

אוהד שפר

**** * * * * *

טל' ***** , *****@***

ע"י ב"כ עו"ד אסף שילה

מרח' עמק איילון 2, כפר סבא 4462704

טל' : 054-7372987 ; דוא"ל assaf@assaf-shiloh.co.il

המערער

נ ג ד

עיריית תל אביב-יפו

ע"י ב"כ עו"ד גיא מונין

מרח' אבן גבירול 69, תל אביב-יפו, בניין העירייה

טל' : 03-7244225 ; 03-5216200

המשיבה

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה

מרח' צלאח אדין 29, ירושלים – 9711054

טל : 073-3925601/2 ; פקס : 02-6466159

מתנייצבת להליך

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

מכוח סמכותה על פי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], ובהתאם להחלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 26.8.2024 ולהארכות המועד שניתנו, מתכבדת בזאת היועצת המשפטית לממשלה להגיש את עמדתה בערעור שבכותרת, שהוגש על פסק-דין של בית-המשפט לעניינים מנהליים (כב' השופטת י' בלכר) בת"צ (מנהליים ת"א) 13812-08-22 שפר נ' עיריית תל אביב-יפו (אר"ש 7.4.2024) (להלן : "פסק-הדין"). ההפניה לנספחי העמדה ולנספחי התשובה לערעור היא בסוגריים רבועים [*] ובסוגריים מסולסלים { * }, בהתאמה.

פתח דבר

1. עניינו של הערעור שבכותרת בקיזוז חובות ארנונה ויתרות זכות בחשבונות ארנונה. בהודעת הערעור שהגיש טוען המערער כי על רשות מקומית מוטלת חובה לקזז יתרת זכות שנוצרה לנישום בחשבון הארנונה בגין נכס פלוני מחוב ארנונה שחב הנישום בגין נכס אחר. לטענתו חובה זו נובעת מפסק-דין של בית-משפט נכבד זה בע"מ 9100/15 עיריית פתח תקווה נ' מרדכי (אר"ש 28.6.2018) (להלן : "הלכת מרדכי"). בתמצית, בעניין מרדכי נדון עניינה של רשות מקומית אשר לא יידעה נישומים על-אודות יתרות זכות שנוצרו להם במשך שנים ארוכות ובמקביל המשיכה לחייב אותם בגין חיובי ארנונה שוטפים באותם חשבונות ארנונה שבהם נוצרו יתרות הזכות כאמור. בית-משפט נכבד זה קבע כי חובות תוס-הלב, ההגיות והסבירות המוטלות על רשות מקומית מכוח כלליו של המשפט המנהלי עשויות להקים לה בנסיבות כגון דא חובה לקזז יתרות אלו מחובות ארנונה שוטפים (בכפוף לאפשרותו של הנישום להתנגד לכך ולבקש השבה בדרך אחרת). בפסק-הדין מושא הערעור בעניינו קבע בית-משפט קמא כי עיריית תל-אביב-יפו (להלן : "המשיבה") מיידעת כדין את הנישומים על-אודות קיומם של החזרי ארנונה ובנסיבות אלה לא חלה הלכת מרדכי, שעניינה בנסיבות שבהן חובות ארנונה ויתרות זכות נוצרו באותו חשבון ארנונה – ולא בחובות וביתרות זכות שנוצרו בחשבונות ארנונה שונים.

2. השאלה העיקרית המתעוררת בערעור דנן היא, אפוא, היקפה וגדר התפרסותה של הלכת מודדכי. כפי שיפורט להלן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא שבהלכת מודדכי לא נקבעה חובת קיזוז כללית. נקבע, כי על רשות מקומית מוטלת חובה להשיב ארנונה שנגבתה בִּיָּתֵר ושאי־השבתה עשויה לעלות כדי גבייה שלא כדין שבגינה אפשר לנהל תובענה ייצוגית. באופן יותר ספציפי נקבע, כי על הרשות המקומית ליידע את הנישום על זכאותו להחזר ארנונה ועל הדרכים שבאמצעותן באפשרותו לקבלו – כשביחס לדרכי ההשבה מוקנה לה ככלל שיקול־דעת רחב, אך עשויות להיות נסיבות שבהן "אפשרות הקיזוז" (שהיא אחת מדרכי ההשבה המוקנות לה בהתאם להוראותיו של חוק קיזוז מסים, התש"ס–1980) (להלן: "חוק קיזוז מסים") תהפוך לחובה. בעניין מודדכי נדונו אומנם נסיבות עובדתיות של קיזוז בתוך אותו חשבון ארנונה, אולם כפי שיפורט להלן, ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, אין לשלול כי באופן עקרוני כוחם של הדברים עשוי להיות יפה בנסיבות מסוימות ובתנאים מסוימים גם ביחס לחשבונות ארנונה של נכסים שונים שבהם הנישום מחזיק באותה רשות מקומית. במקרה דנן קבע בית־משפט קמא כממצא עובדתי כי המשיבה מיידעת בזמן אמת נישומים בדבר קיומם של החזרי ארנונה ובדבר אפשרויות ההשבה העומדות לפניהם, נושא שלא הוגש לגביו ערעור. בנסיבות אלה, ובהינתן העובדה שבעניין מודדכי לא נקבעה כאמור חובת קיזוז כללית, סבורה היועצת המשפטית לממשלה כי בצדק הגיע בית־משפט קמא למסקנה כי לא קמה בעניינו חובת קיזוז.

