

בית המשפט העליון בירושלים

בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים

בר"מ 6878/17

עיריית ראשון לציון

ע"י ב"כ עו"ד ממשרד פריש, שפרבר, ריינהרץ
ואח', עורכי דין
מרח' מוטה גור 9, ת.ד. 3363 פתח תקוה,
49517
טל': 03-9239010; פקס: 03-9239015.

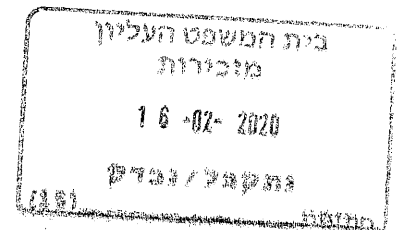
המעוררת

נגד

ציונה נחום, ת.ז. 510606598
ע"י ב"כ עוה"ד יעל דיין ושלמה תוסייה-כהן
מרח' המסגר 38, תל אביב, 67211
טל': 03-6333600; פקס: 03-6394114

המשיבה

היועץ המשפטי לממשלה
ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה
מרח' צלאח אדין 31, ירושלים, 9711054
טל': 073-3925601/2; פקס: 02-6466159

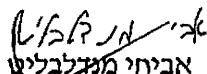


מתייצב להליך

הודעה על התייצבות היועץ המשפטי לממשלה

מכוח סמכותי לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש],
ולאחר שראיתי כי עניין ציבורי עלול להיות מושפע או כרוך בחליך שלפני בית המשפט הנכבד, הריני
מודיע על התייצבותי להליך זה.

אני מסמך כל פרקליט מפרקליטות המדינה על שלוחותיה להיות נציגי בחליך זה.


אביחי ממדלביט
היועץ המשפטי לממשלה

היום: כ"א בשבט התש"ף

16 פברואר 2020

עיריית ראשון לציון

ע"י ב"כ עו"ד ממושרד פריש, שפרבר, ריינהרץ ושות' עורכי־דין
מרח' מוטסה גור 9, ת.ד. 3363 פתח תקוה 49517
טל': 03-9239010; פקס: 03-9239015.

המעוררת

נ ג ד

ציונה נחום, ת.ז. 510606598

ע"י ב"כ עוה"ד יעל דיין ושלמה תוסייה־כהן
מרח' המסגר 38, תל־אביב־יפו 67211
טל': 03-6333600; פקס: 03-6394114

המשיבה

היועץ־המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה
מרח' צלאח א־דין 31, ירושלים – 9711054
טל': 073-3925601/2; פקס: 02-6466159

מתייצב להליך

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטתו של בית־המשפט הנכבד מיום 17.6.2019 ולהארכות מועד שניתנו ובהמשך להודעה בדבר התייצבותו להליך, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש עמדה מטעמו בערעור שבכותרת.

פתח דבר

בקשת רשות הערעור שבכותרת, אשר בהתאם להחלטתו האמורה של בית־המשפט הנכבד נדונה כערעור, הוגשה על החלטתו של בית־המשפט לעניינים מנהליים מרכז (כב' השופטת מ' נד"ב) בת"צ (מינהליים מר') 42392-04-16 נחום נ' עיריית ראשון לציון מיום 13.7.2017. במסגרת החלטה זו חזר בית־משפט קמא על החלטתו בת"צ (מינהליים מר') 32239-05-13 גרסנר נ' עיריית פתח תקווה (פורסם בנבו, 21.10.2013) (להלן: עניין גרסנר) וקבע, כי יש להצמיד כל תשלום ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד, לרבות למדד שלילי – וזאת גם אם ההצמדה למדד השלילי משמעה הפחתה מקרן החוב (עקב הצמדה למדד הנמוך ממדד הבסיס).

השאלה המתעוררת במסגרתו של הליך זה ואשר בעניינה נתבקש היועץ המשפטי לממשלה להביע עמדתו נוסחה בהחלטתו של בית-המשפט הנכבד מיום 17.6.2019 כך: "עניין הצמדת תשלומי הארנונה למדד, כאשר מדובר בהסדר תשלומים לאורך השנה – האם ההצמדה מאפשרת ירידה של התעריף אל מתחת לסכום שנקבע בצו הארנונה, אם לא". ובמילים אחרות: האם יש להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי גם כאשר המדד יורד מתחת למדד הבסיס?

ייאמר כבר עתה, כי מדובר בסוגיה שהתעוררה זה-מכבר במספר לא-מבוטל של הליכים לפני בתי-המשפט לעניינים מינהליים ואשר נתקבלו בה הכרעות סותרות.

היועץ המשפטי לממשלה יקדים ויציין, כי עמדתו היא כי יש להשיב על שאלה זו בחיוב. קרי, שבמסגרת הצמדת תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים יש להתחשב במדדים שליליים, גם כאשר המדד יורד מתחת למדד הבסיס, באופן המפחית (כפי שנראה, באופן לכאורי בלבד) את סכום הארנונה מהקדן המקורי.

על-מנת שהתמונה לא תימצא חסרה, יתייחס היועץ המשפטי לממשלה גם להשתלשלות העניינים שבמסגרתה שאלה זו עלתה, תוך שהמערערת חזרה בה מהודעת חדילה קודמת שנתנה בהליך דומה. כפי שנראה, לנוכח מסקנתו של היועץ המשפטי לממשלה בעמדה דנן, לא היה מקום שהמערערת תחזור בה מהודעת החדילה ולא תנהג על-פיה, כפי שהיא הייתה מחויבת לעשות.

רקע עובדתי והשתלשלות האירועים

1. המשיבה, ציונה נחום, מחזיקה בדירת מגורים ובמחסן ברחוב מבצע משה 37/39 בתחום שיפוטה של המערערת, עיריית ראשון-לציון. בגין נכסים אלה מחויבת המשיבה בתשלום ארנונה כללית. ביום 17.9.2013 הגישה המשיבה בקשה לאישור ניהולה של תובענה כייצוגית לפי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות") להשבת כספי ארנונה שנגבו בִּיָּתָר (ת"צ (מינהליים מר') 35865-09-13 נחום נ' עיריית ראשון לציון (להלן: "הבקשה הראשונה")). לטענתה נגבו כספי ארנונה בִּיָּתָר עקב אי-הצמדתם של תשלומי ארנונה המשולמים במסגרת הסדר תשלומים למדדים השליליים – כמתחייב, לשיטתה, מהוראותיו של חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה) התש"ס-1980 (להלן: "חוק הריבית"). באופן ספציפי הושתתה הבקשה על סעיף 4(א) בחוק הריבית, שלפיו תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים יישאו הפרשי הצמדה:

4. (א) רשות מקומית רשאית לקבוע לארנונה כללית ולמס עסקים הסדר לפירעונם בתשלומים (להלן – הסדר תשלומים) במשך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהם; כל תשלום לפי הסדר כאמור ישולם בתוספת הפרשי הצמדה.

הפרשי הצמדה מוגדרים בסעיף 1 בחוק הריבית "לעניין ארנונה כללית המשתלמת על פי הסדר תשלומים – עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד מן המדד שפורסם בחודש נובמבר שקדם ליום החיוב. עד המדד שפורסם סמוך לפני יום התשלום." המשיבה טענה כי הוראות אלה של חוק הריבית מחייבות הצמדה גם למדדים שליליים.

2. במקביל לבקשה הראשונה, הגיש גם מר אלכסנדר ברזובסקי (להלן: "ברזובסקי") בקשה לאישור ניהולה של תובענה כייצוגית המבוססת על אותה עילה. לאחר שהמערערת הגישה בקשה למחיקת ההליך, הגיעו הצדדים להסכמה שלפיה בקשתו של ברזובסקי תימחק; ברזובסקי יצורף כמבקש נוסף בבקשה שהגישה המשיבה; ובא-כוחו יצורף כמייצג בה. להסכמה זו ניתן תוקף במסגרת החלטתו של בית-המשפט מיום 16.1.2014 (ת"צ (מינהליים מר') 36157-09-13 ברזובסקי נ' עיריית ראשון לציון).

3. ביום 4.12.2013 הגישה המערערת הודעה על חדילה מגבייה בהתאם לסעיף 9 בחוק תובענות ייצוגיות, שבמסגרתה התחייבה, כי "ממועד מתן ההודעה ואילך, יוצמדו תשלומי הארנונה המשתלמת בהסדר תשלומים לשינוי במדד, גם כאשר המדד הוא שלילי" (סעיף 2 בהודעה). לצד זאת, מצאה המערערת לכלול בהודעת החדילה הבהרה שלפיה:

"4. יצוין כי סעיף 4(ה) לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980 קובע כי היה ונערך עם נישום הסדר תשלומים ואותו נישום לא פרע שני תשלומים על פי אותו הסדר, אזי מתבטל הסדר התשלומים...
5. על כן- שעה שנישום לא פרע שני תשלומים במסגרת הסדר תשלומים משנת המס הקודמת לשנת המס 2013, אזי בטל אותו הסדר, ולפיכך אין כל רלוונטיות לעניין ההצמדה למדדים שליליים בהקשר לחובות עבר של נישומים כלפי העירייה, והבקשה דנן חלה על הצמדה למדדים שליליים בשנת המס 2013 בלבד וביחס לנישומים שעומדים בהסדר תשלומים שנערך עמם".

למעט הבהרה זו, לא סייגה המערערת את הודעת החדילה בשום אופן או דרך.

4. לאחר שהמשיבה הודיעה על התנגדותה להודעת החדילה התקיים דיון לפני בית-משפט קמא לגבי היקף החדילה. בעקבות שיג ושיח סוכם, כי המערערת תגיש הבהרה להודעת החדילה. הבהרה כאמור הוגשה ביום 17.3.2014 ובה צוין, כפי שצוטטו הדברים בפסקה 11 בפסק-הדין מיום 7.4.2014:

"בדיון... ביום 18/2/14 נותרה לדיון הסוגיה הסובבת סביב נישום שלא פרע תשלום של חשבון ארנונה תקופתי אחד ויחיד (בין שזה לא שולם בשנת 2011 ובין שלא שולם בשנת 2012), והצורך בהחלת החדילה גם על חובותיו של אותו נישום כאמור... לאחר בדיקה... עולה שחישוב הפרשי הפיגורים על פי חוק הריבית מחושב על פי יום הערך של המועד לתשלום חשבון הארנונה התקופתי, ועל כן נדרשת החלה של חדילתה של העירייה גם על נישומים שלא פרעו תשלום של חשבון ארנונה תקופתי אחד, במועד שבו היה על העירייה לעדכן את קרן החוב לשינוי שלילי במדד. היתכנות מקרה מעין זה נדירה למדי, וספק אם כלל מתקיימת בפועל, ברם נאמנה לתכלית שבהודעת החדילה המקורית שלה, כך תנהג העירייה אף ביחס לנישומים כאמור, ככל שיסדירו את חובם לעירייה".

בעקבות הודעת החדילה וההבהרה – אשר המשיבה לא התנגדה לה – קיבל בית-המשפט את הודעת החדילה ודחה את בקשת האישור (ת"צ (מינהליים מר') 35865-09-13 נחום נ' עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו, 7.4.2014)).

5. עד שנת 2015 יישמה המערערת את הודעת החדילה אשר מסרה בבקשה הראשונה ועדכנה את תשלומי הארנונה במסגרת הסדרי תשלומים בהתאם לשינוי במדד, גם לגבי מדד שלילי וגם אם המדד ירד מתחת למדד הבסיס לתחילת התקופה – כך שעקב ההצמדה למדד הסכום לתשלום היה נמוך מקרן הארנונה. עם זאת, בשנת 2016 שינתה המערערת עמדתה והחליטה להימנע מלהצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדרי תשלומים למדד שלילי ככל שהצמדה זו מביאה לכך שהסכום לתשלום יהיה נמוך מקרן הארנונה.

6. בעקבות שינוי זה במדיניותה של המערערת הגישה המשיבה ביום 21.4.2016 בקשה שנייה לאישור ניהולה של תובענה כייצוגית (ת"צ (מינהליים מר') ת"צ 42392-04-16 ציונה נחום נ' עיריית ראשון לציון (להלן: "בקשת האישור השנייה")). במסגרת בקשה זו טענה המשיבה, כי יש להצמיד כל תשלום ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי, אף אם המדד נמוך ממדד הבסיס.

7. לאחר דיון שהתקיים בבקשת האישור השנייה ביום 24.11.2016, הגישה המערערת הודעה מטעמה שבה הצהירה, כי בחנה בשנית את התנהלותה בשנים 2014-2015 ומצאה שבשנים אלה היא: "אכן... פעלה כפי שהודיעה במסגרת הודעת החדילה [בבקשה הראשונה] והורידה את תעריף הארנונה כל אימת שהמדד הקובע לעומת מדד הבסיס היה שלילי, וזאת אף אם התעריף ירד מתחת לתעריף הבסיס של חודש ינואר". עוד ציינה המערערת, בהודעה זו, כי "רק החל משנת 2016, [היא] סברה... שאין מקום להורדת תעריף הארנונה מתחת לתעריף הארנונה

של צו הארנונה באותה שנה, וזאת לאחר שנודע [לה] על פסיקתו של בית המשפט לעניינים מנהליים במחוז חיפה (כב' השופט קיסרי) שניתנה ביום 28/10/15 (ת"מ 48532-04-14, ת"מ 49077-10-13), אשר בעקבותיה קיבלה... ייעוץ משפטי [...]". בפסק-הדין שאליו התייחסה המערערת ואשר יוצג בהרחבה בהמשך אומצה עמדה פרשנית שונה מזו שנקבעה בעניין גרטנר ובפסקי-דין אחרים, שלפיה אין להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי אשר נמוך ממדד הבסיס.

8. לאחר שהתקיים דיון נוסף ביום 13.7.2017, קיבלו הצדדים את הצעתו של בית-המשפט שלפיה בקשת האישור השנייה תאושר בהתאם לנימוקי ההחלטה בעניין גרטנר – הליך שבו נדונה שאלה זהה לזו המתעוררת בענייננו – תוך שמירת זכותה של המערערת לנקוט הליך ערעורי על ההחלטה בדבר אישור הבקשה השנייה. החלטה ברוח זה ניתנה, בעקבות הסכמת הצדדים, באותו היום.

להחלטה בעניין גרטנר ולנימוקיה יתייחס היועץ המשפטי לממשלה מיד בסמוך.

9. להשלמת התמונה העובדתית יצוין כי לאחר אישור הבקשה השנייה, הגישה המשיבה בקשות נוספות לאישור ניהולן של תובענות כייצוגיות, בעילה זהה, בגין תקופות מאוחרות לתקופה מושא ענייננו (ת"צ (מינהליים מר') 47218-07-17 נחום נ' עיריית ראשון לציון; ת"צ (מינהליים מר') 38400-06-19 נחום נ' עיריית ראשון לציון). בית-משפט קמא החליט לעכב את הדיון בבקשות אלה, עד להכרעתו של בית-משפט נכבד זה בערעור דנן.

השאלה שבמחלוקת

10. כעולה מן האמור לעיל, השאלה שבמחלוקת במקרה דנן ואשר לגביה נתבקשה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה (לאחר שהוחלט לדון בבקשת רשות הערעור כערעור) היא האם יש להצמיד תשלומי ארנונה המבוצעים במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי גם מקום שהמדד יורד מתחת למדד הבסיס, כך שסכום הארנונה לתשלום פוחת מקרן חוב הארנונה. כפי שיפורט להלן, שאלה זו נמצאת בתפר שבין דיני הארנונה – על חקיקת ההקפאה במסגרתם – לבין הכללים הנוגעים להצמדת חיובים, על מהותו של מנגנון זה ומשמעויותיו הכלכליות; ומעוררת ביתר שאת את שאלת יחסי-הגומלין שביניהם ואת השפעותיהם ההדדיות.

על רקע האמור, יפתח היועץ המשפטי לממשלה בהצגת המסגרת הנורמטיבית הצריכה לעניין ובסקירת הפסיקה הרלוונטית. לאחר-מכן ועל בסיס האמור – יציג את עמדתו בשאלה שבמחלוקת.

מסגרת נורמטיבית

11. סמכותן של רשויות מקומיות לגבות ארנונה כללית הייתה קבועה, בעבר, בשורה ארוכה של דברי חקיקה (סעיפים 274ב ו-274ג בפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964 (להלן: "פקודת העיריות"); סעיף 153 בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958). באופן היסטורי, כל אחת מהרשויות המקומיות הייתה סוברנית לקבוע את תעריפי הארנונה; כל זאת עד לשנות השמונים של המאה הקודמת.

בשנים 1983-1981 הגיע שיעור האינפלציה בישראל ל-120% לשנה; גם בשנת 1984 עלה שיעור האינפלציה והתעורר חשש שמא הכלכלה תתמוטט והשקל יאבד לחלוטין את כוח הקנייה שלו. כחלק מהמאבק באינפלציה הדוהרת נחקק בשנת 1985 חוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985 שהגביל לראשונה את סמכותן של המועצות הנבחרות של הרשויות המקומיות ואסר עליהן להעלות את תעריפי הארנונה במסגרת צווי הארנונה. הגבלה זו באה לידי ביטוי בסעיף 27א בחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מספר 4), התשמ"ו-1985. בשנים 1985-1993 נחקקו, בכל שנה, חוקים שבהם נקבעו הוראות דומות. בשנת 1992 הוחלט להפוך את ההסדר הזמני

להסדר של קבע ונחקק חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, (להלן: "חוק ההסדרים") שחל משנת הכספים 1993 ועד היום.

דברי חקיקה אלה חוללו רפורמה בדיני הארנונה. תכליתם הייתה לקבוע מושגים אחידים לכל צווי הארנונה, שיעורים מרביים ומזעריים של שיעורי הארנונה במגוון השימושים למיניהם וכללים אחידים להנחות בארנונה. רפורמה זו זכתה לכינוי חקיקת ההקפאה. בפסיקה צוין, לעניין זה, כי: "תכליתם של דיני ההקפאה היא למנוע מהרשויות המקומיות להעלות את שיעור הארנונה לצורך כיסוי גירעונותיהן, אשר נוצרו בשל האינפלציה שהשתוללה בשנים אלה במשק" (ע"מ 7121/10 מועצה מקומית גני תקווה נ' קופלביץ (פורסם באר"ש, 9.8.2012)) וכי חקיקתם מבוססת על "הרצון למנוע השפעות שליליות על משק המדינה", על "הרצון להביא לדיכוי האינפלציה" ועל "הרצון למנוע גרעון בתקציבן השוטף של הרשויות המקומיות" (ע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ, פסקה 10 (פורסם באר"ש, 20.12.2011) (להלן: "עניין קר פרי")).

12. עד לשנת 1992 חקיקת ההקפאה קבעה את התעריף המרבי של הארנונה שרשויות לגבות הרשויות המקומיות בכל שנה. כל העלאה חריגה מעבר לתעריף שנקבע הייתה כרוכה באישורם של שר האוצר ושל שר הפנים, שאילולא כן היה מדובר בגבייה תוך חריגה מסמכות (ראו: בש"א (מחוזי י"ם) 567/08 כהן נ' המועצה המקומית מבשרת ציון, פסקה 4 (פורסם בנבו, 27.1.2013) (להלן: "עניין מבשרת ציון")). משנת 1992 ואילך, עם חקיקת חוק ההסדרים, שונה ההסדר האמור ונקבע בסעיפים 8(ב) ו-9(א) כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו בתקנות כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס וכן תעריפים מזעריים ומרביים שתוכל רשות מקומית לגבות. סעיפים אלו שימשו מקור סמכות להתקנת תקנות מתאימות מדי שנה¹ (ראו גם: עניין קר פרי, פסקה 10). בשנת 2007 הותקנו תקנות "קבועות" – תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: "תקנות ההסדרים").

13. משמעות חקיקת ההקפאה, בנוסחה כיום, היא הטלת מגבלה על סכום הארנונה הכללית בשל מטר רבוע של נכס שיכולה רשות מקומית להטיל. מגבלה זו קבועה בסעיף 9(ב) בחוק ההסדרים, שלפיו:

9. סכומי הארנונה הכללית בשל מטר רבוע שתטיל מועצה על כל אחד מסוגי הנכסים, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בשנת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהי אם ניתנה, בתוספת שיעור העדכון, ובלבד שהסכום שיוטל כאמור לא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות לפי סעיף קטן (א), ויהיה בכפוף לכל הוראה אחרת שנקבעה בתקנות כאמור ובכפוף לתקנות ולכללים לפי סעיף 8(ב); [...]

כאמור, שר האוצר ושר הפנים התקינו את תקנות ההסדרים. במסגרתן נקבעו תעריפים ומזעריים ותעריפים מרביים לארנונה כללית בשל מטר רבוע של נכסים מסוגים שונים. התעריפים שנקבעו לגבי מבנה מגורים – הוא סוג הנכס הרלוונטי לענייננו – הם 33.44 ש"ח (תעריף מזערי) ו-115.88 ש"ח (תעריף מרבי), נכון לשנת 2016.

14. להשלמת התמונה יוסיף היועץ המשפטי לממשלה, כי במסגרת סעיף 274ד בפקודת העיריות נקבע, כי "לא תחול חובת תשלום ארנונה יותר מפעם אחת על נכס לאותה שנת כספים"; וכי במסגרת סעיף 274ג נקבע כי

¹ תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993), התשנ"ג-1993; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1994), התשנ"ד-1993; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1995), התשנ"ה-1994; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1996), התשנ"ו-1996; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1997), התשנ"ז-1996; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1998), התשנ"ח-1997; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1999), התשנ"ט-1999; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן: "תקנות 2000").

"המועצה [מועצת העירייה] רשאית לקבוע מועדים לתשלום ארנונה". מכוח סעיפים אלה נוהגות הרשויות המקומיות, כל אחת בתחומה, להטיל את הארנונה השנתית, לקבוע את מועד החיוב בארנונה השנתית (לרוב, בתחילת שנת הכספים) ומכוח סעיף 4(א) בחוק הריבית לאפשר את פריסת התשלום בפועל לתשלומים במהלך שנת הכספים. בהמשך הדברים יתייחס היועץ המשפטי לממשלה להוראות שקבעה המעוררת בנושא זה.

15. בצד האמור, נחקק בשנת 1980 חוק הריבית. במסגרתו של חוק זה נקבע, בין היתר, כי ארנונה המשולמת על-פי הסדר תשלומים תהא צמודה למדד; וכי ארנונה המשולמת בפיגור תישא הפרשי הצמדה וריבית. בהוראותיו של חוק הריבית חלו שינויים במשך השנים. בעבר התייחס החוק למדדים חיוביים בלבד ונקבע בו, כי ארנונה המשולמת בהסדר תשלומים תהיה צמודה רק לעליית המדד. כפועל יוצא, נעשה שימוש בחוק במונחים "תוספת לארנונה"; "שינוי העלייה של המדד"; ו"תוספת הפרשי הצמדה". שיטת ההצמדה שונתה בתיקון מספר 2 לחוק הריבית, אשר נעשה במסגרת סעיף 20 בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000 (להלן: "תיקון מספר 2"). בתיקון זה נקבע, כי תשלומי ארנונה המשולמים לרשות המקומית יעודכנו "לפי שיעור השינוי של המדד, מן המדד שפורסם בחודש נובמבר שקדם ליום החיוב, עד המדד שקדם למדד שפורסם סמוך לפני יום התשלום" (סעיף-קטן 1 להגדרת "הפרשי הצמדה" בסעיף 1 בחוק). דהיינו, ההצמדה היא לכל שינוי במדד המחירים לצרכן ולא רק במקרה של עליית המדד. כתוצאה מכך, במקרה של מדד שלילי עשויה יתרת החוב של הנישום לפחות מסכום הארנונה הנומינלי (הנריק רוסטוביץ, משה וקנין, נורית לב ורונית כהן כספי ארנונה עירונית כרך ב' 1158 (2007) (להלן: "רוסטוביץ ב'"); טל קדש דיני ארנונה פרשנות, הלכה למעשה 370 (2018) (להלן: "קדש"). ניסוחים דומים – המתייחסים הן לעליית המדד הן לירידתו – מופיעים גם בסעיפים אחרים בחוק הריבית (ראו, למשל, הגדרתם של "תשלומי פיגורים" בסעיף 1 בחוק שבהם נקבע כי אלה יהיו בין היתר "בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה"). כתוצאה משינוי זה בהגדרתם של הפרשי הצמדה, הרי שיש לקרוא את הוראתו של סעיף 4(א) בחוק הריבית, שלפיה כל תשלום לפי הסדר תשלומים "ישולם בתוספת הפרשי הצמדה", כקובעת כי כל תשלום ישולם בתוספת "עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד" – הכול כאמור בהגדרתם של "הפרשי הצמדה" בסעיף 1, כאמור לעיל.

לסיום פרק המסגרת הנורמטיבית יצוין, כי בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000 (תיקון מספר 2), התש"ס-1999, ה"ח 2824 אשר הובילה לתיקון זה נאמרו הדברים הבאים:

"מוצע לתקן את שיטת ההצמדה ביחס לתשלומי חובה לרשות המקומית, באופן שיובהר כי החיוב ישתנה בהתאם לכל שינוי במדד, ולא רק במקרה של עליית המדד... תיקונים אלה יביאו להתאמת שיטת ההצמדה והריביות בשל חובות לרשויות המקומיות, לתנאי ההצמדה והריבית במשק בכלל."

במילים אחרות, סבר המחוקק, כי ככלל הצמדה נעשית גם למדד שלילי; כי הוראות חוק הריבית כפי שהיו עד למועד זה לא תאמו כלל זה; וכי יש צורך בתיקון זה לשם התאמת שיטת ההצמדה לכללים המקובלים. למשמעות הדברים יתייחס היועץ המשפטי לממשלה להלן.

הפסיקה

16. שאלת ההצמדה למדד שלילי הובאה בשנים האחרונות לפתחם של בתי המשפט המחוזיים ושל בית משפט נכבד זה בהקשרים שונים, הן בהליכים הנוגעים לארנונה הן בהליכים הנוגעים להצמדה בתחומים אחרים ובהם מיסים, אגרות, תשלומי חובה ותשלומים אחרים. תחילה יידונו בקצרה ההליכים שנגעו לעצם האפשרות להצמיד סכומים למדד שלילי; בהמשך יידונו ההליכים שבהם נבחנה השאלה אם במסגרת הצמדה למדד שלילי יכול סכום החוב לפחות מקרן החוב המקורית.

17. במספר הליכים נדונו הוראות חוק שלא קבעו במישרין אפשרות להתחשב במדד שלילי וכללו התייחסות לעליית המדד בלבד. חרף הוראות אלה, נקבע בפסיקה כי את המונחים "תוספת הפרשי הצמדה" ו"עליית המדד" יש לקרוא ככוללים גם "תוספת שלילית של הפרשי הצמדה" וגם "ירידה (עלייה שלילית) של המדד".

