

עיריית תל אביב-יפו

ע"י ב"כ עו"ד גיא מונין ואח'

השירות המשפטי, בניין העירייה, כיכר יצחק רבין

אבן גבירול 69, תל אביב-יפו

טל': 03-5218817 ; פקס': 03-5216002

המערערת ב- עע"מ 2927/15 והמשיבה ב- עע"מ 2748/15 ו- עע"מ 3191/15

-נגד-

1. עדי ליבוביץ

ע"י ב"כ עו"ד ירון שריזלי

דן שריזלי- משרד עורכי דין

דרך מנחם בגין 7, רמת גן, 52681

טל': 03-6126444 ; פקס': 03-6126555

המערער ב- עע"מ 3191/15 והמשיב ב- עע"מ 2748/15 וב- עע"מ 2927/15

2. מי אביבים 2010 בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד יואב רזין ואח'

נשיץ ברנדס אמיר, משרד עורכי דין

מרחוב תובל 5, תל אביב, 67897

טל': 03-6236000 ; 0545225080 ; פקס': 03-6236003

המערער ב- עע"מ 2748/15 והמשיבה ב- עע"מ 2927/15 וב- עע"מ 3191/15

3. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י עו"ד מפרקליטות המדינה

רח' קריית המדע 5 בנין 3B, קומה 5, הר חוצבים, ירושלים

טל': 02-6362015 ; פקס': 02-6467038

המתייצב בהליך

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, ובהתאם להודעה בדבר התייצבות בהליך, מוגשת בזאת עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

א. פתח דבר

1. עמדת היועץ המשפטי לממשלה תעסוק במספר שאלות עקרוניות שהתעוררו בהליכים שבכותרת, בעלות השלכות רוחב, כדלהלן:

א. האם מותר לרשות מנהלית לגבות באופן אוטומטי מחייב, בשל נקיטת אמצעי אכיפה, את הסכומים המרביים הקבועים **בתקנות המיסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות) התשע"א-2011** (להלן: "**תקנות הגבייה**"), או שמא הרשות רשאית לגבות אך ורק את ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה שנקטו בפועל לגביית החוב, לאמור ההוצאות הישירות שנשאה בהם הרשות בפועל במקרה הקונקרטי.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, בדומה לגישת בית משפט קמא, **שהרשות רשאית לגבות אך ורק את ההוצאות הישירות שנשאה בהם בפועל**, ובלשון סעיף 1 לתקנות הגבייה, "**ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה**" (ובלבד שסכום ההוצאות שייגבה מהחייב, אינו עולה על הסכומים המרביים הקבועים בתקנות, אלא אם כן הממונה על הגבייה התיר זאת, בתנאים הנקובים בסעיף 2 לתקנות הגבייה).

ב. **האם רשות רשאית לגבות מחייבים, בגדרי גביית ההוצאות הישירות הכרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה לגביית החוב, את שכר העובדים שטיפלו בגבייה כאמור?**

היועץ המשפטי לממשלה סבור, בניגוד לעמדת בית משפט קמא הנכבד, **שרשות רשאית לגבות מחייבים את שכר העובדים שטיפלו בצעדי האכיפה, ככל שמדובר בשכר הנסב על עבודה, הקשורה באופן ישיר ומהותי לאמצעי האכיפה הספציפי שהופעל**; ככל שגביית שכר העובדים, גדורה להוצאות שבהן נשאה הרשות בפועל במקרה הקונקרטי, וכמובן, בסכומים, שאינם עולים על התעריפים המרביים שבתקנות (ושוב, בכפוף לסמכות הממונה על הגבייה להתיר חריגה מכך, בתנאים הנקובים בסעיף 2 לתקנות הגבייה).

כפי שיוסבר בהרחבה להלן, היועץ המשפטי לממשלה סבור, **שיש לערוך איזון** בין העיקרון לפיו **אין להעמיס עלויות על החייבים באופן שאינו מידתי**, באופן שיקשה עליהם לעמוד בחובותיהם ולעמוד על רגליהם, לבין הצורך **לתמרץ ביצוע תשלומים כחוק ובמועדים המחייבים**. כך גם יש לתת משקל לעיקרון לפיו, ככלל, אין זה ראוי, **שהרשות ותושביה המשלמים את תשלומי החובה כדיון, יישאו בעלויות הגבייה הישירות, הנדרשות כתוצאה ממחדליהם של חייבים שלא עמדו בהוראות הדין המחייבות**.

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, איזון זה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, בכך, **שרשות לא תהא רשאית להעמיס על חייבים עלויות שאינן קשורות ישירות לגביית החוב הקונקרטי ולאמצעי האכיפה הספציפי**, שנקט על ידי הרשות בפועל, במקרה הקונקרטי, כפי שיפורט להלן.

להלן יובהר, שעמדה מאוזנת זו מתיישבת היטב הן עם לשון התקנות, הן עם כוונת מחוקק המשנה שהתקין התקנות; הן עם כוונת הכנסת שאישרה את התקנות והן עם התכליות הרחבות של התקנות.

ג. שאלה נוספת המתעוררת בהליכים כאן (בעיקר בערעור של מי אביבים (להלן: "**התאגיד**")) הינה שאלת **גביית הוצאות מחייבים במקרים שבהם הרשות המנהלית אינה גובה את החובות באופן עצמאי, אלא באמצעות מיקור חוץ** (בעניינו, מי אביבים גובה את החובות באמצעות עיריית תל אביב (להלן: "**העירייה**")). במקרים אחרים מדובר במיקור חוץ לחברות גביה פרטיות).

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בדומה לגישת בית משפט קמא, **לא ניתן להעמיס עלויות על החייבים ולהחשיב באופן אוטומטי את כל התשלומים שמשלמת הרשות לחברה הגביה (או לעירייה במקרה שלפנינו), כהוצאות גביה ישירות בגדרי תקנות הגביה. רק אותן הוצאות שהיו מוגדרות כהוצאות ישירות לו היו מוצאות על ידי**

הרשות עצמה, יוגדרו ככאלה גם כאשר הן נעשות במסגרת מיקור חוץ. על כן, ככל שהסכומים שמשלמת רשות לחברת גביה משקפות הוצאות "עקיפות" שאינן קשורות ישירות לגביה הקונקרטית ולאמצעי האכיפה הספציפי שבו מדובר, לא ניתן להשית הוצאות אלה על החייבים. ניתן להשית על החייבים רק את חלק של התשלומים של הרשות לחברת הגביה, המשקף הוצאות גביה ישירות.

ד. בערעורים שבכותרת מתעוררות כמה סוגיות כלליות נוספות: השאלה באילו מקרים יש להורות במסגרת תביעה ייצוגית על תשלום כספי ישיר לחברי הקבוצה המיוצגת ובאילו מקרים יש מקום למתן סעד לטובת הציבור; השאלה האם הוראות סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות תשס"ו-2006 בנוגע לסעד לטובת הציבור (במקרים שבהם מצא בית המשפט כי פיצוי כספי לחברי הקבוצה אינו מעשי) חלות על תובענות ייצוגיות כנגד רשות, שהוגשו לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות; ושאלת הקשר בין הסכומים שמקבלת הקבוצה המיוצגת במסגרת ההליך הייצוגי, לבין סכומי שכר הטרחה והגמול שנפסקים בהליך. היועץ המשפטי לממשלה, יראה להלן להתייחס בקצרה גם לשאלות כלליות אלה.

2. אם כן, היועץ המשפטי לממשלה יראה עתה לפרט ולנמק את עמדתו, בשאלות הנזכרות.

ב. האם רשות מנהלית רשאית לגבות באופן אוטומטי את סכומי ההוצאות המרביות,

הנקובים בתקנות הגביה?

3. בסעיף 12ט לפקודת המיסים גביה (להלן: "הפקודה") נקבע:

(א) **הסרבן יישא בהוצאות סבירות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה ובלבד שאמצעי האכיפה נדרש באופן סביר בנסיבות הענין לשם גביית המס.**

(ב) **בבחינת אמצעי האכיפה שננקטו לענין סעיף קטן (א) יובא בחשבון, בין השאר, האם עלותם או פגיעתם בסרבן לא היתה במידה העולה על הנדרש לשם גביית המס.**

(ג) **בסעיף זה, "אמצעי אכיפה" – אמצעי מינהלי שתכליתו גביית מס.**

בסעיף 13 לפקודה הוסמך שר האוצר להתקין תקנות "בדבר הוצאות סבירות שבהן ניתן לחייב סרבן בשל אמצעי אכיפה שננקטו לפי פקודה זו, וקביעת סכומים מרביים להוצאות כאמור."

4. שר האוצר אכן התקין תקנות בעניין, הן תקנות הגביה (ראו לעיל, בסעיף 1א). בסעיף 1 לתקנות נקבע:

"הופעלו אמצעי אכיפה מכוח הפקודה בשל חוב מס, ניתן להוסיף עליו את ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה כאמור בסעיף 12ט לפקודה ובלבד שאמצעי האכיפה מנוי בתקנות אלה ושסכום הוצאות פעולה כמפורט בטור א', לא יעלה על הסכום הנקוב לצדה, בטור ב'."

5. אחת השאלות שהתעוררו בהליכים דנן היא השאלה, האם מותר לרשויות לגבות באופן אוטומטי את התעריפים המרביים הנקובים בתקנות, או שמא הרשויות רשאיות לגבות רק את ההוצאות בהן נשאו בפועל.

העירייה טוענת כי: "די בכך שהרשות גובה את סכום ההוצאות הנקוב בתקנות ההוצאות כדי לעמוד בדרישת הדין." (סעיף 26 לסיכומי העירייה). נטען, שהסכומים שקבועים בתקנות הם סכומים סבירים, ולא נדרש להוכיח את העלות בפועל בכל מקרה (סעיף 28 לסיכום העירייה). במסגרת התייחסות שהגישה העירייה לבית משפט זה בהליכים דנן, ביחס לפסק דין אברהם¹ נטען, כי "טרם נקבעה הלכה בסוגיה זו, המצויה עדיין לפתחו של בית משפט נכבד זה

¹ ע"מ 6192/13 אברהם נ' עיריית טבריה [פורסם בבנו] (26.2.2017) (להלן: "פסק דין אברהם").

בערעורים דנן (סעיף 9 להתייחסות). טוענת העירייה, שהקביעות בפסק דין **אברהם** הינן קביעות לכאוריות, שהצדיקו שלא לדחות על הסף את בקשת האישור בעניין **אברהם**, אך מבלי להכריע סופית בסוגיה (סעיפים 4-8 להתייחסות).

6. בית משפט קמא, בפסק דינו מושא הערעורים, לא קיבל את עמדת העירייה לגוף הדברים² אלא קבע (בסוף סעיף 10 לפסק הדין), שהעירייה אינה רשאית לגבות באופן אוטומטי את הסכומים המרביים הנקובים בתקנות, אלא **רק את ההוצאות שהוציאה העירייה בפועל, לצורך אמצעי אכיפה ספציפי, ביחס לחייב ספציפי**.

7. **היועץ המשפטי לממשלה סבור, שבית משפט קמא צדק בקביעותיו בעניין זה** ואין לקבל את עמדת העירייה בנדון, לגוף הדברים.³ **רשות רשאית לגבות אך ורק את סכומי ההוצאות שבהן נשאה בפועל** (כמובן עד לסכומים המרביים הנקובים בתקנות). כך, הן מהנימוקים המפורטים בפסק דין **אברהם**, והן מנימוקים נוספים. עמדה זו מבוססת בראש ובראשונה, על ההוראות הברורות של סעיף 1 לתקנות הגביה: **"ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי אכיפה"**, כאשר הוצאה שלא הוצאה בפועל אינה יכולה להיות לעולם, הוצאה הכרוכה בהפעלת אמצעי אכיפה. כך גם, לנוכח תכלית החקיקה והגיונה. הכל, כפי שיפורט להלן.

8. מכל מקום, תחילה יפרט היועץ המשפטי לממשלה בקצרה את הנימוקים לקביעותיו של פסק דינו של בית משפט זה בעניין **אברהם**:

פסק הדין מרחיב בכך, שגבייה "אוטומטית" בהתאם לשיעורים המרביים הקבועים בתקנות, אינה מתיישבת עם החובות המוטלות על הרשות במשפט המנהלי. נאמר, שגבייה כזו, **"נוגדת את החובה המוטלת על הרשות לעגן את החלטותיה בנתונים מבוררים ואת חובתה להפעיל שיקול דעת ולהתנהל בסבירות ובמידתיות בהפעלת סמכויותיה"**. (סעיף 17 לפסק הדין של כב' השופט מלצר (כתוארו אז)). עוד נקבע, **"שגם קניינים של סרבני תשלום אינו בגדר הפקר"** ומוטלת חובה על הרשות לפעול **"בהתאם לאמות המידה הכלליות החלות עליה ביחסיה מול הפרט"**, ו- **"לאור הפגיעה בזכות הקניין שנגרמה למערערות ולחברי הקבוצה"** (סעיף 25 לפסק הדין). על כן, נקבע, שטענה שקיימת חזקת סבירות ביחס לכל פעולת גביית הוצאות בסכומים הנקובים בתקנות **"עלולה להתברר בנסיבות מסוימות כסותרת את עקרונות המשפט החוקתי והמנהלי והיא איננה עולה בקנה אחד גם עם חובותיה של הרשות לפעול בסבירות ובמידתיות... במתינות ובהגיונות"** (סעיף 26), גם במובן זה, שעל הרשות **"לשקול את כל השיקולים הרלבנטיים טרם שתקבל החלטה... עליה לערוך איזון ראוי בין שיקולים אלו"** (שם).

כמו כן, ראו בסעיפים א-ב לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה (כתוארו אז) רובינשטיין שם נאמר, שהרשות חבה בחובת הגינות יתרה בכל דרכיה ומתוך כך עליה להפעיל שיקול דעת זהיר והוגן בהתנהלותה: **"עליה, בגדר זה, לאזן כראוי ולשקול תדיר הן את הצורך בהפעלתה של הסמכות... הן את אופן ההפעלה, באורח העולה בקנה אחד עם הוראות החוק והתקנות"**. על כן, קבע כב' השופט רובינשטיין (שם) כי: **"קשה להלום כי בידי המשיבות לגבות באופן אוטומטי את הסכומים הנקובים בתקנות... הגביה אינה "ככה סתם" כמאמר השיר, אלא הכרעה מושכלת."**

הדברים נכונים ביתר שאת, עת מדובר בחברה חיצונית, שהרשות המנהלית מסרה את הגביה בידיה (בדרך של מיקור חוץ), שמטרתה העיקרית היא השאת רווחיה.⁴

9. פסק הדין גם עמד על כך, שגבייה אוטומטית של הסכומים המרביים הקבועים בתקנות אינה מתיישבת עם לשון

² פסק דינו של בית משפט קמא ניתן, לפני שניתן פסק דינו של בית משפט זה בעניין **אברהם**.

³ ואף אם צודקת העירייה בטענתה (מבלי לקבוע מסמרות בכך), שההכרעה בעניין **אברהם** הייתה ברמה "לכאורית", ולא קבעה הלכה סופית בנדון.

⁴ סעיף 26 לפסק הדין של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר, סעיף ג' לפסק הדין של כב' המשנה לנשיאה (כתוארו אז) רובינשטיין.

הפקודה והתקנות הספציפיות. בסעיף 12ט לפקודה רשות הוסמכה לגבות סכומי הוצאות מחייבים, כאשר מדובר "בהוצאות סבירות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה", ושר האוצר הוסמך (בסעיף 13 לפקודה) להתקין תקנות, בדבר הוצאות סבירות שניתן לחייב בהן חייבים "בשל אמצעי אכיפה שנקטו". כך גם בהתאם ללשון סעיף 1 לתקנות הגביה: "ניתן להוסיף עליו את ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה" (סעיף 18 לפסק הדין). סעיפים 12-13 לפקודה גם מורים לרשות להפעיל שיקול דעת ולחייב את החייב "בהוצאות סבירות", באופן "שאמצעי האכיפה נדרש באופן סביר בנסיבות העניין לשם גביית המס". כך גם תקנות הגביה מותירות שיקול דעת לרשות: "ניתן להוסיף עליו את ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה".

"בכלל זה ניתנה לרשות סמכות - שהיא, למעשה, חובה - להפעיל שיקול דעת, זאת הן ביחס לעצם גבייתן של ההוצאות הישירות האמורות ("ניתן להוסיף") הן ביחס לסכומים הנגבים מהחייב בגין הוצאות הגביה שהוציאה הרשות בפועל... דהיינו הכל כפוף למגבלה של סבירות ומידתיות" (פסק דין אברהם, סעיף 18 לפסק הדין). כך גם מלשון התקנה הקובעת מגבלה של הוצאות מרביות, אך אינה קובעת שבכל מקרה ניתן לגבות את הסכומים המרביים: "התקנה מעמידה רף עליון, שממנו אין לחרוג, אולם ברור ממנה כי לא מוטלת על הרשות חובה או רשות לגבות את הסכום המרבי הנקוב בה בכל מקרה" (שם).

10. היועץ המשפטי לממשלה יבקש להוסיף, שניתן לחזק את המסקנה המשפטית האמורה, בנימוקים נוספים.

11. בחינה לשונית

11. מהבחינה הלשונית, מעבר לדרישה ל-"הוצאות סבירות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה" (סעיף 12ט לפקודה) והדרישה בדבר "ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה" (סעיף 1 לתקנות הגביה) המלמדות ברורות, שניתן לגבות רק הוצאות שהוצאו בפועל, ומעבר להוראה הברורה שהתעריפים הקבועים בתקנות הינם תעריפים מרביים ולא תעריפים מחייבים בכל מקרה: "ובלבד שאמצעי האכיפה... לא יעלה על הסכום הנקוב" (סעיף 1 לתקנות הגביה), הכל כפי שעמד על כך בית המשפט הנכבד בעניין אברהם, יש להוסיף, שכך עולה גם מהמונח: "הוצאות ישירות", הקבוע בסעיף 1 לתקנות הגביה.

12. בעניין זה יוטעם, שהדרישה ל-"ישירות" ההוצאות היא חידוש של תקנות אלה. בעבר, נדרשו רק "הוצאות סבירות", אך לא הייתה דרישה ל-"הוצאות ישירות" דווקא. ראו בתקנות המיסים (גביה) (קביעת הוצאות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה) התשנ"ג-1993,⁵ שם נקבע: "הוצאות שישא בהן הסרבן הן ההוצאות הנדרשות באופן סביר לנקיטת אמצעי אכיפה... ובהן: הוצאות הכרוכות בדרישת התשלום ובגבייתו..."

כמובן, דרישת הסבירות קיימת גם בתקנות החדשות. למעשה הדבר קבוע במפורש בסעיף 12ט לפקודה: "הסרבן יישא בהוצאות סבירות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה ובלבד שאמצעי האכיפה נדרש באופן סביר בנסיבות העניין לשם גביית המס". גם סעיף 3 לתקנות החדשות עוסק בדרישה זו.

התקנות החדשות הוסיפו את דרישת הישירות לדרישת הסבירות. פסק הדין קמא עמד על כך (סעיפים 11-12): "התקנות החדשות הוסיפו את דרישת הישירות בנוסף לדרישת הסבירות... שוללת את האפשרות לכלול הוצאות עקיפות... המחוקק הכניס דרישה נוספת ומפורשת לכך שההוצאות תהיינה 'ישירות'".

גם מטעם זה, נראה, שאין מקום לגבייה אוטומטית של הסכומים המרביים הקבועים בתקנות, שהרי גביית סכומים אלה, במנותק מסכומי ההוצאות שבהם נשאה הרשות בפועל, בוודאי לא תענה להוראות התקנות המתירות לגבות

⁵ ק"ת 5537, 1.8.93, בעמ' 1010.

הוצאות ישירות בלבד, שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה.