הלכת מודדכי

3. משההליך דנן מעורר את שאלת היקפה של הלכת מודדכי, יהיה מועיל לפתוח בהצגתה. עניין מודדכי עסק בשאלת ההשבה של יתרת זכות שנוצרה לנישום אצל רשות מקומית. באותו מקרה נוצרה לנישום יתרת זכות בחשבון הארנונה, הרשות המקומית לא יידעה אותו על כך והוא גילה זאת רק מברור יזום שנערך כשש שנים לאחר־מכן. בצד זאת, במשך זמן זה המשיכה הרשות המקומית לגבות מהנישום את חיוביו השוטפים בארנונה בגין אותו חשבון. בנסיבות אלה, בית־המשפט לעניינים מנהליים החליט לאשר את ניהול התובענה כייצוגית, ועל כך הוגשה בקשת רשות ערעור, שבמסגרתה הוגשה עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה דאז (להלן: "עמדת היועץ המשפטי לממשלה") [א]. בהקשר שבו עסקינן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה הייתה, כי "אין בסיס בדין להטלת חובת קיזוז אוטומטית על העירייה, של יתרות הזכות מתשלומי החובה [...] ואולם, [...] במקרים שבהם יתרות הזכות לא שולמו לנישום בסמוך למועד יצירת היתרה (אם בדרך של קיזוז ואם בדרך של השבה בעין – בהתאם לשיקול דעת הרשות), על הרשויות המקומיות לעדכן את הנישום בקיום יתרת זכאות לטובתו ובדרך ההשבה המתוכננת של היתרה" (סעיף 7(ג) בעמדה; להרחבה ראו סעיפים 58–87 בעמדה). לאחר הגשת עמדה זו, ביום 11.2.2018, נשלח לרשויות המקומיות מכתב מנכ"ל משרד הפנים [ב] שבו הן הונחו "להודיע על קיומה של יתרת זכות [...] במסגרת דרישת התשלום הבאה לאחר היווצרות יתרת הזכות הנשלחת לנישום, וזאת ככל שהרשות לא השיבה את היתרה בסמוך למועד היווצרותה, אם בדרך של השבה בעין ואם בדרך של קיזוז" תוך שהודגש, כי "על ההודעה בדבר קיומה של יתרת הזכות להופיע במסגרת דרישת התשלום השוטפת באופן מודגש ובשונה מהכיתוב הרגיל המופיע בדרישת התשלום" וכי עליה "לכלול אף את אופן ההשבה המתוכננת של היתרה, בהתאם לשיקול דעתה של הרשות המקומית – אם בדרך של קיזוז (בהתאם להוראות הדין), ואם בדרך של השבה בעין" (ההדגשות במקור).

4. בפסק־דינו של בית־המשפט העליון (כב' הנשיאה א' חיות בהסכמת כב' השופטים י' עמית ומ' מזוז) התקבלה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהיבט שבו עסקינן¹ ונקבע, כי אפשר להגיש תובענה ייצוגית בגין יתרת זכות של הנישום אצל הרשות המקומית, אשר הרשות נמנעה מלהשיבה לנישום. בתוך כך נקבע, כי

1 בעמדת היועץ המשפטי לממשלה נטען, נוסף על כך, כי לא היה מקום לאישור ניהול התובענה כייצוגית באותו מקרה, מן הטעמים שפורטו בעמדה. עמדה זו לא נתקבלה בפסק־הדין.

"עילת התביעה של נישום אשר לו יתרת זכות הרשומה בספרי הרשות המקומית, נולדת במועד היווצרות היתרה. [...] עילת ההשבה מתחדשת מקום שבו הרשות ממשיכה לדרוש תשלומים חדשים מן הנישום מבלי שנקטה פעולות סבירות על מנת להשיב לו את היתרה שלזכותו" (פסקה 22). בית-המשפט עמד על כך שחוק קיזוז מסים אומנם אינו מחייב רשויות מקומיות לערוך קיזוז (רשות המס "רשאית" לעשות כן, כלשון סעיף 2(ב) בחוק זה), "אולם גם כאשר אין מדובר בחובה לבצע פעולה מסוימת, על הרשות לנהוג בהתאם לכללי המשפט המנהלי וכללים אלה משמיעים לנו את החובה המוטלת על הרשות לפעול בסבירות, בהגינות ובתום לב" (פסקה 24). אשר למקרה דנן, צוין (פסקה 25) כי –

"במקרה שלפנינו מדובר, לכאורה, ברשות אשר לא השיבה לנישומים את יתרות הזכות שהצטברו אצלה לטובתם; לא יידעה אותם על יתרות אלה; והמשיכה לחייב אותם בתשלומים חדשים וכן בריבית פיגורים בשל אי פירעונם. בנסיבות אלו האם לא ניתן היה לצפות כי העירייה אשר טרם השיבה לנישום את יתרת הזכות, למצער תודיע לו באותו שלב – בהתאם לרשות הנתונה לה בסעיף 2 לחוק [קיזוז מסים] – כי הצטברה לזכותו יתרה וכי בדעתה לבצע קיזוז של יתרה זו אל מול החוב החדש שבו היא עומדת לחייבו, אלא אם יודיע אחרת בתוך זמן שתקצוב?"

