



בבית המשפט העליון

בר"מ 322/22

לפני: כבוד השופטת ע' ברון

המבקשת: עיריית נס ציונה

נגד

המשיבים: 1. רבי אריה
2. שני רבי רייצפלד
3. אייל יוסף

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי מרכז-
לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כבוד השופטת
מ' נד"ב) מיום 15.12.2021 ב-ת"צ 474-04-17; ב-ת"צ
7056-02-18; ב-ת"צ 5455-07-19; ב-ת"צ 63590-07-20
וב-ת"צ 32779-08-21

בשם המבקשת: עו"ד אשר אילוביץ'
בשם המשיבים: עו"ד מוטי גל

החלטה

1. במוקד הדיון ניצבת השאלה אם רשות רשאית לחזור בה מהודעת חדילה שנתנה.

המבקשת, עיריית נס ציונה, מסרה הודעת חדילה בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, שבה התחייבה לחדול מגביית ארנונה בגין שטחים משותפים בבנייני מגורים בתחומה (להלן: העירייה, הודעת החדילה או ההודעה, חוק תובענות ייצוגיות או החוק, בהתאמה). האם בנסיבות העניין העירייה הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה ולהטיל חיוב ארנונה בגין שטחים משותפים אלה? בית המשפט לעניינים מינהליים (ת"צ 474-04-17, השופטת מ' נד"ב), השיב בשלילה על שאלה זו, ומצא לאשר בהחלטה מיום 15.12.2021 בקשה לניהול תובענה ייצוגית שהגישו המשיבים נגד העירייה בגין גבייה שלא כדין (להלן: החלטת האישור ו-בקשת האישור, בהתאמה). מכאן בקשת רשות הערעור שהגישה העירייה על החלטת האישור.

2. בשנת 2011 הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד העירייה על ידי בני הזוג רחל ועודד חדר, בטענה כי העירייה גובה מהם ארנונה שלא כדין בגין שטחים משותפים למגורים (ת"צ (מחוזי מרכז) 11-02-54150-11 תד נ' עיריית נס ציונה, להלן: עניין חדר). בקשת האישור בעניין חדר קדמה ב-6 שנים לערך לבקשת האישור נושא החלטת האישור שלפניי, ובה נטען כי בצו הארנונה של העירייה לשנת 1986 נקבעה הגדרה צרה ומצומצמת ל-"שטח דירה", שאינה מאפשרת גביית ארנונה בגין החלק היחסי בשטחים המשותפים; וכי בצווי הארנונה לשנים 1990-1991 שונתה שלא כדין שיטת החישוב של שטח דירת המגורים החייב בארנונה, והתווספה הוראה לחיוב שטחים משותפים למגורים בארנונה. זאת בניגוד להוראות הדין המגבילות את סמכותה של הרשות המקומית לשנות סיווגי שטחים ושיטות חישוב שטח הנכס לצורך החיוב בארנונה (הגבלות אלו מוסדרות במערך סבוך של חוקים ותקנות, המכונה "דיני ההקפאה"; ראו מני רבים: עע"מ 9254/20 יצחקי נ' עיריית הוד השרון, פסקה 6 (14.12.2022), להלן: עניין יצחקי; עע"מ 7904/16 עיריית תל אביב יפו נ' חרחס, פסקאות 27-29 לחוות דעתו של השופט א' שהם (1.11.2018), להלן: עניין חרחס; עע"מ 1721/10 מועצה מקומית גני תקווה נ' קופלביץ, פסקאות 7-10 (9.8.2012), להלן: עניין קופלביץ).

במסגרת ההליך הייצוגי בעניין חדר, העירייה מסרה הודעת חדילה שאוזכרה לעיל, שבה הודיעה כי תחדל מגביית ארנונה בגין שטחים משותפים למגורים. בהודעת החדילה הבהירה העירייה כי צו הארנונה לשנת 1986 קבע הגדרות כלליות שאינן מחריגות במפורש שטחים משותפים בבנייני מגורים מחיוב בארנונה; וכי התיקונים המאוחרים שנחקקו בצווי הארנונה של העירייה נועדו להבהיר ולחדד כי גם בגין שטחים אלו חל חיוב. לצד זאת, צוין בהודעה כי "בדיקת מדיניות העירייה באשר לגביית ארנונה בגין השטחים המשותפים החל משנת 1986 ועד לשנת 2011, העלתה כי בתחילה העירייה אמנם חייבה שטחים משותפים בארנונה אם כי באופן לא עקבי" (סעיף 6 להודעת החדילה). לפיכך, ומאחר שבמשך השנים העירייה לא חייבה באופן עקבי בעלי דירות בבנייני מגורים בארנונה עבור החלק היחסי בשטחים המשותפים, הוחלט להודיע על חדילה מגביית ארנונה בגין שטחים אלה החל מחודש יולי 2011.

3. ביום 8.9.2011 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים (השופט מ' נד"ב) את הודעת החדילה בעניין חדר, משמצא כי הודעה זו חרגה מן "המועד הקובע" על פי החוק למסירת הודעת חדילה; וכי העירייה אף לא חדלה מהגביית שבשלה הוגשה הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, כמתחייב מהוראות סעיף 9 לחוק. על החלטה זו הגישה

העירייה בקשת רשות ערעור, שבה עמדה על הטענה שקיימת לה זכות להגיש הודעת חדילה. ביום 6.7.2014 קיים בית משפט זה (השופט ח' מלצר) דיון במעמד הצדדים שבעניין חדר, לצורך קבלת הבהרות נוספות מצד נציגי העירייה; ובסיומו של הדיון ניתן תוקף של החלטה להצהרות ולהסכמות הצדדים במסגרת הודעת החדילה, באופן שייתר את הדיון בבקשת האישור בעניין חדר, וההליך הוחזר לבית המשפט לעניינים מינהליים להכרעה בסוגיית הגמול ושכר הטרחה (בר"מ 6824/11 עיריית נס ציונה נ' חדד (6.7.2014), להלן: ההחלטה בבקשת רשות הערעור בעניין חדד). בהמשך לכך, ביום 25.11.2014 אמנם פסק בית המשפט לעניינים מינהליים גמול ושכר טרחה כפי שנתבקש – ובכך בא לידי סיום ההליך הייצוגי בעניין חדר, שבמסגרתו כאמור העירייה חדלה החל מחודש יולי 2011 מלחייב בעלי דירות בבנייני מגורים בארנונה בגין חלקם היחסי בשטחים המשותפים.