כך, בת"א (מחוזי י"ם) 5664-02-11 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ נ' מדינת ישראל – רשות המיסים – פקיד השומה ירושלים 1 (פורסם בנבו, 23.12.2012) (להלן: "עניין טבע") עלתה השאלה האם לאור הוראותיו של סעיף 159א בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: "פקודת מס הכנסה") – שבמסגרתו הוגדרו הפרשי הצמדה כ"תוספת לסכום שמדובר בו, השווה לסכום האמור שהוא מוכפל בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן לתקופה הנדונה" – רשאית רשות המיסים להצמיד למדד שלילי את החזרי המס שהיא משיבה לנישום (קרי, להשיב לנישום החזר מס בסכום הנמוך מהתשלום ששולם – הקרן – עקב ירידת המדד). בית-המשפט המחוזי (כב' השופט ר' וינוגרד) השיב לשאלה זו בחיוב, תוך קביעה כי המונחים "תוספת" ו"עליית מדד" כוללים בחובם גם תוספת שלילית ומדד שלילי:

"המסקנה העולה מהמסע הפרשני בהוראות המחוקק היא כי אין כל מניעה מלפרש את לשון האמירה שבסעיף 1 לפקודה כפשוטה, ולקבוע כי אף שהמחוקק השתמש במילים 'שיעור עליית המדד', הרי שכוונתו היתה לדרך בה הוגדרו מילים אלה בסעיף, קרי: ההפרש בין המדד בתחילת התקופה ובסופה. מאחר והפרש זה יכול להיות חיובי או שלילי, הרי שגם כאשר חל הפרש שלילי יש להביאו בחשבון בעת חישוב 'שיעור עליית המדד' (שם, פסקה 22).

ובהמשך:

"התפיסה המבצבצת ועולה מהדיונים בפסיקה שהובאו לעיל היא זו המשקיפה על החיוב במס ככזה הקשור בטבורו לערך הכסף. הטלת מס אמת, אליבא דבית המשפט העליון, עניינה בשמירה על ערך כספו של הנישום מחד ובהימנעות מפגיעה בערך כספה של המדינה מאידך. תפיסה זו, שהביאה בשנים האחרונות להחלת כללי השיעור בתחום דיני המס גם כאשר אלה לא נקבעו במפורש בחקיקה הרלוונטית... מביאה למסקנה כי שמירת ערך הכסף היא נר לרגליה של תפיסתו של המחוקק, בין אם זו מצאה את ביטוייה המפורש עלי-ספר ובין אם נקראה לתוך החוק על ידי הפרשנות שניתנה לו. מכאן המסקנה כי יישום של תכלית חקיקת המס ברוח הלכות אלה תביא לכך שסכום החיוב או ההחזר יחושב על פי השינויים בערך הכסף, ולעניין זה לא נודעת משמעות לשאלה אם ערכו של הכסף עלה (בעקבות מדד שלילי) או ירד (בעקבות אינפלציה). המסקנה היא, אפוא, כי תכליתו של החוק מובילה לפרשנות לפיה יש להתחשב במדד שלילי בעת ביצוע החזר לנישום בגין תשלומי מס ששולם מבעוד מועד" (שם, פסקה 26).

פרשנות דומה אומצה בע"מ (מחוזי י"ם) 35988-04-11 ר-ט חברה לייבוא וייצור מזון בע"מ נ' פקיד שומה ירושלים (פורסם בנבו, 7.2.2013), שבו נדונה שאלת יישומו של סעיף 7(ב) בחוק מס הכנסה (תיאומים בשל אינפלציה), התשמ"ה-1985 במצב של מדד שלילי. הסעיף מורה על ניכוי מהכנסתו של אדם בגובה ההתאמה לשיעור עליית המדד, המוגדר בסעיף 1 בחוק בתור: "ההפרש שבין המדד של החודש שבו מסתיימת התקופה לבין המדד של החודש שקדם לחודש שבו מתחילה התקופה, מחולק במדד של החודש שקדם לחודש שבו מתחילה התקופה" – הגדרה דומה לזו הקבועה בסעיף 159א(א) בפקודת מס הכנסה (שנדון כאמור בעניין טבע). בהסתמך על פסקהדין בעניין טבע קבע בית-המשפט (כב' השופט ד' מיינץ), כי המונח "שיעור עליית המדד" מתייחס גם לירידת המדד:

"אף שלשון סעיף 7(ב) הינה 'עליית המדד', אין לתת לכך משקל של ממש, שכן תוכן הגדרת המונח הוא נוסחת חישוב של ההפרש בין המדד בתחילת התקופה ובין המדד בסופה שתוצאתו עשויה להיות הן שלילית והן חיובית. יש גם לפרש את החוק באופן העולה בקנה אחד עם התכלית העומדת בבסיסם של דיני המס וביניהם הבטחת הכנסה לאוצר הרשות העולה בקנה אחד עם הנישום במס אמת... יישום תכליות אלה [יביא בהכרח לפרשנות לפיה ניכוי או הוספה להכנסה החייבת יחושבו על פי השינוי בערך הכסף, בין אם ערכו עלה ובין אם ערכו ירד" (שם, פסקה 43).

ראו עוד: משה אשר ואמיר כהן "השלכות המיסוי של 'המדדים השליליים'" מיסים יב/4 א' 96 (אוגוסט 1998). מסקנה דומה אומצה גם בע"מ (מחוזי י"ם) 22037-11-11 חברה מגדניית הדר בע"מ נ' פקיד שומה ירושלים, פסקה 17 (פורסם בנבו, 27.2.2013) (כב' השופט ד' מיינץ) – שאושר בהמשך בבית-משפט נכבד זה במסגרת ע"א 2810/13

חברת מגדניית הדר בע"מ נ' פקיד שומה ירושלים (פורסם באר"ש, 2.6.2015). באותו מקרה עלתה אמנם שאלה אחרת מענייננו – האם שחיקת ערך של הלוואה הצמודה למטבע זר בעקבות פחות בו (דהיינו, הפרשי הצמדה שליליים) יוצרת אצל הלווה הכנסה שיש לחייבה במס – אך הדברים שקבע בית-המשפט רלוונטיים גם לענייננו. בית-משפט נכבד זה השיב לשאלה זו בחיוב וקבע (מפי כב' השופט נ' הנדל):

"כפי שצוין, מבחינה מילולית עמדת המערערות היא כי הלשון בה נקט המחוקק בהגדרת המונחים 'הפרשי הצמדה' ו-'הפרשי שער' – לשון של תוספת – אינה מאפשרת לראות בהכנסות שצמחו להן כחוסות תחת סעיף 2(4). מבחינה מהותית, טוענות המערערות כי קיים הבדל בין מלווה ללווה; בין מתן הלוואה שבא בגדרי סעיף 2(4) לבין נטילתה – שמוחרגת ממנו. למעשה, מדובר באותה טענה, ולפיה רק הפרשי הצמדה חיוביים שנוצרים למלווה בעקבות עליית השער יהיו חייבים במס.

גם טענה זו דינה להידחות. לעניין לשון הסעיף, מסכים אני עם בתי המשפט קמא – שבהקשר הלשוני היו תמימי דעים – כי אין מניעה לראות בסעיף 2(4) כחולש גם על סכומים שליליים ש"נוספו" לקרן והביאו לשחיקתה. מטבע הדברים, הפרשי הצמדה ושער יכולים להיות חיוביים או שליליים, כתלות במגמת השינוי בערך המטבע הזר. צודק גם בא כוח המשיב בעמדתו לפיה בשפה המקובלת רואים בהפחתה של גובה החוב כהכנסה. אכן נכון להתייחס למונח 'נוסף' בהגדרת הפרשי הצמדה כשיעור חיובי מנקודת מבטו של המלווה וכשיעור שלילי מנקודת מבטו של הלווה" (שם, פסקה 15).

ראו גם: ע"א 3555/15 מוחס נ' פקיד שומה למפעלים גדולים, פס' 26(2) (פורסם באר"ש, 12.9.2016) (להלן: עניין מוחס); ארז עיני ומיכה דוד "שחיקת התחביונות – האומנם אין המדובר ב'הכנסה'?" מיסים טז/5 א-153 (אוקטובר 2012). ראוי להבהיר כי אחד הוא אם מדובר בהצמדתם של החזרי מס או של חובות מס – ולפיכך, במסגרת תובענה ייצוגית שהוגשה נגד רשות המסים, הגישה האחרונה הודעת חדילה שלפיה היא מתחייבת להצמיד חובות מס למדדים שליליים, גם אם כאשר עקב ההצמדה השלילית פוחת חוב המס מקרן החוב (ת"צ (מחוזי ת"א) 23045-02-16 מור נ' מדינת ישראל, פסקה א' (פורסם בנבו, 23.8.2018) (להלן: "עניין מור").

18. עמדה דומה הובעה גם בהליכים בתחומי משפט אחרים: בת"צ (מחוזי מר') 17305-04-10 יצחקי נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ, פסקאות 165-172 (פורסם בנבו, 23.6.2015) נקבע כי הוראותיו של סעיף 28(ג) בחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981 – שלפיו: "היה המבטח חייב להחזיר למבוטח או למוטב דמי ביטוח, יתווספו עליהם הפרשי הצמדה וריבית כאמור בסעיף קטן (א) מיום היווצר החיוב" – חלות גם על תוספת שלילית בשל מדדים שליליים; בת"צ (מחוזי מר') 16306-04-13 פטרסקו נ' משרד התחבורה (פורסם בנבו, 29.5.2016) אושר הסדר פשרה שבמסגרתו הסכים משרד התחבורה כי יש להצמיד את אגרות הרישוי גם למדדים שליליים וכי מרבית הסכומים שנגבו בִּתְרָ יושבו; בת"צ (מחוזי מר') 23465-05-15 כהן נ' רשות מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 9.4.2017) אושר הסדר פשרה שבמסגרתו הסכימה רשות מקרקעי ישראל לכך שעליה לחשב את סכום התשלומים המשולמים לה תוך התחשבות במדדים שליליים וכי כל הסכומים שגבתה בִּתְרָ עקב אי-התחשבות בכך יוחזרו לחברי הקבוצה המיוצגת; בת"צ (מחוזי מר') 2098-05-13 ברגמן נ' שר המשפטים – מדינת ישראל (פורסם בנבו, 1.10.2017) (להלן: עניין ברגמן) אושר הסדר פשרה שבמסגרתו הסכים משרד המשפטים לכך שיש לעדכן את סכומי האגרות המנויים בתקנות הנוטריונים (אגרות נוטריון), התשל"ז-1977 ובתקנות רואי החשבון, התשט"ז-1955 גם בהתחשב במדדים שליליים, אף שבהתאם ללשונן במועדים הרלוונטיים העדכון היה לפי שיעור עליית המדד, תוך השבת הסכומים שנגבו בִּתְרָ עקב כך; בת"צ (מחוזי מר') 9231-09-12 טסלר (אסיר) נ' ש.ד.ת.ש. מפצי הדרום – חברה לשיווק בע"מ (פורסם בנבו, 30.12.2019) אושר הסדר פשרה שעסק, בין היתר, בכך שעל המשיבה – שהפעילה "קנטינה" בבתי סוהר ומעצר – להצמיד את מחירי המוצרים גם למדד שלילי.

להשלמת התמונה יצוין, כי בהליך התלוי ועומד לפני בית-המשפט המחוזי מרכז (ת"צ (מחוזי מר') 15872-01-16 שיכמן נ' עיריית ראשון לציון) נדונה השאלה האם יש להצמיד אגרות והיטלים גם למדד שלילי מכוח סעיף 2 בחוק

עזר לראשון לציון (הצמדה למדד) התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק העזר"), אף שחוק זה עוסק בעליית מדד בלבד. בהליך זה הגיש היועץ המשפטי לממשלה עמדה מטעמו, שבה צוין כי: "לנוכח תכלית ההצמדה למדד – שמירת הערך הריאלי של הכסף, רשויות מקומיות נדרשות להצמיד אגרות והיטלים למדד גם כאשר הוא יורד" (סעיף 6 בעמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה; העמדה מצורפת ומסומנת מ/ש1). במסגרתה של עמדה זו אימץ היועץ המשפטי לממשלה חוות-דעת שכתב בשנת 2015 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (דאז) אבי ליכט, שבה סבר כי ברוח הפסיקה יש לפרש הוראות חוק העוסקות בעליית המדד או תוספת למדד כמתייחסות גם לירידת מדד או לתוספת שלילית למדד (העמדה מצורפת כנספח ב' לעמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בעניין שיכמן; חוות-הדעת הוזכרה בעניין מוזס, פסקה 26(2)). יצוין, כי בעמדה מטעמו הדגיש היועץ המשפטי לממשלה, כי: "יש לבחון כל מקרה לגופו ועשויים להיות מקרים חריגים שבהם הפרשנות התכליתית תוביל למסקנה, שאין להצמיד את המחיר למדד כשהוא יורד. מקרים אלה הינם ייחודיים והם יחולו כאשר הבחינה התכליתית מעלה, כי התכלית של שמירה על ערך הכסף אינה התכלית העיקרית של סעיף ההצמדה ושל החוק" (שם, סעיף 22).² היועץ המשפטי לממשלה הגיש עמדה מטעמו גם בהליך נוסף התלוי ועומד לפני בית-המשפט המחוזי מרכז, ת"צ (מחוזי מר') 47224-07-17 ברוך נ' עיריית תל אביב יפו, שבה הביע עמדתו, תוך הפנייה לעמדה שהגיש בעניין שיכמן, "שיש לפרש את סעיף 9 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה [שעניינו היטל השבחה – ח.א.], ככולל חובת הצמדה למדד גם במקרים שהוא יורד" (סעיף 22 בעמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה; העמדה (ללא נספחיה) מצורפת ומסומנת מ/ש2).

19. כאמור, שאלת ההצמדה למדד שלילי התעוררה גם בהליכים שעסקו בהסדרי תשלומים של ארנונה. שאלה זו התעוררה לראשונה בעניין מבשרת ציון, שבו קיבל בית-המשפט המחוזי (כב' השופט י' נועם) את העמדה שלפיה יש להתחשב בעת חישוב תשלומי הארנונה במסגרת הסדר תשלומים גם במדדים שליליים:

"אין חולק, כי בשנת 2000 שונתה הגדרת המונח 'הפרשי הצמדה' בחוק ריבית והצמדה, כך שאין פירושה עוד 'עלייה במדד' כי אם 'שינוי במדד', ואף המשיבה אינה חולקת על-כך שחלה עליה חובה להצמיד את תשלומי הארנונה גם למדדים שליליים..." (שם, פסקה 11).

לצד הכרעה זו, המתחייבת כאמור מלשונן של חוק הריבית, היו רשויות מקומיות שהודיעו על חדילה בתובענות ייצוגיות שהוגשו נגדן, תוך הכרה בחובתן להצמיד תשלומי ארנונה למדדים שליליים. כך נעשה כאמור במסגרת הבקשה הראשונה שהגישה המשיבה נגד המערערת; וכך נעשה בהליכים נוספים: ת"מ (מינהליים חי') 14946-01-10 רשף נ' עיריית קריית מוצקין (פורסם בנבו, 27.10.2011); ת"צ (מחוזי מר') 3263-06-13 דור-אביב מכוונות שתיה בע"מ נ' עיריית ראש העין (פורסם בנבו, 2.9.2013); ת"צ (מינהליים נצ') 45606-03-14 דראושה נ' מועצה מקומית אכסאל (פורסם בנבו, 30.3.2014); ת"צ (מחוזי ת"א) 5775-09-13 נידני נ' עיריית רמת השרון (פורסם בנבו, 19.6.2014); ת"צ (מינהליים מר') 28329-12-13 אבו זאיד נ' עיריית כפר קאסם (פורסם בנבו, 17.7.2014); ת"מ (מחוזי חי') 57126-02-14 קראקרה נ' מועצה מקומית עראבה (פורסם בנבו, 30.10.2014); ת"מ (מחוזי חי') 22508-09-13 חאג' נ' מועצה מקומית נחף (פורסם בנבו, 3.11.2014); ת"צ (מינהליים מר') 4533-11-13 כהן נ' מועצה אזורית לב השרון (פורסם בנבו, 29.12.2014); ת"צ (מחוזי נצ') 47765-04-15 סאלח נ' מועצה מקומית טורעאן (פורסם בנבו, 14.3.2016).

² היועץ המשפטי לממשלה פירט שם מקרה אחד כזה: "כך, הציגה גם המדינה מקרה חריג באחד מההליכים שניהלה – ת"צ 53786-04-13 ארז שמאי ואח' נגד קופות חולים כללית (פורסם בנבו, 21.7.2014) [ש]בו נמצא, לאחר בחינת תכלית החוק, שאין לבצע הצמדה למדד. במקרה זה הוגשה תביעה כנגד שתי קופות חולים ומשרד הבריאות בטענה לגביית יתר, בשל כך שדמי ההשתתפות [הכוונה לתשלומי השתתפות עצמית – ח.א.] שמשולמים לקופה לא הוצמדו למדד השלילי. במסגרת טענותיה, ציינה המדינה, שלאחר שבחנה את התכלית של מנגנון ההשתתפות העצמית, עמדתה היא, שלנוכח תכליתו הסוציאלית ועקרון העזרה ההדדית שבבסיסו, השיקולים הקשורים בשאלת מידוד דמי השתתפויות עצמיות הם שונים במקרה זה ולכן אין הצדקה להצמיד את דמי ההשתתפות למדד השלילי. בתיק זה לא ניתנה הכרעה בטענת המדינה, מכיוון שלצד הסדר פשרה [ש]אליו הגיעו התובעים עם קופות החולים, אושרה בקשה הסתלקות של התובעים מהתביעה נגד המדינה".

אף שזו היא העמדה הרווחת, בעניין גרטנר נטען, כי אין להחיל את השינוי האמור שחל בהגדרת המונח "הפרשי הצמדה" בחוק הריבית על הסדרי תשלומים המבוצעים מכוח סעיף 4 בחוק זה, שכן בנוסחו של סעיף זה לא נעשה כל שינוי והוא עדיין מורה, כי כל תשלום במסגרת ההסדר "ישולם בתוספת הפרשי הצמדה". טענה זו נדחתה, תוך שבית-המשפט (כב' השופטת מ' נד"ב) קבע:

43. אני סבורה כי אין לקבל את פרשנות המשיבה למילה 'תוספת' שבסעיף 4 בחוק הריבית. נראה שהמילה 'תוספת' בסעיף 4(א) היא אותה 'תוספת' שהייתה חלק מההגדרה של 'הפרשי הצמדה' לפני תיקון 2, וכי החוק משנת 1984 נקט באופן אחיד וקוהרנטי בלשון זו. נראה לי כי עם שינוי ההגדרה בתיקון מס' 2 חלה השמטה מקרית בכך שסעיף זה לא תוקן בהתאמה, לפי רוח דברי ההסבר, ונותרה בו המילה שהייתה בהגדרה הקודמת. אני סבורה כי את סעיף 4(א) יש לקרוא בהתאמה לשינוי שחלק בתיקון מס' 2 באופן שכל תשלום לפי הסדר תשלומים ישולם בהתאמה לשיעור שינוי המדד ללא מגבלה.

44. אפילו לא חלה השמטה מקרית של המחוקק, אני סבורה כי הביטוי 'בתוספת הפרשי הצמדה' יכול להתפרש כתוספת הפרשי הצמדה חיוביים או שליליים. תוספת שלילית (כמו מספר שלילי) מביאה לתוספת במינוס, קרי להפחתה. יתכן כי דווקא העובדה שהמחוקק סבר כי תוספת יכולה להיות חיובית כמו גם שלילית גרמה לאי שינוי המונח בסעיף 4(א).

על עמדה זו חזרה כב' השופטת מ' נד"ב גם בת"צ (מחוזי מר') 24317-03-15, 4383-04-15 טכני טור 2004 בע"מ נ' עיריית נס ציונה, פסקאות 83-84 (פורסם בנבו, 5.9.2017) (להלן: עניין טכני טור); והיא התקבלה, כאמור, גם בענייננו (שבו אושר ניהול התובענה הייצוגית על בסיס הנמקותיו של בית-המשפט בעניין גרטנר).

20. בשנים האחרונות התעוררה בפסיקה שאלת גבולותיו של מנגנון ההצמדה למדדים שליליים, בין היתר לנוכח הוראותיהם של דברי חקיקה אחרים: האם יש להצמיד תשלומי ארנונה למדדים שליליים גם כאשר המדד יורד מתחת למדד הבסיס – הצמדה המביאה לכך שהסכום לתשלום יהיה נמוך מקרן הארנונה? [ככל שהתשובה לשאלה זו חיובית, יכולה להתעורר גם השאלה – שהועלתה באופן תיאורטי, אך לא נדונה בפסיקה במישרין – האם יש לבצע הצמדה זו גם כאשר בעקבותיה יורדת הארנונה מתחת לתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים]. שאלה זו נדונה לראשונה בעניין גרטנר שהוזכר לעיל. בית-המשפט (כב' השופטת מ' נד"ב) השיב עליה בחיוב, לאור העדר מגבלה מסוג זה בלשון החוק:

"נראה כי אין כל אי בהירות בהגדרות שבסעיף 1 בחוק הריבית נוכח לשונו המפורשת של החוק. מדברי ההסבר אף עולה כי מטרת התיקון היא להביא להתאמה לתנאי ההצמדה והריבית במשק בכלל, ולא מצוינת מגבלה כלשהי. לא מצאתי בלשון החוק את המגבלה הנטענת על ידי המשיבה, קרי שירידת מדד מתחת למדד הבסיס, אין להביאה בחשבון" (שם, פסקה 41).

בית-המשפט הוסיף עוד, כי פרשנות זו תואמת את תכליתן של הוראות ההצמדה – שמירת ערכו הריאלי של הכסף – ו"מביאה לשוויון מלא ושלם בין אלה המשלמים מראש לבין אלה הבוחרים בהסדר תשלומים" (שם, פסקה 47); וכי "עדכון חיוב הארנונה לפי שינוי המדד, תוך התחשבות הן בעליית שיעור המדד הן בירידתו ללא מגבלה, הוא צודק, כלפי שני הצדדים – הרשות והנישום" (שם, פסקה 49). בית-המשפט הקיש גם מעניין טבע שהוזכר לעיל וקבע:

"כשם שבעניין טבע היה מקום להתחשב במדד שלילי בעת ביצוע החזר לנישום בגין תשלומים ששילם, הרי שבענייננו יש להתחשב במדד שלילי אפילו הוא יורד מתחת למדד הבסיס ומביא לירידה של קרן החוב" (שם).

על עמדה זו חזרה כב' השופטת מ' נד"ב גם בעניין טכני טור, שם ציינה:

"מסקנתי בעניין גרטנר בעינה עומדת... אני סבורה כי יש להצמיד את התשלום בתקופה הראשונה שבענייננו למדד שלילי, אפילו יביא הדבר להפחתה של קרן החיוב השנתי שנקבעה לתשלום הארנונה בתחילת שנת המס. לא מצאתי בטענות שהובאו לפניי כדי לשנות את דעתי" (שם, פסקה 84).

"צו הארנונה אינו יכול לסתור את חוק הריבית. על כן משנקבע בסעיף 4(א) [בחוק הריבית – ח.א.] ש'כל תשלום לפי הסדר כאמור ישולם בתוספת הפרשי הצמדה' כך על המשיבות לנהוג יצוין, כי בצווי הארנונה של המשיבות, נקבעו מועדי התשלום על פי הסדר התשלומים ואף צוין בהם מפורשות כי התשלומים הדו חודשיים צמודים למדד בהתאם לחוק הריבית. משנקבעה בצו הארנונה של המשיבות האפשרות לשלם על פי הסדר תשלומים, אינני סבורה כי העובדה שההסדר הוא וולונטרי מעלה או מורידה לעניין החיוב לנהוג על פי חוק הריבית" (שם, פסקה 91).

בדומה, בת"צ (מינהליים מר') 28353-12-13 עאזם נ' עיריית טייבה (פורסם בנבו, 9.6.2016) אושר הסדר פשרה שעניינו השבת סכומי ארנונה אשר נגבו בִּיתָר על־ידי עיריית טייבה בשל העובדה, כי היא לא הצמידה את התשלומים בהסדר למדדים שליליים כדרישת הוראות חוק הריבית. תובענה ייצוגית בנושא זה התקבלה גם בת"צ (מינהליים מר') 24261-03-15 אלמקיים נ' מועצה מקומית גדרה (פורסם בנבו, 15.2.2016). בנוסף לכך, בקשות לאישור ניהולן של תובענות כייצוגיות נגד רשויות מקומיות נוספות נדחו לאחר שהרשויות המקומיות הודיעו על חדילה מגבייה, תוך שהן החלו להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי אף מתחת למדד הבסיס: ת"מ (מחוזי ב"ש) 102/08 (בש"א 1380/08) גנן נ' עיריית באר שבע (פורסם בנבו, 28.11.2008); ת"מ (מינהליים חי') 42751-03-14 גמול נ' מועצה מקומית ג'וליס (פורסם בנבו, 26.10.2014); ת"צ (מינהליים מר') 50280-01-15 שנהר נ' עיריית רעננה (פורסם בנבו, 30.4.2015); ת"צ (מינהליים מר') 59354-01-15 זרסקי נ' עיריית כפר סבא (פורסם בנבו, 30.4.2015); ת"צ (מינהליים ת"א) 50869-01-15 מוהבן ואח' נ' עיריית גבעתיים (פורסם בנבו, 17.5.2015); ת"צ (מינהליים מר') 59493-03-15 ביטון נ' מועצה מקומית קדימה-צורן (פורסם בנבו, 25.6.2015); ת"צ (מינהליים מר') 62814-03-15 קסלר נ' מועצה מקומית גני תקווה (פורסם בנבו, 28.6.2015); ת"צ (מינהליים ת"א) 59692-01-15 אזולאי נ' עיריית רמת השרון (פורסם בנבו, 29.9.2015); ת"צ (מינהליים מר') 59533-03-15 ברש נ' מועצה מקומית כוכב יאיר (פורסם בנבו, 20.12.2015); ת"צ (מחוזי י"ם) 19630-05-15 ויזל נ' עיריית בית שמש (פורסם בנבו, 20.12.2015); ת"צ (מינהליים ת"א) 27126-07-15 רפאלוב נ' עיריית אור יהודה (פורסם בנבו, 2.1.2016); ת"צ (מינהליים ת"א) 50996-01-15 יעקובוביץ נ' עיריית בני ברק (פורסם בנבו, 26.1.2017); ת"צ (מינהליים ת"א) 42556-01-18 לנדא נ' עיריית בני ברק (פורסם בנבו, 7.1.2018); ת"צ (מינהליים ת"א) 11344-05-18 שטרית נ' עיריית יהוד (פורסם בנבו, 6.11.2018); ת"צ (מינהליים מר') 21595-09-17 טכני טופ בע"מ נ' עיריית נס ציונה (פורסם בנבו, 16.11.2018); ת"צ (מחוזי נצ') 64355-05-18 עמותת עורכי דין למען משפט, חברה וצדק נ' מועצה מקומית מגאר (פורסם בנבו, 14.2.2019); ת"צ (מחוזי ב"ש) 11325-05-18 שטרית נ' עיריית אשדוד (פורסם בנבו, 18.3.2019).

21. בשני הליכים ננקטה עמדה שונה. בת"צ (מחוזי נצ') 20241-10-13 עזמי נ' עיריית נצרת (פורסם בנבו, 2.4.2014) (להלן עניין עזמי) קבע בית־המשפט (כב' השופטת נ' מוניץ), כי:

"טענת המבקש לפיה יש להחיל את מדד חודש נובמבר 2012 על התשלום הראשון, הינה חסרת היגיון כלכלי ואף אינה מתיישבת עם השכל הישר. אם נקבל טענה זו יהא בכך כדי להביא שהמבקש ישלם בפועל פחות מסכום קרן הארנונה (סכום הארנונה השנתית שנקבע כסכום מזערי על פי חוק ההסדרים), אין בכך כל היגיון.

עוד נדגיש, כי ככל שתתקבל טענת המבקש יהא בכך כדי להביא לחוסר שוויון בין נישומים אשר בחרו לשלם את סכום הארנונה השנתי לשנה מראש, לבין אלה אשר המתינו לתשלומים, שמא ירד המדד וסכום הארנונה יפחת. תוצאה זו איננה רצויה כלל ועיקר ואין להתירה.

