בעזרת מערכת המשפט" (שם, בעמ' 450).

43. ביטול החרגת חדרי מדרגות וחשמל משמעו שצו הארנונה לשנת 1990 מטיל ארנונה בגין רכיבי שטח שלא הוטלה בגינם ארנונה בשנת 1989 והוא מהווה "העלאת ארנונה". יפים לעניין זה הדברים שנקבעו בעניין קופלביץ:

"ככלל, רשות מקומית יכולה להעלות את סכום גביית הארנונה בשתי דרכים. הדרך הראשונה היא העלאת תעריף הארנונה באופן ישיר. הדרך השנייה היא העלאת התעריף באופן עקיף, קרי שינוי שיטת מדידת שטח הנכסים, שינוי סיווגי ארנונה, יצירת סיווג חדש, שינוי קריטריונים וכיוצא באלה (ראו למשל: בר"מ 1966/06 המשביר הישן בע"מ (בפירוק) נ' עיריית כרמיאל, פס' 5 לפסק הדין והאסמכתאות שם (17.2.2008))" (שם, בפסקה 7). (ההדגשות שלי – מ'נ').

באותו עניין טענה הרשות המקומית כי חקיקת ההקפאה בשנים 1986-1992 אסרה רק על העלאת ארנונה באופן ישיר. על כן לטענתה לא הגבילה חקיקת ההקפאה הנ"ל את שינוי שיטת חישוב גודל הנכס ורק בשנת 1992 עם חקיקת חוק ההסדרים הוטלה מגבלה על שינוי שיטת החישוב. על כן נטען שם כי יש לבדוק את הצו שבנדון לצו לשנת 1992 ולא לצו לשנת 1986. (שם, בפסקאות 5 ו-10).

וכך קבע בית המשפט בבחנו את טענת הרשות המקומית (היא המועצה): **"אם נקבל את פרשנותה של המועצה, לפיה עד שנת 1992 היו הרשויות מוגבלות בהעלאת התעריף באופן ישיר בלבד ולא באופן עקיף, אזי תסוכל מטרתם של דיני ההקפאה. שכן, לפי פרשנות זו, בשנים 1986-1992 יכלו הרשויות המקומיות להעלות את תעריף הארנונה באופן עקיף, ובכך לעקוף את דיני ההקפאה. בית משפט זה קבע בעבר כי יש לפרש את דיני ההקפאה באופן שאוסר על העלאת תעריפי הארנונה באופן עקיף, וזאת החל מראשיתם של דיני ההקפאה בשנת 1985" (שם, בפסקה 12). בית המשפט העליון הגיע למסקנה כי הצו לשנת 1986 הוא ה"צו המוקפא".**

44. על פי חקיקת ההקפאה לשנת 1990, לשם העלאת נדרש אישור של השרים. אין טענה כי התקבל אישור כזה שכן המשיבה טענה שלא נזקקה לאישור השרים בשל כך שמדובר בהטלת ארנונה לראשונה.

45. בעניין יהוד סיכם בית המשפט וקבע כי: **"צו הארנונה משנת 1985 הטיל חיוב בארנונה בגין שטחים משותפים בבניינים שאינם משמשים למגורים. עוד נמצא כי בין השנים 1986 ל-1990 לא נחקק צו ארנונה שפטר כדין מחיוב בגין שטחים אלה. התוצאה הנובעת מכך היא שהחיוב שהוטל על המשיבה בגין שטחים משותפים - הוטל כדין". (שם, בפסקה 9). בענייננו כאמור בין השנים 1986 ל-1990 כן נחקק צו ארנונה שפטר כדין מחיוב בגין שטחי חדרי מדרגות וחשמל. משמע שהחיוב שהוטל בגין שטחים אלו הוטל לכאורה שלא כדין.**

46. טענות המשיבה לפיהן צווי הארנונה לשנים 2010-2012 מהווים הבהרה או תיקון טעות חישוב בהתייחס לצו הארנונה לשנת 1986 דינן להידחות. אכן צו הארנונה לשנת 1986 הוא הצו המוקפא המשמש כנקודת המוצא לבחינת חוקיות צווי הארנונה כפי שנקבע בעניין קופלביץ. אלא שלאחר צו זה הותקן צו הארנונה לשנת 1989 אשר החריג מפורשות את החיוב בגין חדרי מדרגות וחשמל לבניינים שאינם משמשים למגורים. נוכח מסקנתי כי החרגה זו נעשתה לכאורה כדין וכי ביטול החרגה זו בצו הארנונה לשנת 1990 נעשה לכאורה שלא כדין, הרי שאין רלוונטיות לבחינת צווי הארנונה לשנים 2010-2012 ביחס לצו לשנת 1986 בהתעלם מההחרגה שבצו לשנת 1989. ברי כי ביחס לצו לשנת 1989 החיובים בגין שטחי חדרי מדרגות וחשמל אינם תיקון טעות או הבהרה אלא ביטול החרגה מפורשת.