2.2. כוונת המחוקק

13. ניתן לחזק עוד את העמדה האמורה, גם מהבחינה של כוונת המחוקק.
14. בסעיפים 27-28 לסיכומיה, טוענת העירייה, שמהדיונים הארוכים שהתקיימו בוועדה המשותפת לוועדת חוקה חוק ומשפט וועדת הכספים בכנסת (להלן: "הוועדה המשותפת"), שאישרה את התקנות, ניתן ללמוד, שהתקנות נועדו למנוע גביית סכומים שאינם מידתיים ביחס לחוב המקורי, אך תוך מתן אפשרות לגבייה יעילה בסכומים סבירים, שתבטיח את אכיפת החוק. נטען, שמכך שהוועדה בחנה כל רכיב של אמצעי האכיפה ושל הסכומים הנקובים בתקנות, ניתן ללמוד, שהסכומים שנקבעו הינם סכומים סבירים ולא נדרש לבחון את העלות בפועל בכל מקרה.
15. כאמור, **עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה שונה**. עיון בפרוטוקולים הארוכים של שלוש הישיבות שקיימה הוועדה המשותפת בתקנות שבנדון מלמד, שהכוונה בסכומים שנקבעו בתקנות הייתה לסכומים מרביים, לאמור סכומי תקרה, אך בשום מקרה לא יותר לרשות לגבות סכומים העולים על הסכומים שאותם הוציאה בפועל. ראו בפרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת, מיום 6.2.11, בעמ' 13, בדברי עורכת הדין יעל קינן מרקוביץ, ממנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר (ויוזכר שמדובר בתקנות שהתקין שר האוצר): "**זה תמיד בהתאם לעלויות בפועל**". ובדברי עורכת הדין נעמה מנחמי היועצת המשפטית של הוועדה, שם, בעמוד 22:
- "כל התקנות האלה הן קביעת הוצאות מרביות שאתם יכולים לדרוש. אם זה לא עולה לכם, אם העובד עושה עשרים מכתבים בשעה ומכתב הוא שלושה שקלים, אז אתם לא יכולים לגבות 15 שקלים."**
- ובדיון הוועדה המשותפת בכנסת, מיום 27.2.2011, בעמוד 2 לפרוטוקול:
- "גל פרוייקט (מנהל אגף ארנונה בעיריית תל אביב): מה הכוונה 'ההוצאות הישירות'?"**
- ח"כ דוד רותם ז"ל (יו"ר הוועדה): הכוונה היא ההוצאות שהוצאת בפועל..."**
- ובדברי מר זאב פורת, סמנכ"ל אכיפה וגביה ברשות המיסים, במשרד האוצר, שם, בעמ' 29 לפרוטוקול:
- "אנחנו לא גובים מעבר לסכום שאנחנו משלמים. כלומר, זה הסכום המרבי."**
- גם מר גל פרוייקט, מנהל אגף גביית ארנונה ומיס בעיריית תל אביב, שאף העיד מטעמה בבית משפט קמא, אמר מפורשות בדיון בוועדה המשותפת בכנסת, מיום 6.3.2011, בעמוד 8:
- "בכל מקרה הסכום פה הוא סכום מרבי, אני לא גובה יותר מאשר אני מוציא."**
- אם כן, יש לדחות את עמדת העירייה, לא רק מהבחינה של החובות הנעוצות במשפט המנהלי, ולא רק מהבחינה של לשון הפקודה והתקנות, אלא גם מהבחינה של כוונת מחוקק המשנה וכוונת הכנסת.
16. לאותה מסקנה משפטית נגיע, גם מתוך עיון בהתפתחויות במשך השנים בחקיקה, ובתכליות העומדות בבסיסה. היועץ המשפטי לממשלה ירחיב בכך קמעא ועיון זה ישמש גם לצורך ניתוח השאלות המשפטיות הנוספות המתעוררות בהליך.

3.2. תכלית החקיקה

17. בעבר, סוגיית גביית ההוצאות הכרוכות בנקיטת אמצעי אכיפה לגביית חובות על ידי רשויות מנהליות, לא הוסדרה באופן ברור וממצה בפקודה. אמנם התקנות התייחסו לסוגיה זו בקצרה. ראו: **תקנות המיסים (גביה) (קביעת**

הוצאות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה) התשנ"ג-1993,⁶ שם נקבע כי: "הוצאות שישא בהן הסרבן הן ההוצאות הנדרשות באופן סביר לנקיטת אמצעי אכיפה... ובהן: הוצאות הכרוכות בדרישת התשלום ובגבייתו..." אולם, מעבר לכך לא נקבעו כללים ברורים.

בהמשך, הפקודה תוקנה והדבר הוסדר ישירות בפקודה,⁷ כפי שציטטנו לעיל.⁸ הפקודה קובעת, שהסרבן יישא בהוצאות סבירות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה, ובלבד שאמצעי האכיפה נדרש באופן סביר בנסיבות הענין, לשם גביית המס. כן נקבע, שבבחינת אמצעי האכיפה שננקטו תובא בחשבון בין השאר השאלה, האם עלות אמצעי האכיפה, או פגיעתם בסרבן לא היתה במידה העולה על הנדרש לשם גביית המס. הפקודה גם הסמיכה את שר האוצר להתקין תקנות בדבר ההוצאות הסבירות שניתן לחייב בהן סרבן ובדבר קביעת סכומים מרביים להוצאות.

18. על מטרתו של תיקון הפקודה ראו בדברי ההסבר להצעת החוק⁹:

"אין במסלול הגביה המנהלי כללים ברורים או סכומים מרביים החלים על הוצאות שניתן להטיל על החייב, פרט לדרישת הסבירות המופיעה כיום בתקנות... הצעת חוק זו מבקשת לקבוע כללים בכל הנוגע לגביית הוצאות במסלול המנהלי, על מנת למנוע מצב שבו חובות בסכומים נמוכים יהפכו לחובות בסכומים גבוהים בהרבה בשל הצטברות הוצאות בלתי סבירות שהוצאו לשם גבייתם... קורה לא אחת שחייבים אשר היו יכולים לפרוע את חובם המקורי מתקשים מאוד לפרוע את החוב, שהפך לחוב גדול בהרבה מהחוב המקורי. מוצע להבהיר, כי בהליכי גבייה מינהליים ההוצאות שניתן להטיל על חייב הן הוצאות סבירות וכי אמצעי האכיפה שניתן לנקוט לשם גביית החוב צריכים להיות סבירים. כללים אלה נובעים מכללי המשפט המנהלי החלים על פעולותיה של כל רשות מנהלית, אך מוצע לחזקם על ידי הדגשתם ועיגונם בהוראות הפקודה... מהלך זה יושלם על ידי התקנת תקנות אשר יקבעו סכומים מרביים להוצאות..."

אם כן, מטרת תיקון הפקודה הייתה, שלצד הצורך הברור להשית את הוצאות הגביה על החייבים שלא שילמו את חובם במועד וכדין, יש לשמור על מידתיות וסבירות (באופן כללי וביחס לחוב המקורי), כך שלא יושתו על החייבים סכומי הוצאות מופרזים, שלא יוכלו לעמוד בהם.

ראו גם בדברי הכנסת, באישור תיקון הפקודה בקריאה שניה ושלישית (3.8.2004), בעמ' 68-69 לפרוטוקול, בדברי ח"כ (דאז) מיכאל איתן, יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט:

"החוב העיקרי הוא לא החוב הראשוני שהאדם היה חייב, אלא תופח לו חוב בהיקפים אדירים מול המנגנון המשווה של אותם אנשים, שיש להם עניין שהחוב הזה גם יתפח. אנשים מוצאים עצמם בחובות אדירים, כתוצאה מכך שהם במקור היו חייבים מעט מאוד ולא שילמו..."

איך אנחנו מוצאים את שביל הזהב, כשמצד אחד אנחנו לא נותנים, לדעתי לאלפי אזרחים, ליפול באיזשהו פח, ומצד שני אנחנו לא רוצים לעודד אי-תשלום חובות. אני חושב שהעבודה שנעשתה בוועדה הגיעה לנקודה נכונה, שקובעת שגם במסלול של גביית החובות לפי פקודת מסים (גבייה), לא יהיה אפשר להתעמר באזרח ולהפוך חוב קטן לחוב גדול, רק מפני שמי שגובה את החוב היה מעוניין להפוך אותו לחוב גדול ומזה הוא מתפרנס...

אני חוזר ואומר, אנחנו לא מעוניינים לעודד סרבנות מס, אבל אנחנו בהחלט לא מעוניינים שחובות קטנים יביאו לידי כך שמספיק ששלחו מכתב, המכתב לא הגיע, הוא לא היה מכתב רשום, האדם לא שילם את 100 השקלים ומאותו רגע הוא מתחיל לקבל מכתבים על-ידי אנשים מקצוענים, שפועלים כמכונה משומנת. רצינו להביא לכך שהחוב לא יתפח לסכומים בלתי הגיוניים רק בשל הוצאות הגבייה."

⁶ ק"ת 5537, 1.8.93, בעמ' 1010.

⁷ ראו: חוק לתיקון פקודת המיסים (גבייה) (מס' 5) התשס"ד-2004, ס"ח 1955, 10.8.2004, עמ' 501.

⁸ ראו לעיל, בסעיף 3.

⁹ הצעת חוק לתיקון פקודת המיסים (גבייה) (מס' 5) (הוצאות סבירות בנקיטת אמצעי אכיפה), התשס"ד-2004, הצעות חוק הכנסת 41, 23.3.04, בעמ' 70, בדברי ההסבר.

כלומר, יש לקיים איזון בין הצורך שלא לעודד סרבנות מס, לבין הימנעות מהטלת הוצאות לא מידתיות על החייבים שיגרמו לתפיחת החוב, באופן שימנע מהחייבים לעמוד על רגלים ולפרוע את חובם.

19. בהתאם לתיקון הפקודה, שהסמך את שר האוצר להתקין תקנות בדבר הוצאות סבירות ובדבר סכומים מרביים, שר האוצר אכן התקין תקנות בנדון (תקנות הגביה, ראו סעיף 1א לעיל), שאושרו על ידי הוועדה המשותפת בכנסת. **גם תקנות אלה נועדו לאזן בין התכליות המתוארות:** תכלית אחת בדבר עידוד תשלום חובות במועד וכדין ומניעת הטלת הוצאות על הרשויות שנגרמו בשל אי תשלום חובות במועד, כך שהחייבים הם אלה שיישאו בהוצאות שנגרמו על ידם; ומאידך גיסא, תכלית שניה, שנועדה לשמור על זכויות החייבים ולמנוע הטלת הוצאות מופרזות שאינן מידתיות, באופן שימנע מהחייבים לעמוד על רגליהם. התקנות האמורות קובעות, לראשונה, תעריפים מרביים, לגביית ההוצאות מהחייבים, תוך פירוט תעריפים מרביים ספציפיים לכל פעולת אכיפה. גם הקריטריון של "סבירות אמצעי האכיפה" לפי סעיף 12ט לפקודה קיבל קונקרטיזציה בתקנה 3, תוך שנקבע כי: "יילקח בחשבון, בין השאר, היחס שבין גובה ההוצאות לגובה החוב". חידוש נוסף בתקנות הוא בדרישה לכך, שההוצאות שייגבו יהיו "הוצאות ישירות" ולא רק "הוצאות הנדרשות באופן סביר", כמפורט לעיל (ראו לעיל, בסעיף 12).

20. בנוסף להוצאות התקנות המדברות בעד עצמן, גם מההיסטוריה החקיקתית ומהעיון בדיוני הוועדה המשותפת בכנסת שדנה באופן מפורט בתקנות, בשלוש ישיבות ארוכות, ניתן ללמוד על האיזון העומד ביסוד התקנות.

21. מצד אחד, בדיונים בוועדה הושם דגש על הצורך למנוע גביית הוצאות מופרזות שאינן מידתיות: **"התקנת התקנות נועדה בראש ובראשונה למנוע מקרים בהם הרשויות... יטילו על האזרח בעל החוב הוצאות שהן לא גבוהות (צ"ל גבוהות-י.ש.). ביחס לגובה החוב"** (דיון מיום 6.2.11, עמ' 2, גב' יעל קינן מרקוביץ, ממשרד האוצר). **"אתה יכול להסביר לי למה מוצדק לקחת 222 שקלים למכתב שהוא פחות מעמוד אחד..."** (ח"כ רותם, עמ' 25). ובדיון מיום 27.2.11, עמ' 12-13, בדברי ח"כ רותם: **"אני מחזיק ביד מכתב שנשלח אל אזרח שבו החוב המצטבר הוא 377 שקלים ופעולות הגביה בתיק שבנידון 411 שקלים וזה מכתב... אז אם אתם חושבים שאת זה אני אאשר..."**

22. מצד שני, בוועדה גם נאמר, שצריך לעודד תשלום חובות כדין ובמועד, ואין הצדקה לכך שהרשות (ולמעשה תושבי הרשות ששילמו את חובותיהם כדין) תצטרך לשאת בהוצאות הישירות, הנובעות מכך, שהחייב לא שילם את חובו כדין. על כן, ההגיונות דורשת שהחייב הוא שיישא בהוצאות ישירות אלה.

"במקום שהחייב יממן את חובו, הרשויות ממלאות זאת וכך האזרח שמשלם הוא מממן את ההוצאות של אלה שלא משלמים." (עו"ד נתן בביוף, משרד הפנים, עמ' 34 לפרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת בכנסת, מיום 6.2.11). ובעמ' 60-61 לפרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת בכנסת, מיום 6.2.11, בדברי ח"כ רותם:

"אני היום המום. באה אלי רשות המיסים ומסבירה לי דבר נורא פשוט. אדם חייב מס למדינה, לא משלם אותו והמדינה מסבסדת לו את הגביה. חבר'ה, עם כל הכבוד, אני רוצה לדאוג לאזרחים, אבל לא מקובל עלי שהאחרים ישלמו את זה... פקודת המיסים (גביה) וכל התקנות האלה נועדו כדי שהמדינה תסבסד את החובות?"

23. בסופו של דבר, מה שעולה מדיוני הוועדה הוא הצורך באיזון. ראו בדיון מיום 27.2.11, בעמ' 55: מורד פרץ (מאגף חשכ"ל במשרד האוצר): **"בעולם הגביה אתה מאמין שכל שתעמיס פחות הוצאות, סביר להניח שאתה תראה את הגביה מהר יותר, והמטרה פה היא באמת לא לקבוע סכומים מרקיעי שחקים, אלא סכומים שהם סבירים, אבל אין מה לעשות, אין מנוס מלפעול בפעולות האכיפה שאתה צריך, כדי לגבות את החוב.** ח"כ רותם: **"כן. יש רק תנאי אחד. כשאני חייב 100 שקל ואני לא משלם אותם, אז בהרבה מאוד מקרים זה כי אין**

לי את ה-100 שקלים, זה לא שאני מתחמק... כשאתה מטיל עלי 500 שקל הוצאות, אתה לא תגבה, לא את ה-500 ולא את ה-100. רק ניפחת את החשבון..."

ועוד ראו בשיח שבין עורכת הדין נעמה מנחמי, היועצת המשפטית של הוועדה, לבין ח"כ רותם, בדיון בוועדה המשותפת, מיום 6.3.2011, בעמוד 34, המדגים יפה את המתח בין התכליות הנוגדות שבנדון:

"עו"ד נעמה מנחמי: החשש בעצם הוא שחוב של 70 שקלים לאט לאט יהפוך... רק על המכתבים... הריביות וההצמדות, בסופו של דבר הוא יגיע לאלפי שקלים..."

ח"כ רותם: מי שיש לו חוב של 60 ש"ח שישלח אותם..."

עו"ד נעמה מנחמי: אבל מי שיש לו חוב של 60 שקלים, אולי אין לו כסף לשלם את זה.

ח"כ רותם: אולי אין לו כסף, אבל בינתיים הוא חייב חוב לרשות ובגלל זה לי לא מפנים את האשפה בגלל שמישהו לא משלם ארנונה."

24. דומה, שגם האיזון הנדרש בין התכליות הנוגדות, כפי שנלמד מההשתלשלות החקיקתית ומדיוני הכנסת, מחזק את המסקנה, שהרשויות רשאיות לגבות רק את ההוצאות שהוצאו בפועל (עד התעריפים המרביים).

גבייה אוטומטית של התעריפים המרביים מפרה את האיזון העומד ביסוד התקנות. אכן, יש הצדקה להטלת הוצאות הגביה הישירות על החייבים שגרמו להוצאות אלה, ומידת ההגינות דורשת שהחייבים יישאו בהוצאות אלה, ולא יתר תושבי הרשות ששילמו את חובותיהם כדין. הצדקה זו היא העומדת ביסוד הפקודה והתקנות. אולם, איזו הצדקה יש לגבות מהחייבים סכומים, שכלל לא הוצאו בפועל על ידי הרשות? גביה כזו חוטאת לתכלית הפקודה והתקנות ומביאה להכבדה שאינה ראויה ואינה מידתית על החייבים. היא גם עולה לכאורה, משום התעשרות שלא כדין של הרשות, ככל שהיא גובה מהחייבים, סכומים החורגים מסכומי ההוצאות שהוציאה הרשות בפועל, בנקיטת אמצעי האכיפה שבנדון.

25. מסקנת הדברים: לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, רשויות אינן רשאיות לגבות באופן אוטומטי את התעריפים המרביים הקבועים בתקנות, אלא רק את ההוצאות הישירות שהוציאו בפועל בהפעלת אמצעי אכיפה, לגביית החוב.

26. היועץ המשפטי לממשלה לא יביע עמדה במחלוקת העובדתית האם בפועל, בנסיבות המקרים הפרטניים, העירייה והתאגיד גבו סכומים גבוהים יותר, מההוצאות הישירות שהוציאו בפועל לגביית החוב.

עם זאת, להלן יפרוס היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו העקרונית בפרשנות המושג "הוצאות ישירות", בגדרי תקנות הגביה וביישום הדברים ביחס לסוגיות שכר העובדים, ומיקור חוץ של הגביה.

ג. פרשנות המושג "הוצאות ישירות"

27. בהליכים שלפנינו עולה שאלת הפרשנות של המושג "הוצאות ישירות" בגדר סעיף 1 לתקנות הגביה, ביחס לשאלות האם רשויות רשאיות לכלול בגדר הוצאות האכיפה, את שכר העובדים המטפלים בהפעלת אמצעי האכיפה, ואת התשלומים שהרשויות משלמות לחברות גביה (או לעירייה במקרה של התאגיד שלפנינו), במקרים שבהם הרשות נוקטת במיקור חוץ של הגביה.

28. התקנות לא מגדירות את המושג "הוצאות ישירות", ומבחינה לשונית הוא יכול לסבול פרשנויות שונות. על כן, נראה שיש צורך לנקוט בדרך הפרשנות התכליתית, בכדי לגבש את הפירוש הראוי להוראות התקנות.

29. הצדדים להליכים ביקשו ללמוד את פרשנות המושג "הוצאות ישירות", בין היתר, מההגדרות המקובלות בתחום החשבונאות. ראו, למשל, בסעיף 26 לסיכום טענות התאגיד, שם נטען, שהמונח "הוצאות ישירות" הוא מונח

חשבונאי, ויש להיזקק לפירושו של מושג זה בתחום החשבונאות. הצדדים גם הגישו לבית משפט קמא חוות דעת של מומחים בתחום החשבונאות. כך, התאגיד הגיש לבית משפט קמא את חוות דעתה של ד"ר הדס גלדנר (מוצג 5 למוצגי התאגיד). חוות הדעת פרטה את הגדרת המונח הוצאה ישירה בספרות ובפרקטיקה החשבונאית: **"במידה ויש דרך ברת ביצוע מבחינה כלכלית לייחוס ההוצאה ליחידה התמחירית, הרי שנגזר אותה כהוצאה ישירה"** (עמ' 9-10 לחוות הדעת). חוות הדעת בחנה את הוצאות הגביה של התאגיד, בהתאם להגדרה חשבונאית זו. גם בסיכומי טענותיו בהליך דן חוזר התאגיד על הגדרה זו.¹⁰

גם המערער ב-ע"מ 3191/15 (להלן: **"התובע"**) הגיש לבית משפט קמא (בבקשת האישור כנגד התאגיד) חוות דעת מומחה מתחום החשבונאות, של פרופסור ניסים ארניה (מוצג 16 למוצגי התובע). בחוות דעת זו נאמר: **"הוצאה ישירה הינו מונח מתחום התמחיר/ חשבונאות ניהולית... לצורך הגדרת המונח 'הוצאה ישירה' יש לפנות לספרות בחשבונאות הניהולית."** (עמ' 6) ועוד נאמר: **"הוצאה ישירה היא הוצאה הקשורה ליחידה תמחירית (אובייקט תמחירי) מסוימת וניתן לייחס אותה אליה בדרך קלה- שהיא כדאית מבחינה כלכלית."**

חוות הדעת בוחנת את הוצאות הגביה של התאגיד בהתאם להגדרה חשבונאית זו. בדומה, בסיכום טענות התובע שלפנינו נטען כי הוצאה ישירה היא **"הוצאה שהוצאה בעין ושעלותה חד חד ערכית ללא שום צורך בשומה או הערכה ואשר ניתן לשייך אותה בוודאות ואופן ישיר וחד חד ערכי לאמצעי האכיפה..."** (סעיף 13 לסיכום הטענות).