הדברים נאמרו במישור הלכאורי, משום שמדובר בבקשה לאישור תובענה כייצוגית ובמסגרת ההליך הייצוגי עדיין עמדה לרשות המקומית הנתבעת האפשרות לשכנע כי יש לדחות את התובענה. יצוין, להשלמת התמונה, כי לימים הגיעו הצדדים להסדר פשרה שאושר (ת"צ (מנהליים מר') 37240-12-12 מרדכי נ' עיריית פתח תקווה (נבו 12.2.2020)).

רקע עובדתי ופסק-הדין מושא הערעור

5. מכתבי הטענות שהוגשו ומפסק-הדין עולה, כי מר אוהד שפר (להלן: "המערער") הוא תושב העיר תל-אביב-יפו. ביום 24.1.2021 הודיע המערער למשיבה על כך שעזב את דירתו ברחוב בזל ביום 21.1.2021 {2}, (בעמוד 67), והחל ממועד זה עבר להתגורר בדירה ברחוב פראג. ביום 24.1.2021 נשלחה למערער הודעת חיוב בארנונה בגין התקופה מיום 1.1.2021–21.1.2021 (שם, בעמוד 69). הודעה זו נשלחה לכתובתו הקודמת, ברחוב בזל. ביום 24.4.2021 נשלחה למערער דרישת תשלום לפי סעיף 4 בפקודת המסים (גביה) (שם, בעמוד 71), שכללה מלבד חיוב הארנונה גם חיוב בגין ריבית, הפרשי הצמדה והוצאות גביה (להלן: תוספת החיוב). דרישה זו נשלחה לכתובתו החדשה של המערער, ברחוב פראג. ביום 28.4.2021 פנה המערער למשיבה וציין, כי שילם את החוב וביקש שתוספת החיוב תוחזר לו. זאת, מאחר שהודעת החיוב נשלחה לכתובתו הקודמת ולא לכתובת הנוכחית (שם, בעמוד 73). ביום 12.5.2021 הודע למערער כי בקשתו הועברה לדיון לפני הוועדה המוסמכת לכך וכי החלטתה טעונה אישור משרד הפנים (שם, בעמוד 75). לכתבי הטענות ולתצהירים לא צורפה החלטת הוועדה, אך דומה כי אין מחלוקת על כך שבקשתו אושרה. בסעיף 6 לבקשה שהגיש המערער בחודש אוגוסט 2022 לאישור ניהול תובענה כייצוגית {1} נכלל "צילום מסך" של האזור האישי של המערער באתר המרשתת של המשיבה (להלן: "האתר" או "אתר העירייה") שממנו עולה, כי במועד שבו נצפה אתר המרשתת (המועד המדויק לא צוין) עמדה לטובת המערער "יתרת זכות" בגובה של 16.81 ש"ח. בתשובת המשיבה לבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית צוין {2}, בהתאם לכך, כי במועד הגשת התשובה קיימת למערער "יתרת זכות בחשבון הארנונה [...] על סך 17.68 ₪."

6. המערער הגיש כאמור בקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית {1}, שבה טען כי המשיבה הפרה את חובתה ליידע את המערער על-אודות יתרת הזכות ולהשיבה, תוך שהמשיכה לגבות ממנו את חשבונות הארנונה השוטפים בגין הנכס ברחוב פראג – וזאת מבלי שקיזזה מחיוביו את ההחזר שהגיע לו; כי דבר

קיומה של היתרה נודע לו רק כשנכנס באופן מקרי לאזור האישי שלו באתר העירייה; וכי על בסיס הלכת מודכי באפשרותו לנהל בגין כך תובענה ייצוגית. המשיבה, מנגד, טענה כי היא מיידעת באופן נאות את הנישומים על קיומן של יתרות זכות ועל הדרכים להשבתן הן באמצעות הודעות החיוב בארנונה הן באמצעות האזור האישי באתר המרשתת שלה; וכי כך או כך, אין למערער עילת תביעה לפי הלכת מודכי.