47. תנאי נוסף הנדרש לאישור התובענה כייצוגית הוא זה [שבסעיף 8\(א\)\(2\) בחוק תובענות ייצוגיות](#) ולפיו "תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין". אני סבורה כי תנאי זה מתקיים שכן עניין לנו בשאלה משפטית של פרשנות הדין בעלת השלכה על עניינם של כל הנישומים בתחומה של המשיבה המחזיקים בבניינים המשמשים לעסקים. ככל שתתקבל התובענה הייצוגית יהיו זכאים נישומים אלו להשבה בגין גביית היתר.

48. אני סבורה גם שמתקיימים התנאים [שבסעיפים 8\(א\)\(3\) ו-8\(א\)\(4\) בחוק תובענות ייצוגיות](#) ולפיהם "קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בדרך הולמת" וכי "...ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בתום לב". שכן לא הוכח שהמבקש או בא כוחו אינם מייצגים את הקבוצה או מנהלים את ההליך בדרך שאינה הולמת או בחוסר תום לב.

49. אתייחס להלן לטענות נוספות שטענה המשיבה –

התיישנות - לטענת המשיבה עילת התקיפה של הצווים לשנים 1989 ו-1990 נולדה מיד עם חקיקתם. התובענה אינה למתן פסק דין הצהרתי לגבי הצווים. עסקינן בתובענה ייצוגית מנהלית להשבה כספים שנגבו ביתר בשנים 2010-2012 על כן, תביעה זו לשנים אלה לא התיישנה. הצורך בבחינת חוקיותם של הצווים לשנים 1989 ו-1990 וכן בבחינת הוראות הצו לשנת 1986 מתחייבים נוכח חקיקת ההקפאה אשר "הקפאה" את תעריפי הארנונה שהיו בתוקף בשנת 1986 ואשר מחייבים לבדוק את "שרשור" הצווים לאורך השנים. כמו כן, המשיבה החלה לחייב בגין השטחים רק ב-2006 שעל כן לכאורה רק משנה זו נולדה עילת ההשבה, ומועד ההתיישנות טרם חלף בעת הגשת התובענה.

שיהוי - לטענת המשיבה טענות המבקש כנגד צווי הארנונה לשנים 1989 ו-1990 או לשנים 2006-2012 לוקות בשיהוי ניכר.

ברע"א 6590/05 עיריית אשדוד נ' שמעון צרפתי בע"מ (19.9.05) (להלן: "עניין אשדוד") התייחס בית המשפט העליון (בדן יחיד – הנשיא גרוניס) לתביעת השבה בבית המשפט לעניינים מינהליים מכוח [התוספת השלישית בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים](#), התש"ס-2000 (להלן: "התוספת השלישית"). בית המשפט מתייחס לתובענה לפיצויים שעילתה במכרז ומציין כי "זה המקרה היחיד בו בית המשפט לעניינים מינהליים הוסמך, לעת הזו, לדון בהליך נגד רשות מינהלית כאשר הסעד הנתבע בו הינו סעד כספי" (שם, בפסקה 3) (ההדגשה שלי – מ' נ'). כידוע, כיום כוללת [התוספת השלישית](#) גם "תביעה כאמור בסעיף 5(ב)(2) [לחוק תובענות ייצוגיות](#), התשס"ו-2006", היא התובענה שבענייננו. על כן הדברים שנאמרו בעניין אשדוד כפי שיפורטו להלן יפים גם לענייננו. בעניין אשדוד עמד בית המשפט העליון על כך שעל תובענה הנכללת [בתוספת השלישית](#) חלים הכללים הדיוניים שנקבעו [בתקנות סדר הדין האזרחי](#), התשמ"ד-1984, להבדיל מאלו שנקבעו [בתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים \(סדרי דין\)](#), התשס"א-2000 (להלן: "התקנות"). כדוגמה מביא בית המשפט את נושא השיהוי ומפרט מדוע הוראת [תקנה 3\(ב\)](#) בתקנות, הקובעת כי יש להגיש עתירה בלא שיהוי ולא יאוחר מ-45 מפרסום ההחלטה, אינה יכולה לחול על תביעת השבה שבתוספת השלישית ומסכם כי "...אין לקבל שבדרך לא דרך שונו הכללים הנוהגים לגבי הגשתן של תביעות השבה המופנות נגד רשויות ציבוריות, שחוק בתי משפט לעניינים מינהליים חל לגביהן" (שם, בפסקה 4).