30. היועץ המשפטי לממשלה סבור, שאין מקום לדרך הילוכם זו של הצדדים. לטעמו, הדרך הנכונה יותר היא לבחון את ההגדרה הראויה למושג **"הוצאות ישירות"** בגדרי התקנות, בהתאם לתכליתן של התקנות ושל הפקודה שמכוחה הותקנו התקנות, בהתאם להיסטוריה החקיקתית וכוונת המחוקק, ובהתאם לערכי היסוד העומדים בבסיס התקנות (כמובן, נתייחס להלן לטענות הצדדים במישורים אלה). להגדרות המקובלות בתחום החשבונאות אין קשר לכך ועל כן, ההשוואה הזו אינה מקדמת את בחינת הפרשנות הראויה לתקנות.

כפי שנקבע על ידי בית המשפט המחוזי בחיפה בעניין שורני¹¹, בסעיף נ"ג לפסק הדין:

"איני סבור שיש לקבל את פרשנותו של רו"ח הוכהויזר למונח זה, שהיא פרשנות חשבונאית, שכן המונח בתקנות אינו מונח חשבונאי, ומטרתו אינה לבטא את העלות הישירה במונחים חשבונאיים, אלא את ההוצאות שנגרמו בפועל לרשות הנובעות ישירות ממשלוח דרישת התשלום לחייב."

31. אם כן, יש לפרש את המושג **"הוצאות ישירות"** בגדרי התקנות, בהתאם לתכלית החקיקה. כפי שפרטנו לעיל בהרחבה, הן הפקודה והן התקנות שהותקנו מכוחה, נועדו ליצור הסדר מאוזן, שמצד אחד יביא לגביית החובות כדין, וכן יביא להשתת הוצאות ישירות, סבירות ומידתיות על החייבים שלא שילמו את חובם כדין, באופן שכלל תושבי הרשות ששילמו את חובותיהם כדין לא ייאלצו לממן הוצאות אלה שנגרמו מחמת התנהלותם של החייבים; אך מצד שני, ההסדר נועד גם למנוע השתת הוצאות מופרזות, שאינן מידתיות, על החייבים, באופן שאינו מוצדק.

32. כך, בהתאם להסדר המאוזן שנקבע, לא כל הוצאה שהרשות הוציאה, הקשורה באופן כזה או אחר לגביית החוב, ניתן יהיה להשית על החייב. כך, למשל, נאסר על הרשות לחייב את החייב בהוצאות החורגות מהסכומים המרביים הקבועים בתקנות, אפילו אם תוכיח שמדובר בהוצאות ישירות שהרשות נשאה בהן בפועל.¹²

33. זאת ועוד: גם מהדיונים בכנסת, באישור התקנות, עולה ברורות, שהסכומים המרביים שנקבעו לא התיימרו בהכרח

¹⁰ סעיפים 26-27 לסיכום הטענות, וסעיפים 10-13 לסיכום התשובה.

¹¹ ת"מ (חיפה) 25462-01-13 שורני נ' עיריית נהריה [פורסם בנבו] (6.6.2016) (להלן: **"פסק דין שורני"**).

¹² אמנם, סעיף 2 לתקנות מתיר במקרים חריגים, מטעמים מיוחדים שירשמו, ובאישור הממונה על הגבייה, גביית סכומים החורגים מהסכומים הנקובים בסעיף 1 לתקנות, בתנאים הנקובים שם.

לשקף בכל מקרה ומקרה את מלוא העלויות שהרשויות מוציאות לצורך גביית החוב.

ראו למשל בדיון הוועדה המשותפת בכנסת, מיום 6.2.2011, בעמ' 41 לפרוטוקול, בשיח בין ח"כ רותם למר זאב פורת סמנכ"ל בכיר ברשות המיסים, ביחס להוצאות גביה, בגין איתור כתובת הסרבן כאשר הכתובת שונה מהכתובת המופיעה במרשמים, שנקבעו בתקנות לסכום מרבי של 120 ש"ח (תקנה 1(5)):

"זאב פורת: אני צריך לשלוח רכב עם שני עובדים..."

דוד רותם: זה עולה לך יותר מ-120 שקלים.

זאב פורת: אני יודע, אבל אני לא רוצה לגבות יותר. מה לעשות? אני לא חושב שאני הולך לגבות את העלויות הממשיות שלי. אני לא גוף עסקי. אני לא הולך כרגע לתמחר במדויק את העלויות... יש איתורים שאני משקיע בהם עשרות אלפי אם לא למעלה מכך..."

עוד ראו שם, בעמ' 60 לפרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת בכנסת, ביחס לתקנה 1(13) המתירה לגבות מהחייב בגין הוצאות מכירת מטלטלין במכירה פומבית עד 10 אחוזים מהסכום שיתקבל מהמכירה. בעניין זה נאמר על ידי מר זאב פורת (מרשות המיסים), שהמדינה בדרך כלל משלמת לזכין שמנהל עבורה את המכירה הפומבית 18 אחוזים, כך שבהפרש ההוצאות, נושאת המדינה.

כן ראו בדברי מר זאב פורת (פרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת בכנסת, 6.2.2011, עמ' 18) בנוגע לגביית עלויות מכתב דרישה מהחייב (סכום מרבי של 15 ש"ח על פי תקנה 1(1)):

"כשאני באתי ודיברתי, אני הצעתי 15 שקלים לדרישה... 15 שקלים זה אקט סמלי. לא ישבתי ועמדתי עם סטופר כרגע לקבוע 17.5 או 12.2. 15 שקלים נשמע לי סכום סביר שהוא לא בשמים, שהוא נמוך כדי שישים אחוזים מהתקנות היום, וזה בסדר להפחית וזה בסדר להקפיד אתנו ולשמור על זכויות החייב."

34. כלומר, הסכומים המרביים שנקבעו בתקנות מבטאים איזון בין התכליות הנוגדות, ובכלל זה, מתקין התקנות ראה לנכון, על מנת שלא להכביד יתר על המידה על החייבים, לקבוע סכומים מרביים, **שלא בהכרח ישקפו את מלוא ההוצאות שמוציאה הרשות בכל מקרה ומקרה**, וכך שהחייב יוכל לעמוד בהם ולעמוד על רגליו.

35. לאור האמור, ובהמשך להסדר המאוזן שנקבע בתקנות על תכליותיו, **היועץ המשפטי לממשלה סבור**, שאין לאמץ את ההגדרה (החשבונאית) שמציע התאגיד: **"הוצאה שניתן לייחס ליחידה תמחירית באופן בר ביצוע מבחינה כלכלית"** (סעיף 11 לסיכום התשובה, וסעיף 26 לסיכומים). דומה, שהגדרה זו מרחיבה מידי ועלולה להפר את האיזונים העומדים ביסוד תקנות הגביה. הגדרה זו עלולה לגרום לגביית הוצאות מחייבים, שאינן קשורות בהכרח, באופן מהותי ואמיתי, לחוב הקונקרטי ולאמצעי האכיפה הספציפי שנקט בפועל, תוך ייחוס מלאכותי בדיעבד, של הוצאות, לאמצעי האכיפה.

36. מאידך גיסא, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שאין לקבל את ההגדרה המוצעת על ידי התובע:

"הוצאה שהוצאה בעין ושעלותה חד חד ערכית ללא שום צורך בשומה או הערכה ואשר ניתן לשייך אותה בוודאות ואופן ישיר וחד חד ערכי לאמצעי האכיפה..." (סעיף 13 לסיכום טענותיו).

אין בעובדה שיש צורך בחישוב, בשומה או בהערכה, בכדי לשלול את הגדרת ההוצאה כהוצאה ישירה.

שאלת החישוב והשומה היא שאלה ראייתית, מסדר שני, שעניינה בהוכחת הוצאת ההוצאות הישירות בפועל. אולם, הצורך בהבאת ראיות ותחשיבים שיוכיחו את ההוצאות הישירות שהוצאו על ידי הרשות, אינו סותר את סיווג ההוצאות כהוצאות ישירות. הגבלת ההוצאות הישירות להוצאות שאינן דורשות חישוב או שומה אינה רלוונטית לתכליות החוק והיא מפרה את האיזון בכיוון ההפוך, כך שהיא מגבילה את הרשויות יתר על המידה, מגביית ההוצאות שהוציאו לשם גביית החובות שלא שולמו כדין. יש לציין כי התובע עצמו הסכים, שהמבחינה העקרונית, רשויות רשאיות לגבות הוצאות בגין עלויות מחשוב (ראו סעיף 34 לסיכום טענות התובע), הגם שהוצאות אלה בוודאי

דורשות חישוב, בירור והערכה.

37. מהו אם כן המבחן הראוי להגדרת המושג של "הוצאות ישירות", בגדרי תקנות הגביה?

היועץ המשפטי לממשלה סבור, שההגדרה הראויה היא, הוצאות הקשורות באופן ספציפי וקונקרטי לחוב הספציפי ולאמצעי האכיפה הספציפי שננקט בפועל. רק הוצאות כאלה צריכות להיות מוגדרות כהוצאות ישירות, ולהבדיל מהוצאות כלליות של הרשות, שאינן קשורות באופן קונקרטי לגביית החוב הספציפי ולאמצעי האכיפה הספציפי שננקט בפועל.

38. יתכן שניתן להיעזר במקרים המתאימים, גם במבחני משנה שונים, בכפוף למבחן המהותי שצוין בסעיף 37, וכמובן בכפוף לבחינת נסיבות המקרה הפרטני. למשל, מבלי למצות, ניתן לבחון, האם מדובר, בהוצאה שלא הייתה מוצאת על ידי הרשות אם לא היה ננקט בפועל אמצעי האכיפה הספציפי לגביית החוב הספציפי. עוד ניתן לבחון האם מדובר בהוצאה, שללא הוצאתה, לא ניתן היה להפעיל את אמצעי האכיפה הנדרש. והכל, על מנת לבחון את השאלה המהותית והעיקרית, האם מדובר בהוצאה שקשורה באופן מהותי וישיר לגביית החוב הספציפי ולנקיטת אמצעי האכיפה הספציפי.

ככל שהתשובה לשאלה המהותית חיובית, מדובר בהוצאה ישירה בגדרי תקנות הגביה, גם אם נדרשת שומה או הערכה לשווייה של הוצאה זו (וזאת, בניגוד לעמדת התובע).

לדוגמה: בעניין שליחת מכתב התראה לחייב (סעיף 1(1) לתקנות הגביה), בוודאי הוצאות המעטפה, הנייר, והביול יוגדרו כהוצאות ישירות (כפי שעולה גם מפסק דינו של בית משפט קמא). הוצאות אלה לא היו מוצאות ללא שליחת מכתב ההתראה הספציפי, והן הוצאות הכרחיות לשם שליחת מכתב ההתראה. על כן, בוודאי מדובר בהוצאות הקשורות באופן ספציפי, לאמצעי האכיפה שננקט בפועל וממילא מדובר בהוצאות ישירות.

39. היועץ המשפטי לממשלה יבקש להבהיר ולהדגיש, שמבחני המשנה שהזכרנו בתור דוגמא, אינם ממצים ואינם מחייבים, ובסופו של דבר כל מקרה וכל הוצאה ייבחנו לנסיבותיהם הפרטניות, ולאור המבחן המהותי, האם מדובר בהוצאה הקשורה באופן ספציפי וקונקרטי לחוב הספציפי ולאמצעי האכיפה הספציפי, שננקט בפועל.

40. לאחר שעמדנו על שאלת ההגדרה של המונח "הוצאות ישירות" בגדרי תקנות הגביה, נפנה עתה לדון ביישום הדברים, בנוגע לסוגיות הקונקרטיות שהתעוררו בהליכים דנן: גביית שכר עובדי הרשות המטפלים בפעולות האכיפה-מחייבים, וגבייה מחייבים של הסכומים שמשלמת הרשות לחברת הגביה (במקרים של מיקור חוץ).

ד. גביית שכר העובדים המטפלים בצעדי האכיפה כלפי החייבים

41. סוגיה זו עומדת במוקד ההליכים שלפנינו. העירייה טוענת, ששכר העובדים שטיפלו בהפקת מכתבי הדרישה כלול בגדר "הוצאות ישירות" (סעיף 35 לסיכום הטענות). העמדה מוטעמת בכוונת המחוקק ובהיסטוריה החקיקתית של התקנות, וכן בשיקול העקרוני "שלא יצא חוטא נשכר", היות שמדובר בחייבים שלא שילמו את חובותיהם בזמן והזיקו את הרשות להליכי הגביה והאכיפה שבנדון (סעיפים 46-36 לסיכומים).¹³

לעומתה, התובע טוען, ששכר העובדים אינו נכנס לגדר של הוצאות ישירות. הוא מבסס את עמדתו על כוונת המחוקק וההיסטוריה החקיקתית כפי שהוא רואה אותן (סעיף 6 לסיכום). עוד מנמק התובע, ששכר העובדים דורש שומה והערכה ומטעם זה מדובר בהוצאה "עקיפה" (סעיפים 15-13 לסיכום). כן נטען, שהרשות הייתה משלמת את שכר

¹³ גם התאגיד טוען טענות דומות (בסעיפים 31-29, 39-34 לסיכום טענותיו).

העובדים בכל מקרה וגם לולי ננקטו אמצעי האכיפה שבנדון ואף מטעם זה מדובר בהוצאה עקיפה.

42. היועץ המשפטי לממשלה סבור, שבאופן עקרוני, **מותר לרשות לכלול בגדרי ההוצאות הישירות את שכר העובדים הנסב על הגביה הקונקרטית ועל צעדי האכיפה הקונקרטיים שנקטו בפועל**. כך, כל עוד לא מדובר בהעמסת הוצאות עקיפות על החייב, שאינן נוגעות לגביה הספציפית ולצעדי האכיפה הספציפיים שנקטו. להלן, היועץ המשפטי לממשלה יבסס את עמדתו זו, על עיון בתכלית התקנות, בלשון התקנות ובכוונת המחוקק, באופן מפורט.

11. תכלית החקיקה

43. עמדה זו נובעת, בראש ובראשונה, מהאיזונים העדינים שביקשו הפקודה והתקנות לעשות, בין העיקרון שאין זה מוצדק להשית על הרשות (ולמעשה על תושבי הרשות ששילמו את חובותיהם כדין ובמועד) את הוצאות הגביה והאכיפה, שנגרמו כתוצאה מהפרת הדין על ידי החייבים שלא שילמו את חובותיהם כדין, לבין העיקרון שאין להעמיס באופן שאינו מידתי על החייבים תשלומי הוצאות, באופן שיקשה עליהם לעמוד על רגליהם ולהשתקם.

לגישת היועץ המשפטי לממשלה, איזון זה צריך להביא לתוצאה, **שניתן יהיה לגבות מחייבים את שכר העובדים, הנסב ישירות על צעדי האכיפה הספציפיים שנקטו בפועל**. עבודה זו נדרשה, כתוצאה ישירה מאי תשלום החוב במועד, ולו החוב היה משולם במועד, עבודה זו לא היתה נדרשת. על כן, אין הצדקה להטלת שכר העבודה שבנדון, על כלל תושבי הרשות ששילמו את חובותיהם כדין.

מאידך גיסא, וכחלק מהאיזון שביקשו הפקודה והתקנות לקיים, יש לעמוד על כך, שייגבה רק שכר העבודה הנוגע **במישרין לצעדי האכיפה הקונקרטיים שנקטו בפועל**, כלפי החייב הספציפי.

44. גישת היועץ המשפטי לממשלה גם **הולמת את ההגדרה שהוצעה לעיל**, בסעיף 37, **למונח "הוצאות ישירות"**.

כזכור, ההגדרה שהוצעה הייתה, הוצאות הקשורות באופן ישיר לגביית החוב הספציפי ולאמצעי האכיפה הספציפי שנקט בפועל, וההגדרה תואמת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בסוגיית שכר העובדים.

45. גם מבחינה המשנה שנזכרו לעיל, בסעיף 38 (מבלי לחייב ולמצות, והכל בכפוף לנסיבות המקרה הפרטני ולהגדרה המהותית, לעיל, בסעיף 37) להגדרת המונח "הוצאות ישירות" מחזקים את המסקנה האמורה. כך, לו החייב היה משלם את חובו כדין- לא נדרשת הייתה עבודתם של עובדי הרשות בגביית החוב ובצעד האכיפה שנקט על ידם.

יובהר בעניין זה, שגם אם עובדי הרשות היו מועסקים במשימה אחרת על ידי הרשות, גם לולי קיומו של החוב הספציפי, הדבר אינו ממין העניין שכן **הדיון אינו בעובדים כפרסונות, אלא בעבודה הספציפית כפעולה** ובעלות הכרוכה בה, **שלא הייתה נדרשת לולי אי תשלום החוב**, ובזמן שהיה מתפנה, עובדי הרשות היו יכולים לקדם משימות ציבוריות אחרות שעליהן מופקדת הרשות. עוד יורחב בעניין זה להלן.

46. כך גם, ללא עבודתם של עובדי הרשות בנדון, לא ניתן היה לבצע את אמצעי האכיפה לגביית החוב (וככל, שבעניינו של חייב פלוני, אמצעי האכיפה מבוצע באופן אוטומטי וממוכן באמצעי אלקטרוני, ללא עבודת אנוש של עובדי הרשות, הרי שלעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שיפורט עוד להלן, אמנם, לא ניתן יהיה להטיל על אותו חייב את שכר העובדים, במקום שכלל לא בוצעה עבודת אנוש).

47. יוער, שבסוגיית שכר העובדים, **עמדת היועץ המשפטי לממשלה שונה מגישתו של בית משפט קמא הנכבד** שקבע, שאין להתיר גבייה מחייבים של שכר העובדים המטפלים באכיפה ובגביה. בכל הכבוד הראוי, **היועץ המשפטי לממשלה לא מצא בפסק דינו של בית משפט קמא הנכבד הסבר מהותי**, מדוע אין הצדקה לגביית שכר העובדים

מהחייבים, כאשר מדובר בשכר המתייחס לגביה הספציפית ולאמצעי האכיפה הספציפי שננקט בפועל. בפסק הדין נקבע, שמותר לגבות רק הוצאות ישירות (ולא די שההוצאות הן סבירות). כאמור, קביעה זו מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה. אולם, מהי ההצדקה לכך שבגדר המושג של הוצאות ישירות, אין לכלול את שכר העובדים הנסב על הגביה הקונקרטית ועל פעולת האכיפה הספציפית? מהי ההצדקה המהותית להשתת הוצאות אלה על הרשות ועל יתר תושביה ששילמו את חובותיהם כדין ובמועד?

בית משפט קמא מתבסס בפסק דינו בעיקר על כוונת המחוקק וההיסטוריה החקיקתית, וכן על הוראות התקנות. לעניינים אלה נתייחס בסמוך ונראה, שהם דווקא תומכים בגישת היועץ המשפטי לממשלה.

48. עוד ראוי לציין בהקשר זה, שקיימת פסיקה מחוזית ענפה העולה בקנה אחד עם עמדת היועץ המשפטי לממשלה וחולקת על גישתו של בית משפט קמא. כך, למשל, בעניין שורני, לעיל, ה"ש 11, נקבע על ידי בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט גריל): "סבורני שהוצאות דפוס, הוצאות דואר, והוצאות בגין שכר העובדים בעת טיפולם בהוצאת ובמשלוח הודעות דרישות התשלום – הן הוצאות ישירות" (סעיף מ"ז לפסק הדין). "כשלעצמי, אני סבור, ששכר עבודתו של הפקיד או הפקידה עבור הזמן שהם עוסקים בהוצאת הודעת הדרישה ובשליחתה – מהווה הוצאה ישירה" (סעיף נ"ג לפסק הדין).

