



## **בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים**

עע"מ 5817/19

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופטת ע' ברון  
כבוד השופט ד' מינץ

המערערת: ד"ר מלצר בע"מ

נגד

המשיבה: עיריית ראשון לציון

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד  
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופטת מ'  
נד"ב) מיום 18.8.2019 ב-ת"צ 38381-11-17

תאריך הישיבה: כ"ד בחשוון התשפ"א (11.11.2020)

בשם המערערת: עו"ד חמי דורון; עו"ד אילן שפירא  
בשם המשיבה: עו"ד אשר אילוביץ'; עו"ד דניאל זרימאני

### **פסק-דין**

השופטת ע' ברון:

1. הערעור נסב על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופטת מ' נד"ב), שבו נדחתה בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד המשיבה, עיריית ראשון לציון, בגין חיוב רטרואקטיבי של נישומים בתשלומי ארנונה (ת"צ 38381-11-17, פסק דין מיום 18.8.2019).

רקע

2. המערערת, חברת ד"ר מלצר בע"מ, שוכרת מאז שנת 2004 נכס המצוי בתחום השיפוט של המשיבה, עיריית ראשון לציון, ומפעילה בו מרפאה וטרינרית (להלן: עיריית ראש"צ או העירייה, ו-המרפאה, בהתאמה). בשנת 2015 התקבלה אצל המערערת דרישת תשלום מאת העירייה, שבה נכתב כי "מבדיקה שערכה לאחרונה העירייה עולה, כי הושת עליכם חיוב ארנונה שגוי בגין הנכס המוחזק על ידך [...] מסריקה ומדידה זו התברר, כי במבנה אשר בחזקתכם נוספו שטחים בנויים עליהם לא דווח לעירייה". מכאן נדרשה המערערת

לשלם תוספת בסך 31,369 ש"ח בגין הארנונה לשנת 2015, ותוספת בסך 201,157 ש"ח בגין הארנונה לשנים 2008-2014; על סכומים אלה נוספו הפרשי ריבית והצמדה בסך 127,481 ש"ח, כך שחובה הכולל של המערערת לעיריית ראשל"צ הועמד על סך של 360,008 ש"ח.

כבר עתה יוזכר כי ככלל, החלטותיהן של רשויות מינהליות כפופות לחזקה פרשנית שלפיה הן אינן חלות למפרע. בהתאם לכך, בפסיקה הובהר כי רשויות מקומיות אינן מוסמכות להטיל חיוב ארנונה רטרואקטיבי, אלא בהינתן טעמים כבדי משקל הנעוצים בהתנהלותו של הנישום, וב"אשם" אפשרי שדבק בו. כך לדוגמה, במקרה שבו נישום פעל במרמה או הטעה את הרשות המקומית על מנת לחמוק מתשלום ארנונה – ישנה הצדקה לחייבו בתשלום רטרואקטיבי ביחס לתקופה שבה פעל שלא כדין (ראו: עע"מ 1280/10 מעונות מכבי נ' עיריית רמת גן, פסקה 7 (18.3.2012); עע"מ 6704/13 ועד מקומי תנובות נ' תוסף קומפאונדס בע"מ, פסקה 20 (8.7.2015), והאסמכתאות שם).

3. ובחזרה לענייננו. לאחר מספר פניות מוקדמות לעירייה, ביום 16.11.2017 הגישה המערערת בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד עיריית ראשל"צ (להלן: בקשת האישור). בבקשת האישור נטען כי עיריית ראשל"צ פועלת באופן פסול בכך שהיא מחייבת נישומים בתשלום ארנונה למפרע באופן גורף, על פי "שיטה" שבמסגרתה "ביום בהיר [העירייה] מחליטה לערוך בדיקה או מדידה חדשה של נכסים, ובכל מקום בו 'מתגלה' לה שהנישום מחזיק בשטח גדול מזה שרשום בספריה, היא מוציאה דרישה לחיוב רטרואקטיבי ל-7 שנים לאחר, מבלי לבדוק את המקרה באופן יסודי, מבלי לברר אם המחזיק הוא בעלים או שוכר, מבלי לברר (במקרה של תוספת בנייה) מי בנה את התוספת ומתי, ומבלי לבדוק בכל מקרה ומקרה אם יש הצדקה לחיוב רטרואקטיבי, ותוך שהיא מחייבת בריבית והפרשי הצמדה", לשון בקשת האישור.