7. בית-המשפט לעניינים מנהליים (כב' השופטת י' בלכר) דחה את הבקשה לאשר ניהול התובענה כייצוגית. במישור היידוע, נקבע כי "העירייה מיידעת כנדרש את הנישומים על יתרות הזכות בחשבונם וכן פועלת להשבתם לנישומים בהתאם לדין, לרבות פסק הדין בעניין מודכי ונוהל משרד הפנים, ועל כן אין סיכוי סביר כי השאלות המתעוררות תוכרענה לטובת הקבוצה" (פסקה 38). בית-המשפט עמד על הדרכים שבהן מיידעת המשיבה את הנישומים על קיומה של יתרת זכות ואשר כוללות הודעות יזומות, הודעות ב"אזור האישי" של הנישום באתר העירייה – המאפשר להגיש בקשה מקוונת להחזר כספי וכולל גם סרטון הדרכה בדבר מתכונת ההשבה – וכן "קיצוז המבוצע אוטומטית כשמדובר בחיובים וזיכויים שבאותו חשבון ארנונה" (פסקה 40). עוד צוין כי "כדי לקבל את יתרת הזכות לחשבון הבנק או להעבירו ולזכות חשבון ארנונה אחר, ניתן לפנות באחת מהדרכים האלו: באופן מקוון באתר העירייה, בפקס, בדואר, בדואר אלקטרוני; ויתרות זכות בסכום של עד סך של 2,000 ₪ ניתן להעביר לחשבון ארנונה גם באמצעות פניה טלפונית" (שם). על רקע זה נפסק כי "דרך הפעולה של העירייה ביידוע הנישומים על יתרות זכות ואופן השבתן במשלוח הודעות [...] עולה בקנה אחד עם הדין לרבות הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים" (פסקה 52).

8. בצד קביעות אלו, קיבל בית-המשפט קמא את עמדת המשיבה כי מקום שבו מדובר ביתרת זכות בחשבון אחד וחוב ארנונה בחשבון אחר אין פסול בכך שהרשות המקומית איננה מקזזת את הסכומים באופן אוטומטי (ככל שהנישום אינו מתנגד לכך) ודי בכך ש"היא מיידעת את הנישום כנדרש על עצם קיומה של היתרה ובדבר הדרכים העומדות לרשותו לקבל את יתרת הזכות, ומשיבה לנישום את היתרה בהתאם לבקשתו [...] כדי לקיים את חובות העירייה שבדין" (פסקה 38). בתוך כך, נקבע כי המערער לא העמיד תשתית ראייתית להוכיח את טענתו כי למשיבה קיימת בשלב זה "האפשרות והיכולת [...] לרכז את חובותיו וזכויותיו של הנישום מנכסים (חשבונות) שונים [...] וכי לא הייתה מניעה מלבצע קיצוז בחשבונות שונים מבחינה מעשית" (פסקה 55). המשיבה "הבהירה כי בקרוב יסתיים ויצא אל הפועל פרויקט מחשובי המצוי בשלבים אחרונים, אשר יאפשר קיצוז אוטומטית של יתרת זכות בחשבון אחד של הנישום מול יתרת חובה של אותו נישום בחשבון אחר (וזאת בכפוף לזהות בין המחזיקים בחשבונות, דהיינו ללא שותפים, ובהעדר מגבלה אחרת לפי דין לביצוע הקיצוז בדרך זו" (פסקה 38), כלומר שבזמן הקרוב תהיה לה יכולת מעשית לערוך קיצוז מסוג זה. בהקשר זה בית-המשפט ציין, כי "יכולת פיזית-טכנית או משפטית לבצע פרויקט כזה או אחר אינה חזות הכל ואינה מולידה בהכרח חובה לרשות לבצעו (בכלל או במועד מסוים)" (פסקה 55).

9. לבסוף, בית-המשפט התייחס בפסק-דינו לאופן שבו הבין את הלכת מודכי ואת גדר התפרסותה. בעניין זה נקבע כדלקמן:

"בעניין מודכי [...] לא נקבעה [...] חובת קיצוז רחבה [...], ובוודאי שלא במקרה של חשבונות שונים. אף לא נקבעה שם (ובדין בכלל) חובה נוספת לעיריה לפנות לנישום "בדרך כלשהי על מנת לברר עמו מהי הדרך המועדפת עליו לקבל את יתרת הזכות", בכל מקרה שקיימת יתרת זכות שאין אפשרות לקזזה (מעבר לחובת היידוע בדבר קיומה של יתרת זכות ובאשר לאופן ההשבה [...]) בית המשפט העליון בעניין מודכי לא קבע כי בכל מקרה שבו לנישום יש יתרות זכות, חלה על העירייה חובת קיצוז, ומיוזמתה שלה ללא צורך בבקשת הנישום. נקבע כי חובה זו עשויה לקום לעירייה בנסיבות שתוארו שם, וה[נ]:

כשהרשות לא יידעה את הנישום על קיומה של יתרת זכות ולא השיבה לו את היתרה, אך המשיכה לחייבו בתשלומים חדשים ואף בריבית פיגורים בשל אי פירעונם. וזאת אף במשך שנים ארוכות. עוד יש להדגיש כי דובר שם ביתר זכות שנוצרה באותו חשבון ארנונה שבו חויב הנישום בתשלומים חדשים (פסקות 55–56 ; ההדגשות במקור)."