ראו גם בפסק הדין המחוזי בעניין בוהדנא¹⁴: בסעיף 3.5 לפסק הדין: "מסתמנת מגמה לאמץ בשלב הביניים (עד הכרעת בית המשפט העליון בהליכים דנן-י.ש.) את התפיסה כי הוצאות הגביה הישירות כוללות הוצאות דפוס, דואר ושכר העובד הישיר בעת הטיפול בהוצאה ומשלוח של דרישת התשלום..."¹⁵.

זאת ועוד: כפי שצינו העירייה והתאגיד, העמדה הסבורה, שרשות רשאית לגבות את שכר העובדים מהחייב, עולה בקנה אחד גם עם דבריה של כב' הנשיאה (בדימוס) נאור, בעמוד 4 לפרוטוקול הדיון בעניין אברהם, מיום 16.3.2015 (אסמכתא 1 לאסמכתאות העירייה): "מקובל עלי שזה לא רק הבול, יש פקידים והולכים לדואר...".

2ד. הוצאות שלטוניות

49. כאן המקום להתייחס לטענת התובע, שהרשות תשלם את שכר העובדים בכל מקרה, בלי קשר להפעלת אמצעי האכיפה הספציפי, ועל כן לא מדובר, לטענת התובע, בהוצאות ישירות (סעיפים 14-15 לסיכום טענותיו). היועץ המשפטי לממשלה סבור, שאין לקבל טענה זו. השאלה הנכונה אינה האם הרשות הייתה משלמת בכל מקרה משכורת לעובדים, אלא האם העבודה הספציפית הייתה נדרשת לו החייב שילם את חובו כדין. במילים אחרות, השאלה אינה נוגעת לעובד כ- "פרסונה", אלא לעבודת האכיפה כפעולה. אין ספק, שלו החייב היה משלם את חובו במועד, לא הייתה נדרשת העבודה הנוגעת לגביית החוב הספציפי ואכיפתו, וממילא השכר המשולם בגין עבודה זו צריך להיות מוגדר כהוצאה ישירה. לכן, אין כל חשיבות לכך, שיתכן והרשות הייתה בכל מקרה משלמת לעובד משכורת בגין פעילות אחרת שהייתה מטילה עליו. באמצעות הפעילות האחרת שהייתה יכולה להיעשות על ידי עובד הרשות, לו החייב היה משלם את חובו במועד, הייתה הרשות יכולה לקדם יעדים ומשימות ציבוריות אחרות שלה, ואלה נמנעו בשל התנהלות החייב שלא שילם את חובו כדין. בכל אופן, שכר העבודה שנדרשה אך ורק בשל התנהלות החייב צריך להיות מוגדר בוודאי כהוצאה ישירה.

50. עוד יבקש היועץ המשפטי לממשלה להבהיר, בזיקה לטענת התובע שנדונה בסעיף הקודם, ששאלת גביית שכר

¹⁴ ת"צ 29455-12-17 בוהדנא נ' עיריית קרית אתא (9.4.2018), פורסם ב- "נט המשפט".

¹⁵ כך נאמר, גם בהחלטות רבות נוספות של בתי המשפט המחוזיים. לסקירת ההחלטות ראו בסעיף 3.5 לפסק הדין בעניין בוהדנא, לעיל ה"ש 14.

העובדים שלפנינו אינה תלויה ואינה קשורה בשאלה המורכבת והכללית האם רשות רשאית להטיל על אזרח את ההוצאות השלטוניות שנזקקה להם בשל מעשי האזרח (יתכן, שלכך כיוון בית משפט קמא בעמוד 15, שורות 6-1, לפסק דינו, אולם הדברים לא ברורים לגמרי). לשאלה כללית זו מצאנו גישות שונות.

51. מצד אחד, בעניין ת"א (שלום ירושלים) 13452/02 מדינת ישראל נ' פיםשטיין [פורסם בנבו] (25.5.2006) נקבע: "בנסיבות המתאימות, ניתן לחייב את העברין לפצות את המדינה על נזקה והוצאותיה אשר נגרמו כתוצאה ממעשה העבריינות" (סעיף 22 לפסק הדין); "עברין היוצא לבצע דבר עבירה צופה ויודע את תוצאות מעשיו... מדוע לא יחוייב הוא לפצות את המדינה בגין מעשיו, על הנזקים וההוצאות אשר נגרמו לה? ... כמובן שהמקרים בהם תהיה המדינה זכאית לפיצוי יהיו אלה אשר יעמדו במבחנים אשר מציבה פקודת הנזיקין, כל עוולה לגופה וכל מקרה לגופו." (סעיף 28 לפסק הדין).

כן ראו בעניין ת"א (שלום ירושלים) 16319-12-13 סלע נ' משטרת ישראל [פורסם בנבו] (2.3.2018), שם נקבע, כי מבלי לקבוע מסמרות באופן כללי, ואף אם תתקבל גישה, שככלל אין לאפשר תביעה של מדינה להשבת הוצאות שלטוניות כאשר החוק אינו מסדיר זאת מפורשות, הרי שבכל אופן, "יש להחריג מכך מקרי קיצון", "שבהם מדובר בהתנגדות זדונית, מכוונת, במי שפעל ביודעין לגרימת הנזק למדינה", "במקרים כאלה מן הראוי להכיר באפשרות התביעה של המדינה גם בהעדר הסדרה מראש. במקרי קיצון כאמור אין לאפשר למזיק להשית את עלות התנהלותו על הציבור. אף אין למזיק ציפייה בת הגנה שהמדינה תישא בתוצאות מעשיו" (סעיף 101 לפסק הדין).

ועוד ראו בפסק הדין שניתן בעניין ת"א (שלום באר שבע) 45792-07-11 מדינת ישראל נ' אבו מודיעם [פורסם בנבו] (16.8.2017), שחייב פולשים (שפלשו באופן חוזר ונשנה), בהוצאות הפינוי שהוציאה המדינה.

52. מהצד השני, ראו במאמרו של כב' השופט עופר גרוסקופף "הרשות השלטונית כמזכה"¹⁶, המסתייג מהשתתפות הוצאות שלטוניות על אזרחים, הן מכוח דיני עשיית עושר והן מכוח דיני הנזיקין:

"התפיסה המאפיינת הן את המשפט האמריקני והן את המשפט הישראלי היא שבהיעדר הסדר חוקי מיוחד זכאי הפרט ליהנות מפעולותיה השלטוניות של הרשות ללא תשלום... הוצאות הרשות- בהיעדר הסדר חוקי הקובע אחרת- אינן מהוות לא נזק שהרשות זכאית לתבוע בגינו פיצוי במסגרת דיני הנזיקין ולא הטבה שהרשות יכולה לתבוע את השבתה במסגרת דיני עשיית עושר" (שם, עמ' 536).

53. כמובן, לא זה המקום לקביעת מסמרות בסוגיה מורכבת וכללית זו. הבאנו את הדברים רק על מנת להבהיר, שבענייננו, גם לפי הגישות המצמצמות את האפשרות של הרשות לחייב את האזרח בהוצאות שלטוניות, שהוצאו בשל התנהלות לקויה של האזרח, בוודאי שיש להתיר לרשות לגבות מחייבים שלא שילמו את חובם במועד, את שכר העובדים הנסב על צעדי האכיפה שננקטו בעניינם, בגדרי ההוצאות הישירות.

כך, שהרי גם גישתו של כב' השופט גרוסקופף במאמרו מתבססת על כך, שחיוב אזרח בהוצאות שלטוניות טעון הסדרה חקיקתית: "הפתרון המצוי והרצוי הוא להטיל את נטל ההבהרה על הרשות השלטונית באמצעות קביעת "חזקת תכלית" שלפיה פעולות שלטוניות של הרשות מבוצעת במימון ציבורי וללא אפשרות חזרה אל הפרטים. תחת חזקה זו, יהיה זה עניינה של הרשות להסדיר באופן ברור וחד משמעי את המצבים שבהם היא מעוניינת להותיר לעצמה אפשרות תביעה אזרחית כלפי הנהנים מפעולותיה." (עמ' 545).

ועוד ראו בפסק הדין בעניין מולטימדיה¹⁷ שם נאמר על ידי בית משפט זה, ביחס להטלת הוצאות אבטחת אירוע על ידי המשטרה, על מארגני האירוע כי:

¹⁶ עופר גרוסקופף, הרשות השלטונית כמזכה, משפטים לד(3) תשס"ה 517. ראו בין היתר, בעמוד 536 ובהערות שוליים 5, 18.
¹⁷ בג"צ 5009/97 חברת מולטימדיה בע"מ נ' משטרת ישראל פ"ד נב(3) 679, 689-690 (13.8.1998).

"מה לה למשטרה שדורשת היא שכר עבור שירותיה? הרי חייבת היא ממילא לספק שירותים אלה... הנחת מוצא היא זו, שהמשטרה ממלאת את תפקידיה על פי שיקול דעתה ואסורה היא בקבלת שכר בעבור ביצוע תפקידיה... על רקע זה בא המחוקק בסעיף 36(א) לפקודת המשטרה¹⁸... וקבע יוצא לכלל: מותרת היא המשטרה להשכיר את שירותיה בשכר בנסיבות מסוימות. בהוראת סעיף 36(א) העבירו המחוקק את הרוביקון..."

54. על כן, בענייננו, משעה שהפקודה והתקנות מורים מפורשות, שבידי הרשות הסמכות לגבות מהחייבים את הוצאות האכיפה הישירות, הרי שהמחוקק ומחוקק המשנה הסדירו את הסוגיה וממילא גם לפי הגישה המצמצמת, באופן כללי, בהטלת הוצאות שלטוניות על האזרח, יש להתיר לרשות לגבות את שכר העובדים הנסב באופן קונקרטי וישיר על צעדי אכיפה שנקטה הרשות לשם גביית חובות שלא שולמו כדין, וזאת בהתאם להוראות התקנות.

55. אם כן, גם מהיבט זה, יש לדחות את טענת התובע הטוען, שיש להטיל את הוצאות שכר העובדים על הרשות מהטעם שמדובר בהוצאות שלטוניות. כאמור, בנסיבות העניין, ראוי להטיל את תשלום הוצאות העובדים (הנסבות באופן ספציפי על צעד אכיפה שנקט) על החייב, בהתאם להסדר החקיקתי המפורש שנקבע, ובהתאם לתכליותיו.

3. עיון בהוראות התקנות

56. למעשה, דומה, שעמדת היועץ המשפטי לממשלה מתחייבת, גם מהוראות תקנות הגביה עצמן. כך, למשל, תקנה 1(5) לתקנות הגביה קובעת, שהרשות מוסמכת לגבות מהחייב הוצאות, בגין איתור כתובת החייב כאשר זו שונה מהכתובת המופיעה במרשם הרלוונטי או מהכתובת שמסר החייב בכתב, וזאת עד לסכום מרבי של 120 ש"ח.

הוצאות אלה נדרשות בשל עבודת עובדי הרשות, שיוצאים לשטח ומנסים לאתר את כתובת החייב. בעניין זה לא קיימות הוצאות ממשיות אחרות כמו הדבקת בול או עלויות מחשוב וכדומה. ראו בעמ' 41 לפרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת בכנסת מיום 6.2.11, בדברי מר זאב פורת, מרשות המיסים (וראו עוד להלן, בסעיף 64 לעמדה זו).

ראו גם בתקנה 1(10) המתירה לרשות לגבות הוצאות מהחייב בגין "הובלה והוצאת מעוקלים שנדרשו לצורך הסעתם משאית וסבלים", כשברור מכאן, שהרשות מוסמכת לגבות מהחייב את שכר עבודת הסבלים.

יוער בהקשר זה, שאין הצדקה עניינית לאבחן, בנוגע לסוגיית שכר העובדים, בין מקרה שהסבלים הם עובדי הרשות, למקרה שהסבלים אינם עובדי הרשות. היות שהתקנות מסמיכות את הרשות לגבות את הוצאות הסבלים והיות והתקנות מכירות בשכר עבודה כהוצאה שמותר להשיתה על החייב, אחת הוא אם הם עובדי הרשות אם לאו.

אין טעם לתמרץ את הרשות לערוך את פעולות הגביה דווקא עם עובדים חיצוניים ואין היגיון בקביעה, שדווקא כאשר עובדי הרשות מטפלים בגביה ובאכיפה, הרשות לא תהא רשאית לגבות את הוצאות העבודה.

57. לא מצאנו גם כל אבחנה עניינית, בין ההוצאות הנוגעות לאיתור כתובת הסרבן ולהובלת מעוקלים (שכאמור, בעניינם עולה מפורשות מהתקנות, שניתן לגבות מהחייב את שכר העובדים), לבין הוצאות אחרות הנקובות בתקנות. היות שעולה ברורות מהתקנות, שהן מתירות לרשות לגבות את שכר העובדים המטפלים בגביה ובאכיפה, עיקרון זה חל על כל ההוצאות הנקובות בתקנות (כמובן בכפוף להוראות הקונקרטיות של התקנות ביחס לכל הוצאה), ובכלל זה על שכר העובדים המטפלים במשלוח דרישה בכתב לחייב (תקנות 1(1) ו-1(2)), שעליהם נסבה עיקר מחלוקת הצדדים בהליכים דין.

58. כאן המקום להתייחס לדברים האמורים בפסק דינו של בית משפט קמא, בנוגע לתקנה 1(12). בית משפט קמא סבר, שניתן ללמוד מתקנה זו, שאין מקום להתיר גביית הוצאות העובדים המטפלים בגביה ובאכיפה.

¹⁸ יצוין, שכיום הדבר מוסדר בסעיפים 102א עד 102ז לחוק המשטרה תשס"ו-2006.

וזו לשון התקנה: "השתתפות שוטר בשכר בעת ביצוע העיקול- עלות העסקת שוטר בשכר שלא במסגרת פעילות המשטרה, בהתאם לנוהלי משטרת ישראל".
בית משפט קמא ביקש ללמוד מתקנה זו כי:

"ניתן להקיש לענייננו מסעיף 1(12) לתקנות הגבייה, העוסק במקרה של השתתפות שוטר בשכר לצורך ביצוע העיקול. בסעיף זה נקבע במפורש ששכר השוטר (שהוא גם עובד בשירות הציבורי כמו פקידי העירייה שעוסקים בגבייה) ייקבע לפי נהלי משטרת ישראל לגבי שוטר בשכר שלא במסגרת פעילות המשטרה. מכלל הן אתה שומע לאו. כאשר השוטר מבצע את העיקול במסגרת פעילות המשטרה אזי הרשות איננה רשאית לגבות את שכרו מהנישום. כך גם בענייננו, העירייה איננה רשאית לגבות מהנישום את שכר פקיד העירייה שמטפל במכתב הדרישה במסגרת פעילות העירייה." (עמ' 14-15 לפסק הדין).

59. בכל הכבוד, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שאדרבה, תקנה 1(12) תומכת בגישתו.

הסדרת גביית שכר על ידי משטרת ישראל, בגין הקצאת שוטר לטובת אדם או רשות, מוסדרת בסעיפים 102א עד 102ז לחוק המשטרה תשס"ו-2006. הסעיף הרלוונטי לענייננו הוא סעיף 102ז הקובע כי: "קצין מוסמך רשאי, לבקשת מי מהמוניים בתוספת השניה, להקצות שוטרים בתשלום לשם סיוע בהפעלת סמכויות אכיפה או גבייה הנתונות להם על פי דין." בתוספת השניה לחוק המשטרה מנויות בין היתר הרשויות המקומיות.

כמובן, סעיף 1(12) לתקנות הגבייה אינו עוסק בשיפוי המשטרה על הוצאותיה, אלא בשיפוי הרשות על ידי החייב, בגין ההוצאות ששילמה הרשות למשטרה (בגין ליווי העיקול), באותם מקרים שבהם המשטרה רשאית לדרוש מהרשות תשלום, על פי דין, בהתאם להוראות חוק המשטרה כאמור.

על כן, בניגוד לסברתו של בית משפט קמא הנכבד, אין בהוראת התקנות, המצמצמות את גביית עלות העסקת השוטר מהחייב, לסיטואציה שבה מדובר בפעילות שאינה הפעילות השוטפת של המשטרה, בכדי ללמד שאין מקום לגביית שכר עובדי הרשות המטפלים בגבייה ובאכיפה, מהחייב. כאשר מדובר בפעילות הליבה השוטפת של המשטרה, הרי שהמשטרה ממלאת את תפקידה השלטוני, ככלל, ללא גביית תשלום (ומבלי לשלול מקרים, כאמור בפסיקה שהבאנו לעיל, בסעיפים 53-51, שבהם האזרח עשוי להיות מחויב בהוצאות המשטרה), והרשות שגובה את החוב, לא נדרשת לשלם למשטרה. ממילא, בוודאי, שגם החייב לא יידרש לשלם לרשות הגובה את החוב, עבור פעילות המשטרה.

כאמור, תקנות הגבייה עוסקות בסוגיית תשלום הוצאות הרשות הגובה, ולא בסוגיית תשלום הוצאות המשטרה, המוסדרות בחוק אחר ובדינים אחרים. זאת ועוד: בשונה מההוצאות הכרוכות בפעילות הליבה השוטפת של המשטרה, בגינה, בדרך כלל, האזרח לא יחויב בתשלום הוצאות המשטרה ולא קיים הסדר תחיקתי הקובע אחרת, לעומת זאת, בעניין גביית הוצאות הגבייה הישירות מחייבים, נקבע הסדר תחיקתי מפורש בפקודה ובתקנות הגבייה, המתיר לרשויות להטיל את ההוצאות הישירות על החייבים (ובכלל זה, לגישת היועץ המשפטי לממשלה, גם שכר העובדים) וגם מטעם זה קיים הבדל מהותי ושורשי בין הדברים.

60. זאת ועוד: דומה שתקנה 1(12) דווקא תומכת בעמדת היועץ המשפטי לממשלה. התקנה מסמיכה את הרשות לגבות מהחייב את ההוצאות ששילמה למשטרה בגין ליווי העיקול. עולה מכך, שניתן לגבות מהחייב שכר עבודה, ונראה, כפי שכבר נאמר לעיל, בסעיף 56, שאין הבדל עקרוני בין מקרה שבו מדובר בעבודה של עובדי הרשות הגובה, לבין מקרה שבו מדובר בשכר של עובדים אחרים (במקרה זה שוטרים במשטרת ישראל).

4.4. כוונת המחוקק

61. כפי שראינו, הן הוראות התקנות ולשונן, והן תכליתן ועקרונות היסוד שעומדים בבסיסן תומכים בעמדת היועץ

המשפטי לממשלה. עתה יעמוד היועץ המשפטי לממשלה על כך, שגם **כוונת המחוקק תומכת בעמדה**.

הצדדים הכבירו דברים ביחס לכוונת המחוקק והפנו לציטוטים שונים ואף סותרים לכאורה, שנאמרו בדיונים בוועדה המשותפת בכנסת, בסוגיית גביית שכר העובדים.

היועץ המשפטי לממשלה סבור, שעיון מדוקדק בפרוטוקולים של הוועדה המשותפת בכנסת מעלה, **שעמדת היועץ המשפטי לממשלה עולה בקנה אחד גם עם כוונת המחוקק**, כפי שיפורט.

62. ראשית, בדיוני הכנסת נאמר, באופן כללי, שראוי שהחייב יישא בעלויות הישירות שהוא גרם לרשות להוציא על גביית חובו, לאחר שלא שילם את חובו במועד וכדין, כפי שצוטט לעיל.¹⁹

63. גם באופן קונקרטי, ביחס לסוגיית שכר העובדים, עולה מדיוני הוועדה, שהייתה כוונה במסגרת התקנות לאפשר לרשויות לגבות הוצאות אלה.

ראשית, יש להדגיש, שמדובר **בתקנות שהותקנו על ידי שר האוצר**, בהתאם להוראות סעיף 13(ג) לפקודה שהסמיכה את שר האוצר להתקין. על כן, מחוקק המשנה הרלוונטי שיש לבחון את כוונתו הוא **שר האוצר**. עמד על כך בית המשפט המחוזי בחיפה בפסק דינו בעניין **שורני**, לעיל, ה"ש 11 (ראו בסעיף נ"ב לפסק הדין).