המערערת טענה בבקשת האישור כי גביית ארנונה למפרע מנישומים בהסתמך על מדידת נכסים בלבד – ללא בדיקה פרטנית של כל מקרה לגופו – היא בגדר חיוב רטרואקטיבי שלא כדין. נוסף על כך נטען בבקשת האישור כי העירייה מנועה מלחייב את הנישומים בתשלום ריבית פיגורים בגין תקופות שקדמו לעדכון שומת הארנונה, שכן חוב הארנונה מתגבש רק עם משלוח דרישת התשלום לנישום.

4. הסעד שנתבקש בבקשת האישור היה השבה של הכספים שנגבו שלא כדין מהמערערת ומיתר חברי הקבוצה – כל נישום ששילם לעיריית ראשל"צ דמי ארנונה רטרואקטיביים וריבית פיגורים בשנתיים שקדמו להגשת בקשת האישור, מבלי שהעירייה ערכה בעניינו בדיקה פרטנית שהעלתה כי החיוב למפרע מוצדק. המערערת טענה כי

העירייה סירבה למסור לה מידע על מספר הנישומים שעשויים להיכלל בקבוצה המיוצגת ועל היקף הכספים שגבתה; וכי להערכתה של המערערת הקבוצה מונה כ-500 נישומים, והנזק עומד על סך של 20,000 ש"ח לנישום בממוצע.

על מנת לבסס את הטענה לשיטת פעולה של העירייה ואת קיומה של קבוצה, טענה המערערת למקרה נוסף שבו עיריית ראש"צ דרשה תשלום ארנונה למפרע בתוספת ריבית והצמדה, בעניינה של חברת בניני ק. עמיחי בע"מ (להלן: חברת עמיחי). זאת בעקבות בדיקה שערכה העירייה שבה נמצא כי שטח הנכס שהחזיקה חברת עמיחי היה גדול מהשטח שלפיו חויבה בתשלום ארנונה. בתגובה לתשובה לבקשת האישור ציינה המערערת מקרה נוסף, של מוסך דרור סנקביץ (להלן: מוסך סנקביץ), שגם אותו חייבה העירייה בתשלום ארנונה למפרע.

5. בתשובה לבקשת האישור טענה עיריית ראש"צ כי היא פועלת על פי דין בכל הקשור להשתתף חיובים רטרואקטיביים בארנונה, וכי המערערת לא הוכיחה את קיומה של הקבוצה שאותה היא מבקשת לייצג. עוד טענה העירייה כי הדרך המתאימה לתקיפת חיוב הארנונה שהושת על המערערת היא במסגרת של עתירה מינהלית, ולא ניתן לתקוף את החיוב בעקיפין באמצעות הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית.

העירייה טענה כי היא משיתה חיובים רטרואקטיביים בארנונה במקרים מסוימים בלבד ולא בעקבות כל תיקון שומה, וזאת לאחר שנסיבות כל מקרה נבחנות לגופו של עניין ונמצא כי הן מצדיקות הטלת חיוב למפרע. העירייה הוסיפה כי אין כל איסור על הוספת ריבית פיגורים לחיוב הרטרואקטיבי, שכן מועד החיוב שהחל ממנו מחושבת הריבית הוא המועד שבו הוצא צו הארנונה הראשוני, ולא המועד שבו נמסרה ההודעה על תיקון שומה, כטענת המערערת. נוסף על כך, העירייה טענה כי קבלת בקשת האישור תפגע ברמת השירותים שניתנים לתושבים, בהינתן שתקציבה מבוסס על היקף ההכנסות המתקבלות מתשלומי הארנונה, והקטנת תקבולים בגין שנות מס שהסתיימו תיצור גירעון תקציבי בקופתה.

6. העירייה עמדה על כך שהמערערת לא הוכיחה את קיומה של קבוצה. נטען כי שני המקרים הבודדים של גביית ארנונה רטרואקטיבית שהוצגו בבקשת האישור אינם מעידים על קיומה של קבוצת תובעים ברמה הנדרשת בשלב זה של ההליך. עוד נטען כי יומיים לפני הגשת בקשת האישור, ביום 14.11.2017, חתמה חברת עמיחי על הסכם פשרה עם העירייה בנוגע לחיוב הארנונה המתוקן שהושת עליה, ובכך הסכימה שהיה מקום לחיובה בארנונה למפרע. העירייה הדגישה כי בא-כוח המערערת, עו"ד חמי דורון,

ייעג את חברת עמיחי במשא ומתן לקראת חתימת הסכם הפשרה ואימת את חתימת נציגתה על הסכם זה, ולמרות שידע על כך שהסכם הפשרה מפקיע את עילת התביעה הלכאורית של חברת עמיחי, הוא לא ציין זאת בבקשת האישור ולו ברמז.