לעניין טענת שיהוי בהליך אזרחי ובפרט בתביעת השבה נגד רשות נפסק ברע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית (20.8.09) (שאמנם מצוי בשלב של דיון נוסף ברע"א 7398/09 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית):

"ענייננו בתביעה אזרחית: 'במקרה רגיל ובהעדר הסדר מיוחד, רשאי [התובע] להגיש תביעה להשבה תוך תקופת ההתיישנות' ותביעת השבה אינה כפופה לדיון השיהוי המינהלי (רע"א 6590/05 עיריית אשדוד נ' שמעון צרפתי בע"מ, פסקה 4 להחלטתו של השופט גרוניס (לא פורסם, 19.9.2005) (להלן – עניין צרפתי)). על ההבחנה בין השיהוי המינהלי לשיהוי האזרחי, והגישה לפיה טענת שיהוי אזרחי תתקבל רק לעיתים נדירות עמדה השופטת פרוקצ'יה:

...

לפיכך נפסק, ביחס לתביעת השבה, כי 'טענת שיהוי אין בה, כשהיא לעצמה, כדי להוות הגנה בפני תביעת השבה... אם כך על דרך הכלל, לא-כל-שכן במקום שהמדובר הוא בהשבת כספים שנגבו על ידי רשות שלא כדין' (פרשת רשות העתיקות, פסקה 68; ראו גם פרידמן, כרך ב, 1198). לא חלוף הזמן כשלעצמו משמש יסוד לדחיית תביעה שהוגשה באיחור אלא העובדה כי עקב הזמן שחלף נפגעו אינטרסים ראויים להגנה והרשות שינתה מצבה לרעה (בג"ץ 7053/96 אמקור בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נג" (1) 1".

ברע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק (30.8.06) שם לא התקבלה טענת שיהוי בהקשר של צווי ארנונה שהתקבלו בחריגה מסמכות ונפסק:

"את טענת השיהוי אין בידינו לקבל. אמנם, אין מחלוקת על כך כי פנייתה הראשונה של המערערת אל העירייה נעשתה באמצע שנת 1998, זמן רב לאחר השנים

הרלוונטיות, 1994-1995. גביית תשלומי הארנונה משנת 1986 עד לשנת 1995 נעשתה בניגוד לחוק ובחריגה מסמכותה של העירייה, ומהווה פגיעה בשלטון החוק. 'שיהוי אם חל בהגשת העתירה כנגד הטלתה וגבייתה של הארנונה החורגת מסמכותה של הרשות אינו צריך לשמש שיקול לדחיית העתירה, בהעדר נסיבות מיוחדות במינן'. (בג"צ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית גת, פ"ד מב(1) 678, 685 (השופט נתניהו) (להלן – "עניין אסולין"); כן ראו בעניין שיקרצ'י, בפסקה 5 לפסק הדין). אמנם, אין בכל פגם במעשי הרשות כדי לפסול טענה בדבר שיהוי (ראו בדברי השופט – כתארו אז- ברק, בעניין אסולין, בעמ' 695-694; בג"צ 7053/96 אמקור בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נג(1) 193, 202-204 (השופט ביניש)).

ובע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ, פ"ד ס(4) 545, 594 (2006) נפסק כך:

"הלכה היא כי טענת שיהוי אין בה, כשהיא לעצמה, כדי להוות הגנה בפני תביעת השבה. ראו: פרידמן, 1198-1199. אם כך על דרך הכלל, לא-כל-שכן במקום שהמדובר הוא בהשבת כספים שנגבו על ידי רשות שלא כדין. וכפי שנאמר בפרשת אסולין, שם, 695: 'אין זה ראוי לאפשר לרשות שלטונית לגבות מס ללא הרשאה בחוק אך בשל טענת שיהוי'. (ר' גם בע"א 7156/10 חברת הירקון בע"מ נ' מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל, בפסקה 13 לפסק דינה של השופטת חיות (11.10.12)).