תשלום הארנונה במסגרת הסדר תשלומים הוא בבחינת הטבה אשר מעניקה הרשות לתושביה. תשלומים אלה מוצמדים לכל שינוי במדד המחירים לצרכן, אם כלפי מעלה או כלפי מטה. אלא שברור לכל, גם על פי ההיגיון הכלכלי ומדיניות כלכלית ראויה כי הקרן נותרת בסכומה, ואין היא יכולה להיות מושפעת מהמדד באופן שיביא להפחתת סכום הקרן המקורי.

לשם המחשת חוסר ההיגיון הכלכלי בטענת המבקש, לפיה יש להצמיד את התשלום הראשון

למדד חודש נובמבר שהיה מדד שלילי באותה שנה, אביא להלן דוגמא מתחום הבנקאות. טול אדם נטל הלוואה מובטחת במשכנתא שהיא צמודת מדד. במקרה זה, קרן המשכנתא צמודה לכל השינויים במדד אולם ללא פגיעה בקרן החוב (הסכום הנומינאלי שנלקח), לאמור, הקרן אינה יכולה לרדת מתחת לערכה המקורי, אלא אם כן הסכימו הצדדים לכך מפורשות.

לדוגמא: שמעון נטל הלוואה מובטחת משכנתא בסך מיליון ₪. מיד בחודשים הראשונים לאחר קבלת הלוואה, המדד ירד ב-2%, לפי גישת המבקש, יהא על שמעון להחזיר סך של 980,000 ₪ במקום מיליון ש"ח. ברור שאין בכך היגיון כלכלי. לעומת זאת, בסיטואציה שבה נטל שמעון מיליון ₪ והאינפלציה עלתה ב-2%, יידרש שמעון להחזיר סכום של 1,020,000 ₪ ובהמשך הדרך, ככל שהמדד ירד, קרן החוב יפחת בהתאמה. אם למשל, המדד ירד באחוז אחד, אזי ערך החוב ירד בהתאמה. המסקנה העולה מן האמור היא, כי מדדים שליליים עשויים להפחית את סכום החוב, אולם לא מתחת לסכום החוב המקורי.

כך גם בענייננו, אין כל היגיון בהפחתת הסכום לתשלום מתחת לתעריף המזערי (הסכום המקורי). עוד יודגש, כי התעריף המזערי הוא הוראה ספציפית הנקבעת מדי שנה בחקיקת ההסדרים וככזה הוא גובר על ההוראה הכללית המתייחסת להפרשי הצמדה וריבית.

כאן המקום להדגיש כי חוק ההסדרים אוסר על הרשות לגבות ארנונה בסכום הנמוך מן התעריף המזערי. זו לשון סעיף 9(ב) לחוק ההסדרים:

“סכום הארנונה הכללית בשל מטר רבוע שתטיל מועצה על כל אחד מסוגי הנכסים, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בש[נ]ת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהיא אם ניתנה, בתוספת שיעור העדכון, ובלבד שהסכום [ש]יטל כאמור לא יפחת מהסכום המזערי...”

נוסף על כך, קובע סעיף 12(ג) לחוק ההסדרים כי הרשות אינה רשאית להפחית תשלומי ארנונה שלא בהתאם לתקנות ההסדרים.

מכלל האמור לעיל, באתי למסקנה כי לא ניתן להחזיר סכום שנוצר כתוצאה מחישוב מדד שלילי בתשלום הראשון, מקום בו הדבר מביא להפחתת סכום הארנונה מתחת לסכום המקורי, שהינו התעריף המזערי שנקבע בחוק ההסדרים ובתקנותיו....

ערה אני לתיקון מס' 2 [לחוק הרשויות המקומיות – ח.א] ולכך ששינוי במדד כולל בתוכו גם ירידה במדד, אלא שלטעמי, אין מקום להתייחס למדד שלילי כאשר הדבר מביא להפחתת הסכום לתשלום מתחת לקרן”.

על החלטה זו הגיש המבקש ערעור לבית-משפט נכבד זה, אשר נדחה בהסכמת הצדדים מאחר שלא הוכחה במקרה דנן עילת תביעה אישית, תוך שבית-המשפט הדגיש, כי הדבר נעשה “מבלי שאנו נוקטים עמדה לגבי הסוגיה המשפטית שנדונה בפסק הדין” (עע”מ 3366/14 עזמי נ’ עיריית נצרת (פורסם באר”ש, 6.5.2015)).

גם בת”מ (מינהליים חי’) 48532-04-14 גבאי נ’ עיריית טירת הכרמל (פורסם בנבו, 28.10.2015) (להלן: עניין גבאי), שהדיון בו עוכב עד לאחר שיינתן פסק-דין בבקשת רשות הערעור לבית-המשפט העליון בעניין גרסנר – אשר לא הוגשה לבסוף – נדחתה בקשה לאישור ניהולה של תובענה כייצוגית בסוגיה דומה. בית-המשפט (כב’ השופט א’ קיסרי) קבע, כי אין להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי מתחת לקרן המס, אך זאת מנימוקים שונים בחלקם מאשר אלה שהועלו בעניין עזמי. לשיטתו, טענות אלה בנושא ההצמדה “מבוססות... על טענות בפרשנות סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות ומיקומו במאגר הנורמטיבי של דין הארנונה”:

“סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות אינו ההוראה המסמיכה את הרשות המקומית לגבות את סכום הארנונה, ואף אינו קובע את המועד בו תחול חובת התשלום. עניינו של הסעיף הוא אך ורק הסדר לפירעון בתשלומים של חיוב בארנונה, שכפי שיוסבר נקבע על פי הוראת דין אחרת, וכל עוד אין המבקשים יכולים להראות שהמשיבות גבו תשלומי ארנונה וסכומים העולים על אלה שהוסכמו לגבות, לא קמה עילת השבה המאפשרת הגשת תובענה ייצוגית כאמור בסעיף 11 לתוספת השנייה לחוק” (עניין גבאי, פסקה 15).

ובהמשך:

18. בהיבט של פרשנות לשונית, נראה כי לשונו של סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות עוסקת ב’הסדר לפירעונם בתשלומים’ של חיובי ארנונה כללית ומס עסקים, ובמילים אחרות – מדובר רק בהסדר של תשלום החוב לשיעורין, שאינו משליך על היקף החיוב בארנונה כפי שזה נקבע בהחלטת הרשות המקומית ופורסם בצו המסים. הסדר כזה לא נועד לשנות את סכום חוב

הארנונה השנתי הנקבע בתחילת כל שנה בצו המסים, וכפועל יוצא מכך הוא כפוף לכך שסכום הארנונה השנתי המשתלם על פי הסדר התשלומים לא יפחת בשום מקרה מן הסכום השנתי הקבוע בצו הארנונה. בבג"צ 713/85 יעד רהיטים בע"מ נ' עיריית תל-אביב (27.5.86) נדרש בית המשפט למהותו של הסדר תשלומים לפי חוק הרשויות המקומיות במתכונתו המקורית, וקבע כי יש לראותו כ'עסקת אשראי' המאפשרת פירעון בתשלומים של מלוא חוב הארנונה שהוטל על ידי עיריית תל-אביב... לעניינו חשובה קביעתו של בית המשפט, שהמועד לפירעון מלוא חוב הארנונה השנתי הוא היום שנקבע בהחלטת העירייה, והסדר התשלומים כשמו כן הוא – הסדר תשלומים לפירעון מלוא חוב הארנונה.

19. גם בהיבט של תכלית החקיקה, לא ניתן למצוא תמיכה לכך שהסדר תשלומים מכוח סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות יוכל להביא לתוצאה של הקטנת סכום החיוב השנתי מזה שנקבע בהחלטת הרשות המקומית ובצו המסים... בשנת 2000... תוקנה הגדרת המונח 'הפרשי הצמדה' בסעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות, והוספה ההוראה בדבר 'עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד', שעליה מסתמכים המבקשים כשהם טוענים שיש להצמיד למדד כל תשלום לפי הסדר התשלומים, גם כאשר המדד נמוך מן המדד היסודי וגם כאשר הדבר יביא להקטנת סכום החיוב לעומת סכום הארנונה השנתי כפי שנקבע בצו המסים. אלא שלטענה זו של המבקשים לא ניתן למצוא תמיכה בחוק הרשויות המקומיות בכלל, ובסעיף 4(א) שלו לעניין הסדר תשלומים בפרט, ומשום כך אין מנוס מדחייתה. ההוראה בדבר הסדר תשלומים בהתאם לסעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות נועדה להקל על הנישומים בפירעון חוב הארנונה, ואין לה דבר עם קביעת סכום החוב, שהוא עניין שעל פי הוראות חוק ההסדרים מסור לסמכות מועצת הרשות המקומית, בכפוף למגבלות שנקבעו באותו חוק ובתקנות ההסדרים.

20. מכאן גם נובעת מסקנה נוספת, והיא שיש לקרוא את סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות כמסמיק את הרשות המקומית לערוך הסדר תשלומים המאפשר את פריסת סכום החיוב השנתי לכמה תשלומים, אשר כשלעצמם הם צמודים למדד, אולם לא ניתן להסיק ממנו כי עקב ירידה אקראית במדד יפחת סכום החיוב השנתי אל מתחת לזה שנקבע בצו המסים. תוצאה כזו אינה נתמכת בלשון סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות, ולמסקנתי זו ניתן להגיע גם מהיבט אחר. סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות הוא סעיף המסמיק את הרשות המקומית לערוך הסדר לפירעון בתשלומים של חוב הארנונה, ובהעדרו הייתה על הרשות המקומית החובה לגבות את סכום הארנונה בתשלום אחד. לכן, הוראת סעיף זה, יחד עם הגדרת המונח 'הפרשי הצמדה' לאותו חוק, רק מסדירה את אופן גביית חוב הארנונה בתשלומים, ואין להוראות אלה דבר עם הפחתה או הקטנה של סכום החיוב השנתי, כפועל יוצא של שינויים במדד. לכל היותר, משנקבע סכום החיוב השנתי ייתכנו שינויים כאלה ואחרים בתשלומים העתיים, כפועל יוצא של שינויים במדד במהלך השנה, אולם בכל מקרה תהיה התוצאה שהסכום המשתלם לא יקטן מזה הקבוע בצו הארנונה.

21. מעבר לכך, מצאתי טעם בטענה שהפרשנות שמציעים המבקשים אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון וההגינות כלפי נישומים אחרים, המשלמים מראש את סכום הארנונה השנתי כפי שזה נקבע בצו המסים. שוויון בין נישומים הוא עקרון יסודי... וקבלת טענת המבקשים משמעה שנישום שביקש לשלם על פי הסדר תשלומים יוכל בסופו של דבר, וכפועל יוצא של שינויים אקראיים במדד, לשלם ארנונה בסכום נמוך מזה של מי ששילם מראש את החיוב המוטל עליו. המבקשים לא הצביעו על טעם טוב המצדיק פגיעה כזו בשוויון שבין הנישומים, וכאמור אני מוצא בכך טעם לדחות את טענותיהם" (שם).

22. למען השלמת התמונה יצוין, כי על הליך נוסף שבו נדחתה הטענה שעל רשות מקומית להתחשב במדדים השליליים מקום שבו המדד יורד מתחת למדד הבסיס (ת"מ (מחוזי חי') 25016-09-10 כהן נ' עיריית עכו (פורסם בנבו, 26.12.2010)) הוגשה בקשת רשות ערעור לבית-משפט נכבד זה, אשר התקבלה (בר"מ 437/11 כהן נ' עיריית עכו (פורסם באר"ש, 21.2.2013)). בית-המשפט קבע, כי בית-המשפט המחוזי התעלם מתיקון מספר 2 לחוק הריבית ולפיכך "הוחלט שהתיק יוחזר לבית המשפט המחוזי על מנת שידרש לטעונו הצדדים באשר לתיקון האמור והשלכתו על העניין שבפנינו". בסופו-של-דבר הודיעה עיריית עכו על חדילה.

23. סיכום ביניים: בפסיקתם של בתי-המשפט המחוזיים מסתמנות אפוא שתי גישות: האחת, כי לא נקבעה בחוק הריבית כל מגבלה ל"רצפת" ההצמדה למדדים שליליים ולכן יש להצמיד את תשלומי הארנונה בהסדרי תשלומים למדדים שליליים ללא מגבלה כל שהיא, לרבות כאשר משמעות הדבר הפחתת סכום התשלום מקרן הארנונה המקורית; השנייה, כי הסדר התשלומים הקבוע בחוק הריבית הוא רק "דרך" שנקבעה לפירעון הארנונה ושלא ניתן באמצעות הצמדה המבוצעת מכוחו של חוק זה לרדת מתחת לסכום הארנונה המזערי אשר קבוע

בחוק ההסדרים (כך נקבע בעניין עזמי) או מתחת לסכום שנקבע בצו הארנונה (כך נקבע בעניין גבאי; ודומה שזו הסיטואציה העובדתית שאלה מתייחס הערעור דנן).

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

24. לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, יש להצמיד תשלומי ארנונה בהסדרי תשלומים למדדים שליליים גם כאשר המדד יורד מתחת למדד הבסיס; הצמדה שמשמעותה הפחתת הסכום לתשלום מקרן הארנונה. היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי מסקנה זו מתבקשת הן מבחינת מכלול הוראותיהם של דיני הארנונה הן לנוכח תכליתם של דיני ההצמדה, לרבות המשמעויות הכלכליות של ביצוע הצמדה. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אף אם בעקבות הצמדת תשלום הארנונה סכומו פוחת מקרן הארנונה, אין הדבר מנוגד לצו הארנונה שמכוחו נגבתה הארנונה או לחקיקת ההקפאה ואין משמעות הדבר, כי בכך חורגת הרשות המקומית מהתעריפים שנקבעו בצו הארנונה שלה או מהתעריפים המזעריים או המרביים הקבועים בחוק ההסדרים ובתקנות ההסדרים.

להלן יציג היועץ המשפטי לממשלה עמדתו זו.

(א) אקדמת מילין

25. כפי שצוין לעיל, השאלה המתעוררת במקרה דנן ניצבת בתפר שבין דיני הארנונה לבין הכללים החולשים על הצמדת חיובים; ובאופן ספציפי, נוגעת לאופן השפעת הצמדתו של חיוב על הקרן המקורית. הבנתו של תפר זה אינה ניצבת בחלל ריק, שכן כידוע השימוש במנגנון ההצמדה אינו ייחודי לדיני הארנונה. נעשה בו שימוש ביחס לחיובים רבים ולחיובי מס בפרט. ואכן, כפי שיוראה להלן, שאלות דומות יכולות להתעורר – ואף התעוררו – במקרים שונים.

26. סדר הדברים יהיה כדלקמן: תחילה, יציג היועץ המשפטי לממשלה את הכללים המקובלים להצמדתם של חיובים, תוך התייחסות לתכליתם. במסגרת זו יראה היועץ המשפטי לממשלה, כי כללי ההצמדה בדיני הארנונה תואמים למעשה את הכללים המקובלים בדין הכללי ומשתלבים בהם; וכי אלה וגם אלה חולקים תכליות דומות. לאחר־מכן יעמוד היועץ המשפטי לממשלה על האופן האופרטיבי שבו מוצמדים חיובים ועל משמעותו. במסגרת כך יוצג, כי במנגנון ההצמדה נעשה שימוש לאחר קביעת קרן החוב כדי להתאים את ערכו הכלכלי. כפועל יוצא, ברי כי אין מטרתו לשנות באופן רטרואקטיבי את גובה החוב (קרי, לגרום לכך שבדיעבד ייקבע שבמועד קביעת החוב – גובהו היה שונה). לכך יש משמעות רבה לענייננו, כמרגם למקרים שבהם נבחנת הצמדתם של חיובים דומים: אם רשות מקומית פלונית מטילה ארנונה עירונית התואמת את התעריפים שנקבעו בצו הארנונה שלה ואת התעריפים המזעריים והמרביים שנקבעו בתקנות ההסדרים – אין בהצמדתו של תשלום ארנונה במסגרת הסדר תשלומים, בין אם למדד שלילי בין אם למדד חיובי, כדי לשנות את העובדה שאותה רשות מקומית פעלה בהתאם לצו הארנונה ולחקיקת ההקפאה. מסקנה זו, כפי שיראה היועץ המשפטי לממשלה, תואמת את המקובל בשורה ארוכה של תחומים שבהם נקבעת עמידה בכללים במועד מסוים – לדוגמה, קביעת סמכותו העניינית של בית־המשפט במועד נקיטתו של הליך משפטי – מבלי שהיא מושפעת מאירועים מאוחרים לכך, כדוגמת הצמדה למדד (לפי דוגמה זו, סמכותו של בית־המשפט המחוזי שאליו הוגשה תביעה בסך של 2.5 מיליון ש"ח אינה נשללת אם ירד המדד וערכה של התביעה יורד).

אחר פרק זה, יראה היועץ המשפטי לממשלה כי מסקנה זו תואמת את תכליותיהם של הכללים בדבר הצמדת חיובים ואת הגיונם הכללי; וכי היא אף מביאה להרמוניה חקיקתית בשים לב לכך שזה הוא הדין שאומץ גם בתחומים נוספים ובהם דיני המס. לצד זאת יוראה, כי מסקנה זו מתחייבת גם משיקולי הגינות ושוויון, בין היתר, בשים לב לכך שהמערערת עצמה מיישמת כללים אלה בדיוק כעמדת היועץ המשפטי לממשלה מקום שהמדד

עולה מעל לתעריף שנקבע בצו הארנונה שלה ואף מעל התעריף המרבי שבחקיקת ההקפאה, כך שבמידה רבה ניתן לראותה כמושתקת מלהעלות טענה הפוכה בענייננו בנסיבות שבהן המדד ירד.

לבסוף ואף שהדבר אינו נוגע במישרין לשאלה משפטית זו, יתייחס היועץ המשפטי לממשלה לשאלה דיונית נגזרת הנוגעת להתנהלותה של המערערת במקרה דנן – אשר הלכה למעשה חזרה בה מהודעת חדילה שמסרה בהליך קודם בין הצדדים. בהקשר זה יחזור היועץ המשפטי לממשלה על עמדה שהגיש לאחרונה בבר"מ 3587/18 המועצה המקומית בנימינה גבעת עד נ' מסרוואה, (להלן: "עניין בנימינה") אשר לפיה אין אפשרות לחזור מהודעת החדילה בהעדר נסיבות חריגות – כגון שינוי חקיקתי או הלכה חדשה של בית-משפט נכבד זה – המאפשרות זאת (העמדה מצורפת ומסומנת מ/ש/3). נסיבות כאלה אינן קיימות בענייננו. לפיכך, המערערת לא הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה, אשר עודנה מחייבת אותה.

(ב) הצמדת חיובים לירידת המדד

27. בארבעת העשורים האחרונים השתרשה במשפט הישראלי הגישה הדוגלת בהצמדתם של חיובים למדד, מתוך מטרה לשמור על ערך הכסף (ראו, למשל: ע"א 4030/03 מפעלי גרנות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מס הכנסה פקיד שומה למפעלים גדולים, פסקאות 10-11 (פורסם באר"ש, 2.7.2007); דוד קציר פסיקת ריבית, הצמדה ושיערוך 373-345 (1996) (להלן: "קציר"). גישה זו באה לידי ביטוי בדברי חקיקה שונים ובהם חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 וחוק הריבית (שפרשנותו נדונה כאמור בענייננו), לרבות בהוראות-חוק שונות בדיני המס,³ שבהם נקבעו הוראות מפורשות בדבר הצמדתם של חיובים (לסקירת הוראות הדין העוסקות בהצמדת חיובים, ראו: קציר, בעמודים 785-792).

28. באופן מסורתי, הצמדת חיובים מתוך מטרה לשמור על ערך הכסף התייחסה, בבסיסה, לסיטואציה השכיחה של עליית המדד עקב שינויים בכוח הקנייה, אשר הצריכה הגדלת סכומי של החיוב בהתאם לעליה זו במדד. אולם בשני העשורים האחרונים החלו מעת לעת להתפרסם מדדים שליליים (ביחס למדד החודש הקודם), המבטאים גידול בכוח הקנייה אשר מצריך להפחית גובהם של חיובים בהתאם לירידת המדד. ואכן, "גם אם מדד שלילי איננו דבר שגורתי, ואמנם כך, עובדה היא שמעת לעת מתפרסם מדד כזה" (ע"מ 3183/19 שטרית נ' עיריית אשדוד (פורסם באר"ש, 24.10.2019)). פרסומם של מדדים שליליים עורר את השאלה: האם במסגרת הצמדת הסכומים יש להתחשב גם בירידת מדד ולא רק בעלייתו? שאלה זו התעוררה כאמור, בין היתר, על רקע העובדה שדברי חקיקה רבים התייחסו ל"עליית המדד" או ל"תוספת" בשל הצמדה – ולא ל"שינוי" במדד או ל"ירידת" מדד. במשך השנים נערכו תיקונים בחלק מדברי החקיקה, אשר הבהירו, כי הצמדה למדד נעשית תוך התחשבות גם בירידת מדד – כשהסנונית הראשונה, בהקשר זה, הייתה תיקון מספר 2 לחוק הריבית. בה-בעת בתי-משפט שונים נדרשו לסוגיה וקבעו, כי גם בהעדר התייחסות מפורשת לירידת מדד יש לפרש הוראות חוק כמתייחסות לכך (ראו סקירת הפסיקה בסעיפים 18-19 לעיל). לאחר שחרף פסיקתם של בתי-המשפט המשיכו לעלות שאלות בעניין זה בהקשר להוראות-חוק כאלה ואחרות, נדרש לנושא המשנה ליועץ המשפטי (דאז) אבי ליכט בחוות-דעתו משנת 2015, שבה הביע עמדה דומה (קרי, שיש להתחשב גם בירידת מדד). היועץ המשפטי לממשלה אימץ כאמור את

³ ראו, למשל: תקנה 4(3) בתקנות מס הכנסה (דוחות ודוחות נוספים על ידי חבר בני אדם) התשכ"ד-1963; תקנה 6 בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופה מרכזית להשקעות), התשל"ו-1975; תקנה 2 בתקנות מס הכנסה (דין בעל שליטה כדין יחלומן), התשמ"א-1980; תקנה 4(ג) בתקנות מס הכנסה (כללים בדבר ניהול פנקסי חשבוניות של יחלומן וקביעת הכנסתו החייבת), התשמ"א-1980; תקנה 4(ג) בתקנות מס הכנסה (כללים בדבר ניהול פנקסי חשבוניות של יחלומן וקביעת הכנסתו החייבת), התשמ"א-1980; תקנה 2 בתקנות מס הכנסה (הנחה ממס על פקדון במטבע ישראלי בתאגיד בנקאי), התשמ"א-1981; תקנה 2 בתקנות מס הכנסה (החזר מס יתר), התשמ"ד-1983; תקנה 1(3) בתקנות מס הכנסה (הקלת מס במכירת מילווה מדינה), התשס"ד-2004; תקנה 8 בתקנות מס הכנסה (מקדמות בשל הכנסת חוץ), התשס"ד-2004.

29. בענייננו אין צורך, לכאורה, להידרש לפרשנותו של חוק הריבית ככל שנוגע הדבר לאפשרות העקרונית להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים לירידת מדד; שכן במסגרת תיקון מספר 2 אמר המחוקק את דברו באופן מפורש בקבעו כי יש לעשות כן. דא עקא, עיון בבקשת רשות הערעור מעלה כי המערערת סבורה, חרף האמור, כי גם בעניין חוק הריבית מתעוררת שאלה פרשנית לעניין היקף ההצמדה למדד – וזאת בשים לב לכך שלהבדיל מהגדרתם של "הפרשי הצמדה" בסעיף 1 שבה התייחס המחוקק ל"שינוי במדד", בסעיף 4 בחוק זה נותרה על-כנה ההתייחסות לתוספת בשל הצמדה, מבלי להתייחס באופן ספציפי לשינוי במדד או לירידתו; אם כי לנוכח הודעת החדילה בבקשה הראשונה, דומה כי המערערת אינה חולקת על כך שככלל יש להתחשב גם במדדים שליליים והיא מעלה טענה זו רק כדי לתמוך בטענתה שאין להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדדים שליליים היורדים מתחת למדד הבסיס (בהקשר זה חייבת האמת להיאמר, כי דרך הילוכה של טענה זו אינה נהירה ליועץ המשפטי לממשלה; שכן אילו היא הייתה מתקבלת – וכפי שיפורט להלן, לא כך הוא – מובן שהיא לא הייתה מוגבלת לסיטואציה זו, כך שלא היה ניתן להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדדים שליליים כלל).

מכל מקום, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי העמדה שהובעה בפסקי-הדין בעניין גרסטר ובעניין טכנו טופ, שלפיה חוק הריבית חל גם על הצמדה לירידת המדד – נכונה היא. בעניין גרסטר פסק, כזכור, בית-המשפט כך:

"43. אני סבורה כי אין לקבל את פרשנות המשיבה למילה 'תוספת' שבסעיף 4 בחוק הריבית. נראה שהמילה 'תוספת' בסעיף 4(א) היא אותה 'תוספת' שהייתה חלק מההגדרה של 'הפרשי הצמדה' לפני תיקון 2, וכי החוק משנת 1984 נקט באופן אחיד וקוהרנטי בלשון זו. נראה לי כי עם שינוי ההגדרה בתיקון מס' 2 חלה השמטה מקרית בכך שסעיף זה לא תוקן בהתאמה, לפי רוח דברי ההסבר, ונוותרו בו המילה שהייתה בהגדרה הקודמת. אני סבורה כי את סעיף 4(א) יש לקרוא בהתאמה לשינוי שחלק בתיקון מס' 2 באופן שכל תשלום לפי הסדר תשלומים ישולם בהתאמה לשיעור שינוי המדד ללא מגבלה.

44. אפילו לא חלה השמטה מקרית של המחוקק, אני סבורה כי הביטוי 'בתוספת הפרשי הצמדה' יכול להתפרש כתוספת הפרשי הצמדה חיוביים או שליליים. תוספת שלילית (כמו מספר שלילי) מביאה לתוספת במינוס, קרי להפחתה. יתכן כי דווקא העובדה שהמחוקק סבר כי תוספת יכולה להיות חיובית כמו גם שלילית גרמה לאי שינוי המונח בסעיף 4(א)."

היועץ המשפטי לממשלה יוסיף, כי לשיטתו, כפי שציין בסעיף 15 לעיל, לאור התיקון להגדרת "הפרשי הצמדה" בסעיף 1 בחוק הריבית "יש לקרוא את הוראתו של סעיף 4(א) בחוק הריבית, שלפיה כל תשלום לפי הסדר תשלומים 'ישולם בתוספת הפרשי הצמדה' כקובע כי כל תשלום ישולם בתוספת 'עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד' – הכול כאמור בהגדרתם של 'הפרשי הצמדה' בסעיף 1". משמעות הדבר שאין הכרח להתייחס לאמור בסעיף 4(א) בחוק הריבית בתור השמטה מקרית – אף שבהחלט יתכן שכך הדבר – שכן די בקריאתו של סעיף זה עם הגדרתם של "הפרשי הצמדה" בסעיף 1 כדי להביא למסקנה, כי הסעיף חל גם על ירידת המדד. מכל מקום, אף אם הייתה כאן השמטה מקרית, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי היה מקום לפרש את המילה "תוספת" ככוללת גם תוספת שלילית – קרי, ירידת מדד – כפי שפורשו הוראות חוק דומות בפסיקתם של בתי-המשפט, לרבות לעניין חוק הריבית עצמו (ראו, כאמור, סקירת הפסיקה בסעיפים 18-19 לעיל); וכפי שפורט בעמדותיו בעניין שיכמן ובעניין ברוך. זאת, במיוחד בהינתן שאילולא תפורש כך הוראתו של סעיף 4(א) בחוק הריבית – ירוקן מתוכן התיקון להגדרת "הפרשי הצמדה" – תוצאה בלתי-הגיונית לכל הדעות.