על רקע האמור נקבע, כי המקרה דנן "רחוק מ[הנסיבות שדונו בעניין מרדכי] מרחק רב ותהום פעורה בין המקרים ; ומכל מקום, העירייה מקיימת חובותיה לפי פסק [ה]דין בעניין מרדכי (ולפי הדין בכלל)" (פסקה 57). בית-המשפט הוסיף כי כך או כך גם "אילו חובה היה עליה לבצע קיזוז כאמור לעת הזו התובענה מוצתה" – וזאת בשים ש"העירייה גם פועלת לצורך קיזוז יתרת חובה מול יתרת זכות בחשבונות שונים" – ומשכך "אין טעם באישור הבקשה" (פסקה 58).

10. לנוכח קביעות אלו, נדחתה כאמור הבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית. בית-המשפט דחה את טענתו החלופית של המערער שביקש לקבל גמול ושכר-טרח בשל הפיתוח המחשובי שאליו התייחסה המשיבה, תוך שנקבע כי מהלך זה החל עוד בשנת 2018 – הרבה לפני הגשת הבקשה וללא קשר להליך זה.

הערעור

11. על פסק-הדין הוגש הערעור שבכותרת. המערער השלים במסגרתו עם הכרעתו של בית-משפט קמא בהיבט היידוע על קיומה של יתרת זכות (סעיף 19 בהודעת הערעור). הערעור ממוקד בטענות כי "חובת הקיזוז (כחלק מחובת ההשבה היזומה) לא הוגבלה בהלכת מרדכי לאותו חשבון" (סעיף 6 בהודעת הערעור), כי "הלכת מרדכי אינה מצומצמת רק לנסיבות שתוארו בה. היא בוודאי חלה גם כאשר העירייה מודיעה על קיומה של יתרת הזכות" (שם, סעיף 8) וכי היא "חלה גם כאשר החיובים החדשים מבוצעים בחשבון שונה מהחשבון בו נוצרה יתרה הזכות" (שם, סעיף 9). את גישתו זו מנמק המערער באופן הבא :

"חובת הקיזוז יפה באותה מידה בין אם החיוב החדש נעשה באותו חשבון בו נוצרה יתרת הזכות ובין אם בחשבון אחר. אין קשר בין הדרך [...] שבוחרת העירייה לנהל את ההתחשבנות מול הנישומים (ניהול חשבון לפי נכס ולפי לפי זהות הנישום) לבין חובתה לפעול ביעילות לשם השבת יתרות הזכות, לרבות קיזוז במקרים האפשריים. באותה מידה אין קשר אם החיוב החדש נעשה לאחר שהנישום שינה את שמו (למשל, אישה ששינתה את שם משפחתה בעקבות נישואין) או לאחר ששונה שמו של הרחוב בו מצוי הנכס, או לאחר שהנישום הפך לאזרח ותיק וזכאי להנחה בארנונה : אלה שינויי נסיבות שאין בינן לבין חובתה של העירייה ולא כלום (שם ; ההדגשות במקור)."

ובקיצור, לעמדת המערער חובת היידוע וחובת ההשבה, לרבות על דרך קיזוז, "היא כלפי הנישום, לא כלפי החשבון" (שם).

בהמשך הודעת הערעור טוען המערער, כי חובות אלו נובעות גם ממכתב מנכ"ל משרד הפנים וכי בהינתן שלמשיבה קיימת יכולת להציג את כלל חובותיו וזכויותיו של הנישום במקום אחד (כפי שהיא עושה במסגרת "האזור האישי" באתר העירייה) אין היא יכולה להישמע בטענה לקושי טכני לערוך את הקיזוז דווקא, שאין בו כדי לפטור אותה מחובת ההשבה לרבות על דרך קיזוז (שם, סעיפים 14–15).

12. בשולי הודעת הערעור העלה המערער שתי טענות נוספות במישור דיני התובענות הייצוגיות. האחת, נגד הקביעה שגם אם קיימת חובת קיזוז אזי ההליך מוצה. נטען כי "מיצוי התובענה" באמצעות קבלת הסעד המבוקש לעתיד, אפשרי רק במסגרת הודעת חדילה, פריבילגיה בה בחרה העירייה לא לעשות שימוש בתיק הנוכחי" (שם, סעיף 21) וכי גם אם נימוק כזה יכול לשמש לדחיית הבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית

הדבר אפשרי רק במקרים של נזק מצרפי קטן ולא במקרה של השבת עשרות מיליוני שקלים כמו בענייננו (שם, סעיף 22). טענתו השנייה היא בעניין אי-פסיקת גמול ושכר-טרח תוך חיובו בהוצאות. נטען כי "הסעד שהתבקש בבקשת האישור – השבת יתרות הזכות – הושג אחרי הגשת הבקשה לאישור" ולפיכך, בהינתן שהמשיבה לא הודיעה על חדילה, יש בעובדה זו, כשלעצמה, כדי לזכות "את נוקטי ההליך (המערער ובא כוחו) בגמול ובשכ"ט עו"ד"; כשנטען כי "מדובר בהלכה מושרשת, כמובן שאינה טעונה פירוט" (שם, סעיף 26). הוסף עוד, כי לא היה מקום לחייבו בהוצאות וכי "בלתי מתקבל על הדעת לחייב יוזם של הליך ייצוגי בהוצאות, כאשר הסעד אותו ביקש התקבל ובוצע על ידי הנתבעת" (שם).