בבג"צ 1878/09 עו"ד ארז נ' שר האוצר (13.7.11) (להלן: "עניין ארז") נתחה השופטת פרוקצ'יה את טענת השיהוי במשפט הציבורי הנטענת נגד עותר המבקש סעד כנגד רשות מנהלית, וקבעה כי יש לבחון בעניין זה שלושה יסודות:

"השיהוי הסובייקטיבי, השיהוי האובייקטיבי, והפגיעה הצפויה בשלטון החוק אם טענת השיהוי תקבל. היסוד הראשון מתמקד בבחינת התנהגות העותר, ובשאלה האם התנהגותו מצביעה על ויתור משתמע על זכותו לפנות לערכאות. היסוד השני עניינו בשינוי המצב בשטח ובפגיעה באינטרסים של הרשות הציבורית או של צדדים שלישיים עקב האיחור בהגשת העתירה. היסוד השלישי עניינו היקף הפסול הנילווה למעשה המינהלי נשוא העתירה, ועוצמת החשש מפני פגיעה בשלטון החוק אם העתירה תידחה מפאת שיהוי. השאלה אם עתירה תידחה על הסף עקב שיהוי תוכרע על יסוד איזון בין שלושת היסודות הללו, ומתן משקל יחסי לכל אחד מהם בנסיבות הענין הנתון, ובמיוחד תוך קביעת היחס בין מידת הפגיעה באינטרסים של היחיד והציבור לבין מידת הפגיעה בחוק ובערכי שלטון החוק. 'פגיעה כזו נשקלת אף מעבר לעניינם של הצדדים הישירים לעתירה, מתוך מבט כללי ורחב בדבר הצורך להעמיד את מעשי המינהל במבחן הביקורת כדי להבטיח שמירה על החוק ותקינות הסדר הציבורי' (ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, פ"ד נז(5) 433, 449 (2003); עע"ם 7142/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה נ' החברה להגנת הטבע, פ"ד נו(3) 673 (2002); עע"ם 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, פסקאות 86-87 (לא פורסם, 7.12.2006)). עילת השיהוי מבקשת להשיג איזון בין תכליות שונות ומתנגשות, ובעיקרן – יציבות וודאות בהתנהלות השלטונית; הגנה על זכויותיו של הפרט; והגנה על אמון הציבור במינהל תקין (בג"ץ 2632/94 דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר החקלאות, פ"ד נ(2) 715, 742 (1996))" (הדגשות שלי- מ' נ').

אני סבורה כי דין טענת השיהוי בענייננו להידחות נוכח הפסיקה האמורה. בנוסף אציין כי נראה לי כי בענייננו מתקיימים שלושת היסודות עליהם עמד בית המשפט בעניין ארז.

אשר לשיהוי הסובייקטיבי, לכאורה חלפו יותר מעשרים שנה מאז הותקנו צווי הארנונה שבדין, בשנים 1989 ו-1990. ואולם חיוב חדרי המדרגות והחשמל החל בפועל רק בשנת 2006 ורק מאז מתבצעת הגבייה שאינה כדין על פי הטענה. על כן אין מדובר בשיהוי ארוך במיוחד שיש בו להצביע על ויתור על הזכות לפנות לערכאות.

אשר לפגיעה באינטרסים של הרשות הציבורית – מדובר בענייננו בתובענה ייצוגית. במסגרת [חוק תובענות ייצוגיות](#) נתן המחוקק לרשות אמצעי הגנה חריגים ומיוחדים להגנה על האינטרסים שלה. לרשות נתונה הזכות לחדול מהגבייה שלא כדין בתוך תקופה נתונה בחוק ([סעיף 9 בחוק תובענות ייצוגיות](#)) וכך להביא למניעת אישורה של התובענה הייצוגית. כמו כן אפילו בוחרת הרשות שלא לחדול, מוגבלת התובענה הייצוגית להשבה לתקופה מקוצרת בלבד של 24 חודשים ([סעיף 21 בחוק תובענות ייצוגיות](#)).

אשר להיקף הפסול הנלווה למעשה המנהלי, אני סבורה כי בשנת 1990 היה כבר ברור לרשויות כי אין הן רשאיות להעלות תעריפי ארנונה ללא אישור השרים. על כן ביטול הפטור שניתן שנה קודם לכן היה לכאורה שלא כדין.

נראה לי על כן כי האיזון בין שלושת היסודות של השיהוי בענייננו יש בו להביא לדחיית הטענה.