מכאן טענה העירייה כי לא התקיימו התנאים לקבלת בקשת האישור. בתוך כך נטען כי נישומים שחויבו בארנונה רטרואקטיבית אינם מהווים קבוצה הומוגנית, וכי ההכרעה ביחס לחיוב למפרע תדרוש בחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה. העירייה הוסיפה כי אין כל יתרון בניהול ההליך במסגרת של תובענה ייצוגית; זאת בין היתר משום ששיעור ההשבה הפוטנציאלית משתנה מנישום לנישום כתלות בגודל הנכס, בתעריף הארנונה הרלוונטי, ובגורמים נוספים.

7. לבסוף נטען בתשובה לבקשת האישור כי לנוכח העובדה שבא-כוח המערערת היה מודע להסכם הפשרה שנחתם עם חברת עמיחי ולא הזכיר אותו בבקשת האישור, מתעורר חשש כי עניינם של חברי הקבוצה איננו מיוצג בתום לב.

בהמשך ההליך, בסיכומיה, התייחסה העירייה גם למקרה השלישי של מוסך סנקביץ, שנזכר על ידי המערערת בתגובה לתשובה לבקשת האישור. בהקשר זה צירפה העירייה פסק דין מיום 13.3.2019 שבו אושר הסדר פשרה בין מוסך סנקביץ ובין העירייה, שלפיו מוסך סנקביץ התחייב לשלם כמחצית מסכום החוב. למען שלמות התמונה יצוין כי גם מוסך סנקביץ יוצג בהליך הפשרה על ידי עו"ד דורון, וכי הפשרה הושגה לאחר הגשת הסיכומים מטעם המערערת.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

8. פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים התמקד, רובו ככולו, בשאלה אם המערערת הוכיחה את קיומה של קבוצה שראוי לנהל בשמה הליך ייצוגי. תחילה ציין בית המשפט את פסק הדין שניתן ב-ע"א 2112/17 גרסט נ' 013 נטוויז'ן בע"מ (2.9.2018) (להלן: עניין גרסט); ועמד על כך שיש להבחין בין טענות נקודתית של הרשות שאיננה מבססת עילת תביעה, ובין מדיניות מפירת דין של הרשות שיכולה לעמוד בבסיס תובענה ייצוגית. עוד הובהר כי הנטל להוכיח את קיומה של קבוצה והתאמת עניינה להליך הייצוגי מוטל על מבקש האישור, אלא במקרים שבהם "הדבר מדבר בעדו" – שאז יועבר הנטל על המשיב.

בבואו ליישם כללים אלה על המקרה הנדון קבע בית המשפט כי המערערת לא הוכיחה שעיריית ראש"צ מחייבת נישומים בארנונה למפרע באופן גורף, בלי לבחון כל

מקרה לגופו. מסקנה זו נסמכה על עדותה של מנהלת אגף השומה במינהל הכספים בעירייה, שאישרה את טענת העירייה שלפיה חיוב למפרע איננו מושת בכל מקרה של תיקון שומה, אלא במקרים מסוימים בלבד, וכי נסיבותיו של כל מקרה נבחנות לגופו של עניין. בהתייחס לנסיבותיה הפרטניות של המערערת מסרה העדה כי במרפאה שמחזיקה המערערת נמצאו חריגות בנייה משמעותיות שהצדיקו גביית ארנונה למפרע.