⁴ למען שלמות התמונה יצוין כי כפי שנאמר בעמדת היועץ בעניין שיכמן, בעבר רווחה תפיסה אחרת (ראו מכתבן של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (דאז) (כלכלי-פיסקאלי), דוידה לחמן-מסר ושל הממונה על חקיקת משנה, איילת גאדי אשר צורף כנספח א' לעמדה זו), אך כיום, כאמור, עמדתו של היועץ-המשפטי לממשלה היא שונה.

30. בענייננו מתעוררת כאמור שאלה נגזרת, הנוגעת לאופן השימוש בפועל במנגנון ההצמדה ולמגבלותיו, ככל שקיימות אלה: האם יש להתחשב בירידת מדד גם כאשר הוא יורד מתחת למדד הבסיס, כך שהסכום לתשלום נמוך יותר מקרן הארנונה? שאלה זו אינה ייחודית לארנונה. היא יכולה להתעורר גם בהסדרי תשלומים המבוצעים מול גופים אחרים, כגון רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, המרכז לגביית קנסות וכדומה; בהחזרי תשלומים ששולמו בִּיתָר לגופים אלה או לגופים אחרים; ולמעשה, לגבי הצמדתו של כל חיוב באשר הוא – אם המדד יורד מתחת למדד הבסיס. האם בכל המקרים הללו יש "להגביל" את השימוש במנגנון ההצמדה, כך שסכום החוב ה"מוצמד" לא יפחת מקרן החוב המקורית? וגם אם התשובה היא ככלל שלילית, האם יש לאמץ דין שונה לעניין ארנונה, בשים לב לחקיקת ההקפאה?

כאמור, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה – התשובה לשאלות אלה היא שלילית. להלן יפורטו הנימוקים התומכים לשיטת היועץ המשפטי לממשלה בעמדה זו.

(ג)1 פרשנות דיני המס

31. השאלה הניצבת לפנינו היא שאלה פרשנית בדיני הארנונה, שהם חלק מדיני המס (ראו, למשל: בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו (1) 805, 793 (1992); עניין קר פרי, פס' 6). כידוע, לדיני המס אין כללי פרשנות משלהם וחלים עליהם כללי הפרשנות הרגילים (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט (2) 70, 75 (1985) (להלן: "עניין קיבוץ חצור")). "גבול הפרשנות הוא גבול הלשון" (ע"א 1900/96 טלמצי' נ' האפוסטרופוס הכללי, פ"ד נג (2) 827, 817 (1999) (להלן: עניין טלמצי'); כדי שפרשנות תהא אפשרית, נחוץ עיגון לשוני – ולו מינימאלי, "נקודת אחיזה ארכימדית" – בלשון החוק (עניין קיבוץ חצור, בעמוד 74). ככל שישנן מספר אפשרויות פרשניות בעלות עיגון בלשון החוק, על הפרשן לבחור מביניהן את הפרשנות המגשימה באופן מיטבי את תכליתו (דנ"א 2308/15 פקיד שומה רחובות נ' דמארי, פסקה 20 בפסק-דינה של כב' הנשיאה מ' נאור (פורסם באר"ש, 12.8.2017) (להלן: "עניין דמארי")). ראו עוד: חן אבידוב "פרשנות חקיקת המס – בעקבות פסק-הדין בעניין קיבוץ חצור" משרד המשפטים, מיזם שורשים במשפט (10.3.2019).

נפתח, אפוא, בהיבט הלשוני.

(ג)2 לשון הוראתו של סעיף 4(א) בחוק הריבית

32. סעיף 4(א) בחוק הריבית מורה, כאמור, כי: "כל תשלום לפי הסדר [תשלומים של ארנונה] ישולם בתוספת הפרשי הצמדה"; כשראינו כי לנוכח הפרשנות המקובלת למונח "תוספת" ובשים לב להגדרתם של הפרשי הצמדה בסעיף 1 בחוק, חל סעיף זה גם על ירידת המדד – קרי "עדכון" כל תשלום ארנונה במסגרת הסדר תשלומים לפי תנודות המדד. כפי שציין בית-המשפט בעניין גרטנר, נקל להיווכח מקריאת הוראתו של סעיף 4(א), כי היא מנוסחת באופן מוחלט – בלשון ציווי – מבלי שקבועה בה כל מגבלה שהיא על ביצוע ההצמדה. על-פי פשט הדברים, נראה אפוא, כי האפשרות שלפיה לא מוטלות מגבלות על ביצוע ההצמדה תוך שיש לבצע הצמדה גם אם המדד יורד מתחת למדד הבסיס – היא האפשרות הטבעית העולה מלשון הסעיף והפרשנות המתבקשת להוראתו.

33. חרף האמור, בפסקי-הדין בעניין עזמי ובעניין גבאי הובעה עמדה שונה. בעניין עזמי סבר בית-המשפט המחוזי כי אף שבהוראתו של סעיף 4(א) בחוק הריבית לא קיימת כאמור כל מגבלה על ביצוע ההצמדה, מגבלה שכזו נלמדת מהוראותיהם של סעיפים 9(ב) ו-12(ג) בחוק ההסדרים, שנוסחם יובא מיד בסמוך. היועץ המשפטי לממשלה יזכיר כי בית-משפט נכבד זה דחה את הערעור שהוגש בעניין עזמי מבלי להתייחס להנמקה זו. בעניין

גבאי קבע בית-המשפט המחוזי, כי מבחינה לשונית פרשנות זו מתחייבת בשים לב לכך שסעיף 4(א) עוסק בהסדר תשלומים בלבד – ולפיכך הוא לא נועד להשליך על היקף החיוב בארנונה ואין ביכולתו להפחית מחיוב זה.

להלן תיבחנה עמדות אלה.

(ג)3) האם בהוראות אחרות של הדין קיימת מגבלה על אופן ביצוע ההצמדה למדד בהתאם לחוק הריבית?

34. כאמור, בחוק ההסדרים עוגנו באופן קבוע דיני ההקפאה. במסגרת זו נקבעו מספר עיקרים. ראשית, נקבע העיקרון שלפיו כל רשות מקומית תטיל ארנונה שנתית בגין כל מטר רבוע של נכס (סעיף 8); שנית, נקבע כי תעריפי הארנונה בגין כל מטר רבוע של נכס יוקפאו בהתאם לקבוע בצווי הארנונה של כל רשות מקומית [כשכל שינוי מצריך את אישורם של שר הפנים ושל שר האוצר] ויוכפפו לתעריפים מזעריים ולתעריפים מרביים (סעיף 9(ב)) אשר נקבעו במסגרת תקנות ההסדרים; שלישית, נקבע כי הרשויות המקומיות אינן רשאיות להפחית תשלומי ארנונה כללית או לתת הנחות בגינם, אלא בהתאם לכללים שנקבעו בעניין (סעיף 12(ג)). יוער כי עקרון זה, האחרון, תואם את האמור בסעיף 1 בחוק-יסוד: משק המדינה והוא קיים גם בחוקי מס אחרים (ראו, למשל: סעיף 245 בפקודת מס הכנסה וסעיף 37 בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 (להלן: "חוק מס ערך מוסף")).

דומה כי אין חולק על כך שאִלֵּה הכללים להטלת ארנונה; ובמובן זה, יש טעם בהבחנה שערך בית-המשפט המחוזי בעניין גבאי, בין החיוב בארנונה – המבוצע מכוח חוק ההסדרים, תקנות ההסדרים וצווי הארנונה של הרשויות המקומיות – לבין אופן תשלומם של חובות ארנונה וגבייתם, המוסדר בחוק הריבית. עם זאת – בשונה מהעמדה שהביע בית-המשפט באותו מקרה – היועץ למשפטי לממשלה אינו סבור, כי העובדה שחוק הריבית וסעיף 4(א) בו בפרט עוסקים בהסדר תשלומים של חוב הארנונה מחייבת את המסקנה שאליה הגיע בית-המשפט המחוזי באותו מקרה, ש"הסדר כזה לא נועד לשנות את סכום חוב הארנונה השנתי הנקבע בתחילת כל שנה בצו המסים, וכפועל יוצא מכך הוא כפוף לכך שסכום הארנונה השנתי המשתלם על פי הסדר התשלומים לא יפחת בשום מקרה מן הסכום השנתי הקבוע בצו הארנונה" (שם).

כפי שיפורט להלן, הצמדת חיובים לתנודות במדד – חיוביות או שליליות – אינה משנה את סכומו המקורי של החיוב כפי שהוטל על-פי צו הארנונה. בהתאם, בענייננו ההצמדה אינה משנה את סכום הארנונה השנתית שמוטל על הנישום. סכום זה נקבע במועד הטלת הארנונה – כפי שזה נקבע על-ידי הרשות המקומית – ונותר עומד על-כנו. לעומת זאת, הסכום לתשלום בפועל עשוי להשתנות בהתאם לתנודות למדד – ותוצאה זו מתחייבת לאור עקרונותיהם הכללים של דיני ההצמדה, שעליהם עמד היועץ המשפטי לממשלה לעיל ואשר יוסברו עוד להלן – והיא אינה ייחודית לארנונה.

ג)3(א) מועד החיוב בארנונה, המועד לתשלום ארנונה ומה שביניהם: על ההבחנה בין קביעת חבות המס לבין גבייתו

35. כאמור, מנגנון ההצמדה מופעל לאחר התגבשותו של החיוב הכספי ומטרתו לשקף את ערכו הנוכחי של החוב באמצעות שערוכו בהתאם לעליית המדד או לירידתו. נקל להיווכח, כי לפנינו שני שלבים נפרדים, המתרחשים בשני מועדים נפרדים. השלב הראשון הוא שלב התגבשות החיוב הכספי (שיכול לגבוע ממקורות שונים – ובענייננו, מדיני הארנונה). בארנונה ובדיני המס בכלל מכונה שלב זה "שלב השומה" (ראו, למשל: ע"מ 7749/09 אררט חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 34 (פורסם באר"ש, 30.11.2011); עניין קר פרי, פסקה 10). המועד שבו מתגבש החיוב הכספי מכונה מועד החיוב – ובענייננו, משמדובר בחיוב במס, זה הוא מועד אירוע המס (הנריק רוסטוביץ, משה וקנין, נורית לב ורונית כהן כספי ארנונה עירונית כרך א' 396 (2001) (להלן: "רוסטוביץ א'")) – שבו מתגבש כאמור סכומו (ראו, למשל: ע"מ נ' (מינהליים חי'))

221/02 שילוח חב' לביטוח בע"מ נ' מנהלת הארנונה בעיריית חיפה, פסקה ג(3) (פורסם בנבו, 29.12.2003) (להלן: "עניין שילוח"); שיעור הקרן המחויבת מוטל כאמור כבר בתחילת השנה ועבור כל השנה". בארנונה מדובר, כאמור, במועד הטלת הארנונה על-פי צו הארנונה. השלב השני הוא שלב גבייתו של החיוב הכספי. במרבית המקרים הוא יהיה במועד מאוחר למועד החיוב – ולפיכך יידרש שערוכו. שערוך זה יכול להידרש להתבצע במועד ביצוע התשלום בפועל (כדי לדעת מה הסכום שעל החייב לשלם); במועד הגשת תביעה לאכיפת תשלומיו של החיוב (כדי לדעת מה סכום התביעה, נתון שיכול להשפיע גם על הסמכות העניינית לדון בתביעה); או במועדים אחרים. להבחנה בין מועד החיוב בארנונה (קרי, מועד הטלתה) לבין מועד התשלום שבו מבוצעת ההצמדה למדד, ראו, למשל: בג"ץ 713/85 יעד רהיטים בע"מ נ' עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 27.5.1986) (להלן: עניין יעד רהיטים); עניין שילוח, פסקה ג(3); עת"מ (מינהליים יים) 8599/08 יעד שיאן נדל"ן נ' עיריית ירושלים פסקה 13 (פורסם בנבו, 21.2.2013). יובהר, כי השערוך לאור פירעון החיוב הכספי בתשלומים, כפי שמתבצע בענייננו במסגרת הסדר התשלומים – אינו משנה מן ההבחנה האמורה. גם בהסדר תשלומים – שכונה בפסיקה "עסקת אשראי" (ראו, למשל, עניין יעד רהיטים)⁵ – מטרתו של השערוך היא זהה: העמדת החיוב הכספי בעת התשלום על ערכו במועד המקורי.

36. להבחנה האמורה יש משמעות רבה לענייננו – וזאת בשני היבטים.

ראשית, השלב שבו מתגבש החיוב הכספי ונקבע סכומו הוא השלב הראשון – בענייננו, שלב השומה. בשלב זה מתגבש החיוב הכספי במלואו ומתקבע סכומו בהתאם להוראות הדין – ובענייננו, לפי צו הארנונה. ככל שלא מגיש החייב במס השגה וערר או ערעור על סכום זה, הוא יהפוך לחלוט ויעמוד על-כנו (ראו, למשל: רוטטוביץ ב', בעמודים 1322-1323; בג"ץ 5705/90 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קריית אתא, פסקה 12 (פורסם בנבו, 16.5.1995); ע"א 823/08 חזן נ' רשות המסים - פקיד שומה נתניה, פסקה 10 (פורסם באר"ש, 4.1.2009)). משהתגבש החיוב במס והפך לחלוט, אין להרהר עוד אחריו וכל שנותר עוד הוא גבייתו. זה הוא, כאמור, השלב השני – שבו עוסק הערעור דנן. בכל הליך גבייה, לחיוב הכספי עשויים להתווסף סכומים נוספים – למשל, הפרשי הצמדה, ריבית, קנסות ועוד – אך אלה אינם משפיעים על גובהו של החיוב הכספי, שנותר כאמור על-כנו. מסקנה זו אינה משתנה גם מקום שבו מדובר בתוספת של הפרשי הצמדה שליליים, כמו בענייננו. תוספת זו אינה משפיעה על החיוב הכספי, אלא על הסכום לתשלום בפועל – שהוא החיוב הכספי בתוספת (או הפחתת) הסכומים המתווספים לו על-פי דין. בדיוק כפי ש-120 ש"ח היום הם אותם 100 ש"ח בערכם לפני שנה אם עליית המדד היא 20%, כך גם אם המדד ירד ב-10% לאחר שנה – אזי 90 ש"ח היום הם אותם 100 ש"ח בערכם כיום. נקל להיווכח, כי אין פגיעה בקרן החוב הריאלית, הנותרת באותו הערך. כפועל יוצא, אין מניעה – וכך, למעשה, אף מתחייב – שהסכום לתשלום בפועל יפחת מהחיוב הכספי עקב תוספות שליליות אלה. כך אף נקבע, כאמור, בעניין טבע לגבי החזרי מס שמשיבה רשות המסים לנישומים.

שנית – ובמידה רבה כפועל יוצא מההיבט הראשון – בכל אחד מהשלבים הללו, שמתרחשים כאמור במועדים שונים, מבוצע חישוב שונה: במועד החיוב שבו נקבע החיוב הכספי מחושבת קרן החיוב הכספי בהתאם לכללים הרלוונטיים לעניין זה; ואילו במועד שבו מבוצע השערוך משוערכת קרן החיוב שחושבה במועד החיוב לערכה במועד זה, בהתאם לעליית המדד או לירידתו; דהיינו, מתווספים לה הפרשי הצמדה – חיוביים או שליליים

⁵ יצוין, כי סיווג זה אינו מובן מאליו, ככל שמדובר בארנונה. ה"מחיר" בעסקת אשראי – שבמסגרתה מעמיד נותן האשראי "אשראי" למקבל האשראי – הוא ריבית. דא עקא, בהתאם לחוק הריבית הסדר תשלומים בארנונה אינו נושא ריבית, אלא אף הפרשי הצמדה. מטרת הצמדתו של חיוב כספי למדד, כאמור, היא שמירה על ערכו הכלכלי בהתאם לערכו המקורי. משההצמדה אינה יכולה להיחשב "מחיר" בענייננו, קשה לסווג אפוא את הסדר התשלומים כעסקת אשראי. נראה כי כשמו כן הוא, מדובר בהסדר תשלומים שבמסגרתו מאפשרת הרשות המקומית לחייב בארנונה לפרוע את חיובו בתשלומים. מכל מקום, היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי לסיווג הסדר התשלומים כעסקת אשראי או באופן אחר אין השלכה על ענייננו, כך שניתן להשאיר שאלה זו בצריך עיון.

(ולעיתים, כאמור, גם ריבית וקנסות). היועץ המשפטי לממשלה ידגים באמצעות החיוב בארנונה הנדון בענייננו: בהתאם לדיני הארנונה, כל נכס מחויב בארנונה פעם אחת בשנה. כל רשות מקומית קובעת בצווי הארנונה שלה את מועד החיוב בארנונה. בצו הארנונה של המעוררת נקבע, כי מועד החיוב בארנונה לשנת 2016 הוא 1.1.2016 (ראו סעיף 4.1 בפרק ג'). במועד זה יש לחשב את קרן הארנונה בגין השנה הרלוונטית בהתאם לכללים הקבועים בחקיקת ההקפאה ובצו הארנונה: הכפלת תעריף הארנונה למ"ר בגין סוג הנכס שבו עסקינן במספר המטרים הרבועים של הנכס הספציפי. אם נשתמש בדוגמה של המשיבה, הרי שהתעריף הרלוונטי למ"ר בעניין דירת המגורים שלה הוא 54.83 ש"ח ואילו שטחה של הדירה הוא 129 מ"ר, כך שסכום הארנונה השנתית שעליה לשלם הוא 7,073.4 ש"ח. תעריף זה למ"ר גבוה מהתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים ונמוך מהתעריף המרבי הקבוע בהם – הרי שחיובה של המשיבה בארנונה עומד במועד הטלת הארנונה בדיני ההקפאה; וכאמור, במועד זה הסכום דנן נגבה בהתאם לתעריף הקבוע בצו הארנונה – ועיון בבקשת רשות הערעור מעלה שהמעוררת אינה טוענת אחרת. העמידה בהוראות הדין נותרת על-כנה, כאמור, אף אם בשלב גביית הארנונה מתווספים לחיוב בארנונה – או מופחתים ממנו – סכומים שיש להוסיפם או להפחיתם לפי הדין, כמו הפרשי ההצמדה בענייננו.

37. לעמדה זו יש תימוכין בפסיקה שהתייחסה להיקפה של חקיקת ההקפאה. כבר בע"א 271/87 עיריית לוד נ' טלרד תעשיות טלקומוניקציה ואלקטרוניקה בע"מ, פ"ד מב(1) 123, 119 (1988) נפסק, כי חקיקת ההקפאה מתייחסת "לשיעורי הארנונה הקבועים בצו ולא לשיעורים המשתלמים הלכה למעשה לאור הפחתה או ויתור". משמעותה של הלכה זו – שעליה חזר בית-משפט נכבד זה באופן עקבי (ראו, למשל: ע"מ 10977/03 דור אנרגיה 1998 בע"מ נ' עיריית בני ברק, פסקה ג(3) (פורסם באר"ש, 30.8.2006); עניין קר פרי, פסקה 19 וההפניות שם) – היא, בין היתר, כי העמידה בחקיקת ההקפאה נבחנת באופן כללי, באמצעות השוואה בין שיעורי הארנונה הקבועים בחקיקה זו (כיום בחוק ההסדרים) לבין השיעורים הקבועים בצו הארנונה. משקיימת התאמה בין שיעורים אלה – הרי שמתקיימים תנאיה של חקיקת ההקפאה; זאת במנותק מהשאלה מה נגבה בפועל. הלכה זו יפה בשינויים המחייבים גם לעמידה בהוראות צו הארנונה: אם במועד החיוב במס נקבע סכום הארנונה לתשלום בהתאם לתעריפים הקבועים בצו הארנונה, הרי שבכך פעלה הרשות המקומית כנדרש ממנה; ואין ב"שיעורים המשתלמים הלכה למעשה לאור הפחתה או ויתור" – ואנו נוסיף, לרבות עקב הצמדה למדד כמתחייב לפי הוראותיו של חוק הריבית – כדי לשנות ממסקנה זו. ממילא, משמעות הדבר שהצמדת החיוב בארנונה למדד שלילי, לרבות כאשר המדד יורד מתחת למדד הבסיס – תואמת את תכליותיה של חקיקת ההקפאה.

(ג)(3)(ב) לשון החוק

38. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, עמדה זו – המשקפת את ההבחנה המקובלת בין קביעת החיוב במס לבין גבייתו – מתחייבת בענייננו גם לנוכח הוראותיו הרלוונטיות של הדין. כאמור, בסעיף 9(ב) בחוק ההסדרים נקבעו מגבלות לעניין הטלת הארנונה ("סכום הארנונה הכללית בשל מטר רבוע שתטיל המועצה"). וכך, בצו הארנונה של המעוררת נקבע, כי הארנונה תוטל ביום 1.1.2016 (סעיף 4.1). לצד זאת, נאמר באופן מפורש בצו הארנונה כי ניתן לשלם ארנונה במסגרת הסדר תשלומים "בתנאי שכל תשלום... יישא... הפרשי הצמדה, כמשמעות" בחוק הריבית (סעיף 4.2). בחוק הריבית נקבע, כאמור, כי תשלומי הארנונה מוצמדים לעלייה למדד או לירידתו – קרי, גם כאשר הפרשי ההצמדה הם שליליים. לא נאמר בצו הארנונה – וכך גם לא בחוק הריבית – כי על ביצוע הצמדה שלילית מוטלת מגבלה כל שהיא, כגון שהיא לא תבוצע מקום שמדובר בירידת מדד מתחת למדד הבסיס. להעדרה של מגבלה כל שהיא בלשונו של חוק הריבית לאופן ביצוע ההצמדה למדדים שליליים יש משמעות רבה לנוכח ההיסטוריה החקיקתית של חוק זה, שנסקרה בתחילת הדברים.

תיקון מספר 2 לחוק הריבית נעשה בשנת 2000 – קרי כ-15 שנים לאחר שהוצגו דיני ההקפאה בשיטתנו וכ-8 שנים לאחר עיגונם באופן קבוע במסגרת חוק ההסדרים. חזקה אפוא על המחוקק שאילו היה מבקש לסייג את העיקרון הכללי שעיקר במסגרתו של תיקון זה בחוק הריבית, של הצמדה למדדים שליליים – ולהגבילו כך שלא יחול מקום שההצמדה היא מתחת למדד הבסיס, באופן המביא לכך שסכום הארנונה לתשלום יהיה נמוך מקרן הארנונה – הוא היה אומר דברו במפורש. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הוספה שיפוטית של תנאי נוסף או של מגבלה נוספת לחוק הריבית, שבהם המחוקק באופן מפורש לא בחר – מעוררת קושי-של-מש ואינה אפשרית במסגרת פרשנותו של החוק. כידוע, תפקידו של הפרשן הוא לפרש את החוק ולא לשנותו באופן שיפוטי. "השאלה אינה מהי האלטרנטיבה שהיה ראוי לבחור בה" (ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, 313 (2008)); "וגם אם ניתן לבקר את האלטרנטיבה שנבחרה... אין מקום שבית-המשפט יוסיף לחוק באופן שיפוטי אלטרנטיבות נוספות שבהן המחוקק לא בחר" (עניין דמארי, פסקה 28). היועץ המשפטי סבור, שאין מקום לקביעה שלפיה העיקרון שביקש המחוקק להוסיף בתיקון זה – הצמדה גם למדדים שליליים בהתאם למקובל בשיטת המשפט הישראלית – יוגבל באופן שיפוטי.

39. בעניין עזמי – שבו אומצה כאמור עמדה שונה – השעין בית-המשפט המחוזי את עמדתו האמורה, בין היתר, על הוראתו של סעיף 12(ג) בחוק ההסדרים, שכותרתו "הנחות בארנונה" ואשר מורה, כי: "מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק בנכס התנאים שנקבעו בתקנות לפי סעיף זה, ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו". לפי דרך הילוכו של בית-המשפט באותו מקרה – הפחתת סכום הארנונה לתשלום עקב ירידת המדד היא "הפחתה" שאסור לרשות מקומית לעשותה לפי סעיף 12(ג) הנ"ל.

דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שונה. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 12(ג) אינו מונע התחשבות בהצמדה שלילית כמתחייב מהוראות חוק הריבית.

סעיף 12(ג) בחוק ההסדרים הוא חלק משורה ארוכה של הוראות חוק שביקשו למנוע מרשויות מס ליתן הנחות ממס או פטורים ממס שלא בהתאם להוראות הדין. הוראות כאלה קבועות, למשל, גם בסעיף 1 בחוק-יסוד: משק המדינה, בסעיף 245(א) בפקודת מס הכנסה ובסעיף 37 בחוק מס ערך מוסף. סעיפים אלה באו לעולם על רקע תופעה שנסתמנה בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, כשעובדי רשויות המס היו נותנים לא אחת הנחות לפנים משורת הדין בתשלום המסים – אף אם הדבר מנוגד להוראות הדין (ראו: ע"א 4157/13 דמארי נ' פקיד שומה רחובות, פסקה ק"ז וההפניות שם (פורדם באר"ש, 3.2.2015); רוטטוביץ א', בעמודים 439-440). עם זאת, הצמדה למדד – לרבות למדד שלילי – אינה הנחה ממס ואינה הפחתת תשלום מס בניגוד לדין: היא מבוצעת, כפי שראינו, כמתחייב מהוראות הדין עצמן. וכך, למשל, בעניין טבע נקבע, כי רשות המסים רשאית ואף מחויבת להצמיד החזרי מס למדדים שליליים; ובדומה, בעניין מור הודיעה רשות המסים הודעת חדילה שבמסגרתה התחייבה להצמיד חובות מס למדדים שליליים. זאת אף שהדבר עשוי להביא לביצוע החזר מס בסכומים נמוכים יותר מאשר אלה שנקבעו בחקיקה; וחרף קיומו של סעיף 245(א) בפקודת מס הכנסה – האוסר כאמור, בדומה לסעיף 12(ג) בחוק ההסדרים, מתן הנחות שאינן קבועות בדין ("לא יותרו ניכויים או קיזוזים, ולא יינתנו פטורים, הנחות ממס או הקלות אחרות, אלא אם נקבעו במפורש בחוק או מכוח סמכות מוגדרת בחוק"). בנסיבות אלה, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי סעיף 12(ג) אינו מונע התחשבות בהצמדה שלילית כמתחייב מהוראות חוק הריבית.

(ג)(3)(ג) תכלית החוק

40. הדברים מקבלים משנה-תוקף בהינתן תכליתו המובהקת של תיקון מספר 2 לחוק הריבית. בפתח הדברים יציין היועץ המשפטי לממשלה כי המעוררת לא התייחסה בבקשת רשות הערעור לתכלית ההצמדה למדד –

ולמדד שלילי באופן ספציפי – אלא ביקשה להסתמך על תכליתן של הוראות אחרות בחוק הריבית, הנוגעות להשתתפות של ריבית פיגורים על חובות שאינם משולמים במועד. כפי שציינה המשיבה בצדק בתגובתה, הוראות אלה ותכליתן אינן נוגעות לענייננו – ויש להתמקד בתכלית הספציפית של ההוראות שבהן עסקינן.