4. כחודש לאחר שהסתיים ההליך הייצוגי בעניין חדר, ביום 28.12.2014, ניתן פסק הדין ב-ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ (28.12.2014; להלן: עניין אי.בי.סי), שנדון בהרכב מורחב של חמישה שופטים, ושב הוכרה האפשרות הנתונה לרשויות מקומיות להעלאת טענת שיהוי בהליכים המכוונים לתקיפת פגמים משורשרים בצווי ארנונה. באותו מקרה, נדונה הוראה בצו ארנונה של עיריית תל אביב-יפו המטילה חיוב בגין שטחים משותפים בבית משותף, שתוקנה בחוסר סמכות לפני עשרות שנים. בית המשפט העליון (השופט ע' פוגלמן) עמד על מאפייניו הייחודיים של צו הארנונה, שנוסחו העדכני נסמך על נוסחם של צווי ארנונה קודמים; ועל כן משנפל פגם של אי חוקיות בצו של שנה נתונה, הוא "משורשר" לצווי הארנונה של השנים העוקבות, עד שהוא נטמע בצווי הארנונה של הרשות המקומית; ודבר קיומו מתגלה זמן רב לאחר מכן (שם, פסקה 31; עניין יצחקי, פסקה 6).

בפסק הדין בעניין אי.בי.סי נקבע כי פגמים משורשרים בצווי ארנונה, שהותקנו בתום לב לפני שנים רבות, מצויים במדרג חומרה נמוך יחסית; וכי האיזון בין הסתמכות הרשות המינהלית על חיובי צו הארנונה ובתוך כך הפגיעה הפוטנציאלית בקופה הציבורית, בתפקודה התקין של הרשות ובצדדים שלישיים ובין אינטרס ההגנה על שלטון החוק – מקים חזקה שניתנת לסתירה שלפיה יש להחיל את דיני השיהוי בהליכים מינהליים ואזרחיים שעניינם ב"פגם משורשר" שנפל בצו ארנונה; כלומר, במקרים שבהם לוקה צו הארנונה בפגם של אי חוקיות שמקורו בעבר הרחוק, ופגם זה שורשר ונטמע בצווי הארנונה. בנסיבות אלה נקבע כי אין להידרש לבירור גופה של המחלוקת, זאת בשל השיהוי האובייקטיבי הרב שדבק בה ומידת הפגיעה שתיגרם לאינטרס הציבורי

ולצדדים שלישיים. עם זאת הובהר כי כל מקרה ייבחן לגופו, לפי נסיבותיו הפרטניות ולפי טיבו וחומרתו של הפגם המשורשר. וכך סוכמו הדברים בעניין אי.בי.סי:

“האיזון בין השיקולים המתחרים שעליו עמדנו מקים חזקה שלפיה עתירה מינהלית המכוונת לפגם משורשר שנפל בצו ארנונה המוגשת בחלוף שבע שנים ממועד התקנתו של הצו הפגום לוקה בשיהוי אובייקטיבי המביא לדחיית העתירה. חזקה זו ניתנת לסתירה במקרים מתאימים. הלכה זו תחול הן ביחס לעתירות התוקפות בתקיפה ישירה צוים שנפלו בהם פגמים משורשרים, הן ביחס לתביעות אזוריות להשבה של סכומים שנגבו שלא כדין מחמת פגם משורשר” (שם, פסקה 50).

5. לנוכח ההלכה שנקבעה בעניין אי.בי.סי, החליטה העירייה לבחון מחדש את מדיניותה בדבר גביית ארנונה בגין השטחים המשותפים למגורים; וביום 1.6.2016 התקבלה במועצת העירייה החלטה לתקן את צו הארנונה על מנת שתוכל לחזור ולגבות ארנונה בגין שטחים אלה. בהמשך לכך, בחודש יולי 2016 פנתה העירייה לשר הפנים ולשר האוצר (להלן: השרים) בבקשה לאישור חריג לחיוב בארנונה לשנת 2017, בהתאם לתקנה 10 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס”ז-2007; שבה נתבקש בין השאר אישורם של השרים לחיוב בארנונה בגין שטחים משותפים בכנייני מגורים (להלן: הבקשה למתן אישור חריג). בבקשה צוין כי בעקבות בקשת האישור בעניין חדר והסיכונים המשפטיים הכרוכים בגבייה בחוסר סמכות, הודיעה העירייה על חדילה מחיוב השטחים המשותפים בכנייני מגורים בארנונה החל מיום 1.7.2011. אלא שבהינתן ההלכה המאוחרת שנקבעה בעניין אי.בי.סי, שלפיה אין מקום לתקוף פגמים נושנים שנפלו בצווי הארנונה וכן “לאור החוסר התקציבי המשמעותי שנוצר בשל הודעת החדילה כאמור” – התבקשו השרים לאשר חיוב בארנונה בגין השטחים המשותפים למגורים; כפי שלטענת העירייה נעשה בפועל עד להודעת החדילה. ואולם, בחודש דצמבר 2016 דחו השרים את הבקשה למתן אישור חריג לחיוב בארנונה (להלן: החלטת השרים).