9. בית המשפט הוסיף וקבע כי המערערת לא עמדה בנטל להוכיח את קיומה של קבוצה. כך, משהמערערת טענה ביחס לשלושה מקרים שבהם עיריית ראשל"צ הטילה חיוב רטרואקטיבי בארנונה: עניינה שלה, עניינה של חברת עמיחי, ועניינו של מוסך סנקביץ; ואולם במהלך ההליך התברר כי בשני המקרים מלבד זה של המערערת הנישומים הגיעו לפשרה עם העירייה, והסכימו לתשלום מלא או חלקי של החיוב למפרע. בית המשפט הסיק מכך שהנישומים עצמם סברו שהחיוב הרטרואקטיבי הוא מוצדק במלואו או למצער בחלקו, וקבע כי "שני מקרים אלה אינם ראיה לחיוב שלא כדין". בהמשך צוין כי "חרף פערי המידע בין הצדדים, ככל שיש בתחום [העירייה] נישומים רבים שחויבו למפרע שלא כדין בארנונה, יש דרכים לאיתור חלק, אפילו קטן, מהם, ככל שיש כאלה. דבר זה לא נעשה", לשון פסק הדין.

לנוכח המסקנות שאליהן הגיע בנוגע להיעדר עילת תביעה וקבוצה, סבר בית המשפט כי הדיון ביתר טענות הצדדים התייתר. עם זאת צוין בפסק הדין כי אי-גילוי נושא הפשרות שנחתמו בענייני חברת עמיחי ומוסך סנקביץ מעורר קושי בשאלת תום הלב של בא-כוח המערערת, עו"ד דורון. על פסק הדין הוגש הערעור שלפנינו.

הטענות בערעור

10. בערעור שבה המערערת וטוענת כי העירייה מחייבת נישומים בתשלומי ארנונה רטרואקטיביים באופן גורף, ללא בדיקה פרטנית. לטענת המערערת, בשל פערי המידע בין הצדדים והשלב הדיוני שבו מצוי ההליך, יש להטיל על העירייה את הנטל להביא ראיות לסתור את טענותיה. המערערת מדגישה כי בתשובה לבקשת האישור ובמהלך הליך ההוכחות העירייה חזרה על טענתה כי כל חיוב בארנונה למפרע מוטל רק לאחר בדיקה עניינית של הנישום, אך היא לא הביאה כל עדות או ראיה למקרה שבו ערכה בדיקה כזו. יתר על כן, נטען כי העירייה הודתה שאין בידיה פרוטוקול או כל מסמך אחר שמעיד על בדיקה פרטנית שנערכה לנישום כלשהו לפני משלוח דרישה לתשלום רטרואקטיבי.

בפרט, טוענת המערערת, כי לא עלה בידי העירייה להוכיח שערכה בדיקה כלשהי בעניינה של המערערת טרם שחייבה אותה בארנונה למפרע. מנהל יחידת שומה עסקים בעיריית ראש"צ, שקיבל את ההחלטה בנוגע למערערת – לא זומן להעיד מטעם העירייה; ומעדות שמסר בהליך שנערך בוועדת הערר לענייני ארנונה עולה כי הוא קיבל את ההחלטה בעניינה של המערערת לבדו, מבלי שביקר במרפאה, ותוך התעלמות מראיות שיש בידי המערערת לכך שלא בנתה בנכס ומעולם לא פעלה בניגוד לחוק.

11. המערערת טוענת כי פערי המידע בין הצדדים מצדיקים להקל את הנטל הראייתי שחל עליה גם בנוגע להוכחת קיומה של קבוצה, ולהסתפק בתשתית הראייתית הראשונית שהניחה. לדברי המערערת, העירייה הודתה שהיא מחייבת נישומים בארנונה למפרע, אך סירבה למסור מידע שיאפשר לאמוד את גודל הקבוצה; זאת הן במסגרת הפניות המוקדמות של המערערת לפני הגשת בקשת האישור, הן במסגרת ההליך בבית המשפט לעניינים מינהליים. לשיטת המערערת, סירובה של העירייה למסור מידע בנוגע לשיעור חיובי הארנונה הרטרואקטיביים שהשיתה, וסירובה להציג ראיות לכך שערכה בדיקות פרטניות, מקימים חזקה שלפיה אין ראיות שעשויות לאמת את טענותיה.