41. כאמור, חוק הריבית נחקק בשנת 1980, בעידן שבו אינפלציה גבוהה הביאה לפיחות בערכו של הכסף, אשר תמרץ את מחזיקי הנכסים לא לשלם במועד את חובם לרשות המקומית. אי-תשלום החובות הביא לקשיים ניכרים במערכת הכספית של הרשויות המקומיות. תכלית חקיקתו של חוק הריבית, בנוסחו המקורי, הייתה ליתן כלי בידי רשויות המקומיות לגביית החובות באופן הוגן, תוך שמירה על ערך הכסף בעת שבה רשויות מקומיות הפסידו כספים רבים כתוצאה מאי-הסדרת תשלום חוב שלא היה צמוד למדד המחירים לצרכן (ראו, למשל: קדש, בעמוד 362). תכלית נוספת של חוק הריבית הייתה לעודד את תושבי הרשויות המקומיות לפרוע את חובות הארנונה במועדי התשלום שנקבעו להם, תוך החלת עקרונות מקובלים שעל-פיהם במקרה של פיגור בפירעון חוב – יתווספו עליו הפרשי הצמדה וריבית פיגורים (עקרון זה קבוע, למשל, גם בסעיפים 187 ו-190 בפקודת מס הכנסה). בהצעת חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התשל"ט-1979 – אשר בעקבותיה נחקק חוק הריבית – נאמרו בהקשר לשתי התכליות הללו הדברים הבאים:

"החוק המוצע נועד, מצד אחד, ליצור תמריץ לסילוק החובות לרשויות המקומיות במועד, ומצד אחר, במקרה של אי תשלום חובות במועד, מספק החוק אמצעי לפיצוי הרשויות המקומיות על הנזקים הנגרמים להן בשל כך. באותה מתכונת מוצע כי רשות מקומית שמשום מה גבתה תשלום יתר תחזיר אף היא את תשלום היתר בתוספת ריבית או ריבית והפרשי הצמדה".

הנה-כי-כן, התכלית המקורית של חוק הריבית עסקה בעיקר בצד של הזכאי – הרשות המקומית – תוך קביעת כללים להשתתפות חיובי ריבית והפרשי הצמדה על החייבים.

42. תכלית זו השתנתה קמעה עם תיקון מספר 2 של חוק הריבית, אשר התמקד כאמור בצד החייבים. תיקון זה ביקש להבטיח, כי תשלומי ארנונה בהסדרי תשלומים (ולמעשה, גם חובות ארנונה המשתלמים בפיגור) יעודכנו בהתאם לכל שינוי במדד – ולא רק בעת שינוי חיובי של המדד. על תכלית התיקון ניתן ללמוד מדברי ההסבר שנכללו בהצעת חוק ההסדרים, שבהם צוין:

"מוצע לתקן את שיטת ההצמדה ביחס לתשלומי חובה לרשות המקומית, באופן שיובהר כי החיוב ישתנה בהתאם לכל שינוי במדד, ולא רק במקרה של עליית המדד... תיקונים אלה יביאו להתאמת שיטת ההצמדה והריביות בשל חובות לרשויות המקומיות, לתנאי ההצמדה והריבית במשק בכלל".

תכלית החוק הייתה אפוא כפולה: ראשית, להביא לכך שהצמדה למדד תתחשב גם במדדים שליליים – תכלית התואמת, כפי שיפורט להלן, את המהות הכלכלית של מנגנון ההצמדה; שנית, להתאים את חוק הריבית לכללים המקובלים להצמדת חיובים. כפי שציין היועץ המשפטי לממשלה בסעיף 15 לעיל, "המחוקק סבר כי ככלל הצמדה נעשית גם למדד שלילי, כי הוראות חוק הריבית כפי שהיו עד למועד זה לא תאמו כלל זה וכי יש צורך בתיקון זה לשם התאמת שיטת ההצמדה לכללים המקובלים".

היועץ המשפטי לממשלה ירחיב עתה על שתי תכליות אלה.

43. התחשבות במדדים שליליים: תכלית זו תואמת, כאמור, את המהות הכלכלית של מנגנון ההצמדה. מבחינה כלכלית, נעשה שימוש במנגנון ההצמדה לאחר התגבשות החיוב הכספי לשם שיקוף ערכו הנוכחי. ערכו הנוכחי של החיוב הכספי יכול להיות גבוה מערכו המקורי או נמוך ממנו, בתלות בתנודות שאירעו במדד שאליו החיוב צמוד. אי-הצמדתו של החיוב למדדים שליליים יוצרת עיוות, באשר היא מאפשרת לגבות מהחייב סכום העולה על ערכו המקורי של החיוב. ברי, אפוא, כי ביצוע השערוך אינו אמור לפגוע בעמידתה של הרשות

המקומית בכללים שנקבעו בצו הארנונה שלה ובחקיקת ההקפאה; הוא נועד להלוו את מביטי שהרשות המקומית תקבל לידה במועד נתון סכום התואם בדיוק את הסכומים שעליה לגבות בהתאם לצו הארנונה ולחקיקת ההקפאה, בהתאם לערכם העדכני במועד התשלום.

נקל להיווכח, כי הצמדת תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים לירידת המדד גם מקום שבו המדד יורד מתחת למדד הבסיס תואמת את התכלית האמורה, בהביאה לכך שהחייב ישלם את ערכו העדכני של חיובו הכספי – מבלי שהרשות המקומית תקבל סכום שערכו הכלכלי גבוה יותר.

ניתן להדגים זאת באמצעות דוגמה מספרית פשוטה: נניח כי רשות מקומית מסוימת אמורה לגבות מפלוגי ארנונה שנתית בסך של 600 ש"ח. בנסיבות אלה, במסגרת הסדר תשלומים דו-חודשי יעמוד כל תשלום על 100 ש"ח. עתה נניח, כי גם מאלמוני אמורה אותה רשות מקומית לגבות סך של 600 ש"ח, אך אלמוני מחליט לשלם את הארנונה השנתית בתשלום אחד בתחילת השנה (במועד הטלת הארנונה). עוד נניח, כי במהלך חודש ינואר המדד ירד ב-2%; וכי בִּתְּרֵי החודשים – לא חל כל שינוי במדד. אלמוני שילם כאמור בתחילת השנה 600 ש"ח ושינוי המדד אינו משפיע על התשלום. עתה נחזור לפלוגי. אם נצמיד את תשלומי הארנונה לירידת המדד, הוא ישלם במהלך השנה 6 תשלומים של 98 ש"ח ובסך הכול 588 ש"ח – כשמבחינת ערך הכסף, סכום זה שווה בדיוק למה ששילם אלמוני בתחילת השנה. לעומת זאת, אם סכום הארנונה לא יוצמד למדד שלילי, הרי שפלוגי יידרש לשלם 600 ש"ח אף שעקב ירידת המדד ועליית ערך הכסף, סכום זה יהיה שקול לתשלום של 612 ש"ח בתחילת השנה. נקל להיווכח שהצמדה למדד שלילי גם אם הוא ירד מתחת למדד הבסיס היא הכרחית, כדי להבטיח שמבחינת רמת המחירים וערך הכסף, ישלמו כל מחזיקי הנכסים בתחומה של רשות מקומית נתונה סכומי ארנונה בעלי שקילות כלכלית מלאה.

44. התאמת כללי הצמדת הארנונה לכללים המקובלים להצמדת חיובים: תכלית זו משקפת כאמור את תפיסתו של המחוקק כי הכללים שהיו מקובלים להצמדת תשלומי ארנונה במסגרת הסדרי תשלומים לא תאמו את המקובל בדיון. לתכלית זו יש משמעות רבה בענייננו, בהיותה משקפת עקרון מקובל בשיטתנו – עקרון ההרמוניה החקיקתית. לא זו בלבד שברגיל עדיפה כידוע פרשנות היוצרת הרמוניה חקיקתית עם חוקים אחרים ועם פרשנות שניתנה להוראות חוק דומות (ראו, למשל: ע"א 3178/12 שלמי נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה, פסקה 62 בפסקדינו של השופט י' דנציגר (פורסם באר"ש, 17.11.2014); ע"מ 8814/17 דן נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 31 (פורסם באר"ש, 26.5.2019); אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כ"ח 425, 435-436 (1997)), אלא שבענייננו זו הייתה המטרה המוצהרת של המחוקק: להביא לכך שהצמדתם של תשלומי ארנונה תתאם לאופן שבו מקובל לבצע הצמדה של חיובים אחרים.

קִרְתָּפֶּר זה בין תכלית החוק לבין עקרון ההרמוניה החקיקתית מסמן, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, את הנקודה הארכימדית של דיוננו. עקרון מקובל בשיטתנו הוא שככלל, הצמדה למדד מבוצעת הן למדדים חיוביים הן למדדים שליליים כאחד – זו הייתה העמדה שאומצה בפסיקה שנסקרה לעיל; וזו הייתה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין שיכמן. בהינתן שזה הוא העיקרון הכללי המקובל בשיטתנו, כל מגבלה עליו צריכה להיקבע בחקיקה באופן מפורש או למצער לשקף את הפרשנות התכליתית של הוראת החוק שבה עסקינו. וכך, כפי שנקבע בעניין טבע, בדיני המס מקובלת הצמדה למדד גם כאשר המדד יורד מתחת למדד הבסיס וגם כאשר עקב כך סכום המס לתשלום יורד מתחת לקרן חוב המס – וכך פועלת רשות המסים הן לגבי הצמדת חיובים הן לגבי הצמדת תשלומים במסגרת הסדרי תשלומים, כפי שעולה כאמור מעניין טבע ומהודעת החדילה שניתנה בעניין מור.⁶ בדומה, בכל המקרים האחרים שבהם הובא הדבר לפתחם של בתי-המשפט – לגבי אגרות רישוי, דמי

⁶ יצוין, כי בניגוד לתשלומי ארנונה הנושאים הפרשי הצמדה בלבד, תשלומי מסים לרשות המסים נושאים גם ריבית בשיעור של 4%.

ביטוח, סכומים המשולמים לרשות מקרקעי ישראל, אגרות נוטריונים ואגרות רואי חשבון – התייחסו הודעות החדילה לעדכון הסכומים בהתאם למדדים שליליים מבלי שצוינו מגבלות כל שהן לכך. למותר לציין, כי סכומן של אגרות שנתיות נקבע אחת לשנה ועדכון בהתאם למדד שלילי משמעותו בהכרח ירידה מתחת לקרן האגרה הקבועה בדין.

הדברים מקבלים משנה-תוקף, בשים לב לכך שכפי שהמערערת עצמה הציגה בבקשת רשות הערעור, כל מגבלה על הפחתתם של סכומים מסכום הבסיס או על התחשבות במדדים שליליים במקרים ספציפיים קבועה בדין במפורש. כך, בסעיף 5 בחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, שאליו הפנתה המערערת, קבע המחוקק במפורש כי בשום דרך שהיא אין להפחית משכר המינימום ("סכום שכר המינימום לא יפחת בשום מקרה, עקב עדכנו של חוק זה"; יושם-אל-לב כי סעיף זה אינו מתייחס להצמדה למדד באופן ספציפי אלא לעדכנו של חוק שכר מינימום, כפי שמתבצע מעת לעת, אם כי עדכון זה עשוי כמובן להתבצע בין היתר עקב שינויים במדד). בדומה, גופים פרטיים כדוגמת בנקים נוהגים לציין באופן מפורש בהסכמי הלוואות, כי הצמדה למדד תבוצע למדדים חיוביים בלבד ולא למדדים שליליים (מה שימנע מניה וביה ירידה מקרן הלוואה המקורית). מבלי להתייחס לשאלה הנכבדה אם תניה מסוג זה היא חוקית,⁷ ברי כי בהעדרה – גם לעמדת נותני הלוואות – היה להתחשב במסגרת הצמדת קרן הלוואות גם למדדים שליליים; ובהעדר התייחסות ספציפית לירידת מדד מתחת למדד הבסיס, גם במקרה שכזה היה לבצע הצמדה. הנה-כי-כן, תכליתו המוצהרת של תיקון מספר 2 לחוק הריבית הייתה ליצור תאימות בין הוראות ההצמדה בחוק הריבית, לבין הכללים המקובלים לבצע הצמדה בדין הכללי מתיישבת היטב עם העובדה שלא קיימת כל מגבלה בלשונו של חוק זה לביצוע ההצמדה. היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי אין אלא להסיק מכך שהדבר נעשה בכוונת מכוון – כדי להגשים את התכלית האמורה של התיקון לחוק.

45. זאת ועוד – אחרת. כפי שראינו בסקירת הפסיקה, הפרשנות המקובלת על רשויות מקומיות רבות היא כי הצמדה למדד שלילי יש לעשות גם כאשר המדד יורד מתחת למדד הבסיס. לפרקטיקה הנוהגת יש כידוע משקל לעניין קביעת הפרשנות הנכונה של הדין (ראו, למשל: ע"א 8932/02 פקיד שומה תל אביב-יפו 5 נ' טאומן, פ"ד נח(1) 625, 642 וההפניות שם (2003); ע"א 6159/05 פקיד שומה תל אביב 3 נ' לפיד, פסקה 13 (פורסם באר"ש, 31.12.2008); ע"א 8570/06 פקיד שומה תל אביב 5 נ' ב'ה, פסקה מ"ד (פורסם באר"ש, 12.3.2009); ע"מ 4562/15 עיריית תל אביב נ' א.ש. נכסים ובנין (1989) בע"מ, פסקה 20 (פורסם באר"ש, 31.1.2017)), כפי שהמערערת עצמה הכירה בכך (אך תוך ניסיון לטעון כי הפרקטיקה הנוהגת היא שונה). מכל מקום, העובדה שכך נוהגות מרבית הרשויות המקומיות – ושזו העמדה שאומצה במרבית פסקי-הדין – מחזקת את המסקנה שזו הפרשנות המתבקשת להוראות הדין.

(ג)3(ד) אי-עמידה בצו הארנונה ובחקיקת ההקפאה – האמנם?

46. הערעור דנן עוסק בשאלה אם יש להצמיד תשלום ספציפי של ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי, מקום שהמדד יורד מתחת למדד הבסיס, בטענה שעקב כך התשלום פוחת מהתעריפים הקבועים בצו הארנונה ויתכן אף שמאֵלה הקבועים בחקיקת ההקפאה. דא עקא, במועדו של תשלום ספציפי – רשות מקומית

בנסיבות אלה, רק כאשר המדד החודשי יורד ביותר מ-0.33% – היא הריבית החודשית שבה נושא הנישום במסגרת הסדר תשלומים – יפחת הסכום לתשלום מקרן החוב.

⁷ הסכם הלוואה בין בנק ללווה הוא כידוע חוזה אחיד. בהינתן שהעיקרון הכללי הוא הצמדה למדדים שליליים ולמדדים חיוביים כאחד ובשים לב לתכליתיה של ההצמדה – עשויה להיטען הטענה, כי תניה מסוג זה היא תניה מקפחת בחוזה אחיד. בהקשר זה יש להזכיר, כי כפי שציינה המשיבה בצדק בתשובתה לבקשת רשות הערעור, בסעיף 4(11) בחוק החוזים האחרים, התשמ"ג-1982 נקבעה חזקה שלפיה "תנאי הקובע הצמדה של מחיר או תשלום אחר, לפי החוזה, למדד כלשהו, כך שירידה של המדד או עלייה שלו לא תזכה את הלקוח" – הוא תנאי מקפח. מכל מקום, בהינתן ששאלה זו אינה מתעוררת בענייננו, ניתן להשאירה בצריך עיון.

כלל אינה יכולה לדעת אם אכן מבחינה עובדתית סיטואציה שכזו תתרחש; כשבפועל, באפשרותה לדעת זאת רק בתום השנה.

היועץ המשפטי לממשלה יסביר.

47. כפי ששינו, מועדי התשלום של הארנונה יהיו לרוב מאוחרים למועד הטלת הארנונה, בין אם הארנונה משולמת בתשלום אחד בין אם בהסדר תשלומים. לצורך הדגמת הנקודה, נבחן את האמור בצו הארנונה של המערכת. בסעיף 4.2 בצו – שתחולתו, כאמור, היא לשנת 2016 – נקבעו שלושה מועדי תשלום אפשריים:

(א) תשלום כל החיוב הכולל בארנונה לכל השנה מראש עד ליום 31.1.2016;

(ב) מועדי תשלום ל-1 בכל חודש אי-זוגי – בהסדר תשלומים דו-חודשי;

(ג) מועדי תשלום ב-1 בכל חודש – בהסדר תשלומים חודשי.

בהתאם להוראות חוק הריבית, יש לשערך כל תשלום ארנונה במסגרת הסדר תשלומים לפי השינוי במדד.⁸ האמור נקבע בענייננו במפורש גם בסעיף 4.2 בצו הארנונה של המערכת. שערך זה נעשה בהתאם לעליית המדד או לירידתו. בעקבות שערך של תשלום ספציפי במסגרת הסדר תשלומים, יתכן שהתשלום שישולם יהיה נמוך יותר מגובה התשלום שבו היה עליו לשאת בהתאם לחלקו היחסי של התשלום מתוך קרן חוב הארנונה (1/6 או 1/12, לפי העניין), זהה לו או גבוה ממנו. עם זאת, בשלב זה עדיין לא ניתן לדעת אם אכן מלוא סכום הארנונה לתשלום יהיה גבוה יותר מקרן הארנונה, זהה לו או נמוך ממנו. זאת, משום שהמענה לשאלה זו תלוי בתנודותיו של המדד לאורך כל התקופה הרלוונטית. תנודות אלה, כידוע, אינן בהכרח באותו הכיוון; כשלא אחת המדד עולה ויורד לסירוגין, מעת לעת. על השאלה אם אכן הארנונה המשולמת נמוכה בפועל מקרן הארנונה שנקבעה במועד החיוב ניתן יהיה להשיב, אפוא, רק במועד התשלום האחרון בהסדר התשלומים (1.11 או 1.12, לפי העניין – בהתאם לצו הארנונה של המערכת).

48. לכך יש משמעות רבה לשאלה המתעוררת בענייננו. התובענה הייצוגית שבה עסקין הוגשה, כאמור, באפריל 2016 והיא התייחסה להסדרי תשלומים לגבי תשלום הארנונה השנתית בשנת 2016. אף שבארבעת החודשים הראשונים של שנת 2016 נמנעה המערכת מלהצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדרי תשלומים למדדים שליליים שירדו מתחת למדד הבסיס, זאת נאמנה לטענתה שלא ניתן לרדת מתחת לקרן הארנונה – מתברר, כי במועד זה כלל לא היה באפשרותה לדעת אם זה הוא אכן המצב העובדתי; והתנהלותה הייתה מבוססת על תנודות המדד בחודשים ספציפיים, כשבחודשים הבאים תנודות המדד יכולות להיות שונות.⁹ הדבר מעיד, כי מבחינה מעשית, אימוץ הפרשנות שבה דוגלת המערכת, תוך הכרה במגבלה שבה היא מבקשת להכיר לביצוע ההצמדה במסגרת הסדרי תשלומים של ארנונה – קרי, להימנע מהצמדתו של תשלום נתון אם המדד באותו החודש ירד מתחת למדד הבסיס – הוא חסר כל תוחלת: אין כל הצדקה להימנע מהצמדת תשלום מסוים למדד שלילי בטענה כי בכך הוא ירד מתחת לקרן הארנונה, מקום שקרן הארנונה היא שנתית ולא ניתן במסגרת תשלום נתון לדעת אם מבחינה עובדתית אכן תהא ירידה כאמור – שאלה שהמענה לה תלוי כאמור בתנודות

⁸ במאמר מוסגר אפשר לתהות מדוע תשלום ארנונה בתשלום אחד המבוצע במועד מאוחר למועד החיוב אינו מוצמד למדד. באופן עקרוני, ככל שהתשלום מבוצע אחרי ה-15 בינואר – המועד שבו מפורסם המדד לחודש ינואר – שמירה על ערך הכסף מצדיקה על-פני-הדברים שערך כאמור. עם זאת, נכון להיום חוק הריבית אינו מחייב הצמדה בנסיבות אלה.

⁹ המערכת הציגה פתרון לכאורי לקושי זה: לטענתה, ככל שבחודשים הבאים המדד עולה, היא נוהגת לקזז מעליית המדד את ירידת המדד שאת ההצמדה אליה היא שללה בהתאם לעמדתה (ראו סעיפים 54-55 בבקשת רשות הערעור). למותר לציין כי לדרך זו של קיזוז אין כל בסיס חוקי – לא בחוק הריבית ולא בצו הארנונה של המערכת.

העתידיות של המדד ושניתן יהיה להשיב עליה רק בסוף השנה, במסגרת התשלום האחרון של הארנונה במסגרת הסדר התשלומים.

49. גם הטענה כי באופן תיאודטי עשויה הצמדה שלילית להביא לכך שייגבה תעריף הנמוך מהתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים היא טענה ספקולטיבית שלא הוכחה; ומכל מקום למצער בעניינה של המשיבה – סביר להניח, כי הדבר לעולם לא יקרה.

היועץ המשפטי לממשלה יסביר וידגים.

הערעור דגן עוסק, כאמור, בדירות מגורים. התעריף המזערי שנקבע לנכסים מסוג זה בתקנות ההסדרים הוא 33.44 ש"ח למ"ר, נכון לשנת 2016 שבה עסקינן. מהמשיבה נגבה כאמור תעריף של 54.83 ש"ח למ"ר – קרי, כ-64% מעל התעריף המזערי. במילים אחרות, כדי שבשל הצמדה שלילית יפחת התעריף שגבתה המערערת מהמשיבה מהתעריף המזערי צריך המדד לרדת בכ-64% – ירידה כה חדה שלמיטב ידיעתנו מעולם לא ארעה בשנה נתונה (היועץ המשפטי לממשלה יזכיר כי המדד יורד מעת לעת ולא בהכרח באופן קבוע; ומהודעות החיוב בארנונה שהוצאו למשיבה, לצורך הדוגמה, עולה, כי ירידות המדד היו בשברירי אחוז – לא יותר מ-0.5 אחוזים בחודש נתון; ובאחוזים בודדים לכל היותר בכל שנה). אמת, נכון הדבר כי בצו הארנונה של המערערת לשנת 2016 ישנם גם תעריפים לדירות מגורים הגבוהים מעט מהתעריף המזערי (ראו סעיפים 2.1 ו-2.2 בצו הארנונה, הכוללים שלושה סיווגים שבהם התעריף הוא 33.45 ש"ח למ"ר). אולם מעיון בצו הארנונה מדובר במיעוט מבין הנכסים,¹⁰ כשמכל מקום המערערת לא הראתה לגבי איזה שיעור מהנכסים אכן חלים תעריפים אלה, כך שירידת מדד הגבוהה מ-0.03% אכן הייתה מובילה לירידה מתחת לחקיקת ההקפאה.

בנסיבות אלה סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי הטענה שלפיה עשויה הצמדה שלילית להביא לכך שהמערערת תגבה תעריף הנמוך מהתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים היא טענה ספקולטיבית, שנטענה בעלמא.

50. מכל מקום, היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי אף כאשר הצמדה שלילית הייתה מפחיתה את תשלומי הארנונה שיישא בהם החייב במס בסופר-שליום אל מתחת לתעריף המזערי לארנונה הקבוע בתקנות ההסדרים – לא היה מעורר הדבר קושי. אמנם בסיפה של סעיף 9(ב) בחוק ההסדרים הוכפף סכום הארנונה השנתי לתעריפים מזעריים ולתעריפים מרביים, אולם האמור בסעיף זה מתייחס, על-פי לשונו, לסכום הארנונה השנתית שרשות מקומית יכולה להטיל על החייב – ולא לסכום הגבייה ממנו. הטלת הארנונה השנתית מתייחסת כאמור לשלב הראשון שעניינו שלב קביעת תעריף הארנונה למטר לשנה הקרובה. באשר לתעריף זה נקבע בסעיף 9(ב) כך: "סכום הארנונה הכללית בשל מטרו רבוע שתטיל מועצה על כל אחד מסוגי הנכסים, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בשנת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהי אם ניתנה, בתוספת שיעור העדכון, ובלבד שהסכום שיוטל כאמור לא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות לפי סעיף קטן (א) [...]". כפי שהראה היועץ המשפטי לממשלה בעמדה זו, די בכך בשלב של הטלת הארנונה בהתאם לצו הארנונה עומד סכום (תעריף) הארנונה השנתית בחקיקת ההקפאה – קרי, הוא אינו פוחת מהסכום המזערי שנקבע בתקנות – ואין בשינויים שחלים בסכום זה בשלב הגבייה של הארנונה, כגון בענייננו בשל תנודות שמתרחשות במדד באופן שמשליך על הסדר התשלומים, כדי לשנות ממסקנה זו. במילים אחרות:

¹⁰ תעריף זה ניתן לבנייני מגורים מסוג ג', המוגדרים בתור "א" יחידת דיור בנויה מחמר, או הממוקמת כולה או ברובה מתחת למפלס הקרקע. (ב) מגורן שנבנה ע"י משהב"ש. ג) יחידת דיור הבנויה מעץ ואשר נבנתה לפני שנת 1960" (סעיף 1.9.2) – קרי, לדירות פרטר, לקרוואנים שנבנו על-ידי משרד הבינוי והשיכון ומבני עץ ישנים; וכן לבנייני מגורים מסוג ב' הממוקמים באזור ב' בעיר [אזור הכולל שכונות ורחובות ספציפיים המפורטים בסעיף 1.10.2 בצו הארנונה]. בנייני מגורים מסוג ב' מוגדרים בסעיף 1.9.3 בתור יחידות דיור שבנייתן הושלמה עד שנת 1990 וכוללים יחידת שירותים אחת שבה בית-שימוש ואמבטיה, מגורונים (קרוואנים) שלא נבנו על-ידי משרד הבינוי והשיכון ובנייני מגורים המיועדים למגורי סטודנטים ומשמשים לכך בלבד.

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אין מניעה בדין לכך שעקב הצמדת תשלומי ארנונה המבוצעים במסגרת הסדר תשלומים יפחת סכום הארנונה אשר נגבה בפועל (להבדיל מאשר סכום הארנונה שהוטלה) מהסכום שהיה נדרש על-פי התעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים. רוצה לומר: נקודת-הזמן הרלוונטית לבחינת עמידתו של התעריף בסכום המזערי או המרבי בהתאם לסעיף 9(ב) היא בעת הטלתו (על-סמך הנתונים של שנה קודמת). ערך זה אחיד לכולם באותה נקודת-זמן. מכאן ואילך, כל עוד החייבים בארנונה משלמים את הערך הריאלי של הארנונה כפי שהוטלה בהתאם לדין – די בכך.

(ג)(3)(ה) הצמדה למדד, שיקולי שוויון והיגיון כלכלי

51. רבות מטענותיה של המערערת בערעור נוגעות, במידה רבה, לשיקולים מסדר שני אשר צריכים לשיטתה להשפיע על הפרשנות שיש לאמץ. כך, בין היתר, טענה המערערת כי אימוץ פרשנות שלפיה יש להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדרי תשלומים נעדר היגיון כלכלי שכן הוא ייצור תמריץ לא לשלם חובות במועד; והוא אף יפגע, כך לשיטתה, בשוויון בין הנישומים. היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי אין בטענות אלה כדי לשנות מן האמור עד כה.