64. מדברי עובדי משרד האוצר בוועדה המשותפת בכנסת, עולה ברורות הכוונה להתיר לרשויות לגבות את שכר העובדים המטפלים בגביה ובאכיפה, ועולה גם, שהסכומים המרביים שקבע שר האוצר בתקנות (והובאו לאישור הוועדה המשותפת) כוללים בתוכם את שכר העובדים. בדיון בכנסת מיום 6.2.2011, בעמ' 41 לפרוטוקול אמר מר זאב פורת מרשות המיסים, בנוגע לפעולה של איתור כתובת החייב (נקבע בתקנות סכום מרבי של 120 ש"ח (תקנה 51)):

"אני אסביר מה אלה 120 השקלים. האיתור עליו אנחנו מדברים הוא לא האיתור המחשבי... כלומר, אני צריך לשלוח רכב עם שני עובדים... זה לא האיתור הממוחשב. אני צריך לשלוח רכב עם שני עובדים ולוודא שאכן זאב פורת מתגורר ברחוב השלדג 13 כדי לבצע שם את ההדבקה. לא מספיק שאיתרתי באמצעות האישה או האימא שמסרה לי איזושהי כתובת. אני צריך פיזית שני עובדים שיצאו למקום. זאת המשמעות של איתור כרגע."

ולגבי מכתב דרישה,²⁰ ראו בפרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת בכנסת, מיום 6.2.11, בעמ' 18, בדברי מר זאב פורת: **"כשאני באתי ודיברתי, אני הצעתי 15 שקלים לדרישה. לי נראה שטיפול בכל נייר ונייר מצריך התעסקות של מספר דקות של פקיד. העלות הממוצעת של עובד היא שישים שקלים לשעה."**

באותו עניין, ראו שם, בעמ' 21 לפרוטוקול:

"פרץ מורד (אגף החשב הכללי במשרד האוצר):

נתן לך זאב את ההסבר. 15 שקלים זה מחיר הגיוני של עלות המשלוח.

היו"ר דוד רותם:

עלות המשלוח היא עשרה שקלים.

פרץ מורד:

ועוד עלות העובד."

וכן ראו שם בדברי מר זאב פורת, בעמוד 23 לפרוטוקול:

"אלה עלויות דואר, אלה עלויות הדפסה של בית הדפוס, אלה עלויות שע"מ, אלה עלויות של העובד שלי."

וכן ראו בדברי מר זאב פורת, שם, בעמ' 32 לפרוטוקול:

"התחשב שלי הוא פשוט מאוד. אני חושב שכל נייר שאני מפק, ואני מדבר על עשר דקות עבודה של פקיד, הוא

¹⁹ ראו למשל בדברי ח"כ רותם, בעמ' 60-61 לפרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת בכנסת מיום 6.2.2011, שצוטטו לעיל, בסעיף 22 לעמדה זו.
²⁰ בסעיפים 1(1) ו-2(1) לתקנות הגביה נקבע סכום מרבי של 15 ש"ח למכתב רגיל ו-22 ש"ח למכתב בדואר רשום.

דבר סביר. אל תיקחי כרגע את הפעולה עצמה, את השנייה הזאת. את מדברת על מכלול של עבודה במהלך יום או במהלך חודש..."

ובנוגע לעיקול בבית מגוריו או בעסקו של החייב,²¹ ראו שם, בעמ' 52 לפרוטוקול, בדברי מר זאב פורת:

"כשאני מגיע לשתי כתובות... הכתובת שהוא מסר באחד ממערכי המס והכתובת במרשם... במידה שהגעתי לאחת משתי הכתובות האלה והוא לא נמצא בשתי הכתובות האלה, אזי אנחנו מבקשים 160 שקלים, לא משנה איזו פעולה בכלל כי שלחתי רכב, שלחתי שני עובדים."

65. כך עולה, גם מדברי ח"כ רותם (יו"ר הוועדה). ראו בדיון מיום 6.3.2011, עמ' 12, בנוגע לגביית הוצאות עיקול²²:

"גל פרוייקט (עיריית תל אביב): אני זכאי לחייב אותו בכמה שעלה לי, את הצוות אני הוצאתי לשם, שילמתי לו כסף. זאת אומרת, לא צריך להעניש אותנו על זה, בגלל שהאדם החליף כתובת ובדקנו גם במחשב..."

ח"כ רותם: בזה אתה צודק."

גם בדיון בוועדה המשותפת, מיום 6.2.2011, שבו עמדו נציגי משרד האוצר על כך, שהסכומים המרביים שנקבעו בתקנות (ביחס למכתב דרישה) משקפים, בין היתר, את שכר העובדים המטפלים בכך (כמצוטט לעיל, בסעיף 64), ח"כ רותם לא הביע התנגדות לכך, אלא ביקש לוודא, שהעלויות הינן סבירות ולברר מהי בדיוק עלות העובדים.²³

כך גם בעמ' 40-41 לפרוטוקול, לגבי גביית הוצאות איתור חייב (סעיף 51) לתקנות, ח"כ רותם לא התנגד לדברי נציגי משרד האוצר, שהסבירו שההוצאות נגבות בעיקר בגין שכר העובדים שמנסים לאתר החייב בשטח, וח"כ רותם אף העיר, שהעלויות הללו ביחס לחברות חייבות, גבוהות מ-120 ש"ח (עמ' 41 לפרוטוקול).

66. אכן, בדיון מיום 27.2.2011, משתמע לכאורה, מדברי ח"כ רותם, שלדעתו, אין לגבות מהחייב את הוצאות העובדים:

"הכוונה היא ההוצאות שהוצאת בפועל ולא שתחייב אותו בעלות הפקיד שבדק את החוב ובהוצאות הפקיד שפנה לדפוס כדי שידפיס את זה ולא בהוצאות המזכירה שתקתקה." (עמ' 2 לפרוטוקול)

אך הדברים אינם חד משמעיים ויתכן שהם מכוונים להסתייג מהטלת הוצאות בשיעורים מופרזים. ראו גם בהמשך הפרוטוקול (שם):

"ירון בן נעים (מנהל תחום גביה ואכיפה במשרד האוצר):

ואם זה מערך שנעשה באוטו סורסינג, מה עושים במצב כזה? זה נקרא ישיר?

היו"ר דוד רותם:

לא. מה זה אוטו סורסינג? למה אתה מתכוון, שאתה מסרת את זה לחברת גביה והיא חייבה על כל פקיד שיושב שם?

ירון בן נעים:

לא יודע אם זה על כל פקיד. אני אומר עוד פעם---

היו"ר דוד רותם:

ובתנאי שזה לא עולה על ההוצאות שבטור ב', זה בסדר."

מהדברים הללו, עולה לכאורה, שח"כ רותם הסכים לכך, שבמידה וגביית ההוצאות מהחייב אינה חורגת מהסכומים המרביים שנקבעו בתקנות, הרי שמותר לגבות מהחייב את שכר העובדים שטיפלו בצעדי האכיפה.

אמנם ראו גם בהמשך הדיון ביום 27.2.2011, בעמוד 12:

"נועה בן אריה (מרכז השלטון המקומי):

²¹ תקנה 61(6) הקובעת סכום מרבי של 160 ₪.

²² על פי סעיפים 61(6) עד 91(9) לתקנות הגביה.

²³ ראו למשל, בעמ' 22 לפרוטוקול הדיון בכנסת: "אז תגידו לי מה העלות", ובעמוד 23: "אני רוצה לוודא שכל הסכומים משקפים את המציאות".

אז אמרנו, זה לא רק עניין המעטפה והבול, אדוני. מדובר בעניין של תקורות וכח אדם ותשומות.

היו"ר דוד רותם:

הופה, אין בכלל, כח ותקורות לא תגבו, אני מדבר על הוצאות ישירות."

ראו שם גם בהמשך פרוטוקול הדיון, משם משתמע, שההתנגדות של ח"כ רותם הינה בעיקר לגביית הוצאות בגובה מופרז בגין שכר העובדים, ולא לעצם הגבייה של שכר העובדים. ח"כ רותם אף ביקש שם לקבל את התחשיב של שכר העובד, ביחס לזמן שבו הוא עוסק בשליחת מכתב דרישה לחייב.²⁴

67. מכל מקום, למעשה, הוועדה המשותפת אשרה את הסכומים המרביים הקבועים בתקנות, כפי שהציע שר האוצר, וסכומים אלה משקפים בתוכם, בין היתר, את שכר העובדים, כפי שהסבירו נציגי משרד האוצר בדיוני הוועדה. על כן, העולה מכך, שהכנסת אשרה את גביית שכר העובדים מהחייבים.

68. ועוד יש להטעים, שלא מדובר בחקיקה של הכנסת, אלא בתקנות של שר האוצר, שדורשות אמנם אישור של הוועדה המשותפת בכנסת, אך עדיין מדובר בתקנות של שר האוצר. כך, התקנות אינן מפורסמות ברשומות ונכנסות לתוקף מייד לאחר שהכנסת אשרה אותן, אלא רק לאחר שהשר חותם עליהן ומחליט לפרסמן ברשומות. כך גם, הכנסת אינה מוסמכת לערוך שינוי כלשהו בתקנות (וזאת בשונה מחקיקה ראשית של הכנסת), אלא סמכות הכנסת מוגבלת לאישור או אי אישור של התקנות שהשר הגיש לפניה (כמובן, הכנסת יכולה להתנות את האישור בשינוי כזה או אחר בתקנות, אך שינוי כזה יהיה כפוף להחלטתו של השר). על כן, גם אם היה קיים פער בין כוונתו של ח"כ רותם לכוונת שר האוצר, דומה שיש לתת בכורה לכוונת שר האוצר (וכאמור, מדיוני הוועדה עולה ברורות כוונת משרד האוצר להתיר גביית שכר העובדים), היות והשר הוא מחוקק המשנה הרלוונטי.

בעניין זה, ראו בדיון הוועדה מיום 27.2.2011, בעמ' 10 לפרוטוקול, בדברי ח"כ רותם עצמו:

"רק שר האוצר יכול לעשות שינוי בתקנות. אני לא עושה שינוי בתקנות, אין לי סמכות לשנות את התקנות. אני יכול אחת משתיים, או לאשר את התקנות, או שלא לאשר את התקנות. כל שינוי אחר רק השר."

עמד על כך גם בית המשפט המחוזי בחיפה בעניין שורני, לעיל ה"ש 11, בסעיפים מט- נ"א לפסק הדין:

"רק אחד משני חברי הכנסת שנכחו בישיבת הוועדה (ח"כ דוד רותם ז"ל) הנ"ל התייחס לסוגיית שכר העובדים, ואילו עמדת הדרג המקצועי היתה שונה, ולפיה יש לכלול את שכר הפקידים... ספק האם ניתן ללמוד על כוונת המחוקק על בסיס עמדתו של חבר כנסת אחד, מה עוד שנראה, כפי שצינתי לעיל, שהוא לא שלל את הכללת שכר העובד עבור הזמן בו הוא עוסק בהוצאת ובמשלוח הודעת הדרישה. את התקנות התקין שר האוצר, ונציגיו בוועדה הביעו עמדה שונה."

69. סיכום הדברים: היועץ המשפטי לממשלה סבור, שבהתאם לתקנות הגביה, רשויות רשאיות לגבות מהחייבים בגדרי ההוצאות הישירות, את שכר העובדים הנסב על הגביה הקונקרטית ועל אמצעי האכיפה לגביית החוב המנוי בתקנות, שננקט על ידי הרשות בפועל. כך, בהתאם ללשון התקנות, לתכליתן ולעקרונות היסוד העומדים בבסיסן, וכך גם בהתאם לכוונת מחוקק המשנה וכוונת הכנסת.

54. הודעות החדילה של רשות המיסים בעניין שריזלי ובעניין גליזר

70. כאן המקום להתייחס לטענת התובע, בסעיף 2 לסיכומי, שהודעת חדילה שהגישה המדינה בתיק אחר מלמדת שהמדינה מקבלת את פסק דינו של בית משפט נכבד קמא", לרבות בסוגיית שכר העובדים.

²⁴ בית המשפט המחוזי בחיפה עמד על כך בסעיף נ' לפסק דינו בעניין שורני, לעיל, ה"ש 11.

71. היועץ המשפטי לממשלה יבקש להבהיר, שאינן הדברים נכונים.

הדברים מכוונים להודעת חדילה שהגישה המדינה בתיק ת"צ 20588-04-15 **שריזלי נ' רשות המיסים**.²⁵ הודעת החדילה שם לא נבעה מהסכמה של המדינה עם קביעתו המשפטית של בית משפט קמא בסוגיית שכר העובדים. בהודעה אף נאמר מפורשות, בקשר לסוגיית שכר העובדים המטפלים בגביה:

"יצוין, כי הסכום שחושב על ידי המשיבה אינו כולל שכר עבודה של העובדים השונים. בנושא זה תלוי ועומד ערעור בפני בית המשפט העליון על פסק הדין של בית המשפט המחוזי... ליבוביץ' נ' עיריית תל אביב... המשיבה שומרת על זכותה לעדכן את סכום הגביה של 2 שקלים, על פי הודעה זו, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בסוגיה הנ"ל או בכל ענין אחר שיש בו להשליך על אופן חישוב סכום הגביה נשוא הודעה זו".

הרי שהמדינה לא הסכימה עם קביעותיו המשפטיות של בית משפט קמא, ואף שמרה על זכותה לעדכן את סכום הגביה, בהתאם להכרעת בית המשפט הנכבד בהליכים דנן.

בעמדה דנן, **פורש היועץ המשפטי לממשלה בפני בית המשפט את עמדתו המשפטית**, וכפי שפורט, העמדה היא, **שרשות רשאית לגבות מחייבים את שכר העובדים**, הנסב על אמצעי אכיפה הנקוב בתקנות, שננקט בפועל על ידי הרשות במקרה הקונקרטי, וזאת בגדרי ההוצאות הישירות. אין כל סתירה בין עמדה זו, להודעת החדילה.

יוזכר גם, כי קיימת פסיקה ענפה המלמדת, **שהודעת חדילה שמגישה רשות אינה עולה בהכרח משום הודאה באי חוקיות הגביה**.²⁶ כך בכלל, וכך במיוחד כאשר בהודעת החדילה עצמה נאמרו דברים ברוח זו, כבענייננו.

למען הדיוק יצוין, שבקשת האישור בעניין שריזלי **נמחקה על הסף**, בלי קשר להודעת החדילה, וזאת מחמת בקשת אישור קודמת שהוגשה באותו עניין (ת"צ 11354-04-15 **גליזר נ' רשות המיסים**).²⁷ ראו בהחלטת בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב, בעניין שריזלי, מיום 28.12.15 (ההחלטה פורסמה במאגר נבו).

6. שאלת קביעת תעריף ממוצע לשכר העובדים

72. כפי שכבר נאמר, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שרשות רשאית לגבות מהחייב רק את **שכר העובדים הקשור ישירות לגביה הקונקרטית ולפעולת האכיפה הספציפית, שננקטה בפועל**. לעומת זאת, אין מקום להעמיס על החייב הוצאות תחת הכותרת הפורמלית של **שכר עובדים**, כאשר לא מדובר בעבודה הקשורה ישירות לגביה הקונקרטית ולפעולת האכיפה הספציפית שננקטה בפועל. נפרט בעניין זה קמעא.

73. כך, למשל, אם צעדי האכיפה הקונקרטיים לא היו כרוכים בעבודת אנוש, אלא נעשו באופן אוטומטי או ממוכן, לא ניתן באופן מלאכותי להשית על החייב עלות בשל שכר עבודה שכלל לא נזקקה בעניין הקונקרטי. כך גם, ככלל, חייב שפעולות האכיפה כלפיו דרשו עבודה מועטה לא יחויב בשכר עבודה גבוהה משוויה של העבודה שנעשתה בעניינו, תוך העמסה על החייב, של עלויות עבודה שנעשתה בעניינם של חייבים אחרים. דומה, שהעמסת הוצאות כזו אינה עולה בקנה אחד עם התכליות של התקנות ועם האיזון העדין בין העקרונות המתנגשים, כמפורט לעיל.

74. בעניין זה יפנה היועץ המשפטי לממשלה גם לעניין רע"א 2453/13 **עמר נ' עיריית חדרה** [פורסם בנבו] (2015) שם נקבע

²⁵ ההודעה מצ"ב ומסומנת א'.

²⁶ רע"א 6340/07 **עיריית תל אביב נ' טיומקין** [פורסם בנבו] (2011), בסעיף 29; ע"מ 2395/07 **אכדיה נ' מדינת ישראל** [פורסם בנבו] (2010), בסעיף 46 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה; ת"צ (ירושלים) 36544-12-11 **בראשי נ' עיריית ירושלים** [פורסם בנבו], בסעיף 20 (2013). ערעור לבימ"ש זה כנגד פסק דין **בראשי** נדחה (ע"מ 4324/13); ת"מ (מנהלי תל אביב) 129/07 (בש"א 31160/07) **ירון אלון נ' מדינת ישראל** [פורסם בנבו] (6.5.2009), בסעיף 3 לפסק הדין. יצוין, כי קיימת גם גישה אחרת. ראו: בש"א (ת"א) 30948/08 **זמיר נ' עיריית רמלה** [פורסם בנבו] (2009).

²⁷ בקשת האישור בהליך בעניין **גליזר** נדחתה, מחמת הודעת חדילה דומה, שהגישה המדינה במסגרתה. ההודעה מצ"ב ומסומנת ב'.

בסעיף 32 לפסק הדין, שבמקרה שבו הרשות גבתה שיעור ארנונה המגיע לה באופן ממוצע, במבט צופה פני כלל הנישומים, אך קיימים נישומים שבאופן פרטני נגבו מהם תשלומי ארנונה בסכומים הגבוהים מחיובם (לצד נישומים שנגבו מהם סכומים הנמוכים מחיובם), הרשות תיחשב כגובה שלא כדין ביחס לנישומים שמהם נגבו סכומים הגבוהים מחיובם :

”את חוקיות המס יש לבחון במקרה זה, ביחס לנישום קונקרטי ולא בדרך של ממוצע בין כל הנישומים. פשיטא, כי גבייה בחסר מנישום אחד אינה מרפאת את אי החוקיות שבגבייה ביתר מנישום אחר..”

יצוין, למען הדיוק, כי היועץ המשפטי לממשלה העלה בנסיבות המקרה שנדון בתיק עמר גישה אחרת, אולם הדברים נבעו מנימוקים ספציפיים שהיו מיוחדים לסוגיה שנדונה שם.

דומה שהדברים יפים לענייננו במובן זה, שגם בעניין גביית שכר עובדים מחייבים, ככלל, אין הצדקה לגבות מחייב פלוני הוצאות גבוהות יותר מאלה שנדרשו באופן קונקרטי לגביית חובו ולצעדי האכיפה שהופעלו בעניינו, **ואין הצדקה להעמיס על גבו של חייב אחד, הוצאות עבודה שהוצאו בגין גביית חוב של חייב אחר.**

75. עוד נפנה להחלטותיו של בית משפט קמא בענייננו, שאישרו את הגשת התובענות הייצוגיות.²⁸ בין היתר נקבע, שאין מקום לגבות מחייב עלות ממוצעת של הפעלת אמצעי אכיפה, הכוללת עלות של אמצעי אכיפה שכלל לא בוצעו בעניינו של החייב הקונקרטי (למשל, אין להטיל עלויות עיקול, על מי שבעניינו נשלח רק מכתב התראה). כאמור, **היועץ המשפטי לממשלה מסכים לגישה זו** וסבור, שהינה נכונה וראויה **ברמה העקרונית** (ומבלי להביע עמדה עובדתית, ביחס למקרים הקונקרטיים שבפנינו. וראו עוד להלן בעניין זה). **גם בית משפט נכבד זה קבע קביעה דומה** (תוך אזכור החלטת בית משפט קמא שאישרה את הגשת התביעה הייצוגית, בעניין התאגיד שלפנינו) :

”אם רשות גובה ”הוצאות אכיפה” בגין פעולות אכיפה שונות, שניתן לסווגן בקלות למשלוח התראות, משלוח דואר רשום ונקיטת פעולות פיזיות, הרי שלכאורה ההבחנה בין הפעולות השונות נדרשת (השוו ל-... עדי ליבוביץ נ' מי אביבים...)” (עע”מ 1859/15 קפלן נ' משרד הבריאות (9.8.2016), בסעיף 5 לפסק דינו של כב' השופט הנדל).