חרף זאת, כשלושה חודשים לאחר החלטת השרים שדחתה את הבקשה למתן אישור חריג, בחודש מרץ 2017 החלה העירייה לחייב בארנונה את בעלי הדירות בכניינים משותפים, ובהם המשיבים בהליך דנן, בגין חלקם היחסי בשטחים המשותפים למגורים; ובהודעת החיוב שנשלחה צוין כי “בחשבון זה נכלל חיוב בגין שטחים משותפים בנכסים המשמשים למגורים, וזאת לאור הוראות צווי הארנונה של העירייה ולאור פסיקת בית המשפט העליון בנושא זה”. כמו כן, לצווי הארנונה של העירייה לשנים 2017-2020 התווספה הוראה חדשה בסעיף 2(ה)5 לצו הארנונה הקובעת כדלקמן:

”בתים משותפים למגורים בין הרשומים כך בלשכת רישום המקרקעין ובין שטרם נרשמו בלשכת רישום המקרקעין, יראו את הרכוש המשותף המקורה כחלק משטח כל דירה ודירה, באופן שלשטח כל דירה יתווסף חלק יחסי מן השטח המשותף המקורה בהתאם לגודלה”.

6. במצב דברים זה הוגשה בקשת האישור כהגדרתה לעיל. המשיבים שמחזיקים בדירות מגורים בתחום השיפוט של העירייה, טענו כי העירייה אינה מוסמכת להוסיף שטחי חיוב בארנונה. נטען כי הדבר מנוגד הן לדיני ההקפאה, שמגבילים את העירייה מלשנות את שיטת המדידה ולהוסיף שטחי חיוב בארנונה; הן להחלטת השרים שדחתה במפורש את הבקשה למתן אישור חריג; הן להודעת החדילה בנושא שהגישה העירייה בעניין TDP. המשיבים הוסיפו וטענו כי בענייננו לא חלה הלכת אי.בי.סי, שמתייחסת לפגמים היסטוריים שנפלו בצו הארנונה, אלא עסקינן בהחלטה שהתקבלה ללא סמכות בשנת 2017; וכי אין הצדקה להחיל הלכה זו בענייננו, משעה שהעירייה לא הסתמכה על כספי הגבייה בגין שטחים משותפים. זאת בהינתן שחדלה לגבותם בשנת 2011, כפי שהתחייבה בהודעת החדילה; ואף לפני כן הצהירה שלא נהגה לחייב בגינם באופן עקבי.

להשלמת התמונה, יצוין כי במועד הגשת בקשת האישור עמדה בתוקפה ההלכה שלפיה לא ניתן לכלול בקבוצה המיוצגת חברי קבוצה שעילת תביעתם נולדה לאחר מועד הגשת בקשת האישור (עע”מ 7741/15 רשות המיסים נ’ מנירב (22.10.2017)); ולנוכח המגבלה הקבועה בסעיף 21 לחוק שלפיה לא ניתן לחייב רשות מינהלית בהשבה לתקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה לאישור – המשיבים הגישו בין השנים 2018-2021 מספר בקשות אישור זהות ביחס לתקופות שלאחר הגשת בקשת האישור (ת”צ 7056-02-18; ת”צ 5455-07-19; ת”צ 63590-07-20; ו-ת”צ 32779-08-21, להלן: בקשות ההמשך). ואולם ב-דנ”מ 8626/17 מנירב נ’ רשות המיסים (11.11.2020) השתנתה ההלכה הפסוקה, ונקבע כי סעיף 21 לחוק אינו שולל מבית המשפט את שיקול הדעת להרחבת הקבוצה ביחס לתקופה שלאחר הגשת בקשת האישור (להלן: עניין מנירב); לפיכך אתיחס לבקשת האישור ולבקשות ההמשך שהוגשו בהליך כאחד.

העירייה מצידה טענה כי בעלי הדירות בבנייני מגורים משתמשים בשטחים המשותפים, ועל כן היא מוסמכת לחייב שטחים אלה בארנונה. לשיטתה, חלה על הרשות חובה מתמשכת להפעיל שיקול דעת בכל הקשור לגביית ארנונה; ובתוך כך לבחון החלטות שהיו סבירות במועד קבלתן אך עם שינוי המצב המשפטי נוצר צורך לשנותן. בהקשר זה, העירייה הבהירה כי ההלכה המשפטית החדשה שנקבעה בעניין אי.בי.סי,

שלפיה לא ניתן לתקוף פגמים משורשרים בצווי ארנונה, הצדיקה בחינה מחודשת של מדיניות הגבייה וחזרה מהודעת החדילה. הודגש כי הודעת החדילה הוגשה טרם שהלכת אי.בי.סי באה לעולם; ובהתאם לחוות דעת שניתנה לעירייה באותה עת, שלפיה קיימת עמימות משפטית ביחס לדינם של פגמים משורשרים שנפלו בצווי ארנונה, ומאחר שהעירייה לא נהגה לחייב באופן עקבי בגין השטחים המשותפים – התעורר חשש כי אי ודאות זו תפעל לרעתה. עוד הפנתה העירייה לפסיקה בעניין קופלביץ, שהכירה בסמכותה של הרשות לבצע שינויי הבהרה וניסוח בצו הארנונה. בהקשר זה צוין כי צו הארנונה לשנת 1986 כלל הגדרה רחבה ביחס לחיוב בארנונה בגין בנייני מגורים, שלא הוציאה מגדרה שטחים משותפים כלשהם, וכי צו הארנונה לשנת 1991 רק נועד להבהיר כי הגדרה רחבה זו כוללת גם חיוב בגין השטחים המשותפים; לפיכך תיקון הצו משנת 1991 הוא בגדר הבהרה בלבד שלא שינתה את שיטת החיוב בארנונה בניגוד לדיני ההקפאה. לנוכח האמור, נטען כי ענייננו חוסה תחת אותן נסיבות חריגות שנקבעו ב- בר"מ 6878/17 עיריית ראשון לציון נ' נחום (6.5.2020) (להלן: עניין נחום), ולפיהן תתאפשר חזרה מחדילה כאשר חלו שינויים בחקיקה או בהלכה הפסוקה שהכשירו את הגבייה נושא הודעת החדילה. אשר לבקשה למתן אישור חריג, העירייה טענה כי זו הוגשה לשרים מטעמי זהירות בלבד; והיא נדחתה מהטעם שלא נתונה לשרים סמכות לפרש את הוראות צווי הארנונה, ואין ללמוד מכך על עמדתם לגופו של עניין.