52. ככל שנוגע הדבר לכך שהכרה בפרשנות זו תיצור תמריץ לא לשלם חובות במועד – הרי שמדובר בטענה ספקולטיבית, שנטענה בעלמא. בפועל, החייב בארנונה משלם את סכום הארנונה בערכו הריאלי – קרי בדיוק את אותו סכום שהוטל עליו, בערכו הכספי למועד התשלום בפועל – ולכן לא נראה כי הדבר ייצור תמריץ לאי-תשלום חובות במועד. זאת, במיוחד בשים לב לכך שחוק הריבית כולל הוראות רבות שכל-כולן נועדו להביא לתשלום במועד – ובראשן ההוראה שלפיה בגין תשלומי ארנונה במסגרת הסדרי תשלומים ישולמו הפרשי הצמדה בלבד, ללא ריבית. לעומת זאת, כל פיגור בתשלום חיובי ארנונה – לרבות אי-עמידה בתשלומים במסגרת הסדרי תשלומים – נושא לא רק הפרשי הצמדה אלא גם ריבית פיגורים בגובה של 0.5% בחודש. ולא למותר להזכיר, בהקשר זה, כי ההסתייגות היחידה שצירפה המערערת עצמה להודעת החדילה בבקשה הראשונה הייתה על כך שאי-תשלום שני תשלומים במסגרת הסדר תשלומי ארנונה מביא לביטולו של הסדר התשלומים ולהעמדתו של כל סכום הארנונה לפירעון מיידי – על הפרשי ההצמדה והריבית שהוא נושא בהתאם לחוק. בנסיבות אלה, ברי שלאופן ביצוע ההצמדה אין כל השלכה לעניין תשלום הארנונה במועד; כשלמעשה דווקא הוראות החוק האחרות הן אלה שנועדו להבטיח את תשלומם כאמור; ומכל מקום, אין הדבר מתמרץ אי-תשלום חובות במועד.

53. ככל שנוגע הדבר לטענה בדבר פגיעה בשוויון – הרי שכפי שראינו, היא אינה נכונה. לא זו בלבד שדווקא אי-הצמדה למדד שיורד מתחת למדד הבסיס היא הפוגעת בשוויון בהביאה לכך שהחייב בארנונה ישלם סכום הגבוה מאשר הערך הנוכחי של החיוב המקורי שלו בארנונה, אלא שהעלתה של טענה זו בענייננו נוגעת במידה לא מבוטלת של חוסר תום-לב. המערערת עצמה אינה טוענת שכאשר המדד עולה מעל המדד הבסיס – גם אם הדבר מעלה את תשלום הארנונה מעל לתעריף המרבי – היא מנועה מלגבות את הפרשי ההצמדה; ולמעשה כפי שהמשיבה עצמה טענה והמערערת לא הכחישה, כך היא אכן נוהגת לעשות בפועל. שמירה על שוויון מחייבת החלת עקרונות דומים על סיטואציות דומים. לא יתכן שהמערערת תבקש להחיל עקרונות חישוב מסוימים בעת ירידת המדד ועקרונות אחרים בעת עליית המדד, רק משום שבמקרה האחרון הדבר מוביל, מבחינתה, לגביית תשלומי ארנונה גבוהים יותר.

(ג)(3)(ו) דיני ההצמדה והדין הכללי

54. מעבר לכל האמור עד כה, יש לזכור כי דיני ההצמדה אינם עוף זר במשפט, אלא חלק ממנו. ראינו, כאמור, כי הבחינה אם חיוב בארנונה תואם את צו הארנונה ואת חקיקת ההקפאה מתבצעת בשלב התגבשות החיוב וכי

הצמדתו של החיוב למדד במועד מאוחר יותר אינה משנה תאימותו זו. למעשה, הסיטואציה שלפיה עמידה בכללים מסוימים נבחנת במועד נתון ואינה מושפעת משינויים עתידיים במועדים מאוחרים יותר – אינה ייחודית לעניין ביצוע הצמדה של חיובי ארנונה וניתן להיתקל גם בסיטואציות נוספות במסגרת הדין הכללי.

55. היועץ המשפטי לממשלה ידגים זאת באמצעות נושא הסמכות העניינית של ערכאות שיפוטיות. כידוע, סמכותו העניינית של בית-המשפט נקבעת במועד שבו מוגשת התביעה. ככל שמדובר בתובענות כספיות, קור הגבול הוא 2.5 מיליון ש"ח: תובענות עד לסכום זה מוגשות לבית-משפט השלום; ואילו תובענות בסכום גבוה יותר מוגשות לבית-המשפט המחוזי. סמכותו העניינית של בית-המשפט נקבעת, כידוע, במועד הגשת התביעה. מרגע שקנה בית-המשפט סמכות עניינית לדון בתביעה, הרי שסמכות זו תישאר על-כנה לכל אורך ההליך – ואין בשינויים שיחולו בסכום זה, למשל עקב הצמדתו למדד או עקב תוספות אחרות שעשויות להתווסף לו, כגון הוצאות או ריבית – כדי לשנות מכך. כפועל יוצא, בסעיפי החקיקה שבמסגרתם נתחמו גבולותיה של הסמכות העניינית בהתאם לשווי המחלוקת נקבע במפורש, כי בית-המשפט מוסמך לפסוק סעד כללי אף מעבר לסכום התקרה שנקבע בהם (ראו, למשל: סעיפים 37(ב), 51(א), 85(א) בחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984); וגם בבתי-משפט שלגביהם אין הוראות-דין כאמור – למשל, בית-המשפט לתביעות קטנות – נפסק, כי אין מניעה לפסוק הפרשי הצמדה, ריבית והוצאות מבלי שהדבר יפגע בסמכותו של בית-המשפט (ראו טל חבקין ויגאל נמרודי התביעה הקטנה 110-111 וההפניות שם (2017), המכנים זאת ה"פרקטיקה הנוהגת בעניין שאין מהרהרים אחריה").

56. לכך יש משמעות רבה. כפי שניתן להבין, העמידה בכללים הרלוונטיים – בין אם מדובר בחקיקת הארנונה, בין אם מדובר בכללי הסמכות העניינית של בית-המשפט, בין אם מדובר בכלל אחר הצריך לעניין – אמורה להיות עניין חד-משמעי. משנקבע כי הכללים נתקיימו ונתמלאו, אין כל מקום או הצדקה לבחון זאת מחדש במועדים מאוחרים יותר. אם לא תאמר כן, יוביל הדבר לכך שעמידה בכללים – ובענייננו, עמידה בחקיקת ההקפאה – תהא עניין פלואידי שעשוי להשתנות מעת לעת. הדברים אמורים במיוחד ביחס להצמדה למדד, בשים לב לכך שבכל חודש מתפרסם מדד חדש ומכאן שבכל חודש בחודשו עשויה להשתנות המסקנה אם החיוב בארנונה תואם את חקיקת ההקפאה, בהתאם לתנודות במדד; וזאת אף שיתכן שבסוף השנה יסתבר כי סכום הארנונה הכולל ששולם תואם את חקיקת ההקפאה – שאז לא-יעמידה ארעית בחודש כזה או אחר אין כל משמעות. זו היא תוצאה קשה אשר תוביל לכך שרשות מקומית אשר עמדה בחקיקת ההקפאה במועד החיוב בארנונה – עשויה לא לעמוד בו, כשאף יתכן שרק באופן ארעי, רק בשל שינויים בערך הכסף. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, מדובר בפרשנות בלתי-סבירה. סבירה יותר המסקנה שלפיה עמידה בחקיקת ההקפאה נבחנת פעם אחת בלבד, במועד החיוב במס (בענייננו, במועד הטלת הארנונה); ושאלין בהצמדה למדד – שלילי או חיובי – במועדי התשלום כדי לשנות מכך.

(ג)4 – חדילה מחדילה: בחירת המערערת להפסיק לפעול על-פי הודעת החדילה שלה בהליך קודם

57. בשולי הדברים, יבקש היועץ המשפטי לממשלה להתייחס לסיטואציה העובדתית אשר הביאה להליך מושא ענייננו. כאמור, בהליך קודם הודיעה המערערת על חדילה ובמסגרתה התחייבה להצמיד את כל תשלומי הארנונה למדדים שליליים – מבלי לסייג חדילה זו או התחייבותה באופן שבו היא מבקשת לסייג בענייננו (אף שבעניינים אחרים, מצאה המערערת לסייג את חדילתה במפורש). במסגרת ניהולו של ההליך לפני בית-משפט הסבירה המערערת מה הוביל ל"שינוי" במדיניותה. מפאת חשיבותם של הדברים – שצוטטו ברקע העובדתי – הם יובאו בשנית להלן:

"אכן... פעלה כפי שהודיעה במסגרת הודעת החדילה [בבקשה הראשונה] והורידה את תעריף הארנונה כל אימת שהמדד הקובע לעומת מדד הבסיס היה שלילי, וזאת אף אם התעריף ירד

מתחת לתעריף הבסיס של חודש ינואר... רק החל משנת 2016, סברה המערערת שאין מקום להורדת תעריף הארנונה מתחת לתעריף הארנונה של צו הארנונה באותה שנה, וזאת לאחר שנודע למערערת על פסיקתו של בית המשפט לעניינים מנהליים במחוז חיפה (כב' השופט קיסרי) שניתנה ביום 28/10/15 (ת"מ 48532-04-14, ת"מ 49077-10-13), אשר בעקבותיה קיבלה... ייעוץ משפטי [...]".

היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי בנסיבות אלה, לא הייתה רשאית המערערת לפעול בניגוד להודעת החדילה שהיא עצמה הגישה ולמעשה לחדול מהחדילה, כפי שעשתה.

58. היועץ המשפטי לממשלה התייחס לנושא של חדילה מחדילה בעמדה שהגיש לאחרונה בעניין בנימינה. בפסיקתו של בית-משפט נכבד זה נקבע, כי הודעת חדילה צריכה להיות ככלל חדילה קבועה שאינה מוגבלת בזמן. כפי שציין כב' השופט נ' פוגלמן בע"מ 867/11 עיריית תל אביב יפו נ' אי.בי.סי ניהול והחזקה בע"מ, פסקה 34 (פורסם באר"ש, 28.12.2014), "רשות ציבורית יכולה להימנע מהשבת מס שגבתה ביתר אם הודיעה על חדילה מגבייתו (סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות). ברם, אם תבחר בדרך זו היא לא תוכל לגבות את המס בעתיד". בדומה, ציינה כב' השופטת ר' רונן בת"מ (מחוזי ת"א) 134/07 חצובי נ' עיריית רחובות, פסקה 13 (פורסם בנבו, 20.12.2007) כי:

"אם הרשות מודיעה כי היא מתכוונת לחדול מהגבייה לפרק זמן מסוים, אך בכוונתה לשוב ולגבות תשלום מאותו סוג שבגיני הוגשה הבקשה לאישור, ובאותו אופן אליו מתייחסת התביעה, הרי שאין מקום להעניק לרשות את ה'מחילה' המיוחדת שזכרת בס' 9 הנ"ל לחוק. פרשנות אחרת תביא למצב בו רשות תוכל להפסיק את הגבייה האסורה לפרק זמן מסוים לאחר הגשת תביעה ייצוגית נגדה, ובסמוך לאחר מכן – לשוב ולגבות אותם תשלומים מכוח הוראה פנימית אחרת. מובן כי לא לכך התכוון המחוקק כאשר חוקק את ס' 9 הנ"ל לחוק".

מצב זה שפורט בסיפת הדברים מייצג את שאירע בענייננו. אמנם, עשויים להיות מקרים חריגים המצדיקים חדילה מחדילה. על כך עמד היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו בעניין בנימינה, שם ציין כי אין מניעה ש"רשות מחדשת את הגביה, על בסיס חקיקה חדשה שהכשירה את הגבייה לאחר שהרשות הודיעה על החדילה, או על בסיס פסיקה חדשה של בית המשפט העליון, שקבעה שמדובר בגביה כדין".

אולם זה הוא אינו המקרה בענייננו. לא נחקקה בענייננו חקיקה חדשה; לא הייתה פסיקה חדשה של בית-משפט נכבד זה; כשבשני המקרים שבהם הנושא הגיע לפתחו של בית-המשפט העליון – בעניין עזמי ובעניין כהן – הוחלט באופן מכונן לא להידרש לשאלה שבענייננו. המערערת ביססה את עמדתה על פסק-דין אחד של בית-המשפט המחוזי, וזאת אף שהעמדה שהובעה בפסק-הדין הייתה מנוגדת לעמדה המקובלת בעשרות הליכים משפטיים אחרים, על עשרות רשויות מקומיות אחרות (ראו והשוו, בהקשר זה, לעניין אלמקייס, פסקה 9).

59. היועץ המשפטי לממשלה סבור, כי לא ניתן להלום שכל רשות שתמצא פסק-דין אחד של ערכאה דיונית, לא כל שכן כאשר פסק-הדין מנוגד לעמדה המקובלת בפסיקה של הערכאות הדיוניות, תוכל להחליט כי היא מתנערת מהודעת חדילה – בין באופן מלא בין באופן חלקי, כמו בענייננו – ומשנה את מדיניותה. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, התנהלות כזו היא על-פני-הדברים מנוגדת לדין וחותרת תחת תכליותיו של הליך החדילה, שנועד להביא להפסקת הגבייה שלא כדין ולסיים את הדיון בהליך. חדילה מחדילה בנסיבות אלה פותחת את ההליך שנסתיים מחדש, בדיוק כפי שבענייננו המשיבה – היא התובעת הייצוגית מההליך הראשון – נדרשה להגיש את ההליך בענייננו (כמורגם שני הליכים נוספים) עקב התנהלותה המתוארת של המערערת.

בנסיבות אלה, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה היה לקבוע, כי המערערת לא הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה.

60. היועץ המשפטי לממשלה סבור, שהפרשנות שאומצה בפסק־הדין מושא הערעור, תוך אימוץ קביעותיו של פסק־הדין בעניין גרסנר, שלפיה יש להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדרי תשלומים גם למדדים שליליים הנמוכים מממד הבסיס – היא הפרשנות הנכונה והראויה להוראות חוק הריבית. בהצמדה לירידת מדד מתחת לממד בסיס רשויות מקומיות פועלות בהתאם לצו הארנונה שלהן ולהוראותיו של חוק הריבית. בנסיבות אלה סבור היועץ המשפטי לממשלה כי בדין אושרה התובענה הייצוגית נגד המערערת. לצד זאת, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי המערערת לא הייתה רשאית בנסיבות המקרה לחדול מהודעת החדילה הקודמת שנתנה באותו נושא בדיוק.

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

ירושלים, היום כ"א שבט, תש"פ, 16 פברואר, 2020

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

עיריית ראשון לציון

ע"י ב"כ עוה"ד פריש, שפרבר, ריינהרץ ואח'
מרח' מוטת גור 9, ת.ד 3363 פתח תקוה 49517
טל': 03-9239010; פקס: 03-9239015.

המעוררת

נ ג ד

ציונה נחום, ת.ז 510606598

ע"י ב"כ עוה"ד יעל דיין ושלמה תוסייה-כהן
מרח' המסגר 38 תל אביב 67211
טל: 03-6333600; פקס: 03-6394114

המשיבה

היועץ-המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה
מרח' צלאח א-דין 31, ירושלים – 9711054
טל: 02-6466159; פקס: 073-3925601/2

מתייצב להליך

רשימת נספחים לעמדת היועץ-המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטתו של בית-המשפט הנכבד מיום 17.6.2019 ולהארכות מועד שניתנו, מתכבד היועץ-
המשפטי לממשלה להגיש את רשימת הנספחים לעמדתו בערעור שבכותרת.

<u>סימן המוצג</u>	<u>תיאור</u>
מש/1	עמדת היועץ-המשפטי לממשלה בעניין שיכמן עם נספחיה.
מש/2	עמדת היועץ-המשפטי לממשלה בעניין ברוך ללא נספחיה.
מש/3	עמדת היועץ-המשפטי לממשלה בעניין בנימינה ללא נספחיה.

ירושלים, היום כ"א שבט, תש"פ.

16 בפברואר 2020.

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

עיריית ראשון לציון

ע"י ב"כ עוה"ד פריש, שפרבר, ריינהרץ ואח'
מרח' מוטה גור 9, ת.ד. 3363 פתח תקוה 49517
טל': 03-9239010; פקס: 03-9239015.

המעוררת

נ ג ד

ציונה נחום, ת.ז. 510606598

ע"י ב"כ עוה"ד יעל דיין ושלמה תוסייה-כהן
מרח' המסגר 38 תל אביב 67211
טל': 03-6333600; פקס: 03-6394114

המשיבה

היועץ-המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה
מרח' צלאח אדין 31, ירושלים – 9711054
טל': 073-3925601/2; פקס: 02-6466159

מתייצב להליך

רשימת נספחים לעמדת היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטתו של בית-המשפט הנכבד מיום 17.6.2019 ולהארכות מועד שניתנו, מתכבד היועץ-
המשפטי לממשלה להגיש את רשימת הנספחים לעמדתו בערעור שבכותרת.

<u>סימן המוצג</u>	<u>תיאור</u>
מש/1	עמדת היועץ-המשפטי לממשלה בעניין שיכמן עם נספחיה.
מש/2	עמדת היועץ-המשפטי לממשלה בעניין ברוך ללא נספחיה.
מש/3	עמדת היועץ-המשפטי לממשלה בעניין בנימינה ללא נספחיה.

ירושלים, היום כ"א שבט, תש"פ.

16 בפברואר 2020.

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

בית משפט המחוזי מרכז

ת"צ 15872-01-16

קבוע ליום 1.3.2018 בשעה 11:30

לפני כב' השופטת הדס עובדיה

בעניין שבין:

המבקש:

גדעון שיכמן, ת"ז 001382126

ע"י ב"כ עו"ד עדי מוסקוביץ

מדרך מנחם בגין 52, תל אביב, 67137

טל': 0505910111; פקס: 0775558582

- נ ג ד -

המשיבה:

1.

עיריית ראשון לציון

באמצעות ב"כ עו"ד מוטי גל

מרח' אופק 5, נס ציונה, 7632605

טל': 0505910111; פקס: 0775558582

בעניין:

2.

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז מרכז (אזרחי)

מדרך מנחם בגין 154, ת"ד 33260, תל אביב, 6492107

טל': 073-3736262; פקס: 02-6468017

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, תובא להלן עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

א. התובענה שבנדון

1. עסקינן בבקשה לאישור תובענה ייצוגית שבמסגרתה נטען, כי עיריית ראשון לציון (להלן: "העיריה") נמנעת מלהצמיד סכומי אגרות והיטלים למדד כאשר שיעורו יורד, בהסתמך על סעיף 2 לחוק עזר לראשון לציון (הצמדה למדד) התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק העזר"). לפיכך, לטענת המבקש, סכומי האגרות וההיטלים נגבים שלא כדין.
2. לטענת המבקש, הואיל והעיריה אינה מצמידה את סכומי האגרות וההיטלים לירידת המדד, מעשיה מהווים הפרה של דיני עשיית עושר ולא במשפט, חוק החוזים, התשל"ג-1973 ופקודת הנזיקין.
3. המבקש טוען, כי היה על העיריה לעדכן את תעריפי חוקי העזר שלה בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן, בין שהוא עלה ובין שהוא ירד, שכן לטענת המבקש, תכליתם של חוקי העזר היא לשמר את התעריפים בערכם הריאלי.

4. ביום 11.12.2016, התקיים דיון שבמסגרתו החליט בית משפט נכבד זה ש"משרד הפנים מתבקש להעביר עמדה ביחס לסוגיה המתעוררת בבקשת האישור בדבר הפרשנות של סעיף 2 לחוק עזר לראשון לציון (הצמדה למדד) התשמ"ד-1984 – האם הפרשנות הנכונה לחוק העזר כוללת אך ורק הצמדה למדד חיובי אך לא למדד שלילי כפרשנותה של עיריית ראשון לציון את החוק."

5. לאחר בחינת החומרים, החליט היועץ המשפטי לממשלה להתייצב בהליך.

6. כפי שיורחב להלן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, שלנוכח תכלית ההצמדה למדד – שמירת הערך הריאלי של הכסף, רשויות מקומיות נדרשות להצמיד אגרות והיטלים למדד גם כאשר הוא יורד.

ב. הצמדה למדד המחירים לצרכן

7. בעבר היתה נהוגה בישראל הגישה ה"נומנליסטית" לפיה שינוי במחירים במשק לא צריך להשפיע על הגדרתם של חיובים כספיים. עם זאת, העלייה המהירה בשיעורי מדד המחירים לצרכן (להלן: "המדד" או "מדד המחירים לצרכן") שהתחילה בשנות השבעים של המאה הקודמת, הביאה לשחיקה מתמדת בערך הכסף, ועקב כך הוחלט לאמץ בחקיקה את הגישה ה"וולוריסטית". גישה זו מדגישה את כח הקניה של יחידת הכסף ומטרתה היא לשמור על הערך הריאלי שלו.¹

8. התיקון המרכזי שמייצג את המעבר בין הגישות הוא תיקון מספר 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961,² אשר קבע, כי רשות שיפוטית רשאית להוסיף הפרשי הצמדה על הסכום שהיא פוסקת. תיקון זה נעשה על רקע אינפלציה שגדלה משנה לשנה והגיעה לשיאה בשנת 1984 כשהמדד עלה ב- 444.9 אחוזים. במקביל לתיקון זה, נעשו לאורך השנים תיקוני חקיקה רבים, אשר קבעו סעיפי הצמדה לעליית המדד.

9. בשנת 2003, ירד לראשונה מדד המחירים לצרכן ועקב כך התעוררה השאלה האם יש לבצע הצמדה של תשלומים למדד כאשר הוא יורד. בדברי חקיקה רבים קבע סעיף ההצמדה, שההצמדה תבוצע בהתאם לשיעור עליית המדד ולכן התעוררה השאלה האם הצמדה לפי סעיף זה נדרשת להיעשות גם למדד שלילי.

¹ אוריאל פרוקציה, הצמדה, שיערוך וריבית: עבר, הווה ועתיד, משפטים (1980); דוד קציר, פסיקת ריבית והצמדה, עמודים 335-341, (1996) (להלן: "קציר").

² חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961, ס"ח תשכ"א, 192.

10. השאלה זכתה להתייחסות במכתב של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פסקאלי) דאז, ידי לחמן-מסר והממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים, איילת גאדי מיום 9.1.2006. העמדה אשר הובעה במכתב הייתה, כי לא ניתן לפרש את עליית המדד ככוללת בתוכה גם התייחסות למצב שבו המדד יורד, ללא תיקון הנוסח כך שהמילים "שיעור העלייה של המדד", יוחלפו ב"שיעור השינוי של המדד".

העתק המכתב מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והממונה על חקיקת המשנה מצורף כנספח א'.

11. בשנים שלאחר מכן חזר המדד לעלות, ושב לרדת בשנים 2006, 2014, 2015 ו-2016.³ עקב הירידה החוזרת במדד המחירים לצרכן שבה והתעוררה השאלה האם יש להצמיד את התשלומים גם למדד שלילי.

ג. הצמדה למדד שלילי

12. שאלת ההצמדה למדד השלילי הובאה בשנים האחרונות לפתחם של בתי המשפט המחוזיים ואלה עמדו על היעדר הבהירות של הסעיף. בפסקי הדין שבחנו את השאלה נקבע, כי יש להצמיד את התשלומים גם למדד השלילי.⁴

13. בפסק הדין בת"א (י-ם) 5664-02-11 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ נ' מדינת ישראל - רשות המיסים - פקיד השומה ירושלים 1 (להלן: "עניין טבע"),⁵ אשר ניתן בשנת 2012, בתן כבוד השופט וינוגרד האם סעיף 159א(א) לפקודת המיסים, מחייב את רשות המיסים להצמיד את החזרי המס שהיא משיבה לנישום גם למדד שלילי.

14. סעיף 159א קובע כדלקמן:

בסעיף זה, 'הפרשי הצמדה וריבית' – תוספת לסכום שמדובר בו, השווה לסכום האמור כשהוא מוכפל בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן לתקופה הנדונה, בתוספת ריבית בשיעור של 4% לשנה על הסכום שמדובר בו לאחר שנוספו הפרשי הצמדה כאמור, או בשיעור אחר שקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת".

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה http://www.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_SHTML?ID=345. במועד הגשת עמדה זו טרם פורסם שינוי המדד בשנת 2017.

⁴ ת"א (ת"א) 5664-02-11 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ נ' מדינת ישראל - רשות המיסים - פקיד השומה ירושלים 1 (פורסם בנבו, 23.12.2012); ת"צ (מרכז) 17305-04-10 אייל יצחקי נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ (פורסם בנבו 23.6.2015) (להלן: "עניין יצחקי"); ת"צ (מרכז) 2098-05-13 זיו ברגמן נ' משרד המשפטים - מדינת ישראל (פורסם בנבו 1.1.2017) (להלן: "עניין ברגמן"); ת"צ (מרכז) 24317-03-15 טכני טופ 2004 בע"מ נ' עיריית נס ציונה (פורסם בנבו, 5.9.2017) (להלן: "עניין טכני טופ"); ת"צ (ת"א) 35022-10-15 דביר לוין נ' עיריית תל-אביב יפו (פורסם בנבו 27.11.2017).

⁵ עניין טבע, לעיל ה"ש 4.

(ההדגשה אינה במקור ט.ד.)

15. לאחר בחינת לשון הסעיף ותכליתו קבע כבוד השופט וינוגרד, כי:

"המסקנה העולה מהמסע הפרשני בהוראות המחוקק היא כי אין כל מניעה מלפרש את לשון האמירה שבסעיף 1 לפקודה כפשוטה, ולקבוע כי אף שהמחוקק השתמש במילים "שיעור עליית המדד", הרי שכוונתו היתה לדרך בה הוגדרו מילים אלה בסעיף, קרי: ההפרש בין המדד בתחילת התקופה ובסופה. מאחר והפרש זה יכול להיות חיובי או שלילי, הרי שגם כאשר חל הפרש שלילי יש להביאו בחשבון בעת חישוב "שיעור עליית המדד"⁶.

16. לעניין תכלית הסעיף הסביר כבוד השופט וינוגרד, כי:

"התפיסה המבצבצת ועולה מהדיונים בפסיקה שהובאו לעיל היא זו המשקיפה על החיוב במס ככזה הקשור בטבורו לערך הכסף. הטלת מס אמת, אליבא דבית המשפט העליון, עניינה בשמירה על ערך כספו של הנישום מחד ובהימנעות מפגיעה בערך כספה של המדינה מאידך."⁷

17. בהתחשב בלשון סעיף החוק, תכליתו ועקרונות הבסיס שבשיטה קבע כבוד השופט וינוגרד, כי:

"שמירת ערך הכסף היא נר לרגליה של תפיסתו של המחוקק, בין אם זו מצאה את ביטויה המפורש עלי-ספר ובין אם נקראה לתוך החוק על ידי הפרשנות שניתנה לו. מכאן המסקנה כי יישום של תכלית חקיקת המס ברוח הלכות אלה תביא לכך שסכום החיוב או ההחזר יחושב על פי השינויים בערך הכסף, ולעניין זה לא נודעת משמעות לשאלה אם ערכו של הכסף עלה (בעקבות מדד שלילי) או ירד (בעקבות אינפלציה). המסקנה היא, אפוא, כי תכליתו של החוק מובילה לפרשנות לפיה יש להתחשב במדד שלילי בעת ביצוע החזר לנישום בגין תשלומי מס ששילם מבעוד מועד."⁸

⁶ עניין טבע, לעיל הי"ש 4, סעיף 22 לדברי כבוד השופט וינוגרד.

⁷ שם, סעיף 26 לדברי כבוד השופט וינוגרד.

⁸ שם.