בערעור התייחסה המערערת גם להסכמי הפשרה שהושגו בין העירייה ובין חברת עמיחי ומוסך סנקביץ, וטענה כי פשרה משקפת "קניית סיכון" בלבד, וכי הסכמה לשלם סכום מסוים מתוך חיוב הארנונה הרטרואקטיבי – אין בה משום הודאה בכך שהחיוב היה מוצדק לכתחילה. בדיון שהתקיים בעל-פה טען בא-כוח המערערת, עו"ד דורון, כי הסכמי פשרה בעניין חיובי ארנונה נובעים מחשש של עוסקים להתעמת עם העירייה, וחשש זה מצדיק את בירור הטענות במסגרת הליך ייצוגי. עוד טענה המערערת כי השונות בין חברי הקבוצה נוגעת רק להיקף הנזק, ואינה מונעת את בירור הטענות המשותפת בהליך מרוכז. לעמדת המערערת, קבלת טענת העירייה שלפיה העניין מחייב ניהול הליכים פרטניים מעקרת מתוכן את הוראות החוק המאפשרות להגיש תובענות ייצוגיות נגד רשויות מקומיות.

12. בתשובתה לערעור, העירייה טוענת כי אין מקום לשנות מפסק הדין. לדבריה, מדובר בפסק דין מפורט וענייני, הנסמך על ממצאים עובדתיים שאין זה מדרכה של ערכאת הערעור להתערב בהם. העירייה עומדת על הטענות שפירטה בתשובה לבקשת האישור, ובעיקרן על כך שהמערערת לא הוכיחה כי העירייה מחייבת בארנונה למפרע באופן גורף, מבלי לקיים בירור פרטני; וכי הקבוצה הנטענת בבקשת האישור כלל לא קיימת. העירייה שבה ומדגישה כי האכסניה הראויה לבירור טענותיה של המערערת בדבר גביית ארנונה רטרואקטיבית היא במסגרת של עתירה מינהלית.

לטענת העירייה, במהלך הדיון בבקשת האישור הוכח כי היא פועלת כדין, שכן כל מקרה של תיקון שומה נבחן לגופו, וחיוכים רטרואקטיביים מושתים רק במקרים מוצדקים. העירייה מבהירה כי אין לה אפשרות לספק נתונים "בלחיצת כפתור" בנוגע להיקף חיובי הארנונה הרטרואקטיביים, וכי הפקת מידע מסוג זה תדרוש בדיקה ידנית של כל תיקוני השומה שנעשו בתקופה הרלוונטית. נוסף על כך, נטען כי המערערת כלל לא הגישה בקשה לגילוי מסמכים, כך שאם אין בידיה את המידע הנדרש להוכחת טענותיה אין לה להלין אלא על עצמה.

13. העירייה מוסיפה וטוענת כי אין ולו ראשית ראיה לקיומה של הקבוצה הנטענת, ואף שתי הדוגמאות שהובאו על ידי המערערת התבררו כלא רלוונטיות. ממילא, כך העירייה, "קבוצת הנישומים" שקיבלו דרישת תשלום של ארנונה רטרואקטיבית במועד זה או אחר איננה הומוגנית, וטענותיהם האפשריות של הנישומים אינן מתאימות להתברר במסגרת של הליך ייצוגי בשל צורך בבירור פרטני. הטלת חיוב רטרואקטיבי מחייבת איזון מורכב בין מכלול של נסיבות המשתנות ממקרה למקרה, וגם סוגיית ריבית הפיגורים שנוספה לחיוב למפרע מחייבת בחינה של הנסיבות הקונקרטיות של כל נישום.

לטענת העירייה, אין יתרון בניהול ההליך במסגרת של תובענה ייצוגית. זאת הן בשל הסוגיות הפרטניות הדרושות בירור לגבי כל נישום, הן משום שהנישומים יכולים להפנות את טענותיהם לעירייה במסגרת של הליך מינהלי פרטני. בהקשר זה טוענת העירייה כי בניגוד לטענת המערערת, נישומים שחויבו על ידה בתשלום ארנונה רטרואקטיבי פנו לא אחת לבתי המשפט. לדבריה, מחלוקות כאלה מסתיימות לעיתים בפשרה, אך לא כעניין של "חרב מונחת על הצוואר" כפי שטען בא-כוח המערערת בדיון בעל-פה. לבסוף טוענת העירייה כי התנהלותו של עו"ד דורון, כפי שתוארה בפסק הדין, מעידה על כך שעניינם של חברי הקבוצה לא ינוהל בדרך הולמת ובתום לב.

דיון והכרעה

14. לאחר בחינת טיעוני הצדדים בכתב ובעל-פה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות משלא נתקיימו התנאים לקבלת בקשת האישור. ואבאר.