חוסר סמכות עניינית או אי מיצוי הליכים – לטענת המשיבה, המבקש בחר לתקוף את צווי הארנונה בתקיפה עקיפה במקום לנקוט בדרך המלך של תקיפה ישירה באמצעות הגשת עתירה כנגד צווי הארנונה לשנים 1989, 1990 ו-2006. על כן יש לדחות את בקשת האישור על הסף. דין טענה זו להידחות. [חוק תובענות ייצוגיות](#) מאפשר באופן מפורש הגשתן של תביעות השבה כנגד רשויות שגבו מס שלא כדין. לשם הכרעה בשאלה אם ארנונה נגבתה כדין אגב תביעת ההשבה, נדרש בית המשפט לא פעם לדון בחוקיותם של חוקי עזר וצווי ארנונה שמכוחם נגבה המס (ראו למשל השופט גריל בת"מ (מח'חי') 19614-04-12 [פורברג נ' המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה](#), בפסקה 8.8.13) והשופט ד"ר בנימיני בבש"א (מח'ת"א) 30858/06 [פלדמן נ' איגוד ערים \(אזור דן\) \(ביוב\)](#), בפסקה 31 (30.8.2009).

בת"צ (מח'מרכז) 25773-04-12 [אנגל נ' עיריית פתח תקווה](#) (4.8.013) שם גם כן הייתה תובענה ייצוגית בגין גביית ארנונה שלא כדין ושם קבעתי:

"אינני מקבלת את טענת המשיבה כי הדרך הראויה היא דרך של עתירה מנהלית. [חוק תובענות ייצוגיות](#) נועד למטרות המנויות בסעיף 1 בחוק. עתירה מנהלית עלולה לעלות לעותר יחיד ממון רב, אף מקום שתוצאתה הכספית נמוכה מבחינתו. החוק מעודד הגשת תובענות ראויות בדרך של מתן גמול לתובע המייצג ושכר טרחה לבא כוחו, על מנת שתובענות ראויות יובאו לפתחו של בית המשפט. החוק מקים עילה נגד רשות להשבה בגין גבייה שלא כדין ואין מקום לחסום דרך זו בפני התובע הייצוגי."

סוף דבר

50. אני מאשרת את בקשת האישור.

המשיבה תשא בשכר טרחה לבא כוח המייצג בסכום של 30,000 ש"ח.

51. הקבוצה בשמה תנוהל התובענה הייצוגית היא - "כלל הנישומים המחזיקים בנכסים המשמשים לעסקים ומחויבים בארנונה גם עבור חדרי מדרגות ו/או חדרי חשמל, אשר שילמו למשיבה ארנונה בעשרים וארבע החודשים שקדמו להגשת התובענה, בגין אותם חדרי מדרגות ו/או חדרי חשמל, או בגין חלקם היחסי", כאמור בבקשת האישור, ועד למועד מתן החלטה זו המאשרת את בקשת האישור.

בהתאם [לסעיף 11\(א\) בחוק תובענות ייצוגיות](#), כל חבר קבוצה רשאי להודיע לבית המשפט בתוך 45 יום מיום פרסום החלטה זו על רצונו שלא להיכלל בקבוצה.

52. התובע המייצג הוא יניב דגמי, ובאות הכוח המייצגות הן עו"ד יעל דיין ועו"ד ענת מיוחס.

53. עילת התובענה היא השבת כספי ארנונה שנגבו ביתר, על פי [חוק עשיית עושר ולא במשפט](#).

השאלה המשותפת לחברי הקבוצה היא האם החיוב בארנונה בגין חדרי מדרגות וחשמל שבצווי הארנונה לשנים 2010-2012 הוא חיוב כדין.

54. הסעד הנתבע הוא השבת סכומי הארנונה ששולמו ביתר.

55. המשיבה תגיש כתב הגנה בתוך 45 יום.

56. הצדדים יפרסמו הודעה בדבר ההחלטה לאשר את התובענה, בהתאם [לסעיף 25\(א\)\(1\) בחוק תובענות ייצוגיות](#) ויכללו בה את האמור בפרק זה שכותרתו "סוף דבר". טיוטת ההודעה תועבר לאישור בית המשפט בתוך 30 יום ואזי יינתנו הוראות לעניין דרך הפרסום. המשיבה תישא בהוצאות הפרסום.

57. הצדדים ישלחו עותק מהחלטתי זו למנהל בית המשפט לשם רישומה בפנקס תובענות ייצוגיות.

58. המשיבה תגיש כתב הגנה לתובענה הייצוגית בתוך 45 יום.

59. ב"כ הצדדים ימציאו בתוך 30 יום מועדים מוסכמים לקדם משפט בחודשים מאי ויוני 2014 (בימים א', ב' ו-ה' בשבוע).

60. ת"פ ליום 5.1.14.

ניתנה היום, כ"א כסלו תשע"ד, 24
נובמבר 2013, בהעדר הצדדים.

מיכל נד"ב 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)