18. בעניין יצחקי, טענו המבקשים שיש לפרש את הסעיף שקובע ש"יתווספו עליהם הפרשי הצמדה וריבית" כך שאין להתחשב במדד שלילי. המבקשים טענו שכשרצה המחוקק לקבוע שיתחשבו במדד השלילי הוא ציין זאת במפורש בנוסח "ישתנה בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן".⁹ כבוד השופטת מיכל נד"ב קבעה שיש לפרש את המונח "תוספת" גם כתוספת שלילית ועל כן קבעה שאין ממש בטענתם של המבקשים שאין להצמיד את תגמולי הביטוח למדד השלילי. כבוד השופטת נד"ב חזרה על עמדתה זו גם בפסקי הדין בעניין ברגמן ובעניין טכני טופ.¹⁰

19. במקביל לשיח שהתפתח בבתי המשפט בדבר ההצמדה למדד השלילי, התפתח במדינה שיח בשאלה, האם יש להצמיד גם אגרות ותשלומים אחרים למדד שלילי, הן בשל תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד המדינה והן בשל פניות של גורמים ממשלתיים לייעוץ המשפטי לממשלה.

20. בחודש אוקטובר 2015, ניתנה לרשות האכיפה והגבייה ומנהל הכנסות המדינה, חוות דעת בנושא "השפעת המדד השלילי על אגרות ופעולות גבייה" (להלן: "חוות הדעת"), מטעמו של אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי (משפט כלכלי) דאז (להלן: "המשנה ליועץ המשפטי לממשלה"). בחוות הדעת נדרש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשאלה כיצד יש לפרש את המונח "עליה" בחוק פסיקת ריבית והצמדה ובתיקוקי אגרות שונים. כפי שמצוין בה, חוות הדעת אומנם נותנת מענה למקרים שהובאו לפניו, אך במסגרתה הוצבו עקרונות פרשניים כלליים לניתוח מקרים עתידיים.

21. בחוות הדעת נבחנה תחילה לשון החוקים ובפרט המונח "עליית המדד". בדומה לקביעת בית המשפט בעניין טבע לפיה אין לפרש את הוראות החוק בדווקנות,¹¹ גם בחוות הדעת נמצא שלשון המונח "עליית" המדד יכולה להכיל פרשנויות נוספות. כך למשל, מאחר שיש לראות בהצמדה נוסחה מתמטית, הרי שעשויה להיות גם "עלייה שלילית" ולכן יכולה הלשון להכיל פרשנות נוספת. משנמצא, שאין מניעה לשונית לאימוץ פרשנויות נוספות, נבדקה גם התכלית של החקיקה. ביחס לשתי החקיקות נמצא, כי תכלית החקיקות היתה לקבוע מנגנון הצמדה ריאלי והמחוקק לא התכוון לשלול את האפשרות להצמיד את התשלומים למדד השלילי. בנוסף, פרשנות זו נתמכה גם בפרשנות האובייקטיבית שלפיה ההצמדה משקפת את ערך הכסף הן בעתות ירידה והן בעתות עליה ועל כן יש להצמיד את התשלומים גם בעליית המדד וגם בירידתו. חוות הדעת מנמקת את השינוי בפרשנות סעיפי ההצמדה, בכך שזו מתחייבת לנוכח שינוי הנסיבות וגישת בתי המשפט ביחס לפרשנות הלשונית הצרה במספר תובענות ייצוגיות.

⁹ עניין יצחקי, לעיל ה"ש 4, סעיף 165-172 לדברי כבוד השופטת מיכל נד"ב.

¹⁰ עניין ברגמן ועניין יצחקי, לעיל ה"ש 4.

¹¹ עניין טבע, לעיל ה"ש 4 סעיפים 16-22 לדברי השופט וינוגרד.

העתק מחוות הדעת מצ"ב ומסומן כנספח ב'.

22. כאמור בחוות הדעת, יש לבחון כל מקרה לגופו ועשויים להיות מקרים חריגים שבהם הפרשנות התכליתית תוביל למסקנה, שאין להצמיד את המחיר למדד כשהוא יורד. מקרים אלה הינם ייחודיים והם יחולו כאשר הבחינה התכליתית מעלה, כי התכלית של שמירה על ערך הכסף אינה התכלית העיקרית של סעיף ההצמדה ושל החוק. כך, הציגה גם המדינה מקרה חריג באחד מההליכים שניהלה - ת"צ 53786-04-13 ארז שמאי ואח' נגד קופת חולים כללית (פורסם בנבו, 21.7.2014) בו נמצא, לאחר בחינת תכלית החוק, שאין לבצע הצמדה למדד. במקרה זה הוגשה תביעה כנגד שתי קופות חולים ומשרד הבריאות בטענה לגביית יתר, בשל כך, שדמי ההשתתפות שמשולמים לקופה לא הוצמדו למדד השלילי. במסגרת טענותיה, ציינה המדינה, שלאחר שבחנה את התכלית של מנגנון ההשתתפות העצמית, עמדתה היא, שנוכח תכליתו הסוציאלית ועקרון ה"עזרה ההדדית" שבבסיסו, השיקולים הקשורים בשאלת מידוד דמי ההשתתפות עצמיות הם שונים במקרה זה ולכן אין הצדקה להצמיד את דמי ההשתתפות למדד השלילי. בתיק זה לא ניתנה הכרעה בטענת המדינה, מכיוון שלצד הסדר פשרה אליו הגיעו התובעים עם קופות החולים, אושרה בקשת הסתלקות של התובעים מהתביעה נגד המדינה.

23. היועץ המשפטי לממשלה, מאמץ את עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו ועמדתו היא שיש לבחון את סעיפי ההצמדה למדד לפי פרשנות תכליתית. היצמדות לפרשנות לשונית צרה של סעיפי ההצמדה תביא לתוצאה שאינה מקיימת את תכלית החקיקה. יש לפרש את סעיפי ההצמדה מתוך הבנה של תפקיד מנגנון ההצמדה למדד במשק ובראי השינוי הגדול שחל במדד המחירים לצרכן בעשורים האחרונים.

ד. פרשנות סעיף 2 לחוק העזר ראשון לציון

24. לאחר שהוצגו הנימוקים למעבר מהפרשנות הלשונית לפרשנות תכליתית והוצגו העקרונות הפרשניים שלפיהם יש לבחון את סעיפי ההצמדה למדד, יבקש היועץ המשפטי לממשלה להחילם בבחינת סעיף 2 לחוק העזר.

25. סעיף 2 לחוק העזר קובע:

"סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, לפי הענין, שהוטלו בחוקי העזר של העירייה הנקובים בתוספת הראשונה, יעלו ב-16 בכל חודש (להלן – יום ההעלאה), לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה שקדם לו."

26. לכאורה, פרשנות לשונית דווקנית של הסעיף היא, כי סכומי התשלומים לעיריה מתעדכנים רק במקרה של עליית המדד. ובמקרים שבהם הערך הריאלי של האגרה או ההיטל נמוך יותר, גובה האגרה או ההיטל לא יירד. ובמילים אחרות, כשמדד המחירים לצרכן עולה התושב נדרש לשלם סכום גבוה יותר על מנת לוודא שהעיריה מקבלת את הסכום הריאלי שמגיע לה, אך כשהמדד יורד, הסכום נותר כפי שהוא ולכן התושב ישלם סכום גבוה יותר מערכו הריאלי. פרשנות זו מעוררת קושי רב ועלולה להביא לתוצאה שאינה צודקת.
27. בדומה לאמור בסעיף 19, לשון סעיף 2 לחוק העזר סובלת גם פרשנויות אחרות, המתיישבות עם תכליות החקיקה הסובייקטיבית והאובייקטיבית.
28. על מנת לזהות את התכלית הסובייקטיבית של חוק העזר, יש להבחין בין כוונת המחוקק לבין תכלית החוק. כוונת המחוקק הינה הכוונה הסובייקטיבית שהיתה למחוקק בעת שחוקק את החוק, ואילו תכלית החוק משקפת את מטרת התיקון, ולמעשה את השינוי שהחוק ביקש לייצר.¹²
29. מכיוון שחוק העזר לא מלווה בדברי הסבר, ניתן ללמוד על תכלית החוק ממקורות חיצוניים לו ומההקשר שבמסגרתו הוא חוקק:¹³ כאמור, חוק העזר אשר חוקק בשנת 1984, חוקק בתקופה שבה היתה האינפלציה בשיאה והתשלומים שנקבעו בחקיקה נשחקו עוד ועוד (כשהמדד היה תמיד בעליה מאז קום המדינה). על רקע זה ניתן להבין, כי בבואו לחוקק את החקיקה הקובעת הצמדה למדד ראה מחוקק המשנה לנגד עיניו, את המציאות ששררה בעת חקיקתו, ואת הצורך להצמיד את התשלומים למדד חיובי. אך לצד זאת, לא צפה המחוקק מציאות שבה המדד יורד. על כן, בבואו לשאול מדוע בחר מחוקק המשנה להשתמש במונח "העלאה", ולתור אחר הפרשנות התכליתית, יש לזכור את המציאות שבעתה נחקק החוק. משכך, יש לשאול האם תכלית החקיקה והבחירה במונח "העלאה" בנוסח חוק העזר היתה להצמיד את התשלומים רק למדד החיובי או לשקף את עקרון היסוד של השיטה של שמירת ערך הכסף.
30. על הפער שעשוי להיות בין נוסח החוק לתכליתו ניתן ללמוד מתיקון מספר 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה.¹⁴ בתיקון זה נקבע, שסכום כסף שנפסק לזוכה יוצמד לעליית מדד המחירים לצרכן. יחד עם זאת, מדברי ההסבר עולה, כי תכלית החוק היא לשמור על ערכו של הכסף ועל כן המשמעות היא שיש להצמידו גם למדד השלילי. יצוין, כי בדברי ההסבר לחוק לא מצוין במפורש שיש כוונה לשלול את הצמדת התשלומים גם למדד שלילי. היעדר ההתייחסות למקרה של ירידת המדד אומנם אינו מעיד באופן מוחלט על כוונת המחוקק, אך

¹² אהרן ברק, פרשנות במשפט - תורת הפרשנות הכללית, עמודים 374-375, (1992).

¹³ שם, עמודים 373-374.

¹⁴ חוק פסיקת ריבית והצמדה, לעיל ה"ש 2.

יש בו כדי להעיד שנוסח הסעיף תואם את המציאות שהכירו המחוקקים – מציאות של אינפלציה מתמשכת וגדלה.

31. בנוסף, ניתן ללמוד על תכלית חוק העזר גם מדג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון, אשר בחן את חוקיות סעיף התחולה הרטרואקטיבית של חוק העזר.¹⁵ בפסק הדין מסבירה כבוד הנשיאה בדימוס בייניש, על תכלית ההצמדה למדד ומדגישה גם היא, שתפקידה של ההצמדה הוא לשמור על הערך הריאלי של הכסף. במסגרת הסבר זה, אף מבחין בית המשפט בין התפקיד של ההצמדה לקנסות הפיגורים באומרו, כי:

"בדומה, גם בפסק הדין בפרשת זנדברג, אשר עסק בפרשנותו של חוק שהטיל אגרה באופן רטרואקטיבי, הבחין בית המשפט בין הפרשי הצמדה, אשר קשורים באופן הדוק לאגרה עצמה, לבין קנסות פיגורים. בית המשפט קבע כי תחולתו הרטרואקטיבית של החוק נפרשת אף על הפרשי ההצמדה, נוכח מטרתם לשמור על ערכה הריאלי של האגרה. לעומת זאת, לגבי קנסות פיגורים נקבע כי אלה מהווים אמצעי אזרחי לייעול אכיפת תשלום אגרה, בעל מימד עונשי, ומשכך אין לראות את החוק שהוחל רטרואקטיבית כחל לגביהם (שם, בעמ' 807-815). מכאן, שגבייתם של הפרשי הצמדה הינה חלק בלתי נפרד ממימונו הריאלי של שירות הניתן לאזרח, ובענייננו הקמת מערכת ביוב."¹⁶

(ההדגשות אינן במקור ט.ד.).

32. מדברים אלה ניתן ללמוד, כי בית המשפט הכיר בכך שתפקיד ההצמדה הוא לשמור על הערך הריאלי של התשלום. כפי שמציין בית המשפט, בשונה מריבית הפיגורים, ההצמדה איננה רכיב שנוסף על המחיר, אלא חלק אינהרנטי מהמחיר, והיא נועדה להבטיח שהאגרה תשקף את המחיר הראשוני שקבע מחוקק המשנה, תוך נטרול השפעת שינוי המחירים בשוק. מפסיקת בית המשפט ניתן לראות, כי בעוד שלשון הסעיף קובעת את המונח "עלייה", תכלית החקיקה היא שמירה על הערך הריאלי של המחיר. בית המשפט אינו מציין שהתכלית של ההצמדה היא לשמור על הערך הריאלי רק במקרה של עליית המדד או להגן על האינטרס הכלכלי של העיריה, אלא שהדגש הוא על שמירה על הערך הריאלי של מימון השירות – התכלית הסובייקטיבית של החוק.

¹⁵ דג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו, 19.10.2009).

¹⁶ שם, סעיף 20 לדברי הנשיאה בייניש.

33. בהתבסס על כל אלה, נלמד, שאומנם בעת חקיקת חוק העזר, ביקש המחוקק, במטרה לתת מענה למציאות ששררה באותה עת, לקבוע שההצמדה תעשה לעליית המדד והסעיף נוסח בהתאם. אולם, תכלית החוק היתה לשמור על הערך הריאלי של האגרות וההיטלים, ולכן גם בעת ירידת המדד יש להצמיד את התשלום למדד. זאת, על מנת להבטיח שהזוכה לא יקבל תשלום גבוה מזה שנקבע כתשלום ראוי בחקיקה.¹⁷

34. כמי שמפורט בסעיפים 19–20 לעיל, בחינת התכלית האובייקטיבית של מנגנון ההצמדה למדד, מעלה שהצמדה לערך הריאלי של הכסף בעתות של עלייה וירידה היא פרשנות הוגנת וחזקה, כי זוהי תכליתו של חוק העזר. שמירת ערך הכסף היא נכונה הן כאשר המדד נמצא בעלייה והן כאשר המדד נמצא בירידה. פרשנות זו מונעת הפסד או רווח מהצדדים ודואגת שכל צד יקבל את החלק המגיע לו כפי ערכו הריאלי.

35. יובהר, כי היעדר הצמדה למדד השלילי אינו משפיע רק על מחיר האגרה או ההיטל בחודש או בשנה שבהם ירד המדד, אלא עלול להביא להעלאה ריאלית של מחיר האגרה או ההיטל לאורך השנים. קביעתו של מחיר מסוים בחוק נעשית לאורם של מכלול שיקולים והצדקות לקביעת המחיר הנקוב. מכיוון שהמחירים במשק הם דינאמיים ומשתנים כל העת, נקבע ברוב החקיקים, כי המחיר שנקבע בהם יוצמד למדד המחירים לצרכן על מנת לשמור על ערכו. במקרה הנדון, העיריה קבעה הצמדה חודשית בין התעריף שנקבע בחוק העזר לבין מדד המחירים לצרכן. מכיוון שעדכון המחיר צריך להיערך ביחס לשינוי שקרה בין החודש שעבר לחודש הנוכחי, בחודשים שבהם המדד ירד המחיר יוותר על כנו, ובחודש שבו תהיה עליה יעודכן רק שיעור העליה מבלי לשכלל את ירידות המדד שהיו בדרך. לכן, אי הצמדה למדד השלילי אינה רק מותירה את התשלום על כנו באותו החודש שבו היתה ירידה במדד, אלא גם מייקרת בפועל את מחיר האגרה או ההיטל שהרשות גובה.


36. לנוכח האמור לעיל, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שיש לפרש את סעיף 2 לחוק העזר של ראשון לציון, ככולל חובת הצמדה למדד גם במקרים שהוא יורד.

37. לעניין התובענה הספציפית יצוין, ששאלת הפרשנות של חוק העזר אינה ממצה את הדיון, שכן עשויות להיות לעיריה טענות של הסתמכות או טענות אחרות לדחיית התובענה. בתקופה שבגינה הוגשה התובענה הייצוגית, הפרשנות הלשונית היתה הפרשנות המקובלת לכן, ככלל, סבור היועץ המשפטי לממשלה, שפירוש סעיף ההצמדה לפי הפרשנות הלשונית היה סביר באותו המועד. מכיוון שנושא זה מערב שאלות עובדתיות ומשפטיות נוספות ואחרות לאלו הנוגעות לפרשנות החוק, היועץ המשפטי לממשלה, אינו מוצא מקום להתייבב לעניין זה.

¹⁷ קציר, להלן הי"ש 1, עמוד 335.

ה. סיכום

38. עמדת היועץ המשפטי לממשלה הציגה את התמורות במדד המחירים לצרכן והשינוי שחל באופן הפרשנות של סעיפי ההצמדה למדד עקב תמורות אלו. כפי שהוצג בהרחבה, הפרשנות הלשונית היתה הפרשנות המקובלת שנים רבות ובשנים האחרונות חל מעבר מפרשנות זו לפרשנות תכליתית, אשר אינה מסתפקת בלשון החוק ובוחנת גם את התכליות הסובייקטיביות והאובייקטיביות שלו. בחינת סעיף 2 לחוק העזר, באמצעות פרשנות זו מעלה, כי יש לפרש את חוק העזר כך שהאגרות וההיטלים המפורטים בו יוצמדו גם למדד השלילי. יחד עם זאת, נוכח השינוי שחל בשנים האחרונות באופן פרשנות המונח "עלייה" בסעיפי ההצמדה למדד ומכיוון שנקיטת פרשנות לשונית בתקופה נושא התובענה הייצוגית היתה סבירה, יש לבחון האם יש מקום בנסיבות המקרה דנן לחייב את העיריה בהשבה.



טליה דיין, עו"ד
פרקליטות מחוז מרכז - אזרחי
ב"כ מדינת ישראל

נספח א'

העתק ממכתב מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והממונה על חקיקת המשנה

מדינת ישראל

משרד המשפטים

בס"ד, ירושלים ט' טבת, תשס"ו
9 ינואר, 2006

תיק מס': 3-1

אל: עו"ד טלי דולן, היועצת המשפטית, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, ירושלים.
בפקס: 5317553

הנדון: עדכון סכומי אגרות

מכתבך (בפקס) מ- 26.12.05

1. כאמור בשיתחנו מיום 4.1.05, לא נוכל לקבל פרשנות ולפיה ניתן לעדכן סכומי אגרות בניגוד להוראות החיקוק הנוגעות לענין. לאמור, מקום שחיקוק קבע, למשל, כי ב-1 בינואר ישתנו הסכומים בהתאם לעליית מדד נובמבר שבשנה הקודמת לעומת מדד מאי שלפניו, לא ניתן לחשב את עליית המדד לפי מדד נובמבר האחרון לעומת מדד נובמבר שקדם ליום העדכון הקודם, וזאת כל עוד ההוראות המסמיכות לעדכן לא ישנו.

ניתן, אם כן, לתקן בעתיד את הוראת ההצמדה באופן שהצעת, לאמור שהאגרות יתעדכנו ב-1 בינואר של כל שנה (להלן – יום העדכון), לפי שיעור שינוי המדד של חודש נובמבר שקדם ליום העדכון לעומת המדד של חודש נובמבר בשנה הקודמת. לפי נוסח זה, האגרות ותעדכנו גם במקרה שבו ירד המדד!

2. כפי שביקשת, מפורטות להלן הודעות העדכון שהחזרנו לשולחים ללא פרטום בשל הבעיה שפורטה לעיל, ואנו מבקשות כי הן יעודכנו עתה בהתאם לנוסח סעיפי החסמכה הקיים כיום:

1. הודעת בית-הדין לעבודה (אגרות).
2. הודעת בית המשפט לענייני משפחה (אגרות).
3. הודעת הדיינים (אגרות).
4. הודעת הוקרים פרטיים ושירותי שמירה (אגרות רשיון).
5. הודעת הנוטריונים (אגרות נוטריון).

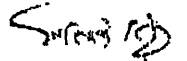
6. הודעת שמאי מקרקעין.
7. הודעת רואי השבון.
8. הודעת רישום שמות עסק.
9. הודעת השותפויות (רישום ואגרות).
10. הודעת מינהל מקרקעי ישראל (אגרות) (לפי תקנה 3, צ"ל מדד דצמבר 2005 לעומת מדד דצמבר 2004, אולם המדד היסודי שחושב הוא מדד אוגוסט 2004).

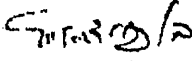
בנוסף לאלה, קיימים, וודאי, חיקוקים נוספים עם הוראות עדכון "בעייתיות", ולכן לא הגיעו אלינו לפרסום הודעות עדכון מכוחם.

ואולם אנו מניחים כי במינהל הכנסות המדינה, מצוי המידע אודות החיקוקים האמורים, משהוא שולח למשרדי הממשלה סכומי אגרות מעודכנים, כדי שהחיקוקים שבתחום אחריותם יעודכנו.

יוער כי הודעת הסיוע המשפטי שלפי תקנה 11 לתקנות הסיוע המשפטי, תסופל בידי עו"ד תומר כרמי ממשרדנו, והמדדים שילקחו בחשבון הם המדד שפורסם בנובמבר 2005 לעומת זה שפורסם בנובמבר 2004, בהתאם לתקנה המסמיכה.

בברכה,


אבי זיב
ממונה על חקיקת משנה


דוד לור
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי-פיסקאלי)

העתק: עו"ד מאיר קפוטא, הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר, ירושלים.
רו"ח פרידה ישראלי, משנה לממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר, ירושלים.
עו"ד אריאלה קלעי, ראש תחום (חקיקה), כאן.

נספח ב'

העתק מחוות הדעת

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלי - פיסקלי)

ירושלים: ל' תשרי תשע"ו

13 אוקטובר 2015

תיקנו: 803-04-2015-001267

סימוכין: 803-99-2015-037684

אל:

עו"ד טלי דולן, היועצת המשפטית למנהל הכנסות המדינה
עו"ד ענת ליברמן, סגנית היועצת המשפטית, רשות האכיפה והגבייה

הנדון: השפעת המדד השלילי על אגרות ופעולות גבייה

כללי

1. בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה קיים מגוון הוראות הצמדה של סכומים מסוימים. בהוראות רבות מורות ההוראות על הצמדה לפי "שיעור עליית מדד". הוראות אלה נקבעו בעידן של עלייה תמידית במדד המחירים לצרכן. אלא שבשנים האחרונות המציאות הכלכלית מביאה לכך שמדד שלילי הופך לתופעה שכיחה.
2. מציאות כלכלית זו מעלה שאלה פרשנית ביחס לביטוי "עליית המדד" בעידן של מדד שלילי. שאלה זו הובאה להכרעתנו בשני הקשרים. פניה אחת נגעה לעדכון החובות הנגבים בהוצאה לפועל על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק פסיקת ריבית והצמדה" או "החוק"). הפניה השניה התייחסה לפרשנות תקנות הקובעות סכומי אגרות שונים אשר הוראות ההצמדה למדד נוקטות בהן לשון "עלייה"¹.
3. שאלת הפרשנות בדבר הוראות ההצמדה אינה מסתכמת בתקנות אגרות ובחוק פסיקת ריבית והצמדה בלבד. מדובר בשאלה רחבה בהרבה המתפרסת על פני דברי חקיקה רבים בהקשרים שונים.
4. מובן כי דרך המלך לפתרון הקשיים הפרשניים היא תיקון חקיקה. אולם, עד למועד שבו תתוקן החקיקה הרלוונטית, יש למצוא פתרון לתקופת הביניים.
5. תחילה ביקשנו לאמץ פתרון פרשני כולל. אולם לאור ריבוי הנוסחים והמקרים שבהם נתקלנו, אנו מעדיפים להתמקד בשאלות שהובאו לפתחנו ולהציב עקרונות פרשניים כלליים למקרים עתידיים.

¹ ר' למשל, תקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (קביעת אגרות בעד פעולות ושירותים), תש"ע-2009; תקנות המתווכים במקרקעין, תשנ"ז-1997; תקנות הסיוע המשפטי, תשל"ג-1973; תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תש"ן-1990.

6. הכרעתנו היא כי בשני המקרים שהובאו לפנינו יש לפרש את הביטוי "עליית המדד" פרשנות תכליתית הכוללת בתוכה גם מקרים של ירידת המדד. הכרעה פרשנית זו עולה בקנה אחד עם עמדת הפסיקה וכן עם תכליתם הסובייקטיבית והאובייקטיבית של המחוקק ומחוקק המשנה.

חוק פסיקת ריבית והצמדה

7. חוק פסיקת ריבית והצמדה מסדיר תשלום ריבית והצמדה לסכומים שנפסקו לבעל דין על ידי רשות שיפוטית ובכלל זה רשם ההוצאה לפועל.² "הפרשי הצמדה" מוגדרים כ"תוספת לסכום שנפסק או שנקבע, לפי שיעור העלייה של המדד".³

8. על פניו, לשון החוק במקרה זה היא ברורה. לכאורה, מהבחינה הלשונית הדווקנית התוספת לסכום מתעדכנת בעליית המדד ולא בירידתו. אם ניצמד לפרשנות דווקנית זו יוצא שכאשר זוכה פותח תיק בגין שטר, למשל, סכום החוב בתיק העומד לזכות הזוכה יותאם רק כאשר חלה עלייה בשיעור המדד. אולם בעת ירידה בשיעור המדד לא תתבצע הצמדה למדד. התוצאה היא שבמצב דברים שבו בתקופה מסוימת שיעור המדד יורד ועולה, יחושב החוב לפי העליה בשיעור המדד ולא ירד כפי ירידתו ועל כן סכום החוב יהיה גבוה יותר מהחוב המקורי. פרשנות לשונית דווקנית זו מביאה לתוצאה לא צודקת.

9. עיון מעמיק בלשון החוק מעלה כי אין הכרח פרשני להגיע לתוצאה זו. לעניין זה ניתן להקיש מסעיף 159א(א) בפקודת מס הכנסה הנוקט לשון דומה ביחס לאופן ההצמדה של החוזי מס לנישומים. אלא שסעיף 1 לפקודה מגדיר את "שיעור עליית המדד" כ"הפרש בין המדד שפורסם לאחרונה לפני סוף התקופה לבין המדד שפורסם לאחרונה לפני תחילת התקופה, מחולק במדד שפורסם לאחרונה לפני תחילת התקופה". על כן, "עלייה" בפקודת מס הכנסה, יכולה להתפרש גם כירידה.

10. ואכן בעניין טבע⁴ פסק בית המשפט המחוזי כי יש לפרש את הוראות סעיף 159 לפקודה כמחייבות התחשבות גם במדד שלילי. בית המשפט קבע, לאחר עיון בהוראות הצמדה רבות, כי אין לפרש את הוראות החוק בדווקנות.⁵ לטעמנו יש לאמץ קביעה זו ואף להוסיף כי כיוון שמדובר בנוסחה מתמטית יש לראות בביטוי "עלייה" ככולל גם "עלייה שלילית".

11. פרשנות לשונית זו נתמכת גם בבחינת תכלית החקיקה ובראשה התכלית הסובייקטיבית של המחוקק. על התכלית הסובייקטיבית ניתן ללמוד מההיסטוריה החקיקתית ומדברי ההסבר לחוק פסיקת ריבית (תיקון מס' 3), תשל"ח-1978 (להלן: **תיקון מס' 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה**), שבו נקבעה הוראת ההצמדה.

² ראו סעיפים 2, 3 ו-3א' לחוק וכן הגדרת "רשות שיפוטית" בסעיף 1 לחוק.

³ ראו סעיף 1 לחוק.