התנאים המצטברים לאישור תובענה כייצוגית הוגדרו על פני מספר סעיפים בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות או החוק), והם נועדו להבטיח כי המשאבים הרבים הנדרשים לצורך בירור תובענות ייצוגיות יוקדשו

לתובענות ראויות (ראו מני רבים: רע"א 9617/16 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' לפינר, פסקה 16 (28.10.2018)). בענייננו, המחלוקת בין הצדדים נטועה בעיקרה בשאלת קיומה של קבוצת נישומים שהם בעלי עילת תביעה נגד העירייה. דרישה זו מעוגנת בסעיפים 8(א)(1) ו-8(א)(2) לחוק, שלפיהם תובענה תאושר כייצוגית אם היא מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה ששאלות אלה יוכרעו לטובת הקבוצה; ואם תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין.

15. הנטל לשכנע בדבר התקיימות התנאים לאישור תובענה כייצוגית, ובהם קיומה של קבוצה, רובץ לפתחו של המבקש בבקשת האישור. בעניין גרסט הובהר כי "לא די בכך שהמבקש יצביע על עילת תביעה נגד העוסק, עליו להצביע גם על כך שקבוצה שלמה נפגעה באופן דומה" (שם, בפסקה 28). עם זאת, הנטל שחל על המבקש בשלב בקשת האישור הוא קל מזה שמוטל על תובע בתביעה "רגילה", ובשלב זה עליו להוכיח את קיומה של קבוצה באופן לכאורי בלבד. יצוין כי ההצדקה לקביעת רף של הוכחה לכאורית נובעת הן מהעובדה ששלב בקשת האישור הוא מקדמי – בבחינת "הפרוזדור" המוביל אל "הטרקלין" של בירור התובענה לגופה; הן מכך שבמקרים רבים, כמו גם בענייננו, המבקש בבקשת האישור מצוי בעמדת נחיתות מובנית בהשוואה למשיב, שבידיו נמצא עיקר המידע הרלוונטי לבירור הבקשה (בר"ם 4303/12 אינסלר נ' המועצה האיזורית עמק חפר, פסקה 15 (22.11.2012)).

במקרה דנן, המערערת טוענת כי קיימת קבוצת נישומים שקיבלו מעיריית ראש"צ דרישה בלתי מוצדקת לתשלום ארנונה רטרואקטיבית, והציגה לבית המשפט המינהלי שני מקרים שבהם נשלחו לנישומים דרישות לתשלום ארנונה למפרע, נוסף על עניינה שלה. במהלך ההליך התברר כי בשני המקרים, של חברת עמיחי ושל מוסך סנקביץ, הנישומים הגיעו עם העירייה להסכמי פשרה ושילמו במסגרתם שיעור מסוים מתוך החיוב הרטרואקטיבי שהוטל עליהם. מכאן קבע בית המשפט כי המערערת לא הרימה את הנטל המוטל עליה, ולא הוכיחה ולו לכאורה, כי ישנה קבוצה של תובעים שנפגעה מהתנהלות העירייה. ואף אני סבורה כך.

16. גם אם נניח באופן המיטיב עם המערערת, כי ציון של שני מקרים נוספים די בו על מנת לבסס את קיומה של קבוצת נישומים בעלי עילת תביעה נגד העירייה – אין בכך כדי להוביל למסקנה הנטענת על ידה. הדוגמאות שהציגה המערערת מוכיחות לכל היותר כי העירייה שולחת דרישות לתשלום ארנונה למפרע בהסתמך על תיקוני מדידה של נכסים. עובדה זו אינה שנויה במחלוקת בין הצדדים, ואינה מקימה כשלעצמה עילת



תביעה, בהינתן שיכול שתהא הצדקה לרשות לגבות ארנונה למפרע במקרים מתאימים. יוזכר כי חברת עמיחי ומוסך סנקביץ, שעל עניינם ביקשה המערערת להסתמך, הגיעו עם העירייה לפשרות שבמסגרתן שילמו שיעור מסוים מתוך חוב הארנונה הרטרואקטיבי. בהקשר זה טענה המערערת כי נישומים נוהגים להסכים להסדרי פשרה בשל חשש מעימות עם הרשות המקומית, אך הדברים נטענו בעלמא מבלי שהובאו להם תימוכין.