13. המשיבה, מצידה, מחרה-מחזיקה אחר פסק-דינו של בית-משפט קמא, שקביעותיו נסקרו בתשובתה לערעור.

עמדת היועצת המשפטית לממשלה

א. היקפה של הלכת מרדכי

14. כאמור לעיל, השאלה העיקרית אשר מתעוררת בגדרו של הערעור דנן נוגעת להיקפה של הלכת מרדכי ותחולתה בענייננו, בהינתן ממצאו של בית-המשפט קמא – שלא הוגש בעניינו ערעור – שלפיו המשיבה מיידעת נישומים כדין על יתרות זכות שנוצרות להם בחשבונות הארנונה.

15. עיקרי קביעותיו של בית-משפט נכבד זה בעניין מרדכי נסקרו כאמור בסעיפים 3–4 לעיל. כאמור, בעיקרו-של-דבר, בהלכה זו הוכרה האפשרות לנהל תובענה כייצוגית בגין יתרות זכות שרשות מקומית נמנעה מלהשיבם לנישומים; הובהר, כי על הרשות המקומית מוטלת חובת יידוע על עצם קיומה של יתרת זכות ועל הדרכים שבאמצעותן יכול הנישום לקבלה; ונקבע כי מקום שבו גובה הרשות המקומית סכומי כסף מהנישום חרף קיומה של יתרת זכות ומבלי להשיבה "מתחדשת" עילת ההשבה ביחס ליתרה זו. בית-המשפט קבע, כי אומנם לא מוטלת על רשות מקומית חובה להשיב את יתרת הזכות על דרך קיזוז דווקא – וזאת לנוכח הוראתו של סעיף 2(ב) רישא בחוק קיזוז מסים, שלפיו "רשות מס רשאית" – משמע, לא חייבת – "לעשות את הקיזוז"; אך הכיר בכך שעשויות להיות נסיבות – דוגמת אלו שנדונו באותו מקרה – שבהן מתוקף "החובה המוטלת על הרשות לפעול בסבירות, בהגינות ובתום לב" תהפוך "אפשרות" הקיזוז לחובה (ובלבד שתינתן לנישום אפשרות להודיע כי הוא איננו מעוניין במימושה).

16. על רקע האמור, ברי כי בניגוד לטענת המערער בערעורו – בהלכת מרדכי לא נקבעה חובת קיזוז מוחלטת. חובתה של הרשות המקומית, כפי שנקבע בהלכת מרדכי וכפי שגם עולה ממכתבו של מנכ"ל משרד הפנים, היא בראש ובראשונה ליידע את הנישום על יתרת הזכות שנוצרה לו ועל-אודות הדרכים שבהן באפשרותו לקבלה – ובעניין זה, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מוקנה לרשות המקומית שיקול-דעת רחב; ובלבד שאופן היידוע על-אודות דרכי ההשבה הננקטות יהיה נגיש לאוכלוסיות שעשויות להידרש לכך, לרבות קשישים ואנשים עם מוגבלויות. בענייננו, כאמור, קבע בית-משפט קמא כי המשיבה עמדה בחובותיה אלו – והמערער לא ערער על כך. מששאלת העמידה בחובת היידוע במקרה הספציפי איננה עומדת לפתחו של בית-המשפט הנכבד, לא תובא בעמדה כאן התייחסות לשאלה זו במישור היישומי.

17. בהלכת מרדכי אכן נקבע, כי עשויות להיות נסיבות שבהן הימנעות מהשבה אפקטיבית תקים לרשות המקומית חובת קיזוז; ומנקודת-מבט רחבה יותר אף הוכר – כעולה מהוראותיו של חוק קיזוז מסים – בכך שהשבה על דרך קיזוז היא דרך אפשרית ולגיטימית להשבה. בית-משפט קמא ציין בפסק-הדין מושא הערעור, כי בעניין מרדכי "לא נקבעה [...] חובת קיזוז אוטומטית רחבה [...] ובוודאי שלא במקרה של חשבונות שונים". מדברים אלו עשויה להשתמע גישה לפיה חובת הקיזוז שעשויה לקום בנסיבות מסוימות (ושמא גם