יצוין כי ביום 21.6.2019 הגישו הצדדים לבית המשפט לעניינים מינהליים בקשה לאישור הסדר פשרה לפי סעיף 18 לחוק תובענות ייצוגיות, שקובע שיטת חיוב מוסכמת בארנונה בגין השטחים המשותפים (להלן: הסכם הפשרה). היועץ המשפטי לממשלה הגיש את התנגדותו להסכם הפשרה, שבה טען בין השאר כי לא מתקיימות בענייננו נסיבות חריגות המצדיקות חזרה מהודעת החדילה; וכי הסדר הפשרה קובע שיטת חיוב שאינה תואמת את הוראות הדין. בהמשך לכך הודיעו המשיבים כי הם חוזרים בהם מהסדר הפשרה; ובית המשפט לעניינים מינהליים הורה על קיום דיון הוכחות, שלאחריו הגישו הצדדים סיכומים בכתב.

ההחלטה לאשר את ניהול התובענה כייצוגית

7. בית המשפט לעניינים מינהליים קיבל את בקשת האישור, ומצא כי קיימת אפשרות סבירה שהעירייה לא הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה, ולשוב ולגבות תשלום ארנונה בגין שטחים משותפים בבנייני מגורים. מסקנה זו נשענה בעיקרה על פסק הדין בעניין נחום שהכיר בקיומן של נסיבות מסוימות שבהן תוכל הרשות לחזור בה מהודעת חדילה. ואולם נקבע שנסיונות חריגות מעין אלו אינן מתקיימות לכאורה במקרה דנן – לא לפי פסק הדין בעניין קופלביץ שאליו הפנתה העירייה, אשר הבחין בין הבהרה

מותרת בצו הארנונה באופן שאינו משנה את שיטת החיוב לבין תיקון שהוא בגדר חידוש אסור על פי דיני ההקפאה; ולא לפי פסק הדין בעניין אי.בי.סי, שגם אליו הפנתה העירייה, שלפיו יש לדחות על הסף עתירות המכוונות לפגמים משורשרים בצווי ארנונה.

בהתייחס לפסק הדין בעניין קופלביץ, צוין כי לא נקבעה בגדרו הלכה חדשה אלא רק יושמה ההלכה הקיימת שלפיה דיני ההקפאה לא נועדו "להנציח טעויות" בצווי ארנונה. עוד נקבע, כי פסק דין זה ניתן כשנתיים לפני שניתנה ההחלטה בבקשת רשות הערעור בעניין TTP; ומכאן שהעירייה הייתה מודעת להלכה שנפסקה בגדרו, ולמרות זאת המשיכה לעמוד על זכותה בבית המשפט העליון למסור הודעת חדילה מגבייה. אשר לפסק הדין בעניין אי.בי.סי, נקבע כי אין הנדון דומה לראיה. בהקשר זה צוין כי לא רק שבמקרה דנן אין מדובר לכאורה בפגם משורשר, בשים לב לנוסחם השונה של צווי הארנונה שפורסמו במהלך השנים; אלא שטענה זו עומדת בניגוד לאמור בהודעת החדילה, שם העירייה הצהירה כי לא נקטה מדיניות חיוב עקבית בגין שטחים משותפים. עוד צוין, כי בשנים האחרונות העירייה לא חייבה בארנונה בגין השטחים המשותפים, ואין זאת אלא שלא הסתמכה על כספים אלה.

8. מעבר לנדרש, נדחתה הטענה כי העירייה פנתה לשרים בבקשה למתן אישור חריג מטעמי זהירות בלבד, ונקבע כי "התנהלות [העירייה] מעידה על כך שגם היא סברה כי אין לה הסמכות לשנות את צו הארנונה". בנסיבות אלה ובשים לב לכך שהבקשה למתן אישור חריג נדחתה בהחלטת השרים, נמצא כי אין מקום לקבל מצב של עשיית דין עצמי מצד העירייה, וכי התנהלותה בפרשה עולה כדי חוסר תום לב. לפיכך, בית המשפט לא מצא לנכון להוסיף ולדון בשאלת חוקיות חיובי הארנונה בגין השטחים המשותפים, אלמלא הודעת החדילה.

על רקע האמור, הגיע בית המשפט לעניינים מינהליים למסקנה כי קיימת אפשרות סבירה שייקבע כי העירייה לא הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה ולשוב ולגבות ארנונה בגין השטחים המשותפים; וכי מתקיימים כל יתר התנאים לאישור ניהול התובענה כייצוגית. משאלה פני הדברים, בקשת האישור התקבלה בעילת השבה מכח דיני עשיית עושר ולא במשפט ומכח חובת ההגינות ותום הלב; והקבוצה שבשמה אושר לנהל את התובענה הייצוגית הוגדרה כ-"כל נישום בתחום שיפוט עיריית נס ציונה אשר חויב בארנונה בגין שטחים משותפים בניגוד לדין, החל משנת 2017". מכאן בקשת רשות הערעור שהגישה העירייה על החלטת האישור.