76. **אכן, יתכן ויתעורר קושי מעשי**, בבירור והוכחת ההוצאות המדויקות שננקטו בעניינו של חייב קונקרטי. על כן, **יתכן, שבמקרים שבהם מתעורר קושי כזה, יהיה מקום לשקול קביעת מחיר אחיד וממוצע** בנוגע לכל פעולת אכיפה (שננקטה בפועל) באותה רשות (מכתב התראה, איתור כתובת החייב, עיקול, וכדו'), כל עוד ייקבע **מחיר מובחן ושונה לכל אמצעי אכיפה שהופעל**, וכל עוד המחיר האחיד (הממוצע) נכון בקירוב (גם אם לא באופן מדויק) **להוצאה הקונקרטית שהוצאה בפועל בנסיבות המקרה הפרטני**, והמחיר הממוצע לא ישמש ככסות, להעמסת עלויות על החייב באופן שאינו מידתי ואינו ראוי.

כך, למשל, בעניין **מרכז השלטון המקומי**²⁹ נקבע על ידי בית המשפט הנכבד, בעניין מחירי המים השוטפים, שאין פגם בכך, שהמחירים אינם תפוזים **”למידותיו של כל צרכן וצרכן בתחומיו של תאגיד כזה או אחר. וככל שבתחומי אותו תאגיד יהיו שוכני הר... אין פירוש הדבר שבשל עלויות הולכת המים ישלמו מחיר שונה. כאן בא לידי ביטוי עיקרון האחידות מקום שרזולוציית התמחור נעשית ברמה הארצית...”** (סעיף ס”א לפסק הדין).

כך נקבע לאחרונה בבג”צ **מי אביבים**,³⁰ גם לגבי המחירים שתאגיד המים רשאים לגבות, בגין הקמת תשתיות המים

²⁸ החלטה בעניין התאגיד מיום 27.11.12 ת”צ 21832-02-12 (מוצג 10 למוצגי התאגיד), והחלטה בעניין העירייה מיום 29.1.14 ב- ת.צ. 10343-03-13 (מוצג 7 למוצגי העירייה).

²⁹ בג”צ 1195/10 מרכז השלטון המקומי נ' הרשות הממשלתית למים וביוב [פורסם בנבו] (13.11.14).

³⁰ בג”צ 2880/15 מי אביבים נ' הרשות הממשלתית למים וביוב [פורסם בנבו] (28.6.2018).

והביוב. ראו: בסעיפים 35-37 לפסק הדין. נקבע, שאין פגם בכך שנקבע תעריף בסיס המבוסס על העלות הממוצעת של פיתוח תשתיות מנקודת מבט ארצית. עוד צוין, שנקבעו הסדרים שונים שנועדו להתאים את התעריף הסופי למאפיינים של תאגידי מים שונים, ועל כן לא מדובר בחריגה מעיקרון העלות הריאלית הקבוע בהוראות חוק תאגידי מים וביוב, וגם אם לא מדובר בעלות מדויקת של הקמת התשתיות, ביחס לכל תאגיד ותאגיד.

77. במיוחד חשוב להפנות לפסק דין **קפלן**, לעיל, סעיף 75, שעמד על אמות המידה העקרוניות, בנוגע לשאלה, מתי קביעת מחיר אחיד היא סבירה וראויה, ומתי מדובר בסבסוד צולב שאין לו מקום. וכך נאמר שם, בסעיף 5: **"קביעת מחיר ממוצע אינה הופכת בהכרח את התשלום לכה שיש להגדירו, ביחס לקבוצת המסבסדים, כתשלום החורג מגדר מחיר. הבחינה היא בפריזמת הסבירות, הנלמדת מן הנסיבות. כאשר ניתן לתמחר בקלות ובפשטות כל פעולה, ובכל זאת נגבה סך אחיד השונה באופן מהותי מערך השירות בחלק מהמקרים, יתכן שאופן תמחור זה יהיה בלתי סביר, עד שניתן יהיה לומר כי מחלק מהצרכנים נגבה תשלום שאינו אמור לממן את השירות שניתן להם, אלא לסבסד צרכנים אחרים"**. כלומר במידה וניתן לתמחר בפשטות כל פעולה, הרי שקביעת מחיר אחיד שיביא לסבסוד צולב, תהא פסולה. אולם, במקרה שלא ניתן לתמחר באופן נפרד, ברזולוציה פרטנית, כל מקרה ומקרה, הרי שבנסיבות המתאימות קביעת מחיר אחיד לא תהיה פסולה.³¹

78. ביישום הדברים לענייננו, נראה, כאמור, **שלא יהיה מקום להטלת הוצאות על חייב, בגין פעולות אכיפה שכלל לא ננקטו בעניינו וכן לא יהיה מקום להטיל על חייב הוצאות בגין שכר העובדים, כאשר כלל לא נדרשה עבודת אנוש בעניינו**. לעומת זאת, במקרים המתאימים, לא יהיה פגם בכך, שהרשות תקבע מחיר אחיד/ממוצע בגין פעולת אכיפה מסוימת שנוקטה בפועל, המשקף גם את שכר העובדים, כל עוד המחיר קרוב לעלות שהוצאה בפועל במקרה הפרטני, וכל עוד באמת קיים קושי מעשי, לקבוע מחיר פרטני ברזולוציה של כל מקרה ומקרה.

7.7. שכר עובדים - מהכלל אל הפרט

79. היועץ המשפטי לממשלה יסתפק בהבעת עמדתו העקרונית, וייתיר לשיקול דעת בית המשפט הנכבד את ההכרעה במחלוקת העובדתית בין הצדדים שלפנינו, האם העירייה והתאגיד גבו בפועל רק את ההוצאות הישירות (ובכללן שכר העובדים הקשור ישירות לאמצעי האכיפה הספציפי שנקט) שהוצאו בפועל (וממילא דין התביעות הייצוגיות להידחות), או שהעירייה והתאגיד חרגו בגבייתם מגדר ההוצאות הישירות שהוצאו בפועל (וממילא דין התביעות הייצוגיות להתקבל).

80. כך, למשל, היועץ המשפטי לממשלה יבקש לא להביע עמדה במחלוקת העובדתית בין העירייה לבין התובע, האם ההוצאות שנגבו בגין שכר העובדים, משקפות עבודה בפועל של עובדי העירייה בשליחת מכתבי ההתראה לחייבים.³²

81. יצוין, ברמה העקרונית, שבמידה ומבחינה עובדתית הצדק היה עם התובע (שנדרשת עבודת אנוש רק בשלושה אחוזים מהמקרים³³), הרי שבוודאי העירייה לא הייתה רשאית לגבות מכלל החייבים שכר עובדים המטפלים במכתבי הדרישה, וכפי שהסברנו לעיל בהרחבה.

³¹ במקרה שנדון בפסק דין **קפלן** נקבע, ביחס לגביית תשלום על ידי בתי חולים, בגין העתקת רשומות רפואיות, שאין פגם בקביעת מחיר אחיד לאיתור והעתקת מסמכים עד עשרה עמודים, מבלי לקבוע מחיר פרטני ביחס לכל מקרה. לפי זמן העבודה בפועל.

³² ראו בסעיפים 27, 51 לסיכום טענות התובע מצד אחד, ומצד שני ראו בסעיף 51 לסיכום טענות העירייה ובסעיפים 22-19 לסיכום התשובה שלה. ראו גם בתצהירה של גב' לילך כהן, שהגישה העירייה לבית משפט קמא (מוצג 12 למוצגי העירייה).

³³ ראו בסעיפים לסיכום טענות התובע אליהם הפנו לעיל, בה"ש 32.

לעומת זאת, אם העובדות הן, כפי שמציינת העירייה,³⁴ שגם במסגרת המערכת הממוכנת נדרשת עבודה שוטפת משמעותית של עובדי העירייה בהוצאת מכתבי הדרישה לחייבים, באופן הקשור ישירות ובאופן קונקרטי לשליחתו של כל מכתב התראה, הרי שהעירייה רשאית להטיל הוצאות אלה על החייבים.

82. זאת ועוד: לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אין פגם, מהבחינה העקרונית, בקביעת עלות העובדים (בגין הפקת מכתב דרישה) על ידי העירייה, כעלות ממוצעת ואחידה, ככל שהיא עומדת בקריטריונים שנקבעו בפסק דין קפלן (לעיל, סעיף 75) וביתר התנאים שעליהם עמדנו לעיל: ככל, שאין זה מעשי לקבוע עלות פרטנית ביחס לכל מכתב ומכתב; אם נדרשת עבודה של עובדים בפועל בהפעלת אמצעי האכיפה הקונקרטי, בכל מקרה ומקרה; אם התמחור הממוצע והאחיד נקבע ונגבה ביחס לצעד אכיפה ספציפי שננקט בפועל בעניינו של החייב הקונקרטי; ואם העלות הממוצעת והאחידה נכונה בקירוב ביחס למקרה הפרטני, גם אם אינה בהכרח מדויקת לגמרי.

83. בכפוף לאמור, יותר היועץ המשפטי לממשלה את ההכרעה העובדתית לשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד.

84. לבסוף, היועץ המשפטי לממשלה יבקש להעיר, שהעמדה שהוצגה כאן מתייחסת להוצאות גביה הנגבות מחייבים על פי פקודת המיסים גביה ועל פי תקנות הגביה. לעומת זאת, אין אנו עוסקים כאן בגביית הוצאות גביה על ידי המרכז לגביית קנסות (להלן: "המרכז"), שתקנות הגביה אינן חלות עליו, וההליכים שלפנינו אינם עוסקים בעניינו.

בעניין המרכז קיימת חקיקה פרטנית ספציפית.³⁵ רק למען שלימות התמונה נציין, כי המרכז לגביית קנסות, משיקוליו, אינו גובה מחייבים סכום כלשהו בגין שליחת מכתבי התראה בדואר רגיל או בדואר רשום, למרות שהדין מתיר גביה כזאת.³⁶

כן יצוין, שהסכומים שגובה המרכז כהוצאות אכיפה, בהליכי הגביה המבוצעים על ידי עובדי המרכז הינם נמוכים או זהים לסכומים המרביים הקבועים בתקנות הגביה (והגם, שכאמור, התקנות אינן חלות על המרכז). למען שלימות התמונה נציין עוד, שבפני בית המשפט המחוזי בתל אביב תלויה ועומדת בקשה לאישור תובענה ייצוגית שהוגשה כנגד המרכז, בגין גביית הוצאות אכיפה.³⁷

ה. גביית הוצאות אכיפה מחייבים בגין מיקור חוץ של הגביה והאכיפה

85. סוגיה נוספת שהתעוררה בהליכים שלפנינו (בערעור של התאגיד) היא השאלה, האם ניתן להטיל על החייבים את התשלומים שמשלמת הרשות לחברת גביה חיצונית, במקרים שבהם נעשה מיקור חוץ של הגביה והאכיפה.³⁸

³⁴ ראו בסעיפים לסיכומי טענות העירייה, אליהם הפנו לעיל, בה"ש 32.

³⁵ ראו: סעיף 4 לחוק המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות, תשנ"ה 1995 (להלן: "חוק המרכז"); סעיף 11 לתקנות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תשנ"ו-1996. ראו גם בסעיף 13 לחוק המרכז הקובע כי שר המשפטים ממונה על ביצוע החוק ורשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו, באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת (זאת, בשונה, מסעיף 13 לפקודת המיסים גביה המסמך את שר האוצר להתקין תקנות בעניין גביית הוצאות מחייבים על פי הפקודה. כמפורט לעיל, שר האוצר אכן התקין את תקנות המיסים גביה, שאינן חלות על המרכז, כאמור). יצוין, למען שלימות התמונה, שבימים אלה נעשית עבודה לשם התקנת תקנות בעניין המרכז, שייקבעו תעריפים להוצאות גביה מרביות, שהמרכז יהיה רשאי לחייב בהן את החייבים במסגרתו.

³⁶ המרכז כן גובה מחייבים הוצאות אחרות, כגון, הוצאות בגין איתור כתובת החייב, מסירה אישית, הטלת עיקול וכיוצא בזה.

³⁷ ת"צ 10757-08-17 מעוף נ' המרכז לגביית קנסות.

³⁸ יצוין, כי בעניינו של התאגיד שלפנינו, מדובר במיקור חוץ מסוג חריג, במסגרתו הגביה לא נעשית על ידי חברת גביה פרטית, אלא על ידי רשות ציבורית (עיריית תל אביב) שנותנת שירותים לתאגיד, עבור התמורה הכספית שמשולמת לה. התאגיד גם מעלה כמה טענות ספציפיות בעניין זה. מכל מקום, היועץ המשפטי לממשלה יבקש להתמקד בשאלה הכללית של גביית הוצאות מחייבים במקרים של מיקור חוץ (כאשר לרוב, מיקור החוץ נעשה לחברות גביה פרטיות) וגם יתר הצדדים התמקדו בשאלה הכללית.

86. התאגיד טוען, שהתמורה החוזית שמשלמת הרשות עבור שרותי האכיפה לחברת הגביה (או לעירייה בענייננו) היא הוצאה ישירה של הרשות שמותר לגבותה מהחייבים (סעיף 44 לסיכום). נטען גם, שהתמורה החוזית לקבלן מגלמת בתוכה את כל עלויות הקבלן לרבות עלות הפקידים שלו ועלויות אלה הן בבחינת הוצאה ישירה של הרשות הכרוכה בהפעלת אמצעי האכיפה.³⁹ עוד טוען התאגיד, שאמנם התמורה ששילם לעירייה בתקופה הרלוונטית בסך של כ- 21 מיליון ש"ח מתייחסת הן להליכי גביה רגילים (מבלי שנדרש לנקוט באמצעי אכיפה וממילא לא ניתן להטיל הוצאות על החייבים), והן למקרים שבהם נקטה העירייה באמצעי אכיפה, אלא שלעמדת התאגיד, ניתן לייחס חלק מהתמורה החוזית ששילם התאגיד לעירייה, לאמצעי האכיפה.⁴⁰ על כן, התאגיד טוען, שניתן להטיל על החייבים את התמורה ששילם התאגיד לעירייה עבור ביצוע פעולות אכיפה. (ראו סעיפים 55, 60 לסיכומים).

87. מנגד, התובע טוען, שהתשלום שמשלם התאגיד לעירייה הינו תשלום בגין שרותי הגביה בלבד, שאינו קשור כלל לפעולות האכיפה שבוצעו, ועל כן לא ניתן לגבות את התשלום מהחייבים (סעיפים 58, 65 לסיכומים).

88. **היועץ המשפטי לממשלה סבור, שלא צריכה להיות הבחנה מהותית**, בין מקרה שבו הרשות נוקטת באמצעי אכיפה באופן עצמאי באמצעות עובדיה, לשם גביית החובות, לבין מקרה שהדבר נעשה במיקור חוץ. על כן, גם כאשר נעשה מיקור חוץ, ניתן לגבות מהחייב את ההוצאות הישירות שהוציאה הרשות, בהפעלת אמצעי האכיפה, וזאת על פי העקרונות שפורטו לעיל. כך, בין היתר, בסוגיית שכר העובדים. **גם אם הגביה נעשית במיקור חוץ, ניתן לגבות מהחייב את שיעור התמורה שמשלמת הרשות לחברת הגביה, הנסב על שכר העובדים של חברת הגביה, הקשור באופן ישיר וקונקרטי, לפעולות האכיפה שננקטו בפועל, כלפי החייב הספציפי.**

89. לעומת זאת, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, **לא ניתן לגבות מהחייב את מלוא התמורה שמשלמת הרשות לחברת הגביה**, אם תמורה זו כוללת הוצאות שאינן בגדר של הוצאות ישירות. **אין כל היגיון בכך**, שבחירה של רשות לפעול בדרך של מיקור חוץ, תתיר לה לגבות יותר רכיבי הוצאות מהחייב, בהשוואה לרכיבי הוצאות שהייתה רשאית לגבות מהחייב, לו הייתה מנהלת את הגביה והאכיפה באופן עצמאי. הדבר אף אינו עולה בקנה אחד עם תכליות הפקודה והתקנות, כמפורט לעיל בהרחבה.

וכפי שקבע בית משפט קמא הנכבד, בעמ' 14 לפסק דינו :

"התקנות עצמן לא הבחינו בין גביה ע"י של גובה חיצוני, לבין גובה פנימי של הרשות המינהלית. לכן הפרשנות הפשוטה של התקנות, וכן שיקולי הצדק והשכל הישר מורים שאין שוני בין שני המצבים..."⁴¹

וכן נאמר בפסק הדין המחוזי בעניין שורני, לעיל, הי"ש 11:

"סבורני, כי הדין זהה מקום בו הרשות גובה את הוצאות האכיפה בעצמה, וכן במקום בו הרשות גובה את הוצאות האכיפה באמצעות חברת גביה." (סעיף נ"ד לפסק הדין)

90. בכפוף לעמדה העקרונית שהוצגה, **היועץ המשפטי לממשלה יותיר לשיקול דעת בית המשפט הנכבד את ההכרעה במחלוקות העובדתיות שבין התובע לתאגיד**, ואת ההכרעה בשורה התחתונה בתביעה הייצוגית כנגד התאגיד. נאמר רק, שבמידה ומבחינה עובדתית, תתקבל טענת התאגיד, שחלק מהתשלום ששילם התאגיד לעירייה נסב על הוצאות ישירות בגין הפעלת אמצעי אכיפה על ידי העירייה כנגד חייבים, בהתאם להוראות תקנות הגביה, ולרבות הוצאות המתייחסות לשכר העובדים שעסקו באופן קונקרטי בהפעלת אמצעי אכיפה ספציפי כלפי חייב קונקרטי, הרי, שאותו חלק של התשלום (ששילם התאגיד לעירייה), **מותר בגביה מהחייבים**, ובגביתו, **התאגיד פעל כדין**.

³⁹ ראו גם בסעיף 19 להתייחסות התאגיד להשלכות פסק הדין בעניין אברהם.

⁴⁰ התאגיד הציע 2 שיטות לחישוב החלק ששולם לעירייה בגין אמצעי האכיפה (ראו בסעיפים 53-60 לסיכומים).

⁴¹ ראו גם בעמוד 11 לפסק הדין.

ו. האם סעיף 20 לחוק תביעות ייצוגיות חל על תובענות ייצוגיות שהוגשו מכוח פרט 11?

91. סוגיה עקרונית נוספת שהתעוררה בהליכים דנן, היא שאלת יישומו של סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות תשס"ו-2006 (להלן: "החוק"), ביחס לתובענות ייצוגיות כנגד רשויות שהוגשו על פי פרט 11, לתוספת השנייה לחוק.⁴²
92. בפסק דינו של בית משפט קמא נאמר (בסעיף 22), שיש קושי לאתר את חברי הקבוצה ולהחזיר להם את הסכומים שנגבו ביתר (על פי קביעת בית משפט קמא). על כן, נקבע, שתתאפשר השבה פרטנית, רק בכפוף לפנייה יוזמה של חברי הקבוצה לעירייה ולתאגיד, לאחר שהעירייה והתאגיד יפרסמו את עיקרי פסק הדין בעיתונות ובמרשתת. עוד נקבע, שביחס לכספים שלא יידרשו, על העירייה והתאגיד להעבירם למטרות ציבוריות, הקרובות לעניין של התביעות הייצוגיות, כמפורט בפסק הדין.⁴³ פסק הדין ביסס עצמו, בין היתר, על הוראות סעיף 20 לחוק.⁴⁴
93. בערעור התובע נטען, שלא היה מקום לקביעה, שחברי הקבוצה יצטרכו לפנות ביוזמתם לעירייה ולתאגיד בכדי לקבל השבה פרטנית, אלא העירייה והתאגיד הם שצריכים להשיב את הכספים באופן יזום לחברי הקבוצה.
94. קודם שנדון בסוגיה זו, וטרם הדיון באופן יישומן הנכון של הוראות סעיף 20 לחוק בענייננו, נידרש לטענתה העקרונית של העירייה, בערעורה, שסעיף 20 לחוק כלל אינו חל ביחס לתביעות ייצוגיות שהוגשו על פי פרט 11. ראו בסעיף 85 לסיכום טענות העירייה: "סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות, על כל תתי סעיפיו, הן בקביעת פיצוי לחברי הקבוצה אינו חל על תביעת השבה לפי פרט 11".
- העירייה ממשיכה וטוענת (שם), שבית המשפט חרג מסמכותו, כשביסס את ההשבה על הוראות סעיף 20 לחוק. העירייה מנמקת את עמדתה בכך, שפרט 11 עניינו בתביעה להשבה (של מס, אגרה, או תשלום חובה אחר) ולא בתביעה לפיצויים, ואילו סעיף 20 עוסק רק בתביעות ייצוגיות לפיצויים (סעיפים 89-81 לסיכומה).
95. היועץ המשפטי לממשלה סבור, בניגוד לעמדת העירייה, שסעיף 20 לחוק חל גם על תביעות שהוגשו על פי פרט 11.
96. אכן, חוק תובענות ייצוגיות מבחין בין תביעת השבה לתביעת פיצויים.⁴⁵ בהתאם לכך, נקבע בפסיקה, שניתן להגיש תביעה ייצוגית על פי פרט 11, רק כאשר מדובר בתביעת השבה (של מס, אגרה, או תשלום חובה אחר), ולא ניתן להגיש תביעה לפיצויים בגדר פרט 11.⁴⁶ בכך, צודקת העירייה.
97. אולם, עיון בסעיף 20 לחוק מלמד, שהוא חל גם על תביעות השבה לפי פרט 11. כך, הן על פי לשון הסעיף והן ובעיקר על פי תכליתו.
98. טרם שנציג את הנימוקים לגוף הדברים, ראוי לציין, שבהחלטות שיפוטיות רבות (לרבות בבית משפט זה), סעיף 20 לחוק אכן הוחל בפועל על תביעות ייצוגיות מכוח פרט 11.