אפשרות ההשבה על דרך קיזוז) מוגבלת רק לקיזוז בין יתרת זכות לחיוב באותו חשבון ארנונה – ולא לקיזוז בין חשבונות ארנונה שונים השייכים שניהם באופן בלעדי לנישום. דומה שבנסיבות המקרה – שבהן קבע בית-משפט קמא כי הרשות המקומית לא הפרה את חובותיה ויידעה את הנישומים כדין על יתרות הזכות ועל-אודות הדרכים הרבות שבהן באפשרותם לקבלן (קביעה שכאמור המערער לא ערער עליה) – התייחסותו של בית-משפט קמא להיבט זה לא הייתה הכרחית להכרעה בסוגיה, ולכן גם אין צורך להכריע בסוגיה בענייננו. בצד זאת, ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, יש מקום לציין, בבחינת למעלה מן הצורך, כי אף שבהלכת מרדכי נדון מקרה שבו יתרת הזכות והחיוב נבעו שניהם מאותו חשבון ארנונה, אין לשלול כי הרציונל שהוביל את בית-המשפט הנכבד לקבוע הלכה זו – הבטחת השבה אפקטיבית של יתרת זכות ומתן מענה למקרים שבהם הרשות המקומית נמנעת במשך זמן רב מליידע את הנישום על קיומה של יתרת הזכות ולהשיבה תוך הפרת חובתה לפעול בסבירות, בהגינות ובתום-לב – עשוי באופן עקרוני לחול בנסיבות ובתנאים מסוימים, ובכפוף לאמור בסעיף 18 להלן, גם ביחס לקיזוז בין חשבונות ארנונה שונים השייכים שניהם באופן בלעדי לנישום (זאת, להבדיל ממקרים שבהם חשבונות הארנונה כולם או חלקם רשומים גם על-שם מחזיקים נוספים). ראו והשוו, בעניין זה: סעיף 2(ב) בחוק קיזוז מסים, שבמסגרתו מתאפשר הן לרשות המקומית והן לנישום לערוך קיזוז בין החזר מס לבין חוב מס – יהיו אשר יהיו מקורותיהם, מבלי להגבילו רק לקיזוז באותו "חשבון" או אותו מערך מס דווקא (ראו, למשל: רע"א 2262/20 הר שמש מושב שיתופי בע"מ נ' רשות המיסים (אר"ש 30.6.2020)). אולם ברי כי אפשרות תיאורטית זו אינה רלוונטית לענייננו.

18. זאת ועוד – אחרת. בהלכת מרדכי לא הוטלה על רשות מקומית החובה לבצע השבה על דרך קיזוז, ועל-כן ככל שיש לה קושי מעשי לערוך קיזוז בין חשבונות – כפי שטענה המשיבה בענייננו – דומה כי אין מניעה שתבצע השבה יזומה בדרכים אחרות. לדוגמה, באמצעות הפקדת הסכומים בחשבון הבנק של הנישום (כפי שישנן רשויות מקומיות שאכן עושות). מאחר שהמוקד הוא בביצוע השבה, העיקר בסופו-של-יום הוא להבטיח השבה אפקטיבית. בהקשר זה תבקש יופנה בית-המשפט הנכבד לתיקון מספר 3 שעבר לאחרונה לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן: חוק הריבית), אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.2025. עד לתיקון מספר 3 נקבע בסעיף 6 בחוק הריבית הסדר תשלום הפרשי הצמדה ולעתיים גם ריבית על תשלום יְתָר שלא הוחזר במועדו. במסגרת תיקון זה הפך סעיף 6 לסעיף 6(א) והוספו לאחריו סעיפי משנה (ב)–(ד), שעניינם השבת ארנונה שנגבתה בְּיָתָר. סעיף 6 בנוסחו הנוכחי מורה כדלקמן:

החזר	6. (א)	שילם אדם תשלום חובה שלא חב בו ביתר על הסכום שהוא חב בו (להלן – תשלום יתר) ולא הוחזר תשלום היתר תוך 30 ימים מיום שילומו, תחזירנו הרשות המקומית בתוספת הפרשים לפי שיעור העליה של המדד מן המדד שפורסם סמוך לפני יום שילומו של תשלום היתר עד המדד שפורסם סמוך לפני היום הקובע שלפני יום החזרתו; לא הוחזר תשלום היתר תוך 30 ימים מיום שהאדם ששילמו הודיע בכתב לרשות המקומית שהתשלום שנגבה ממנו הינו תשלום יתר, תחזירנו הרשות המקומית בתוספת הפרשים לפי שיעור העליה של המדד כאמור ובתוספת ריבית צמודה בשיעור של 5% לחודש מיום שילומו של תשלום היתר עד יום החזרתו.
תשלומי יתר		

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), מסר מי שהיה בעליו או מחזיקו של נכס שהוא חב עליו ארנונה כללית הודעה בכתב לרשות המקומית על כך שהוא חדל להיות בעל או מחזיק כאמור, תחזיר הרשות המקומית תשלום יתר ששילם אותו אדם בתוך 30 ימים מיום מסירת ההודעה; נמסרה הודעה כאמור, יראו כאילו נמסרה גם הודעה בכתב כאמור בסעיף קטן (א) בתום 10 ימים מיום מסירת ההודעה כאמור בסעיף קטן זה.