יצוין, על מנת שהתמונה לא תימצא חסרה, כי במסגרת החלטתו אישר בית המשפט גם את בקשות ההמשך כהגדרתן לעיל, משעה שבעת מתן ההחלטה כבר ניתן פסק הדין שאוזכר בעניין מנירב, שבו נפסק כי לבית המשפט נתונה סמכות שבשיקול דעת להרחבת הקבוצה ביחס לתקופה שלאחר הגשת בקשת האישור.

טענות הצדדים

9. העירייה טוענת כי הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה שהוגשה בעניין חדר; זאת לאור החידוש בהלכה המשפטית בעניין אי.בי.סי, המציבה מחסום מפני העלאת טענות הנוגעות לפגמים משורשרים שנפלו בצווי הארנונה לפני שנים רבות, כפי שנטען שאירע בצווי הארנונה של העירייה במקרה דנן. לנוכח האמור, נטען כי העירייה מחויבת לבחון מחדש את החלטתה בדבר חדילה מגבייה בגין השטחים המשותפים; ומשמצאה כי טעתה בהפעלת שיקול הדעת, שומה היה עליה לפעול לתיקון הטעות ולחזור בה מהודעת החדילה. לפיכך, העירייה סבורה שבית המשפט לעניינים מינהליים שגה בקובעו שהלכת אי.בי.סי אינה רלבנטית לענייננו, ואינה מצדיקה דחיית בקשת האישור על הסף. צוין כי פסק הדין בעניין אי.בי.סי ניתן זמן קצר לאחר שאושרה הודעת החדילה; ולו היה ניתן במועד מוקדם יותר, אזי בית המשפט היה דוחה את הודעת החדילה בהיותה מנוגדת לאינטרס הציבור, והעירייה הייתה עומדת על ניהול ההליך הייצוגי בעניין חדר.

בהקשר זה העירייה מדגישה כי הודעת החדילה ניתנה בהמשך לחוות דעת שהובאה לפניה באותה עת, שלפיה העמימות המשפטית וחוסר האחידות בפסיקה בעניינם של פגמים משורשרים, שבגינם נטען כי נמנעה בזמנו מלחייב באופן עקבי בארנונה בגין שטחים אלה – מטים את הכף לטובת הימנעות ניהול ההליך והגשת הודעת חדילה. ואולם משעה ששונתה ההלכה המשפטית באופן שמכשיר את הגבייה, העירייה לשיטתה רשאית ואף חייבת לחדול בה מן החדילה; זאת בהתאם לחריגים שהוכרו בהלכה בעניין נחום. עוד נטען כי הודעת החדילה נמסרה לפני ההלכה שנפסקה בעניין קופלביץ, שהבחינה בין תיקון אסור להבהרה מותרת; וממנה נלמד כי התיקונים שבוצעו בצווי הארנונה של העירייה במהלך השנים נעשו כדין, ואך במטרה להבהיר כי השטחים המשותפים הם בני חיוב. לגופו של עניין, העירייה טוענת כי החיובים הוטלו כדין ובהתאם להוראות צווי הארנונה של העירייה ב-30 שנים האחרונות. לפיכך גבייתם היא חוקית, ובוודאי שאינה עומדת בניגוד לדיני ההקפאה.

כן טוענת העירייה טוענת כי הלכה חדשה כמוה כדין, ועל הרשות המקומית חלה חובה ליישמה בהתאם. בהמשך לכך צוין כי הבקשה למתן אישור חריג הוגשה לשרים

מטעמי זהירות בלבד, במטרה "ליתן גושפנקא חוקית" לחיוב השטחים המשותפים למגורים, על יסוד צווי ארנונה תקפים של העירייה מלפני עשרות שנים. בהקשר זה נטען כי הבקשה למתן אישור חריג נדחתה מטעמים פורמליים, בשל חוסר סמכותם של השרים לפרש את לשונם של צווי הארנונה, ומבלי שיהיה בכך כדי לכבול את ידיה של העירייה. לבסוף, העירייה טוענת כי עומדות לזכותה טענות הגנה שונות דוגמת "הגנת התקציב" הקבועה בסעיפים 8(ב) ו-20(ד)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, הגנת "הפטור מהשבה" הקבועה בסעיף 2 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979; חזקת התקינות המינהלית ודוקטרינת הבטלות היחסית המצדיקות אף הן את דחיית בקשת האישור.

10. המשיבים מנגד סומכים את ידיהם על החלטת האישור. לטענתם, העירייה בחרה מרצונה להגיש הודעת חדילה, על אף שסברה שלא נפלה טעות מלפניה בחייבה בארנונה בגין שטחים משותפים הקיימים בבנייני מגורים, שכן לדידה הדבר התאפשר בהינתן נוסח צווי הארנונה שלה. בניגוד לעמדת העירייה, המשיבים טוענים כי פסק הדין שניתן בעניין אי.בי.סי אינו בגדר הלכה משפטית חדשה שמצדיקה חזרה מהודעת חדילה. נטען כי בעניין זה נקבע כי יש לבחון כל מקרה לגופו, ובתוך כך לערוך איזון בין הערך של חוקיות המינהל ובין אינטרס ההסתמכות של הרשות כמייצגת את אינטרס הציבור. בהקשר זה צוין כי בעניין אי.בי.סי גבתה העירייה במשך שנים רבות ארנונה בגין השטחים המשותפים, והיא השתמשה בכספים שנגבו לרווחת התושבים. זאת בשונה ממצב הדברים במקרה דנן, שבו העירייה הצהירה בהודעת החדילה כי מדיניותה בדבר גביית ארנונה בגין שטחים משותפים לא הייתה עקבית, והיא החלה לגבות ארנונה בגין השטחים המשותפים רק בחודש מרץ 2017; ומשעשתה כן פגעה קשות דווקא באינטרס ההסתמכות של הקבוצה שלא להיות מחויבים בארנונה בגין שטחים אלה. על כן, נטען כי שינוי שיטת החיוב על דרך הוספת השטחים המשותפים מנוגד לדיני ההקפאה. המשיבים מוסיפים וטוענים כי פסק הדין בעניין אי.בי.סי לא הכשיר גביית ארנונה בלתי חוקית אלא רק הקים בנסיבות מתאימות מחסום דיוני המונע תביעות השבה מצד הרשות, בעוד הזכות המהותית נותרה בעינה.