בשולי הדברים יצוין כי העובדה שעו"ד דורון היה מודע לכך שחברת עמיחי ומוסך סנקביץ התפשרו עם העירייה ושילמו תשלום מלא או חלקי בגין החיוב הרטרואקטיבי, ולא גילה זאת מיוזמתו בהליכים שהתקיימו בבית המשפט המינהלי; אכן מעוררת את הרושם כי שאלת תום הלב של בא-כוח המערערת איננה "נקיה מספקות", כלשון בית המשפט המינהלי.

17. המערערת טוענת כי התשתית הראייתית שהניחה מצדיקה את היפוך נטל הראיה; כך שהעירייה תחויב להציג ראיות לבדיקות הפרטניות שהיא עורכת ביחס לכל נישום, ולכך שהיא בוחנת אם ראוי להשית חיוב ארנונה למפרע בכל מקרה ומקרה לגופו. לשיטת המערערת, שומה היה על העירייה למסור לה מידע בהתייחס להיקף תיקוני השומות שהיא מוציאה מדי שנה, ולשיעור החיובים הרטרואקטיביים שנשלחים בעקבות אותם תיקונים; זאת בשל פערי המידע בין הצדדים. אין בידי לקבל טענה זו.

הפסיקה הכירה בכך שבמצבים שבהם העובדות והראיות בקשר לעילת התביעה מצויות בידי המשיב בבקשת האישור, ניתן להנמיך את הרף הראייתי המוצב בפני המבקש ולהפוך את נטל הראיה כך שיחול על המשיב; זאת בכל הנוגע לסיכויי התובענה, אך ככלל לא לעצם קיומה של קבוצה. השופט נ' סולברג התייחס לאפשרות זו בעניין גרסט בקובעו כי "במצב דברים שכזה, כאשר המבקש מגבש תשתית ראשונית לתביעתו ואילו העוסק נמנע מלהפריכה, יתכן שיהא די בכך על מנת לבסס את סיכויי התביעה בשלב המקדמי של בקשת האישור"; ובהמשך נאמר לעניין הוכחת קיומה של קבוצה כי "ככלל, קשה לדרוש מן [המשיב] להוכיח שאין קבוצה ושאין מדיניות. אכן, במצבים כאלו ייגזר דינה של הבקשה – לשבט" (ראו שם, בפסקאות 39 ו-43). ברי כי גם אם היה בסיס משפטי לטענת "היפוך הנטלים" בכל הנוגע להוכחת קיומה של קבוצה, וככלל לא כך הם פני הדברים, הרי שבהיעדר ראשית ראיה לכך שקיימים נישומים נוספים בעלי עילת תביעה נגד עיריית ראשל"צ, אין לצפות מן העירייה להוכיח את "היעדר המדיניות" שלה טוענת המערערת.

18. פערי מידע בין הצדדים, משמעותיים ככל שיהיו, אינם מצדיקים כשלעצמם אישור תובענה ייצוגית. קבלת טענת המערערת תאיין את תכליתו של שלב בקשת האישור, ויש לדחותה ביתר שאת משהמערערת נמנעה מלעשות שימוש בכלי הדיוני

הבסיסי שעמד לרשותה, ולא הגישה בקשה לגילוי מסמכים לפי תקנה 4(ב) לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010. בהקשר זה יצוין כי לא נעלמה מעיני העובדה שהמערערת פנתה לעיריית ראש"צ בבקשה לקבל מידע לפני הגשת בקשת האישור, אך היא לא נתנה כל הסבר מספק לכך שנמנעה מלהגיש בקשה לגילוי מסמכים במהלך ההליך בבית המשפט המינהלי.

יובהר כי שאלת קיומה של קבוצה היא מובחנת מהשאלה אם עומדות למערערת טענות שיכול שיצמיחו סעד כלפי העירייה. מבלי לנקוט עמדה בשאלת קיומה של עילת תביעה אישית למערערת, יוזכר כי חיוב רטרואקטיבי בארנונה מוחזק ככלל כ"חשוד", ועל הרשות המקומית להציג טעמים כבדי משקל כדי להצדיקו. עם זאת, העובדה שהמערערת חויבה בארנונה למפרע, אינה מובילה כשלעצמה למסקנה כי העירייה פועלת על פי מדיניות או "שיטת עבודה" פסולה באופן שמצמיח בסיס לניהול תובענה ייצוגית. לצד זאת אציין כי הערתו של בית המשפט המינהלי בשולי פסק הדין, שלפיה רצוי היה שהעירייה תגבש נוהל מסודר לעניין חיוב למפרע בארנונה על מנת להבטיח שאמות המידה בעניין זה יהיו ברורות – ראוי שתילקח לתשומת לב העירייה.