⁴² להלן: "פרט 11".

⁴³ על פי פסק הדין, התאגיד נדרש להשתמש ביתרת הסכום, לשם מחיקת חובות מים של קשישים עריריים ונזקקים; העירייה נדרשה להשתמש ביתרת הסכום בתובענות הארנונה, לשם הקמת מתקני משחקים לילדים בשכונות מצוקה בעיר, וביתרת הסכומים בתובענות החנייה, על העירייה להשתמש, לשם הכשרת מגרש חניה חדש, או לתרום את הסכום ל"אור ירוק העמותה לשינוי תרבות הנהיגה בישראל", לטובת גיבוש תכנית ייעודית להעמקת התודעה של חניה נכונה והימנעות מחניה המפריעה לתנועה.

⁴⁴ יוער, כי הגם שבית משפט קמא הפנה לסעיף 20(ד) לחוק, לכאורה, הסעיף ההולם יותר את נסיבות העניין ואת הוראותיו של בית משפט קמא הוא סעיף 20(ג): "מצא בית המשפט כי פיצוי כספי לחברי הקבוצה, כולם או חלקם, אינו מעשי בנסיבות העניין, בין משום שלא ניתן לזהותם ולבצע את התשלום בעלות סבירה ובין מסיבה אחרת, רשאי הוא להורות על מתן כל סעד אחר לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, או לטובת הציבור, כפי שימצא לנכון בנסיבות העניין."

⁴⁵ ראו בעניין זה, למשל, בסעיף 1 לפסק דינו של כב' השופט הנדל בעניין ע"מ 2978/13 מי הגליל נ' יונס [פורסם בנבו] (23.7.2015).

⁴⁶ ראו למשל בסעיף כ"ט לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין, בעניין מי הגליל, לעיל, ה"ש 45.

ראו, למשל, לאחרונה, בפסק הדין בעניין **עזרא מרדכי**⁴⁷ שם נקבע ע"י הנשיאה חיות, ביחס לתביעה לפי פרט 11: "אין לדחות בקשה לאישור... אך בשל קיומה של שונות בין חברי הקבוצה, אלא אם כן ברור כי לא ניתן להתגבר על הקשיים שמעוררת שונות זו באמצעות הכלים שמעמיד סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות. לא זה המקרה בענייננו". ברור מהדברים, שסעיף 20 לחוק חל על תביעות לפי פרט 11.⁴⁸

99. עתה, יציין היועץ המשפטי לממשלה את הנימוקים לעמדתו לגופה. תחילה, **ללשון סעיף 20**. בסעיף 20(א) נקבע: "הכריע בית המשפט בתובענה הייצוגית, כולה או חלקה, לטובת הקבוצה שבשמה נוהלה התובענה הייצוגית, כולה או חלקה, רשאי הוא במסגרת החלטתו על מתן פיצוי כספי או סעד אחר לחברי הקבוצה להורות, בין השאר, הוראה כמפורט להלן, לפי הענין, ובלבד שלא יהיה בכך כדי להכביד במידה העולה על הנדרש על חברי הקבוצה או על בעלי הדין: על תשלום פיצוי כספי או על מתן סעד אחר, בשיעור ובאופן שיקבע, לכל אחד מחברי הקבוצה שהוכחה זכאותו לפיצוי או לסעד כאמור..." הסעיף עוסק הן בהחלטת בית המשפט על מתן פיצוי כספי, והן בהחלטה על מתן "סעד אחר" ואופן תשלומו לחברי הקבוצה, בשיעור ובאופן שיקבע בית המשפט.⁴⁹ ברור שחיוב רשות בהשבה, בהתאם לפרט 11 (ובהתאם להוראות סעיף 21 לחוק הקובע את גדר ההשבה שניתן לחייב בה רשות), עונה להגדרה של "סעד אחר", שבו עוסק גם סעיף 20 לחוק.

גם הכותרת לסעיף 20: "הוכחת הזכאות לסעד ותשלום פיצוי כספי", כוללת, לכאורה, גם סעד של השבה. על כן, דומה, שכאשר סעיף 20(ג)(1) לחוק קובע כי: "מצא בית המשפט כי פיצוי כספי לחברי הקבוצה, כולם או חלקם, אינו מעשי בנסיבות הענין... רשאי הוא להורות על מתן כל סעד אחר לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, או לטובת הציבור...", הדברים מכוונים לא רק ביחס לתביעת פיצויים, אלא גם ביחס לתביעת השבה על פי פרט 11. 100. בנוסף לאמור לעיל מההיבט של הפרשנות הלשונית, הרי שפרשנות תכליתית של הוראות סעיף 20 לחוק, בוודאי צריכה להביא לדחיית פרשנות העירייה. נסביר.

101. סעיף 1 לחוק מפרט את תכליות החוק, וביניהן: "אכיפת הדין והרתעה מפני הפרתו; מתן סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין".

מובן, שהטוב ביותר הוא, שבתביעה ייצוגית ייפסק סעד לקבוצה המממש את מכלול תכליות החוק. אולם, בחלק מהמקרים, לא ניתן לממש באופן מלא את כל תכליות החוק, אך גם במקרים כאלה, נדרש, שהסעד שייפסק ישיג, למצער, חלק מתכליות החוק.

עקרונות אלה עומדים בבסיס הוראות סעיף 20(ג) לחוק. הסעיף קובע, שבמקרה שפיצוי כספי פרטני וישיר לחברי הקבוצה אינו מעשי (למשל, מהטעם שלא ניתן לאתר את חברי הקבוצה בעלות סבירה), רשאי בית המשפט להורות על מתן כל סעד אחר לטובת הקבוצה או הציבור.

טעם הדבר נעוץ בכך, שגם אם לא ניתן לממש באופן מלא ומיטבי את התכלית בדבר "סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין", הרי שלכל הפחות נדרש לממש את התכלית בדבר ההרתעה מהפרת הדין, על ידי חיוב הנתבעת בפיצוי לטובת הציבור.

⁴⁷ בר"מ 9100/15 עיריית פתח תקוה נ' עזרא מרדכי [פורסם בנבו] (28.6.2018).
⁴⁸ סעיף 20 לחוק יושם בתביעות לפי פרט 11, גם בפסיקה מחוזית נרחבת. ראו: ת"צ (ירושלים) 17846-10-10 קישון נ' רשות האכיפה (25.3.2012), בסעיף 47 להחלטה, וכן בפסק הדין באותו הליך, מיום 2.4.2013, בסעיפים 31-33; ת"צ (תל אביב) 55171-04-13 אברמוביץ נ' עיריית בני ברק (26.10.2016), בסעיפים 30-33; ת"מ (חיפה) 5741-05-11 בן שושן נ' עיריית טירת הכרמל (19.3.2017), בסעיף 32 להחלטה; ת"צ (תל אביב) 40550-12-10 יעקבי נ' עיריית גבעתיים (9.8.2017), בסעיף 8 לפסק הדין; בש"א (תל אביב) 30858/06 פלדמן נ' איגוד ערים (30.8.2009), בסעיף 52 לפסק הדין; ת"צ (תל אביב) 13546-12-12 יעקובוביץ נ' עיריית תל אביב (3.6.2014), בסעיפים 44-52; ת"צ (מרכז) 2098-05-13 ברגמן נ' משרד המשפטים (1.10.2017), בסעיף 31 לפסק הדין.
⁴⁹ ראו גם בדברי כב' השופט מלצר בעניין זה, בסעיף 55 לפסק דינו בעניין ע"א 8037/06 ברזילי נ' פריינר [פורסם בנבו] (2014).

זאת ועוד: סעיף 20(ג) (2) לחוק קובע, שגם כאשר בית המשפט מורה על מתן סעד כספי לטובת הציבור, עליו לייעד את הכספים "לתחום הקרוב לנושא התובענה הייצוגית שהוגשה". על כן, במקרים מסוימים, גם התכלית בדבר מתן סעד לנפגעים מהפרת הדין, תוכל להתקיים ולו באופן חלקי, במסגרת פיצוי לטובת הציבור.⁵⁰

הסעיף גם נועד **לקבוע הסדר ברור**, ביחס למקרים שבהם פיצוי פרטני לחברי הקבוצה אינו מעשי, שהרי אין זה סביר, שבמקרים כאלה, **הנתבע ייפטר מכל חיוב**. ברי, שתוצאה שכזו אינה מתיישבת עם תכליות החוק ועקרונותיו, ובמיוחד אין היא עולה בקנה אחד עם תכלית ההרתעה. תוצאה כזו גם עלולה לתמרץ נתבעים לטעון, שפיצוי פרטני אינו מעשי ולא לעשות די בכדי לאתר את חברי הקבוצה המיוצגת, וזאת בכדי להיפטר מחובתם לשלם פיצוי הולם ובכדי להביא לכך, שכספי הפיצויים יוותרו בקופתם.

בית המשפט הנכבד עמדה בהרחבה על תכליות סעיף 20(ג) לחוק, בפסק דינו בעניין **תנובה**, בסעיפים 49-51:⁵¹

"נועדו המנגנונים הקבועים בסעיף 20(ג) לחוק תובענות ייצוגיות ליתן מענה לאותם המקרים אשר בהם לא ניתן לחשב את הפיצוי ולחלקו על פי איזה מן המנגנונים הקבועים בסעיף 20(א) לחוק... היצמדות לכללי הפיצוי הנזיקיים הרגילים עלולה להביא לידי החטאת הרציונלים והתכליות העומדים בבסיס מוסד התובענה הייצוגית, המיועדת להגן על אינטרס היחיד שנפגע ואינו טורח להגיש תביעה; יש בה אינטרס ציבורי לאכיפת הוראות החוק שבגדרו באה התובענה הייצוגית; יש לה ערך מרתיע מפני הפרת החוק... כספי הפיצויים אינם מועברים לידי הניזוקים והשימוש שיעשה בהם הוא "לטובת הקבוצה" ככזו או "לטובת הציבור" מתוך הנחה כי הניזוקים יפיקו מהם הנאה עקיפה. האינטרס של הנפגעים לקבל פיצוי בגין הנזק שנגרם להם אינו מושג על כן במלואו. אולם האלטרנטיבה לפיה לא יתקבל סעד כלשהו תומכת גם מנקודת המבט של הנפגעים בפסיקת סעד לטובת הקבוצה או הציבור שכן הנאה חלקית ועקיפה עדיפה על אי קבלת סעד כלשהו... מבחינת שיקולי מדיניות, הן אלה המעוגנים בדיני הנזיקין הכלליים והן אלו היחודיים לדיני התובענות הייצוגיות, יש לחתור לכך שהעדר אפשרות לזהות את הניזוקים לא יציב מכשול בלתי עביר בפני הגשת תביעות לבית המשפט... גם בבואנו לפסוק פיצוי על-פי סעיף 20(ג)... ראוי לנסות ככל שהדבר ניתן, לעצב את מנגנון חלוקת הפיצוי הקולקטיבי באופן המקיים ולו זיקה מסוימת בין קבוצת המפוצים לקבוצת הניזוקים."⁵²

102. האם תכליות אלה יפות גם לתביעות השבה לפי פרט 11?

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ככלל, **התשובה לכך חיובית**. גם בתביעות אלה, אין זה ראוי, שייקבע באופן קטגורי (כפי שטוענת למעשה העירייה), שכספים שנגבו שלא כדין ב-24 החודשים שלפני הגשת בקשת האישור (ראו סעיף 21 לחוק) ונקבע כך בפסק דין סופי וחלוט, יוותרו בידי הנתבעת, רק מהטעם שקיימים קשיים באיתור חברי הקבוצה ובביצוע השבה פרטנית. על כן, ראוי, שהמנגנונים הקבועים בסעיף 20 לחוק יחולו גם על תביעות השבה כנגד רשות. אם כן, אין ספק, שפרשנות תכליתית של סעיף 20(ג) לחוק, **תומכת בפירוש שהוא חל גם על תביעות לפי פרט 11**, כך שגם בתביעות אלה, בית המשפט יהיה מוסמך לפסוק סעד לטובת הציבור "כפי שימצא לנכון בנסיבות הענין". אמנם, **שאלת הסמכות לחוד, ושאלת יישום הסמכות במקרה פרטני לחוד**, כפי שיוסבר להלן, בסעיף 107.

103. עוד יוער, שטענתה של העירייה שסעיף 20 "על כל תתי סעיפיו" אינו חל על תביעות על פי פרט 11 (סעיף 85 לסיכומה), **מעוררת תמיהה**, גם מהיבטים נוספים.

⁵⁰ אמנם, סעיף 20(ג) (2) נחקק רק במסגרת תיקון מספר 10 לחוק (חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 10), התשע"ו-2016, ס"ח 2567, 27.7.16, עמ' 1079), אולם עוד קודם לכן, נקבע בפסיקה, שבמקרים שבהם נפסק פיצוי לטובת הציבור, יש לשמור על זיקה מסוימת בין קבוצת המפוצים לקבוצת הניזוקים, ככל שהדבר ניתן. ראו: ע"א 10085/08 תנובה נ' ראבי [פורסם בנבו] (2011), בסעיף 59 לפסק הדין של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות, רע"א 1644/15 גור נ' דור אלון [פורסם בנבו] (27.5.2015), בסעיף 12 להחלטה.

⁵¹ לעיל, ה"ש 50.

⁵² ראו גם בסעיפים 70-73 לפסק דינו של כב' השופט מלצר בעניין פריינר, לעיל, ה"ש 49.

כך, למשל, יש לשאול, האם לשיטת העירייה, בית המשפט אינו מוסמך במסגרת תביעה לפי פרט 11 לדרוש שכל חבר קבוצה יוכיח את זכאותו לסעד ההשבה (כפי שמסמך את בית המשפט סעיף 20(א)(2)? האם בית המשפט אינו מוסמך למנות "ממונה" שיבחן במקרים המתאימים את זכאותו של כל חבר קבוצה לסעד (כפי שקבוע בסעיף 20(ב)(1) לחוק)? האם בית המשפט אינו מוסמך "לתת הוראות בדבר הפיקוח על ביצוע פסק דינו" (סעיף 20(ו) לחוק)? **הדברים אינם סבירים, ולהאריך בדברים רק למותר.**

104. זאת ועוד: בסעיף 20(ד)(1) לחוק נקבע, שבית המשפט מוסמך במסגרת החלטה בדבר חיוב נתבע בפיצויים, להתחשב בנזק העלול להיגרם לנתבע או לציבור, כאשר מדובר בתביעה שהוגשה כנגד רשות או כנגד תאגיד שהוקם על פי דין. **האם גם סעיף זה אינו חל, לשיטת העירייה, ביחס לתביעות על פי פרט 11?** אכן, בתביעות על פי פרט 11, סעיף 21 לחוק קובע, שלא ניתן לחייב רשות בהשבה לתקופה העולה על 24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור. אבל, **האם בית המשפט אינו מוסמך לחייב את הרשות בשיעור נמוך יותר, במידה וחייב מלא לתקופה של 24 חודשים, יגרום נזק ממשי לרשות או לציבור?**

העירייה מפנה לפסק דינה של כב' השופטת נד"ב בעניין **שדה**,⁵³ שם אכן נקבע, בסעיף 34 לפסק הדין, שסעיף 20(ד)(1) לחוק "מדבר על "פיצויים" ועל "פיצוי" ולא על השבה". עם זאת, עוד נאמר שם כי: **"נראה על כן, לכאורה, שסעיף 21 הוא החל בעניין תביעות השבה"**.

כך, שלא נקבעו שם דברים פסקניים בנדון ("לכאורה"). בית המשפט גם בחן לגופה את טענת "הגנת התקציב" שהרשות העלתה שם. ראו גם בעניין **קישון**,⁵⁴ בעניין **אברמוביץ**⁵⁵ ובעניין **יעקובוביץ**,⁵⁶ שם יישמו בפועל בתי המשפט לעניינים מנהליים, את הוראות סעיף 20(ד)(1) לחוק, במקרים של תביעות ייצוגיות לפי פרט 11. מכל מקום, לגוף הדברים, **היועץ המשפטי לממשלה סבור, שהוראות סעיף 20(ד)(1) לחוק חלות גם ביחס לתביעות מכוח פרט 11, ואין זה מתקבל על הדעת, בכל הכבוד, שדווקא בתביעות לפי פרט 11 שבהן זוכה הרשות להגנה מיוחדת (ראו בארוכה בפסק דין מי הגליל, לעיל, ה"ש 45), במסגרת סעיפים 9 ו-21 לחוק, בית המשפט לא יהיה מוסמך כביכול, להפחית את הפיצויים, במקום שהוא מגיע למסקנה, שחיוב מלא בהשבה של הכספים שגבתה הרשות שלא כדין ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור, יגרום לנזק משמעותי לרשות או לציבור.**

105. הנה, שגם מתוך עיון במכלול הוראותיו של סעיף 20 לחוק עולה ברורות, שהן רלוונטיות ונחוצות, ככלל, גם ביחס לתביעות לפי פרט 11. על כן, יש להגיע למסקנה, **שהסעיף כולו (כולל סעיף 20(ג)(1)) חל על תביעות לפי פרט 11.**

106. למעלה מהצורך נעיר, שאפילו אם היה נקבע, מבחינה פורמלית, שסעיף 20 לחוק אינו חל על תביעות לפי פרט 11 (וכאמור, אין הדבר כך), כב' השופטת (כתוארה אז) נאור כבר קבעה בעניין **תנובה**,⁵⁷ שגם אם לא קיימות הוראות **בחוק המסמיכות את בית המשפט להורות על פיצוי לטובת הציבור בתביעה ייצוגית, "כוחו של בית המשפט היה לקבוע סעדים מעין אלה בתביעות ייצוגיות"**. פסק הדין ניתן לפני חקיקת חוק תובענות ייצוגיות והוא התייחס לתביעה ייצוגית שהוגשה לפי חוק הגנת הצרכן, שלא קבע הסדר מפורש בדבר פיצוי לטובת הציבור, וחרף זאת, כאמור, קבעה השופטת נאור, **שבית המשפט מוסמך לפסוק זאת, מכוח סמכותו הכללית לתת כל סעד שיראה לנכון בנסיבות שלפניו, כקבוע בסעיף 75 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד-1984.**

107. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה יבקש להדגיש, שדבריו עד כה נאמרו **במישור הסמכות**. רוצה לומר, שבית המשפט

⁵³ ת"צ (מרכז) 35498-11-10 שדה נ' עיריית מודיעין [פורסם בנבו] (2015).

⁵⁴ ת"צ (ירושלים) 17846-10-10 קישון נ' רשות האכיפה [פורסם בנבו] (2.4.2013), בסעיפים 21, 33, לפסק הדין.