כמו כן, נטען כי למעשה טענות העירייה אינן אלא טענה בדבר "טעות בכדאיות העסקה", וזו אינה מקימה עילה לביטול החוזה. לעמדת המשיבים הודעת החדילה מהווה מעין הסכם בין הרשות לחברי הקבוצה, שמגבש ציפייה שהשטחים המשותפים לא יחויבו בארנונה. זאת ועוד. המשיבים טוענים כי העירייה מתנהלת בחוסר תום לב; והיא אינה רשאית לעשות דין לעצמה ולהתנער באופן חד-צדדי מהודעת החדילה.

11. לאחר עיון בבקשת רשות הערעור ובתשובה לה, על נספחיהן, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להידחות.

במוקד המחלוקת ניצבת השאלה אם העירייה הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה מגביית ארנונה בגין השטחים המשותפים. זאת בהינתן ההלכה המשפטית החדשה שנקבעה בעניין אי.בי.סי, שבה הוכרה האפשרות הנתונה לרשות מקומית להעלות טענת שיהוי בתביעות השבה הנוגעות לקיומו של פגם משורשר בצווי ארנונה.

בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כי אף שבהתקיים תנאים מסוימים רשאית הרשות לחזור בה מהודעת חדילה, בענייננו לא הוכח ולו לכאורה קיומן של נסיבות חריגות שמצדיקות זאת; ועל כן קיימת אפשרות סבירה שייקבע כי העירייה לא הייתה רשאית לגבות ארנונה בגין השטחים המשותפים בבנייני מגורים. מסקנות אלה מקובלות עליי ולא מצאתי בטענות העירייה צידוק לשנות מהחלטת האישור. אבאר.

12. סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות קובע הסדר ייחודי המוקנה אך ורק לרשויות כהגדרתן בחוק, ומשמש להן "פתח מילוט" רחב בכל הליך ייצוגי שמוגש נגדן להשבת תשלומי חובה שגבו שלא כדין, בהתאם לפרט 11 לתוספת השנייה לחוק (דנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ, פסקאות 39-40 לחוות דעתה של הנשיאה א' חיות (17.12.2009), להלן: עניין יונס; עניין נחום, פסקה 2 לחוות דעתי, והאסמכתאות הרבות שם). להלן לשון הסעיף שמעגן את מנגנון החדילה:

9. (א) הוגשה בקשה לאישור בתביעה כמפורט בפרט 11 בתוספת השנייה (בחוק זה – תביעת השבה נגד רשות), לא ידון בה בית המשפט אלא לאחר שחלפה תקופה של 90 ימים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לאישור ובית המשפט רשאי להאריך תקופה זו מטעמים שיירשמו (בסעיף זה – המועד הקובע).

(ב) בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם הרשות הודיעה כי תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע.

(ג) ..."

בהתאם להוראות סעיף זה, לא יאשר בית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית שהוגשה נגד רשות מינהלית בעניין השבת גבייה בלתי חוקית, ככל שזו בחרה לתקן את דרכיה ולמסור בתוך פרק זמן קצוב של 90 ימים הודעת חדילה מגביית התשלום נושא בקשת האישור. לצד מנגנון החדילה, קובעת הוראת סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות כי ככל שאושרה תובענה ייצוגית להשבת תשלומי חובה, ניתן יהיה לפסוק לחברי הקבוצה סעד של השבה לתקופה של שנתיים בלבד ממועד הגשת בקשת האישור; וכאמור במקרים מתאימים הסעד עשוי לכלול חיוב בהשבה גם ביחס לתקופה שלאחר

הגשת בקשת האישור (עניין מנירב, פסקה 44 לפסק דינו של השופט נ' הנדל). כפי שכבר נפסק לא אחת, הוראות אלה מזכות את הרשות המינהלית בהגנה מיוחדת מפני חשיפה לסיכונים משפטיים וכלכליים הכרוכים בבירור הליך ייצוגי שעניינו בגביית תשלומי חובה שלא כדין. הן פרי של פשרה ואיזון בין האינטרס הציבורי בשמירה על תפקודה התקין ויציבות תקציבה של הרשות, הפועלת בשמו וכשלוcho של הציבור המתגורר בתחומה מקום שמדובר ברשות מקומית, ואשר פעולותיה נהנות מחזקת התקינות; ובין שמירה על עניינם של חברי הקבוצה והגנה על שלטון החוק מפני התנהלות לא תקינה של הרשות (וראו הוראות נוספות שנקבעו בחוק במטרה להגן ולצמצם את היקף הפגיעה ברשות: סעיפים 3(א), 8(ב)(1) ו-20(ד)(1) לחוק תובענות ייצוגיות; ראו גם מני רבים, בר"מ 2003/23 תאגיד מים וביוב טובב שפרעם בע"מ נ' עפיפי, פסקה 13 (18.4.2023); עניין מנירב, פסקה 22 לפסק דינו של השופט נ' הנדל; בג"ץ 2171/06 כהן נ' יור הכנסת, פסקה 38 (29.8.2011)).