(ג) הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו אם בעת מסירת ההודעה כאמור באותו סעיף ביקשה הרשות המקומית ממוסר ההודעה פרטים בדבר האופן שבו הוא מבקש כי יוחזר לו תשלום יתר, אם ישנו, ומוסר ההודעה לא מסר לרשות המקומית פרטים כאמור; ואולם, היו בידי הרשות המקומית פרטים המאפשרים להחזיר למוסר ההודעה את תשלום היתר, תחזיר לו הרשות המקומית את התשלום אף אם לא מסר פרטים כאמור בסעיף קטן זה.

(ד) רשות מקומית רשאית לקבוע טופס לנוסח ההודעה לעניין סעיפים קטנים (ב) ו-(ג), שיפורסם באתר האינטרנט שלה.

כפי שניתן להיווכח, בתיקון מספר 3 לחוק הריבית הורחב הסדר ההשבה של ארנונה שנגבתה בִּיתָר לאחר שהודיע הנישום על הפסקת החזקתו בנכס ועוגן באופן סטטוטורי מתווה ההשבה: רשות מקומית חייבת להשיב את גביית הִיתָר תוך 30 ימים מיום שבו נמסרה לה הודעה כאמור; וזאת אלא אם "ביקשה הרשות המקומית ממוסר ההודעה פרטים בדבר האופן שבו הוא מבקש כי יוחזר לו תשלום היתר" ובלבד שפרטים כאמור אינם נמצאים בחזקתה (סעיף 6(ג)). בצד זאת, באופן התואם את רוחה של הלכת מודכִי גם בתיקון מספר 3 לא נקבעה הדרך שבה נדרשת הרשות המקומית להשיב לנישום את תשלום היתר ובעניין זה מוקנה לה שיקול־דעת, אם לעשות כן על דרך תשלום כספי, קיזוז או בדרך אחרת.

ב. דיני תובענות ייצוגיות

19. כאמור לעיל, בשולי ערעורו העלה המערער שתי טענות בתחום דיני התובענות הייצוגיות. לא נמצא מקום להתייחס להיבטים אלה בעמדה זו (מבלי שהדבר יתפרש משום הסכמה עם הטענות שהועלו או עם קביעות בית־המשפט), אך יובהר, כי בניגוד לטענת המערער, אין בנמצא "הלכה מושרשת" שלפיה מקום שבו בקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית נדחית בהיעדר עילה כבענייננו זכאים המבקש ובא־כוחו לגמול ושכר־טרחה. מקום שבו מוגשת בקשה לאישור תובענה כייצוגית אשר נעדרת עילה, אין בה תרומה להבהרת הדין והיא אינה מביאה לשינוי התנהלותה של הרשות – כפי שקבע בית־משפט קמא שאירע בענייננו – ככלל בית־המשפט לא יפסוק לטובת המבקש ובא־כוחו גמול ושכר־טרחה. ראו בעניין זה סעיף 22(ג)(1) בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו–2006 שלפיו פסיקת גמול בתובענה שלא אושרה היא רק "במקרים מיוחדים וטעמים מיוחדים שיירשמו"; אף שאין הוראה מסוג זה לגבי שכר־טרחה, הובעה בפסיקה העמדה כי "אף שהדבר לא נאמר במפורש, יש להניח, בהתחשב בתכליות החוק ובמנגנוני האיזון שהוא מבקש ליצור, כי דין דומה חל לגבי פסיקת שכר טרחה לבא כוח מייצג" (ראו: עע"מ 2395/07 אכדיה סופטוור סיסטמס בע"מ נ' 1).

מנכל המכס ומס בולים, פסקה 24 (אר"ש 27.12.2010). למקרים חריגים שבהם נפסקו גמול ושכר-טרח ממום שבו ההליך הוביל לאימוץ הלכה חדשה או לתיקון חקיקה, ראו: רע"א 2453/13 עמר נ' עיריית חדרה, פסקה 50 (אר"ש 14.4.2015); בר"מ 1418/15 מדינת ישראל נ' סלם (אר"ש 23.11.2015). כפי שעולה מפסק-דינו של בית-משפט קמא וממצאי העובדתיים, לא כך ארע בעניינו.

סוף דבר

20. בעמדה זו עמדה היועצת המשפטית לממשלה על גֵּדֶר התפרסותה של הלכת מדדכי, אשר לא הוטלה במסגרתה חובת קיזוז של יתרות זכות של ארנונה, אלא אך הוכרה האפשרות כי בנסיבות מסוימות חובה זו עשויה לקום. במקרה דנן, משבית-משפט קמא קבע כי המשיבה פועלת ומיידעת כדין נישומים ביחס לקיומן של יתרות זכות ולאפשרויות העומדות לפנייהם לשם השבתן – עניין שלגביו לא הוגש ערעור – אזי בהתאם להלכת מדדכי לא קמה למשיבה חובת קיזוז.

21. לאור כל האמור, אין מקום לקבל את הערעור.

ירושלים, היום י"א ניסן, תשפ"ה, 9 באפריל, 2025

חן אבידוב, עו"ד
סגן בכיר א במחלקה הפיסקאלית
בפרקליטות המדינה