⁵⁵ פסק דין אברמוביץ, לעיל, ה"ש 48, בסעיפים 32-33 לפסק הדין.

⁵⁶ ת"צ (תל אביב) 13546-12-12 יעקובוביץ נ' עיריית תל אביב [פורסם בנבו] (3.6.2014), בסעיף 53 לפסק הדין.

⁵⁷ ע"א 1338/97 תנובה נ' ראבי פ"ד נז(4) 673 (2003), בסעיפים 16-20 לפסק דינה (עמ' 687-689).

מוסמך, במקרים המתאימים, לחייב רשות בפיצוי לטובת הציבור, כאשר, אין זה מעשי לפצות באופן פרטני את חברי הקבוצה, וזאת גם בתביעות לפי פרט 11. אולם, מדובר **בסמכות שבשיקול דעת בית המשפט**, ולא בחובה. ראו בסעיף 20(ג)(1) לחוק: **"רשאי הוא להורות על מתן כל סעד אחר לטובת הקבוצה.. או לטובת הציבור, כפי שימצא לנכון בנסיבות העניין"**. ברור מכאן, שבית המשפט גם רשאי, בנסיבות מקרה פרטני, להורות, שאינו מוצא לנכון להורות על מתן סעד לטובת הציבור.

על כן, בית המשפט בהחלט צריך להתחשב באופי המיוחד של תביעות ייצוגיות לפי פרט 11 ולתת לכך משקל בהחלטתו האם להורות על מתן סעד לטובת ציבור, כאשר הוא מגיע למסקנה, שהשבה פרטנית אינה מעשית. במסגרת זו, בהחלט יש מקום לשקול, בין היתר, טענות מעין הטענות שמעלה העירייה בסעיפים 91 לסיכומה בנוגע לנחיצות הפרוייקטים שעליהם הורה בית משפט קמא בפסק דינו ויכולת ההיתכנות שלהם.

כך גם יהיה מקום לקחת בחשבון ולתת משקל לעובדה, שככל שהכספים יוותרו בקופת הרשות, הם ישמשו, ככלל, לטובת מילוי תפקידיה הציבוריים של הרשות והכספים יחזרו, בחלק ניכר מהמקרים, בין היתר, לידי חברי הקבוצה המיוצגת, וזאת במובחן ממקרה של נתבע פרטי.

ראו גם בעניין יעקובוביץ⁵⁸ שם נקבע: **"במסגרת הבחינה של הסעד האלטרנטיבי האפשרי, יש להביא בחשבון כי הנתבעת במקרה דנן איננה גוף פרטי אלא רשות ציבורית, עירייה. לכך יש לטעמי השלכה משמעותית בבחינת האפשרות מהו הסעד האלטרנטיבי האפשרי שמן הראוי לקבוע. שיטות הפיצוי האלטרנטיביות הללו (תרומות, הנחות, קופונים), אינן מתאימות כאשר הנתבע הוא רשות ציבורית... אין מקום לשקול אפשרות של "תרומה" – שכן העירייה היא גוף שמטרתו היחידה היא לתת שירות לציבור"**.⁵⁹

אלא, שמקומם של שיקולים אלה אינו בקביעה קטגורית, שסעיף 20 לא חל על תביעות לפי פרט 11, אלא במסגרת שיקול דעתו הפרטני של בית המשפט בכל מקרה ומקרה, האם בנסיבות המקרה הפרטני יש מקום להורות על סעד לטובת הציבור, ואיזה סעד מתאים, בהתחשב עם תכליות החוק, בהתחשב עם ייחודה של רשות מנהלית במובחן מנתבע פרטי, ולאחר בחינת מכלול הנסיבות, כפי שעשה בית המשפט לעניינים מנהליים, בענין יעקובוביץ, כאמור.

ז. מנגנון ההשבה שקבע בית משפט קמא

108. לאור עמדת היועץ המשפטי לממשלה, שסעיף 20 לחוק חל על תביעות לפי פרט 11, יעבור היועץ המשפטי לממשלה עתה לבחון את מנגנון ההשבה שקבע בית משפט קמא, במקרה שלפנינו, לפי סעיף 20 לחוק.

109. ראשית, יוער, שאם בית המשפט הנכבד יקבל את ערעורי העירייה והתאגיד באופן זה, שהוא יורה על דחיית התביעות הייצוגיות נגדן, הרי **ששאלה זו תתייתר**. מכל מקום, היועץ המשפטי לממשלה יבקש להתייחס בקצרה למנגנון ההשבה שקבע בית משפט קמא, לגופו.

היועץ המשפטי לממשלה יראה להתייחס לכך, לנוכח **חשיבות השאלה הכללית**, בנוגע לבחירה בין סעד של השבה

⁵⁸ פסק דין יעקובוביץ, לעיל, ה"ש 56.

⁵⁹ באותו מקרה, הסעד שפסק בית המשפט היה מתן כניסה בחינם לחוף הים שבניהול העירייה, במשך עונת רחצה שלמה. ראו דברים דומים גם ב- אביאל פלינט חגי ויניצקי תובענות ייצוגיות תשע"ז-2017, בעמוד 79 (להלן: פלינט, ויניצקי).

פרטנית לחברי הקבוצה, לבין פסיקת סעד לטובת הציבור, **החורגת מעניינו של ההליך הפרטני שלפנינו**.

110. התובע טוען בסעיף 33 לסיכומיו, שהעירייה והתאגיד צריכים להשיב באופן יזום את הכספים שגבו שלא כדין לחברי הקבוצה, ולא רק לאותם חברי קבוצה שיפנו לרשויות, כפי שהורה בית משפט קמא. נטען, שבתובענת הארנונה (נגד העירייה) ובתובענת המים (נגד התאגיד) זהות חברי הקבוצה ידועה, והרשויות יכולות לבצע את ההשבה בדרך של קיזוז סכום ההשבה מחיובי הארנונה והמים השוטפים.⁶⁰

111. מנגד העירייה טוענת (בסעיפים 10-11 לסיכום התשובה), שהשבה פרטנית בנסיבות המקרה **"דורשת היערכות לוגיסטית חריגה בהיקפה"** והקצאת כוח אדם ייעודי. בנוגע לתובענת החניה נטען, שחלק מחברי הקבוצה אינם תושבי תל אביב **"ולא ניתן לאתרם בלחיצת כפתור אם בכלל"**.

התאגיד טוען (בסעיף 41 לסיכום התשובה), שדרישה להשבה פרטנית ויזומה **"תכביד על מי אביבים"** ותדרוש ממנה לבדוק מי מבין חברי הקבוצה הם עדיין לקוחותיה, ובדיקות נוספות. עוד נטען כי:

"בית משפט קמא צדק בקביעתו, שיש קושי לאתר את חברי הקבוצה ולהחזיר להם סכומים שנגבו ביתר, כיון שהסכומים אינם גבוהים ועלויות האיתור וההשבה עשויות להגיע לסכומים גבוהים."

112. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, שבאופן עקרוני, **סעד של השבה פרטנית הינו הסעד הראשון במעלה במסגרת תביעה ייצוגית**. רק סעד כזה מממש באופן מיטבי את מכלול תכליות החוק (ראו סעיף 1 לחוק) ובכללן את הסעד בדבר מתן **סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין**.

113. עם זאת, אין להכחיש, **שקיימים מקרים שבהם, סעד שכזה אינו מעשי**, מסיבות שונות, ובכללן עלויות גבוהות הכרוכות באיתור חברי הקבוצה ובמנגנון ההשבה הפרטני, בהשוואה לגובה הסכומים שיינתנו לחברי הקבוצה. על כן, כפי שראינו, סעיף 20(ג)(1) לחוק קובע, שבמקרים שבהם פיצוי כספי לחברי הקבוצה **"אינו מעשי בנסיבות הענין, בין משום שלא ניתן לזהותם ולבצע את התשלום בעלות סבירה ובין מסיבה אחרת"**, הרי, **שבית המשפט מוסמך להורות על מתן סעד לטובת הציבור**.

ברם, יש להדגיש: לא כל עלות ולא כל קושי מצדיקים לפטור את הנתבע מהשבה פרטנית. מטבע הדברים ובדרך כלל, איתור חברי הקבוצה בתביעה ייצוגית שהתקבלה, לשם שיפויים, **כרוך בעלויות מסוימות**, ועל הנתבע לשאת בכך, **כתוצאה ישירה של הפרת הדין על ידו**. רק במקרים שבהם מדובר בעלות שאינה סבירה (כלשון סעיף 20 לחוק), או בקושי ממשי אחר, תהיה הצדקה לפטור את הנתבע, מהשבה פרטנית.

וכפי שקבעה כב' הנשיאה חיות בעניין גור, לעיל, ה"ש 50, בסעיף 12 לפסק הדין:

"ככלל, כל אימת שהדבר מעשי, יש להעדיף מתן פיצוי לקבוצת התובעים המיוצגת... על פני מתן תרומה לכלל הציבור". (עוד ראו בעניין זה, פלינט, ויניצקי, לעיל, ה"ש 59, בעמודים 78-80).

114. בעניין הפרטני שלפנינו, דומה, שקשה לקבוע **מסמרות**, וזאת, במיוחד מהטעם שמנגנון ההשבה עליו הורה בית משפט קמא נעשה **ביוזמת בית המשפט מבלי שהצדדים טענו בעניין זה בפניו**.⁶¹ על כן, קיים קושי להידרש לשאלת הקושי בביצוע השבה פרטנית, שאלה שכרוכים בה היבטים עובדתיים, לראשונה במסגרת הליכי הערעור דנן.

115. בפסק דינו של בית משפט קמא נקבע: **"יש קושי לאתר את חברי הקבוצה ולהחזיר להם סכומים שנגבו ביתר, כיון שהסכומים אינם גבוהים ועלויות האיתור וההשבה עשויות להגיע לסכומים גבוהים"** (סעיף 22 לפסק הדין).

⁶⁰ ביחס לתובענת קנסות החניה (כנגד העירייה), התובע מסכים, שהמקרה שונה כי חלק מחברי הקבוצה אינם תושבי הרשות, אך עדיין נטען, שגם במקרה זה, על הרשות להשיב את הכספים שנגבו שלא כדין באופן פרטני ויזום אם באמצעות קיזוז מחיובי הארנונה השוטפים (בנוגע לתושבי הרשות) ואם באמצעות איתור חברי הקבוצה שאינם תושבי הרשות, שכתובתם ידועה.
⁶¹ ראו בעניין זה, בעמוד 25, שורות 25-27, לפסק דינו של בית משפט קמא.

יתכן ואכן כך, ובמיוחד ביחס לתובענת החניה, כאשר חלק מחברי הקבוצה אינם תושבי הרשות, ובעניינם לא ניתן לבצע השבה במסגרת חשבוניות הארנונה, כמוצע על ידי התובע⁶². גם בנוגע לתובענת המים ותובענת הארנונה, יתכן ועלויות האיתור וההשבה יהיו גבוהות, באופן שיהפוך את ההצעה להשבה פרטנית, ללא סבירה ולא מעשית. אולם, כאמור, קשה לקבוע מסמרות, כאשר לא הוצגו נתונים מפורטים בדיון וכאשר טענות הצדדים לא נשמעו בעניין זה, בערכאה הדיונית. יתכן גם, שיחיה מקום לשקול אפשרות, שתאבחן בין חברי קבוצה הזכאים להשבה בסכומים משמעותיים (ככל שקיימים כאלה), לבין חברי קבוצה שסכומי ההשבה שלהם נמוכים ולכן יתכן ועלויות ההשבה הפרטנית בעניינם אינן סבירות.

116. לאור האמור, היועץ המשפטי לממשלה יותיר לשיקול דעת בית המשפט הנכבד את ההכרעה בערעור התובע בשאלה זו, ובכלל זה את השאלה האם יש מקום לשקול להחזיר את הדיון (בשאלה זו בלבד) לבית משפט קמא (והכל, כמובן, ככל שבית המשפט הנכבד לא יראה להורות על דחיית התובענות הייצוגיות לגופן).

117. היועץ המשפטי לממשלה יבקש להוסיף, שכלל שבית המשפט הנכבד יראה להותיר על כנה את החלטת בית משפט קמא בדבר פסיקת סעד לטובת הציבור, הרי שדומה, שיש ממש בטענות העירייה (בסעיפים 91-92 לסיכומה), שקיים קושי בהוראת בית המשפט על הקצאת הכספים לטובת פרויקטים שלא נבחנה נחיצותם והיתכנותם, וכן בהוראה להעביר כספים בתובענת החנייה לעמותה ספציפית ולפרויקט ספציפי מבלי שהעמותה הייתה צד להליך, מבלי שנשאלה בדבר נכונותה לדבר, ומבלי שנבחנה היתכנות הפרויקט שבית המשפט הטיל על העמותה.

118. היועץ המשפטי לממשלה יותיר לשיקול דעת בית המשפט הנכבד את השאלה, האם יש מקום בנסיבות המקרה להורות על מתן סעד לטובת הציבור (ככל שבית המשפט לא יראה לדחות את התביעות מחד גיסא, ולא יראה להורות על השבה פרטנית מאידך גיסא), או שמא עדיף שהכספים יוותרו בידי הרשות המנהלית, והכל, בהתחשב במכלול נסיבות המקרים הפרטניים, ובהתחשב במגוון השיקולים העקרוניים והייחודיים בעניין פסיקת סעד שכזה בעניינה של רשות, כמפורט לעיל (ראו לעיל, בסעיף 107).

119. ככל שבית המשפט הנכבד יראה להותיר על כנו את המתווה של פסיקת סעד לטובת הציבור, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שראוי יהיה להורות לעירייה ולתאגיד לשלם את הכספים, לקרן לניהול ולחלוקת כספים הנפסקים כסעד, שהוקמה במסגרת סעיף 27 לחוק (להלן: "הקרן"), חלף המתווה עליו הורה בית משפט קמא הנכבד. זאת בהתאם להוראת סעיף 20(ג)(2) לחוק: "הורה בית המשפט על מתן סעד כספי לטובת הציבור, יורה על העברת הכספים המיועדים לכך לקרן..."⁶³.

הוראה שכזו, תפתור את הקשיים (שצוינו לעיל, בסעיף 117), הקיימים במתווה עליו הורה בית משפט קמא.

120. יוער גם, שבהתאם להוראות סעיף 20(ג)(2) לחוק, במסגרת הוראה על העברת הכספים לקרן, על בית המשפט "לייעד את הכספים לתחום הקרוב לנושא התובענה הייצוגית שהוגשה".

בעניין זה היועץ המשפטי לממשלה יוסיף, שכאשר מדובר בתביעה ייצוגית המוגשת נגד רשות מקומית, בשם חברי קבוצה המורכבים מתושבי הרשות המקומית, הרי שכלל ובמידת האפשר, על הקרן לעשות שימוש בכספים הנפסקים כסעד לטובת הקבוצה, באופן שתושבי הרשות המקומית, חברי הקבוצה המיוצגת, ייהנו מהם.

⁶² ראו בעניין זה גם בסעיף 11 להחלטת כב' השופט סולברג, בהחלטה בבקשות לעיכוב ביצוע בהליכים דנן, מיום 10.5.2015. ⁶³ אכן, סעיף זה נחקק במסגרת תיקון מספר 10 לחוק (ראו לעיל, ה"ש 50), מיום 27.7.2016, לאחר מועד מתן פסק דינו של בית משפט קמא. מכל מקום, בית משפט זה בוודאי מוסמך במסגרת פסק הדין שניתן בערעורים, להורות על פסיקת סעד לטובת הציבור (ככל שיראה לנכון להורות כך). בהתאם להוראות החוק דהיום.

ח. שכר טרחה וגמול

121. היועץ המשפטי לממשלה יותיר לשיקול דעת בית המשפט הנכבד, את ההכרעה בערעורי הצדדים, במישור גובה שכר הטרחה והגמול.

122. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה יבקש להעיר, שראוי לקבוע את שכר הטרחה והגמול באחוזים, מסכום ההשבה שיושב בפועל לחברי הקבוצה (או לקרן, בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד), ולא מהסכום שנפסק. כך, על מנת לתמרץ את בא כוח המייצג לפקח על ביצוע ההשבה בפועל, כך, שכלל שיוגדלו סכומי ההשבה בפועל לחברי הקבוצה, יגדל גם שכר הטרחה. כפי שנקבע בעניין רייכרט⁶⁴:

"שכר טרחתו של עורך הדין ייגזר מהסכום שנגבה בפועל על ידי הקבוצה ולא מהסכום שנפסק... לעיתים ייתכן פער, ואפילו משמעותי, בין הסכום אותו קובע בית המשפט בפסק דין... לבין הסכום אשר בסופו של דבר מגיע אל חברי הקבוצה. גזירת שכר הטרחה של עורך הדין מהסכום שנגבה בפועל על ידי הקבוצה תיצור לו תמריץ להוסיף ולפעול להוצאתו של פסק הדין... אל הפועל עד סופו, תוך הבטחת האינטרסים של חברי הקבוצה".

123. בנוסף, בכל מקרה, נכון יהיה לקבוע, שבשלב ראשון ישולם לבא כוח המייצג רק חלק משכר הטרחה, ואילו יתרת שכר הטרחה תשולם לו רק לאחר השלמת מימוש פסק הדין, וגם זאת על מנת לתמרץ את בא כוח המייצג לפקח על מימוש פסק הדין, באופן שימלא באופן מיטבי את האינטרסים של חברי הקבוצה. כך, בהתאם להוראות סעיף 23(ד) לחוק: "בית המשפט רשאי לקבוע כי תשלום שכר הטרחה לבא כוח המייצג יהיה מותנה, כולו או חלקו, במימוש פסק הדין ובהשלמת ביצועו".

124. היועץ המשפטי לממשלה מודע לכך, שבהתאם להחלטת כב' השופט סולברג בבקשה לעיכוב ביצוע, כפי הנראה, סכומי שכר הטרחה והגמול כבר שולמו. על כן, היועץ המשפטי לממשלה יותיר לשיקול דעת בית המשפט, האם יש מקום בשלב זה "להשיב את הגלגל לאחור". מכל מקום, היועץ המשפטי לממשלה ראה לנכון להציג את עמדתו העקרונית בסוגיה, בשל חשיבותה הכללית, מעבר לעניינו של המקרה הפרטני דנן.

125. לפני סיום, היועץ המשפטי לממשלה יעיר, שלעמדתו, על בית המשפט הנכבד לקבל את ערעור העירייה, בעניין הטענה המועלית בסעיף 62 לסיכומה. כנטען שם, לא ניתן לחייב רשות, בתביעה ייצוגית לפי פרט 11, ביחס לתקופה העולה על 24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור.

מהחלטת בית משפט קמא עולה, שתקופת ההשבה שנקבעה משתרעת מיום 11.5.2011 ועד מועד אישור הגשת התביעות הייצוגיות (29.1.2014), בעניין תובענת הארנונה נגד העירייה), וזאת בניגוד להוראות סעיף 21 לחוק. כך נפסק לאחרונה בעניין מנירב⁶⁵, שתקופת ההשבה מוגבלת ל-24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור, ולא ניתן לכלול בגדרי תקופת ההשבה, אנשים שעילת תביעתם צמחה, לאחר מועד הגשת בקשת האישור.

על כן, דין ערעור העירייה בעניין זה – להתקבל.

126. לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לאמץ את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שפורטה.

⁶⁴ ע"א 2046/10 שמש נ' רייכרט פ"ד סה(2) 681 (23.5.2012), בסעיף 8 לפסק הדין.

⁶⁵ ע"מ 7741/15 מנירב נ' רשות המיסים [פורסם בנבו] (22.10.2017). אכן, נקבע דיון נוסף בפסק הדין (דנ"מ 8626/17 מנירב נ' רשות המיסים, החלטת הנשיאה חיות, מיום 20.3.2018), אולם נכון להיום, הלכת מנירב היא ההלכה המחייבת. ראו בעניין זה, בסעיף 26 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות, שניתן לאחרונה בעניין עזרא מרדכי, לעיל, ה"ש 47: "הלכה זו אמורה אמנם להיבחן במסגרת דיון נוסף... אך כל עוד לא שונתה, יש לנהוג על פיה."

אקטואלי

יואב שחם, עריד
המחלקה האזרחית
פרקליטות המדינה

היום: כ"ז מנחם אב ה'תשע"ח; 8.8.2018