13. מנגנון החדילה שבסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות מבקש להציב לפני הרשות המינהלית תמריץ הולם לבחון את מעשיה ולהביא לסיום מהיר ויעיל של הגבייה הבלתי חוקית, תוך התחייבות לאכיפת הדין מכאן ואילך; ובהתאם בית המשפט לא יאשר תביעת השבה נגד רשות כהליך ייצוגי והיא לא תחויב להשיב את כספי הגבייה הבלתי חוקית לחברי הקבוצה (עניין מנירב, פסקה 25 לפסק דינו של השופט נ' הנדל; עניין יונס, פסקאות 40-41 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות; רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' טיומקין, פסקה 25 (13.2.2011), להלן: עניין טיומקין).

בשל מאפייניו הייחודים של מנגנון החדילה, השולל מחברי הקבוצה את הזכות ליהנות מחלק מיתרונותיו של כלי התובענה הייצוגית, נקבע בפסקה כי "נקודת המוצא היא כי תנאי לדחיית בקשה לאישור תובענה ייצוגית מכוח סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות הוא שמדובר בחדילה קבועה, שאינה מותנית" (דברי השופט ד' מינץ בעניין נחום, פסקה 43; עניין אי.בי.סי, פסקה 34 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן). פרשנות אחרת שמאפשרת לרשות להטיל בשנית חיוב שנחזה כאסור, תאיין את התכליות הניצבות בבסיס חוק תובענות ייצוגיות, ותקים חשש לניצול לרעה של כלי דיוני זה, וליצירת תמריץ להפרה חוזרת ונשנית של הדין. על רקע האמור, וכפי שכבר ציינתי בעניין נחום, בנסיבות שבהן בוחרת הרשות לעשות שימוש במנגנון החדילה שומה עליה לשקול היטב את היתרונות והחסרונות הטמונים בהסדר זה, ובעיקר עליה ליתן את הדעת לכך שמדובר בהתחייבות סופית ומוגמרת מצד הרשות שלא לגבות תשלומים אלה בעתיד:

"מנגנון החדילה הקבוע בחוק תובענות ייצוגיות מקנה לרשות זכות שחובה בצידה. שומה על הרשות ליתן את הדעת עוד לפני הגשת הודעת חדילה, לכך שמדובר במהלך

סופי ובלתי מותנה – על כל הסיכונים הכרוכים בכך; ולהגיש הודעת חדילה בתום לב, תוך התחייבות להפסיק באופן מוחלט את הגבייה נושא בקשת האישור. פתיחת פתח לחזרה מהודעת חדילה מעודדת הפרה חוזרת ונשנית של הדין, פוגעת בחברי הקבוצה וכן באינטרס הציבורי המגולם בהגשת תובענות ייצוגיות ראויות, ומביאה להשחתת לריק של משאבי הרשות ובית המשפט. משכך, לא זו בלבד ש'חדילה מחדילה' מאיינת את התכליות שעומדות בבסיס מנגנון זה, היא אף חותרת תחת האפקטיביות של הכלי הייצוגי בכללותו" (שם, בפסקה 2).

בעניין נחום התעוררה השאלה אם הרשות המקומית הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה שהגישה בנושא שיטת ההצמדה למדד, בשל פסיקה חדשה שניתנה בבית המשפט לעניינים מינהליים. באותו מקרה נדחתה עמדתה של הרשות, ונקבע כי נקודת המוצא היא שחזרה מהודעת חדילה שאושרה בפסק דין חלוט במסגרת הליכים ייצוגיים תינתן במשורה ובגדר חריג שבחריג, "[ב]מקרים שבהם חל שינוי בדין הנוהג המכשיר את הגבייה נושא הודעת החדילה, בין באמצעות חקיקה חדשה בין בדרך של הלכה משפטית חדשה – וזאת במבט צופה פני עתיד בלבד" (דבריי בעניין נחום, פסקה 2 לפסק דיני; עניין נחום, פסקה 43 לפסק דינו של השופט ד' מינץ).

14. בעניינינו העירייה טוענת כי ההלכה המשפטית החדשה בעניין אי.בי.טי, מאפשרת לה לחזור בה מהודעת החדילה ולחדש את הגבייה בגין השטחים המשותפים. בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כי אין מקום ליישם את הלכת אי.בי.טי בנסיבות המתוארות במקרה דנן, וקביעה זו מקובלת עליו ממספר טעמים.

ראשית, עניין אי.בי.טי נסב על נסיבות שונות בעיקרן מאלו שבמקרה הנדון כאן; בפרט על העובדה שהרשות המקומית נהגה במשך עשרות שנים לחייב בארנונה את תושביה בהתבסס על צווים שהותקנו בחוסר סמכות, ולפיכך התעורר חשש לפגיעה בתפקוד וביציבות פעילותה. זאת בשל חובת ההשבה שעלולה להוביל לגירעון תקציבי בקופה הציבורית; ובשל הסתמכותה של הרשות על הכספים במסגרת תקציבה השנתי והקושי הכרוך בהגדלת שיעור הארנונה ושינוי שיטת החיוב לפי החקיקה הקיימת. במצב דברים זה, נקבע כי יש לשנות את נקודת האיזון באופן שמצדיק את דחיית התובענה על הסף מטעמי שיהוי אובייקטיבי (שם, פסקאות 34-41; עניין יצחקי, פסקה 18; עניין חרחס, פסקה 10 לפסק דינו של השופט נ' הנדל). לעומת זאת, במקרה דנן לא רק שהעירייה הצהירה בהודעת החדילה כי במהלך השנים היא לא הסתמכה על צווי הארנונה ולא נהגה לגבות בעקביות חיובי ארנונה בגין השטחים המשותפים למגורים אלא שלפי הצהרתה היא חדלה לחלוטין מגביית סכומים אלה כבר בשנת 2011; ואין זאת אלא שהעירייה לא הסתמכה על תשלומים אלה וממילא לא שינתה את מצבה לרעה, בניגוד

לנסיבות הטיפוסיות של פגם משורשר בצווי ארנונה כמתואר בעניין אי.בי.סי; ועל כן אין הנדון דומה לראיה.