19. כאמור לעיל, בעקבות המסקנה בדבר היעדר קבוצה שאליה הגיע, בית המשפט המינהלי נמנע מלהכריע ביתר טענות הצדדים לבקשת האישור. על מנת שהתמונה לא תימצא חסרה, מצאתי להתייחס בקצרה לקשיים נוספים שעולים מבקשת האישור ומטים את הכף אל עבר דחיית הערעור.

שני הצדדים עמדו על כך כי בקרב הנישומים שקיבלו דרישות לתשלום ארנונה למפרע מטעם עיריית ראש"צ, קיימת שונות ביחס לנסיבות שהובילו לאותו חיוב רטרואקטיבי. העירייה סברה כי שונות זו צריכה להוליכנו למסקנה כי העניין איננו מתאים לבירור במסגרת של תובענה ייצוגית; ואילו המערערת טענה כי אין כל מניעה לנהל הליך ייצוגי בגין טענות עקרוניות זהות, שבסופו יערך בירור אינדיבידואלי של שיעור ההשבה לה זכאי כל חבר בקבוצה בגין הנזק שנגרם לו. גם בהקשר זה סבורתני כי יש טעם בטענת העירייה.

20. מידת ההומוגניות של חברי הקבוצה הנטענת היא שיקול במניין השיקולים הנבחנים תחת סעיף 8(א)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, בגדרי ההכרעה בשאלה אם הליך מסוים מתאים להתברר כתובענה ייצוגית. במקום אחר הבהרתי כי "הדגש בעניין זה הוא על שונות בין חברי הקבוצה המשליכה על קיומה של עילת תביעה ועל עצם זכותו של כל חבר לקבלת סעד. זאת, להבדיל משונות המתמקדת בשלילת האפשרות להעריך את הנזק

האינדיבידואלי שנגרם לכל אחד מחברי הקבוצה או לפסוק פיצוי בגינו" (ראו: בג"ץ 5148/18 שחם נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 30 (11.7.2022)).

בענייננו, השונות בין הנישומים איננה נוגעת רק לשיעור הארנונה הרטרואקטיבית שאותה הם נדרשו לשלם, דהיינו לאומדן הנזק הנטען שנגרם לכל נישום, אלא לעצם השאלה אם החיוב הרטרואקטיבי היה כדין אם לאו. אישור בקשת האישור היה מצריך לברר לגבי כל נישום ונישום אם העירייה שקלה את ענייני הפרטני טרם שהחליטה לחייבו בארנונה למפרע, ואם כן, אם השיקולים שעמדו בבסיס החלטתה היו ראויים וסבירים. כך לדוגמה, במסגרת בירור כזה נדרש היה לבחון אם השטחים שאיתרה העירייה במסגרת מדידה עדכנית נבנו כדין, אם הנישום היה מודע לכך שהוא משלם ארנונה בחסר, ואם ההחלטה להוסיף לחיוב ריבית פיגורים הייתה סבירה בנסיבות העניין. מדובר בשאלות נכבדות שהמסגרת של תובענה ייצוגית איננה מתאימה לבירורן.

לבסוף, וביחס לחשש שהעלטה המערערת מפני יצירת "אפקט מצנן" על הגשת בקשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד רשויות מקומיות, מצאתי להזכיר כי שיעור החוב הכולל של המערערת לעיריית ראשל"צ עמד, נכון למועד הגשת בקשת האישור, על סך של יותר מ-360,000 ש"ח. ככל שיש ממש בטענותיה הפרטניות של המערערת, שיעור החיוב הוא גבוה דיו כדי להצדיק ניהול של הליך פרטני נגד העירייה, במסגרת הדיונית המתאימה לכך. והדברים יפים גם לנישומים אחרים, שהמערערת העריכה כי חובם עומד על כ-20,000 ש"ח בממוצע.

סוף דבר

21. המסקנה העולה מכל האמור לעיל היא שבקשת האישור איננה עומדת בתנאים שנקבעו בחוק תובענות ייצוגיות. לכן, אם תישמע דעתי, הערעור יידחה, והמערערת תישא בהוצאות עיריית ראשל"צ בסך 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' מינץ:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ברון.

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

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט