

### מעקב פסיקה

[עע"מ 9962/16 שחף טקס בע"מ נ' עיריית תל אביב - יפו \(פורסם בנבו, 04.10.18\), ערכאה: בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים, מפי הנשיאה אסתר חיות, השופט מני מזוז והשופט דוד מינץ<sup>1</sup>:](#)

תובענה זו עוסקת בערעורים שהוגשו על פסקי דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, מפי השופטת ד"ר אבניאלי מיום 06.12.16 [בת"צ 49117-07-13](#) ומיום 12.12.2016 [בת"צ 23505-09-11](#). הערעורים הוגשו בעקבות דחייתן של הבקשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד עיריית תל אביב-יפו, אשר הוגשו בטענה שהעירייה חיובה את המבקשות בתשלום ארנונה על שטחי השירותים הקומתיים בבניין בו הן פועלות, בניגוד לדין. בית משפט קמא דחה את בקשות אישור התובענות הייצוגיות בטענה כי לפי הלכת אספיאדה<sup>2</sup>, יש לדחות את הבקשות, שכן הן עוסקות בשאלת סיווג הנכס הכלולה תחת המקרים הנמצאים בסמכות הגופים המנהליים (סעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976) (להלן: "חוק הערר")<sup>3</sup>, ואינן נמנות עם מקרים חריגים בעלי חשיבות ציבורית עקרונית מיוחדת המאפשרים בירור בבית המשפט.

בעניין זה, בית המשפט העליון דחה את ערעורי המבקשות. השאלה המרכזית בה עסק פסק הדין הייתה האם הבקשות לאישור התובענות נמנות עם המקרים החריגים המצדיקים תהליך בירור בבית המשפט, על אף שהמקרה מצוי בסמכות הגופים המנהליים, כאמור בסעיף 3 לחוק הערר, ונדרש על פיו להליך של השגה, ערר וערעור לבית המשפט לעניינים מנהליים.

המבקשות, אשר הגישו בקשות לאישור תובענות ייצוגיות בהן תבעו השבה בשמן ובשם קבוצת התובעים ששילמו ביתר לעירייה, הינן חברות המחזיקות נכסים בבניינים (שאינם משמשים למגורים) בעיר תל אביב-יפו. המחלוקת בין הצדדים עסקה בסיווג שטחי השירותים. המבקשות גרסו שלמרות פסיקת בית המשפט המחוזי בעניין שרגא<sup>4</sup>, העירייה המשיכה להתייחס לשטחים אלו כמוחזקים במשותף וגבתה תשלומים בגינם. לטענת המבקשות, למרות שהנושא שבמחלוקת נמנה על הנושאים המנויים בסעיף 3(א) לחוק הערר, לפי הלכת אספיאדה, תביעתן כלולה תחת המקרים החריגים המצדיקים אישור תובענה ייצוגית, וזאת ממספר סיבות: מדובר בסוגיה עקרונית המשותפת לנישומים רבים; סוגיה זו הוכרעה כבר פעמים רבות על ידי הגופים הסטטוטוריים; הצעדים בהליכים הסטטוטוריים (ההשגה והערר) לא יביאו להפסקת הגבייה הבלתי חוקית; נגרם למשלמי המיסים עיוות דין כתוצאה מהתנהלות העירייה; האינטרס הציבורי באכיפת הדין מהווה חלק ממטרותיו של חוק תובענות ייצוגיות; אין תמריץ כלכלי לאכיפה פרטית של הדין וזכאותם של חברי הקבוצה לפטור מארנונה בגין שטחים משותפים, בהתאם להוראת הפטור, הוכרה על ידי העירייה.

<sup>1</sup> דנמ 7108/18 שחף טקס בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (פורסם בנבו 21.10.18). הוגשה בקשה לדין נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון. על המשיבה, עיריית תל אביב יפו, היה להגיש את תגובתה עד התאריך 26.11.18.

<sup>2</sup> עעמ 6993/15 עיריית תל אביב יפו נ' אספיאדה בע"מ (פורסם בנבו 16.08.16). ביהמ"ש העליון פסק ברוב דעות, כי על דרך הכלל, לא ניתן לברר טענות הנוגעות לסיווג נכסים לצורכי ארנונה במתכונת של תובענה ייצוגית מחמת קיומו של מסלול סטטוטורי חלופי שנקבע בדין לצורך כך.

<sup>3</sup> חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976.

<sup>4</sup> עמנ (ת"א) 112/07 אליעד שרגא ושות' - משרד עורכי דין נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב יפו (פורסם בנבו 10.03.09). ביהמ"ש קיבל ערעור על חיוב המערער בארנונה בגין שטחי שירות. נקבע, בין היתר, כי העובדה שמבחינה סטטיסטית בשטחים אלו נעשה השימוש הרב ביותר על ידי עובדי המערער ומבקריו, אינה מעידה כי הוא המחזיק של אותם שטחים.

בנוסף, המבקשות טענו שמכיוון שהמקרה דן עוסק בשאלה עקרונית כללית הנוגעת לפרשנות ולא בשאלה "רגילה" הנוגעת לסיווג נכס לצרכי ארנונה, יש להן עילה אישית אשר לא נכללת בחוק הערר. כאמור, בית המשפט החליט שדין הערעורים להידחות. בית המשפט עמד על הטעמים העומדים בבסיסו של המתווה הסטטוטורי שבחוק הערר - עניינים עובדתיים וטכניים המצריכים בירור עובדתי נרחב; סדרי דין גמישים המאפשרים קיום הליך יעיל וזול; הקפדה על הליכי ההשגה הקבועים במתווה תפחית עומסים מבתי המשפט; והזכיר את קיומו של "פתח צר" המאפשר לבית המשפט לדון בעניינים שבאו לפניו אף מבלי שקדמו להם הליכים כמפורט במתווה ההשגה שבחוק הערר, במידה וקיימת חשיבות ציבורית עקרונית מיוחדת. בית המשפט ציין שהתנהלותה של העירייה בעייתית ואינה מתיישבת עם קביעת ביהמ"ש בעניין אספיאדה (בו הייתה צד), שכן למרות שחזקה עליה ליישם החלטות שנקבעו בפסקי דין מחייבים גם בעניינים של נישומים אחרים, היא לא פעלה בדרך זו. אף על פי כן, בית המשפט סבר שאין לראות בתביעה זו כסוגיה בעלת חשיבות ציבורית מיוחדת, ולכן אין להחריג את תביעות המשיבות מההליך הסטטוטורי. בית המשפט אף הוסיף שבשונה ממקרים אחרים, כגון עניין שמואל,<sup>5</sup> בהם ההחלטה הותרה, סוגיית חיובי הארנונה במקרה דנן לא מעוררת כל שאלה משפטית עקרונית, אלא מדובר בשאלה פרשנית עובדתית, שלא מצדיקה את התרת ההחלטה. בנוסף, בתגובה לנימוקי המבקשות בדבר ייחודיות הסוגיה אשר הופכת את המקרה ככזה המצדיק החלטה מההליך הסטטוטורי, בית המשפט קובע שטענות שהועלו, כגון העובדה שהסוגיה משותפת לנישומים רבים והיעדר תמריץ כלכלי לאכיפה פרטית של הדין, עומדות בליבת ההליך של כל תובענה ייצוגית, ואינן ייחודיות להליך זה.

בית המשפט אישר את הנימוק שניתן באספיאדה לכך שתובענה ייצוגית משמשת כאמצעי דיוני לתביעה משותפת עבור יחידים, שלכל אחד מהם ישנה זכות תביעה בבית המשפט במידה והיה בוחר לתבוע לבדו. אולם, בית המשפט הדגיש שבמידה ואדם יחיד היה בוחר להגיש תביעה מבלי שנקט בהליכים הקבועים בחוק הערר, ולא פעל בהתאם להליך הסטטוטורי – דין תביעתו להידחות. מסיבות אלו, אין לאפשר עקיפה של ההליך הסטטוטורי הקבוע בחוק הערר באמצעות הגשה של תובענה ייצוגית. בראיה נקודתית יותר, בענייננו (אולם נוכל להשליך גישה זאת גם על מקרים אחרים), למרות סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות (העוסק בסמכות ביהמ"ש להעניק סעדים שונים במקרים המתאימים ומסייע להתגבר על קשיים שמתעוררים עקב שונות בין חברי הקבוצה),<sup>6</sup> ישנו קושי בניהול תובענה ייצוגית בנושא שכן אמנם ישנו בסיס תביעה משותף לחברי הקבוצה הפוטנציאלית של התובענה הייצוגית, אך קיים שוני עובדתי המצריך בדיקה פרטנית לגבי כל אחד מן הנפגעים הפוטנציאליים.

בעניין אספיאדה, השופטת דפנה ברק ארז התייחסה לחשש הנגרם מאי הכרה באפשרות להגיש תובענה ייצוגית כנגד רשויות במקרים דומים. טענתה של השופטת ברק ארז הינה כי במקרים אלו, ייתכן שהרשות תנקוט במעין גישה של "הפרד ומשול", קרי תטפל בסוגיה הנקודתית שנדונה, אולם לא תיישם את העקרונות עליהם הורה בית המשפט גם בעניינים של נפגעים אחרים, כפי שנדרש מרשויות. חשש זה והבעייתיות בהגשת תובענות ייצוגיות כנגד רשויות בא לידי ביטוי גם בענייננו.

השופט מזוז ביטא גישה המבקשת לצמצם הליכים ייצוגיים נגד רשויות. בפסק דינו, השופט מזוז התייחס לתכלית המשותפת של התובענה הייצוגית וההליך המנהלי וקבע שכשהמחוקק קבע הליך מנהלי כהליך

<sup>5</sup> [עמ' 728/17 רחמים שמואל נ' עיריית רעננה \(פורסם בנוב' 04.02.18\)](#). בימ"ש פסק כי עלות התביעה האישיות של המערערים בתובענות הייצוגיות שהגישו נגד המשיבה, אינן מהעילות המנויות בסעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית); השאלה העומדת בבסיס התובענות הייצוגיות היא שאלה פרשנית-משפטית בעלת חשיבות ציבורית.

<sup>6</sup> [חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006](#)

המתאים, תכליתה של התובענה הייצוגית מתייתרת. השופט מזוז ציין שבתהליך החקיקה של חוק תובענות ייצוגיות היו התלבטויות לא מעטות האם להחיל את החוק על תובענות נגד רשויות ציבוריות מהטעמים הבאים: היותו של ההליך המנהלי זול ופשוט אשר אינו יוצר חסם להגשת תביעה כמו ההליך האזרחי; ההתנגשות מול אינטרסים ציבוריים אחרים; ההכרעה בהליכים נגד רשויות השלטון אמורה להיות בעלת תחולה כללית ולחול גם במקרים דומים. לבסוף, התקבלה פשרה והוגדרה גישת ביניים הקובעת תחולה מוגבלת של החוק על רשויות ציבוריות כך שתביעה כנגד רשות ציבורית תתאפשר בעיקר לעניין השבה של תשלום חובה שנגבה שלא כדין. משכך, הוא סבור שנדרשת גישה זהירה ומצמצמת בשאלות הנוגעות לתחולת ההליך הייצוגי על תביעות נגד רשויות ציבוריות.

גישה זו, העולה מענייננו, עולה גם מפסקי דין אחרים של בית המשפט העליון כגון פס"ד מנירב,<sup>7</sup> בו נפסקה הלכה לפיה תקופת ההשבה המרבית בה רשות יכולה להיות מחויבת בהשבה במסגרת תובענה ייצוגית היא 24 החודשים שקדמו להגשת בקשת אישור תובענה ייצוגית בלבד (ולא תכלול את התקופה לאחר הגשת בקשת האישור), ופס"ד מי הגליל,<sup>8</sup> בו הוחלט שבתובענה ייצוגית נגד רשות מנהלית יש להקדים פנייה לרשות, וכי בית המשפט יתחשב בהעדר פנייה בעת פסיקת גמול ושכ"ט. נוסף על כך, במאמר "הגנה ייצוגית וגבייה לא חוקית" של פרופ' קלמנט ופרופ' חמדני,<sup>9</sup> האחרונים עומדים על הקשיים והבעייתיות הנוגעים להגשת תובענות ייצוגיות כנגד רשויות להשבת תשלומים שנגבו שלא כדין, ועל רקע זה, הכותבים הציעו מנגנון דינוני עדיף לטיפול במקרים אלו – מנגנון "ההגנה הייצוגית", המעניק לנתבעים, מקבלי דרישת התשלום, את האפשרות לנהל את הליך ההגנה באופן קבוצתי.

---

<sup>7</sup> [עמ' 7741/15 עופר מנירב, רו"ח נ' מדינת ישראל - רשות המיסים \(פורסם בנבו 22.10.17\)](#). המערער הגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד רשות המיסים, בעילה של גביית תשלומים שלא כדין ממייצגי הנישומים (רואי חשבון, עורכי דין ויועצי מס) עבור התחברות ושימוש במערכת שירות עיבודים ממוכנים של רשות המיסים. הדיון נסב אודות הסוגיות הבאות: האם ניתן לכלול במסגרת סכום ההשבה שרשות המיסים נדרשת להשיב מכוח פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, הקובע כי תביעה נגד רשות להשבת סכומים תוגש רק מקום בו הרשות "גבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר", גם את ההנחות שנתנה המשיבה למייצגים, בתמורה לשימושם בשירותי מערכת שעי"מ והאם תקופת ההשבה בה חויבה רשות המיסים בבימ"ש קמא, תואמת לסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות. בית המשפט העליון אישר את הבקשה שהוגשה לקיום דיון נוסף בעניין, אשר עתיד להתקיים בחודש מאי ולעסוק בשאלת הפרשנות הראויה לסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות – [דנמ 8626/17 עופר מנירב, רו"ח נ' מדינת ישראל \(פורסם בנבו 20.03.18\)](#).

<sup>8</sup> [עמ' 2978/13 מי הגליל - תאגיד והביוב האזורי בע"מ נ' יוסף אחמד יונס \(פורסם בנבו 23.07.15\)](#). ערעור על פסק דין בו נדחתה בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד המערערת, מי הגליל - תאגיד והביוב האזורי בע"מ, בשל חדילתה, תוך פסיקת גמול ושכר טרחה למשיב ולבא כוחו. במוקד הערעור ניצבות סוגיות הפנייה המוקדמת בטרם הגשת תובענה ייצוגית ופסיקת גמול ושכר טרחה במקרה של חדילת הרשות. בעניין זה הוכרע כי ככלל, בתובענה ייצוגית נגד רשות מנהלית יש להקדים פנייה לרשות והעדר פניה תילקח בחשבון בעת פסיקת גמול ושכר טרחה. מקום בו נדחתה תובענה ייצוגית עקב חדילת הרשות, לביהמ"ש נתון שיקול דעת בעניין שיטת חישוב הגמול ושכר הטרחה והוא ראוי לפסוק ע"פ שיטת האחוזים.

<sup>9</sup> [אסף חמדני ואלון קלמנט, "הגנה ייצוגית וגבייה לא חוקית", משפטים לח 445 \(2008\)](#).