שנית, בשונה מעניין אי.בי.סי, שבו הפגם של אי החוקיות נפל בצווי הארנונה לפני עשרות שנים, וחלוף הזמן הקים קושי ראייתי להוכיח ולהתחקות אחר טיבו ותכליתו (שם, פסקה 39) – בענייננו נטען כי בעת הזו דחו השרים את בקשת העירייה למתן אישור חריג לחיוב בארנונה בגין השטחים המשותפים, וחרף החלטת השרים בחרה העירייה לתקן את צו הארנונה ולהוסיף הוראה חדשה המאפשרת גבייה בגין השטחים המשותפים בבנייני מגורים. כך שגם אם נניח שלפני מסירת הודעת החדילה הייתה לסוגיית השיהוי וחלוף הזמן משמעות מבחינה התוצאה האופרטיבית (ובהינתן מדיניות הגבייה הלא עקבית של העירייה שצוינה לעיל, ספק אם כך), אין זה מצב הדברים לאחר מסירת הודעת החדילה בשנת 2011, וכאשר שינוי צו הארנונה נעשה בחלוף כשש שנים מאז – בשנת 2017. מעבר לכך, יש לתהות על דרך התנהלותה של העירייה במקרה דנן, אשר חזרה על דעת עצמה מהודעת החדילה ושינתה את צו הארנונה תוך עשיית דין עצמי, על אף שהבקשה שהגישה למתן אישור חריג נדחתה על ידי השרים.

שלישית, ובכך העיקר, בענייננו העירייה קיבלה החלטה עקרונית למסור הודעת חדילה מפני גביית ארנונה בגין שטחים משותפים בבנייני מגורים, בהתאם לסמכותה לעשות כן לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות; זאת לאחר ששקלה את מכלול ההיבטים התקציביים והסיכונים המשפטיים הכרוכים בכך, בהסתמך על חוות דעת משפטית שהובאה לפנייה באותה עת. יתרה מכך, העירייה עמדה באופן עקבי ונחרץ על הודעת החדילה שהגישה, הן בבית המשפט לעניינים מינהליים, הן בבית משפט זה. כפי שנקבע בעניין נחום, ועל דברים אלה ראוי לחזור, לא בנקל וכעניין שבשגרה יתאפשר לרשות המינהלית לחזור בה מהודעת חדילה שמסרה במסגרת הליך ייצוגי; זאת בהינתן המשקל הרב שיש לייחס לסופיותה של הודעת חדילה. במקרה דנן הודעת החדילה מבטאת הסכמה מודעת של ויתור מצד הרשות בדבר האפשרות לחייב בארנונה בגין השטחים המשותפים לבנייני מגורים, ופגיעה בציפיותיהם הסבירות של חברי הקבוצה על יסוד אותה הודעת חדילה, שלא להיות מחויבים בארנונה בגין שטחים אלה. כך במיוחד בשים לב לחובת תום הלב המוגברת וחובת ההגינות המוטלת על רשויות מקומיות (עניין נחום, פסקה 44; ע"א 6518/98 הוד אביב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(4) 28, 44 (2001)). אמנם ייתכנו נסיבות מתאימות המצדיקות ביטול הודעת חדילה, לנוכח מאפייניה הייחודיים של הרשות המינהלית ושל ההליך הייצוגי; אך על פניו בצדק נקבע כי נסיבות המקרה דנן אינן כאלה, ונדמה שיש טעם בטענת המשיבים כי טענות העירייה הן לכל היותר בגדר "טעות בכדאיות העסקה", שנבעה ממערך ניהול הסיכונים שערכה

באותה עת, ובהעדפתה את קניית הסיכון הגלום בניהול ההליך הייצוגי; וזו אינה מקימה על פניו טעם מבורר לביטול הודעת חדילה (ראו והשוו: ע"א 5858/19 פסגות קופות גמל ופנסיה בע"מ נ' אופיר, פסקאות 43-45 (5.7.2022)).

15. נוסף על כך, אינני סבורה כי בנסיבות העניין חל שינוי בדין הנוהג שהכשיר את הגבייה נושא הודעת החדילה באופן שמצדיק חזרה ממנה; וזאת גם אם נניח כי חלה בענייננו הלכת אי.בי.סי, שכן הלכה זו לא קבעה כי הגבייה כשלעצמה התבצעה כדין אלא רק הגבילה מבחינה דיונית את האפשרות להידרש לנושא. ברם, בשים לב ליתרונותיו של מנגנון החדילה ולתכליות הציבוריות שהוא נועד לשרת, נדמה כי אין זה המקרה ההולם שבו יתאפשר לרשות לחזור בה מהודעת החדילה. שכן על פני הדברים נראה שיש להתיר חזרה מחדילה רק באותם מקרים מובהקים שבהם "המצב המשפטי משתנה בעקבות פסיקה של בית משפט זה הקובעת כי הגבייה התבצעה כדין" (דברי השופט ד' מיניץ בעניין נחום, פסקה 43). מקובלת עליי אפוא קביעתו של בית המשפט כי בענייננו לא הוכח לכאורה קיומן של נסיבות חריגות שמצדיקות חזרה מהודעת חדילה; ובהתאם קיימת אפשרות סבירה שייקבע כי העירייה לא הייתה רשאית לגבות ארנונה בגין השטחים המשותפים למגורים. יותר מכך, דומה כי במקרה דנן נעשה ניצול לרעה של מנגנון החדילה, וכזאת לא ניתן. כך על אחת כמה וכמה משנתבקש אישור השרים לשינוי חיובי הארנונה והבקשה נדחתה.

סוף דבר

16. התוצאה היא שהבקשה לרשות ערעור נדחית. העירייה תישא בהוצאות המשיבים בסך כולל של 20,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ' בתמוז התשפ"ג (9.7.2023).

ש ו פ ת