⁴ תא(י-ס) 5664-02-11 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 23.12.2012).

⁵ השופט ציין כי "קשה עד מאוד להעניק משקל לבחירתו של המחוקק בדרך ניסוח כזו או אחרת, בפרט כאשר נראה כי הבחירה בדרך זו או אחרת היא מקרית למדי".

12. גישתו הבסיסית של המשפט הישראלי הייתה הגישה הנומינליסטית, לפיה שינוי המחירים במשק לא צריך להשפיע על הגדרתם הנומינלית של חיובים כספיים⁶. חוק פסיקת ריבית והצמדה בנוסחו המקורי⁷ לא כלל בתוכו הוראת הצמדה. אולם, בעקבות העלייה המהירה בשיעורי מדד המחירים לצרכן שהתחילה בשנות השבעים של המאה הקודמת⁸, שהביאה לשחיקה מתמדת בערך הכסף, הוחלט לאמץ בחוק את הגישה הוולוריסטית. גישה זו נועדה לשמור על ערכו הריאלי של הכסף⁹.

13. זה היה הרקע לתיקון מס' 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה אשר הוסיף לחוק את סעיף 3א, אשר אפשר לראשונה הצמדה למדד. מדברי החסבר לתיקון מס' 3 עולה כי תכליתו הסובייקטיבית היא שימור ערכו הריאלי של החוב הפסוק. מגמתו של התיקון, בלשון מנסחיו, היתה "העמדת הנושה, ככל האפשר, מבחינה כלכלית ריאלית, במצב שבו היה נמצא אילו פרע החייב את חובו במועד שבו היה חייב לפרוע אותו, ולא לתת פרס לחייב המשהה את סילוק חובו".

14. מדברי החסבר עולה בבירור כי כוונת המחוקק היתה לקבוע מנגנון הצמדה ריאלי. מנסחי החוק לא התכוונו לשלול אפשרות של הצמדה למדד כאשר המדד הוא שלילי. השימוש בביטוי "עלייה" נבע ככל הנראה מהמציאות הכלכלית ששררה באותה עת במשק.

15. מהבחינה האובייקטיבית, הצמדה לערך הריאלי של הכסף בעתות של עלייה וירידה היא פרשנות הוגנת וחזקה כי זוהי תכליתו של החוק. שמירת ערך הכסף היא נכונה הן כאשר המדד נמצא בעלייה והן כאשר המדד נמצא בירידה. פרשנות זו מונעת הפסד או רווח מהצדדים ודואגת שכל צד יקבל את החלק המגיע לו כפי ערכו הריאלי.

16. פרשנות דווקנית פוגעת בתכלית ומביאה לתוצאה לא צודקת כלפי בעלי הדין. לכן, עתה עם שינוי העיתים יש להתאים את תכלית החוק למציאות המשתנה. לעניין זה נפסק: "התכלית המונחת ביסודו של חוק היא דינאמית ולעולם אינה קופאת על שמריה. אכן, החוק נחקק בנקודת זמן מסוימת ולשם תכלית מסוימת, אך מכאן ולהבא הוא חי הנושא את עצמו, ויש להתאים את תכליתו אל המציאות המשתנה ואל הסביבה הנורמטיבית החדשה בה הוא מתקיים"¹⁰.

17. לסיכום, על ההוצאה לפועל לפרש את המונח "עליית המדד" המופיע בחוק פסיקת ריבית והצמדה כ"שינוי המדד", כך ששכום החוב יעודכן גם בעת ירידת המדד.

18. אנו נבחן בעתיד תיקון לחוק פסיקת ריבית והצמדה, לאחר שיילמדו ההשלכות על דברי חקיקה אחרים הנסמכים על חוק זה.

⁶ אוריאל פרוקציה "הצמדה, שערור וריבית: עבר, הווה ועתיד" משפטים י 262, 263 (תש"מ) (להלן: "פרוקציה").

⁷ במקור כונה חוק פסיקת ריבית.

⁸ אשר הגיע לשיאו באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת.

⁹ דברי החסבר לתיקון, בעמ' 310.

¹⁰ בגץ 6962/03 חברת מדיה מוסט נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (פורסם בנבו, 28.10.2004).

סכומי אגרות הקבועים בחיקוקים

19. הנושא השני שהונח לפתחנו עוסק בפרשנות של חיקוקי אגרות שונים העוסקים בהצמדת סכומי האגרות. אין עקרון מנחה בלשון חיקוקים אלה. בחלק מהתקנות הקיימות ישנן הוראות המבקשות להתחשב בשיעור עליית המדד, וחלקן נוקטות לשון שונה ומבקשות להתחשב בשינוי המדד¹¹. ראו והשוו, לדוגמא את לשון של תקנות רואי חשבון, תשס"ז-1955¹² לעומת הלשון בתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (קביעת אגרות בעד פעולות ושירותים), תש"ע-2009¹³. אין בסיס משפטי להבחנה הלשונית בין נוסחים אלה. אגרה היא אגרה.

20. על כן, אותם עקרונות פרשניים שהחלנו על פרשנות חוק פסיקת ריבית והצמדה חלים גם במקרה שלפנינו. עם זאת נבקש להוסיף מספר הערות.

21. פרשנות לשונית דווקנית שלפיה שיעור האגרה יתעדכן רק כאשר ישנו שינוי חיובי בשיעור המדד, מביאה לתוצאה לא צודקת המיטיבה עם רשויות המדינה ופוגעת במשלם האגרה. אין זה סביר כי לכך התכוון המחוקק. פרשנות זו אף חוטאת להגיון הכלכלי בקביעת שיעור האגרה המקיים קשר מסוים עם עלות השירות. לכן, אם הוחלט לאמץ מנגנון הצמדה לאגרות כך שיבטא את ערך האגרות בערכים ריאליים, אין היגיון בכך שמנגנון זה יופעל רק כאשר שיעור המדד עולה.

22. אכן, עד לאחרונה, בשם היציבות המשפטית נקטנו עמדה פרשנית שונה שנתנה משקל רב יותר לשינוי הדווקנית של החוק. זאת בהתבסס על עמדה משפטית שונה שהביע משרד המשפטים בעבר. אלא ששינוי הנסיבות וכן העובדה שבתי המשפט הביעו מורת רוח מפרשנות זו והבהירו כי אינה מקובלת עליהם במספר תובענות ייצוגיות¹⁴ מחייבים את שינוי העמדה.

23. בהקשר זה יצוין כי לאחרונה פורסם תזכיר חוק לתיאום אגרות, התשע"ה-2015. תזכיר זה קובע הוראה רוחבית ולפיה הצמדה תהיה בהתבסס על כל שינוי במדד - עליה או ירידה.

24. לאור האמור ועד השלמת הליך חקיקה בעניין החוק לתיאום אגרות, על משרדי הממשלה השונים לפעול בהתאם לאמור בחוות דעת זו ולהתאים את מנגנוני חישוב האגרות כך שיתחשבו גם בירידת המדד.

¹¹ השימוש בביטוי "שינוי המדד" נעשה בשלים האחרונות בעקבות חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי (כלכלי פיסקלי) דאז, עו"ד דוידה לחמן-מסר, על מנת לאפשר התאמה ריאלית של הסכום הקבוע בתקנות.

¹² בתקנה 47(ב) כתוב: "סכומי האגרות... ישתנו... לפי שיעור השינוי של המדד שפורסם בחודש נובמבר שקדם לו לעומת המדד שפורסם בחודש נובמבר של השנה שקדמה לה".

¹³ בתקנה 2. (א) נכתב: "הסכומים הנקובים... יתואמו... לפי שיעור עליית המדד...".

¹⁴ ת"צ 16306-04-13 פטרסקו נ' משרד התחבורה (להלן: "עניין פטרסקו"). התובענה עסקה בהוראת ההצמדה בתקנות התעבורה, תשכ"א-1961; ת"צ 2098-05-13 ברגמן נ' משרד המשפטים (להלן: "עניין ברגמן"). התובענה עסקה בהוראות ההצמדה בתקנות רואי חשבון, תשס"ז-1955 ובתקנות הנוטריונים (אגרות נוטריון), תשל"ז-1977.

עמוד 4 מתוך 5

25. אנו נשמח לסייע בשאלות דומות בהתבסס על עקרונות חוות דעת זו.

26. חוות הדעת נכתבה יחד עם עו"ד שירן ברזילי-גלוטר ממחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי - פיסקלי)

בברכה,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

(כלכלי-פיסקלי)

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה

בבית המשפט המחוזי מרכז-לוד

ת"צ 47224-07-17

בפני כבוד השופט יקואל

קבוע ליום 13.11.18

בעניין שבין:

המבקש:

שבתאי ברוך ת.ז. 010905867

ע"י ב"כ עו"ד שלמה אבני ואו ערן פלסר

ממשרד אבני פלסר עורכי דין

רחוב מוטה גור 7 ת.ד. 3187, פתח תקווה

- נ ג ד -

המשיבות:

1. עיריית תל אביב יפו

2. הוועדה המקומית תל אביב יפו

שתיהן ע"י ב"כ עו"ד מיכל דיק ואח'

השירות המשפטי, בניין העירייה מרחוב אבן גבירול 69,

תל אביב – יפו 64162

טל' 03-7244248 ; פקס 03-7240113

בעניין:

3. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ת"א-אזרחי

דרך מנחם בגין 154, ת.ד. 33051, תל אביב 6492107

טלפון: 073-3736210/6242, פקס: 02-6467959

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, תובא להלן עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

התובענה שבנדון

1. על פי הנטען בבקשה לאישור התובענה כיצוגית, בהתאם לסעי' 13א לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 עיריית ת"א והוועדה המקומית ת"א (להלן: "המשיבות") גובות מחברי הקבוצה היטל השבחה בגין עליית ערך המקרקעין מפעילות תכנונית (ההשבחה) - קרי אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.

2. לטענת המבקש, כוונת המחוקק בסעיף 9 לתוספת השלישית הייתה להצמיד את היטל ההשבחה לאחד משני מדדים (מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה) כדי לשמור על ערכו הריאלי (ואף להקל על הנישום בכך שיבחר את המדד שעלה פחות מבין שני המדדים הנזכרים). לפיכך יש לפרש וליישם את סעיף 9 לתוספת השלישית, כך שעליית המדד פירושה שינוי במדד, ולהביא בחשבון ההצמדה גם את הירידה במדד בשנים האחרונות (להלן - "מדד שלילי").
3. ביום 12.3.18 התקיים דיון בבית המשפט הנכבד, בבקשה לאישור תובענה ייצוגית שבנדון בפני בית המשפט הנכבד. בדיון נקבע כי בהתחשב בעובדה שרשויות מקומיות אחרות, כמו ירושלים, חיפה, באר-שבע והרצליה, הסכימו להתחשב במדד השלילי, יש לקבל את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה.
4. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, שלנוכח תכלית ההצמדה למדד – שמירת הערך הריאלי של הכסף - יש להצמיד את היטל ההשבחה למדד גם כאשר הוא יורד.
5. עמדה היועץ בעניין ההצמדה למדד שלילי הובאה בפירוט בתיק ת"צ 15872-01-16 **שיכמן נ' עיריית ראשון לציון המצ"ב ומסומן א'** שם נדונה שאלת ההצמדה למדד שלילי של אגרות והיטלים (להלן "עניין שיכמן") והדברים שהובאו שם יפים, בשינויים המחויבים, גם לענייננו. על כן מבוקש לראות את האמור שם כחלק בלתי נפרד מעמדה זו.
6. לנוחיות בית המשפט הנכבד **מצ"ב ומסומנים ב'**, גם דברי ההסבר **לחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 15), התשמ"א-1980** וכן פרוטוקול **דברי הכנסת מיום 17.11.1980** המתייחס לתיקון מס' 20 לחוק התכנון והבנייה, המצוטטים להלן.

הצמדה למדד המחירים לצרכן

7. בשנת 2003 ירד לראשונה מדד המחירים לצרכן ועקב כך התעוררה השאלה האם יש לבצע הצמדה של תשלומים למדד כאשר הוא יורד. בדברי חקיקה רבים קבע סעיף ההצמדה, שההצמדה תבוצע בהתאם לשיעור עליית המדד ולכן התעוררה השאלה האם ההצמדה לפי סעיף זה נדרשת להיעשות גם למדד שלילי.
8. השאלה זכתה להתייחסות במכתב של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פסקאלי) דאז, ידיד לחמן-מסר והממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים, איילת גאדי מיום 9.1.2006. שם הובעה העמדה כי נוכח לשון הסעיף לא ניתן לפרש את עליית המדד ככוללת בתוכה מצב שבו המדד יורד. **העתק המכתב מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והממונה על חקיקת המשנה צורף בתיק שיכמן (נספח א' לעמדה זו) וסומן שם כנספח א'.**
9. בשנים שלאחר מכן חזר המדד לעלות, ושב לרדת בשנים 2006, 2014, 2015 ו-2016. המדד חזר לעלות בשנת 2017.
10. שאלת ההצמדה למדד השלילי הובאה בשנים האחרונות לפתחם של בתי המשפט המחוזיים ואלה עמדו על היעדר הבהירות של הסעיף. בפסקי הדין שבחנו את השאלה נקבע, כי יש להצמיד את התשלומים גם למדד השלילי. פסקי הדין פורטו בעמדה בעניין שיכמן.

11. במקביל, בחודש אוקטובר 2015, ניתנה לרשות האכיפה והגבייה ומנהל הכנסות המדינה, חוות דעת מטעמו של אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי (משפט כלכלי) דאז, בנושא "השפעת המדד השלילי על אגרות ופעולות גבייה" (להלן: "חוות הדעת") ומסקנתה הייתה זהה לפסיקת בתי המשפט (למעט במקרים חריגים המפורטים שם ואשר אינם רלבנטיים לענייננו).

הפרשנות הסובייקטיבית לסעיף 9 לתוספת השלישית

12. כפי שצוין לעיל, עמדת היועץ בדבר תכלית ההצמדה למדד הובעה באופן מפורט בעניין שיכמן. כמפורט שם, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שיש לבחון את סעיפי ההצמדה למדד בחקיקה לפי פרשנות תכליתית-אובייקטיבית. היצמדות לפרשנות לשונית צרה של סעיפי ההצמדה, שלעיתים רבות מתייחסים רק לעליית המדד, תביא לתוצאה שאינה מקיימת את תכלית החקיקה. יש לפרש את סעיפי ההצמדה מתוך הבנה של תפקיד מנגנון ההצמדה למדד במשק ובראי השינוי הגדול שחל במדד המחירים לצרכן בעשורים האחרונים.
13. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה יש לבחון כל מקרה לגופו ועל כן עלינו לבחון האם בראי התכלית של ההצמדה למדד, יש לפרש את סעיף 9 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה כך שיש להצמיד את היטל ההשבחה גם למדד שלילי.
14. על מנת לזהות את תכליתו של החוק המסוים שבו אנו עוסקים, יש להבחין בין השיטה הפרשנית הסובייקטיבית, שהיא כוונתו של המחוקק יוצר הנורמה לבין השיטה הפרשנית האובייקטיבית המתמקדת בהבנתו של הפרשן את הטקסט הנורמטיבי כיום. על פי השיטה הפרשנית הסובייקטיבית יש להתחקות אחר כוונתו של המחוקק בעת שחוקק את החוק. מנגד, בבואנו לבחון כיום את המדיניות, המטרות, האינטרסים והערכים שנועד דבר החקיקה לקיים, אנו מתמקדים בשיטה הפרשנית האובייקטיבית.¹
15. על הפרשנות הסובייקטיבית ניתן ללמוד מן המסמכים שקדמו לדבר החקיקה של סעיף 9. סעיף 9 לתוספת השלישית לחוק קובע:

"עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסמוך לפני המועד לתשלום ההיטל או כל חלק ממנו, לעומת מדד כאמור שפורסם בסמוך לפני תחילת התכנית, או אישור ההקלה או השימוש החורג, שבעקבותיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים."

¹ אהרן ברק, פרשנות במשפט - תורת הפרשנות הכללית, עמודים 374-375, (1992).

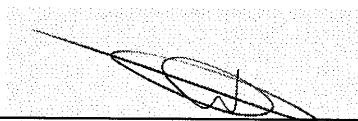
16. כוונת המחוקק נלמדת מדברי ההסבר שצורפו לתיקון חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 15) משנת 1981 בעניינו של סעיף 9 לתוספת השלישית שדן בעליית המדד. בדברי הסבר אלה נאמר (בעמ' 59, סעיף 10 שם) כי: **"מאחר שמועד החיוב בתשלום ההיטל חל רק בעת מימוש הזכויות במקרקעין, מוצע להצמיד את ההיטל למדד – והוא ישולם בצמוד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבניה, לפי הנמוך מביניהם"**. בדברי ההסבר לא נקט המחוקק בדיבר "עליית" מדד אלא במונח "הצמדת" מדד. על כן עולה מהם כי תכלית המחוקק הייתה לשמור על ערך ההיטל בתקופה שבין מועד החיוב בתשלום ועד מימוש הזכויות במקרקעין, ולא בהכרח ליצור "הסדר שלילי" שנועד למנוע התחשבות ב"מדד שלילי".
17. זאת ועוד, בדיון בכנסת שהתקיים ביום 19.11.1980 בנוגע לתיקון אחר - תיקון מס' 20 לחוק התכנון והבנייה - ציין שר הפנים דאז, יוסף בורג, כי: **"היטל ההשבחה יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה כפי שתחליטו, אין נפקותא גדולה"**. (בעמ' 488 לפרוטוקול). שוב אין אבחנה בין עליית מדד להצמדת מדד בדברי המחוקק.
18. ממקורות אלה ניתן ללמוד כי המחוקק לא התכוון להגביל את ההצמדה לעליית המדד בלבד. עוד ניתן ללמוד על הפרשנות הסובייקטיבית של כוונת המחוקק ממקורות חיצוניים:² החוק נחקק בתקופה שבה הייתה האינפלציה בשיאה והתשלומים שנקבעו בחקיקה נשחקו עוד ועוד (כשהמדד היה תמיד בעליה מאז קום המדינה). על רקע זה ניתן להבין, כי בבואו לחוקק את החקיקה הקובעת הצמדה למדד ראה המחוקק לנגד עיניו, את המציאות ששררה באותה עת, ובהתאם ראה את הצורך לשמור על ערכו של הכסף בהתאם לעליית המדדים של השוק. ניתן גם להניח, שעל רקע אינפלציה מתמדת לא צפה המחוקק מציאות שבה המדד ירד, ועל כן, בבואו לשאול מדוע בחר המחוקק להשתמש במונח "העלאה", ולתור אחר הפרשנות התכליתית, יש לזכור את המציאות שבעתה נחקק החוק. משכך, יש לשאול האם תכלית החקיקה והבחירה במונח "העלאה" בנוסח החוק הייתה להצמיד את התשלומים רק למדד החיובי או לשקף את עקרון היסוד של שמירת ערך הכסף לאורך הזמן.
19. עוד ניתן ללמוד על הפער שעשוי להיות בין לשון החוק לתכליתו בהקשר זה, מתיקון מספר 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961. בתיקון זה נקבע, שסכום כסף שנפסק לזוכה יוצמד לעליית מדד המחירים לצרכן. יחד עם זאת, מדברי ההסבר עולה, כי תכלית החוק היא לשמור על ערכו של הכסף ועל כן המשמעות היא שיש להצמידו גם למדד השלילי. יצוין, כי בדברי ההסבר לחוק לא מצוין במפורש שיש כוונה לשלול את הצמדת התשלומים גם למדד שלילי. היעדר ההתייחסות למקרה של ירידת המדד אומנם אינו מעיד באופן מוחלט על כוונת המחוקק, אך יש בו כדי להעיד שנוסח הסעיף תואם את המציאות שהכירו המחוקקים – מציאות של אינפלציה מתמשכת וגדלה (ור' גם דנג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו, 19.10.2009).

² שם, עמודים 373-374.

20. בהמשך למפורט לעיל ולאמור בעמדת היועץ בעניין שיכמן, מן הפרשנות הסובייקטיבית והאובייקטיבית של חוק התכנון והבנייה ניתן ללמוד כי כוונת המחוקק ותכלית החוק היו לשמור על הערך הריאלי של היטל ההשבחה, ולכן גם בעת ירידת המדד יש להצמיד את התשלום למדד. זאת, על מנת להבטיח שהיטל ההשבחה שישולם בעת המימוש אכן ישקף את ערכו הריאלי, בהתאם לשיעור שנקבע בחוק. בהיעדר הצמדה למדד השלילי, התוצאה היא שבפועל התשלום שמשלם הנישום לרשות הוא גבוה יותר מזה שנקבע לו במועד השומה. ויש להדגיש, כי תפקיד ההצמדה אינו לפצות את מקבל התשלום על חלון הזמן (לעניין זה נועדה הריבית) אלא רק לשמור על ערך הכסף כך שגם כשהתשלום מבוצע לאחר תקופה מסוימת הוא עדיין ישקף את ערך הכסף שנקבע לתשלום.
21. בחינת התכליות האובייקטיביות והסובייקטיביות של מנגנון ההצמדה למדד כפי שהוצגה לעיל, מעלה שהצמדה לערך הריאלי של הכסף בעתות של עלייה וירידה היא פרשנות הוגנת וחזקה, וכי זוהי בין היתר תכליתו של סעיף 9 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה. שמירת ערך הכסף היא נכונה הן כאשר המדד נמצא בעלייה והן כאשר המדד נמצא בירידה. פרשנות זו מונעת הפסד או רווח מהצדדים ודואגת שכל צד יקבל את החלק המגיע לו כפי ערכו הריאלי.
22. לנוכח האמור לעיל, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שיש לפרש את סעיף 9 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה, ככולל חובת הצמדה למדד גם במקרים שהוא יורד.

סיכום

23. עמדת היועץ המשפטי לממשלה פורטה בהרחבה בעניין שיכמן ולפיה התכליות הסובייקטיביות והאובייקטיביות של הוראות החוק השונות (למעט חריגים) מצדיקות הצמדה גם למדד שלילי. גם בחינת סעיף 9 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה, לפי פרשנות זו מעלה, כי יש לפרש את החוק כך שהיטל ההשבחה יוצמד גם למדד השלילי.



עמי עבר הדני, עו"ד
ממונה על עניינים אזרחיים
פרקליטות מחוז ת"א (אזרחי)

המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה

על ידי ב"כ עו"ד ד. נחליאלי

מרח' ביאליק 12, חיפה, 31047

טלפון: 04-8668860; פקס: 04-8677629

המבקשת

- נ ג ד -

פיראס מסראווה

על ידי ב"כ עו"ד סאלח מרזוק

מכפר קרע, ת.ד. 86828

טלפון: 077-5360918; פקס: 077-2102388

המשיב

היועץ המשפטי לממשלה

על ידי ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה

מרח' קריית המדע 5, בנין B3, קומה 5, הר חוצבים

ירושלים, 9777605

טל': 02-6362015; פקס': 02-6467038

המתייצב להליך

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד ובהתאם להודעה על התייצבותו להליך, מוגשת בזאת עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

1. הליך זה מעורר כמה שאלות משפטיות עקרוניות, בעיקר בנוגע להסדר החדילה הקבוע בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות התשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות" או "החוק").
2. להלן, יפרט היועץ המשפטי לממשלה שאלות אלו, ויצג את עמדתו המנומקת בעניינן.
3. בפתח הדברים, יביע היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו לפיה, ראוי לתת למבקשת רשות ערעור, וזאת לנוכח השלכות הרוחב של השאלות המשפטיות המתעוררות בהליך החורגות מעניינו של ההליך הקונקרטי; כך גם לנוכח פסיקות מחוזיות סותרות, בכמה מהסוגיות העומדות על הפרק, כפי שיפורט להלן.
- גם לגוף הדברים, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שדין בקשת רשות הערעור להתקבל בחלקה, כדלהלן.
4. תחילה יפורט הרקע הדיוני הנדרש, ולאחר מכן יפרוס היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו.

א. רקע דיוני נדרש והחלטות בימ"ש קמא

5. ביום 19.12.2017 הגיש המשיב בקשה לאישור תובענה ייצוגית לבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה.¹ עניינה של בקשת האישור, בגביית הוצאות גבייה מחייבים, שלא שילמו למבקשת דוחות חניה במועד. בבקשת האישור נטען, שהמבקשת גבתה מחייבים הוצאות גבייה שלא כדין, אם משום שגבתה באופן אוטומטי וגורף את סכום ההוצאות המרביות הקבוע בתקנות, ללא בחינת ההוצאות הקונקרטיות שהוצאו בפועל;² אם משום שהסכומים שנגבו אינם סבירים ומידתיים ביחס לגובה החובות (סעיף 50 לבקשת האישור); ואם משום שהוטלו על החייבים הוצאות שאינן בגדר של "הוצאות ישירות", כדרישת תקנות הגבייה.³
6. ביום 26.3.2018 הגישה המבקשת הודעת חדילה. בסעיפים 1-2 להודעה נטען, שהוצאות הגבייה בפועל גבוהות מהתעריפים המרביים הקבועים בתקנות, שנגבו מהחייבים, ועל כן לא מדובר בגבייה שלא כדין.⁴ עם זאת, "למען הזהירות, מבלי להודות באחריות", "ולאור הפסיקות הסותרות ביחס לרכיב ההוצאות הישירות", הודיעה המבקשת על חדילה מגבייה במובן זה, שיופחתו הוצאות הגבייה הנגבות מחייבים, כך שעלויות עובדי המבקשת המטפלים בגבייה יופחתו "במידה מסוימת" ולא ייגבו מהחייבים כל עלויות העובדים המטפלים בגבייה, וכך שסכומי הגבייה יהיו נמוכים, מסכומי הגבייה המרביים הקבועים בתקנות הגבייה.⁵
- הודעת החדילה נקבה בסכומי ביניים,⁶ שאותם תמשיך המבקשת לגבות, כאשר מדובר בסכומים הנמוכים מהסכומים שנגבו עד כה, אך גבוהים מהסכומים שלהם טען המשיב בבקשת האישור. פעולות האכיפה שבגינן הודיעה המבקשת על הפחתת הסכומים שייגבו היו: עיקול בנק במדיה דיגיטלית, מכתב דרישת חוב בדואר רגיל, ומכתב דרישת חוב בדואר רשום. הודעת החדילה לא כללה הפחתה של הסכומים הנגבים מחייבים בגין פעולות האכיפה של איתור כתובת סרבן (איתור חוקר) ובגין עיקול מטלטלין ברישום (להלן: "פעולות אכיפה נוספות").
7. ביום 8.4.2018 הגישה המבקשת הודעת חדילה שניה (מסומנת ה'), בה הודיעה על הפחתת סכומי הגבייה גם בגין פעולות האכיפה הנוספות.⁷ המבקשת ציינה, שלמרות שהיא סבורה שמדובר בגבייה כדין, על מנת "לחסוך מזמנו של בית המשפט", היא רואה לנכון להודיע על חדילה נוספת, גם ביחס לרכיבים אלה. גם בעניין זה מדובר על

¹ בקשה מתוקנת הוגשה ביום 26.12.2017. ההפניות להלן מכוונות לבקשת האישור המתוקנת. מצ"ב ומסומנת ב'.

² ראו סעיפים 2א, 3-6, 20, 60 לבקשת האישור, וסעיפים 10-2 לפנייה המוקדמת טרם הגשת בקשת האישור. הפנייה מצ"ב ומסומנת ג'.

³ תקנות המיסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות) התשע"א-2011 (להלן: "תקנות הגבייה"). ראו סעיפים 19-23 לבקשת האישור.

⁴ בהודעה נטען, שהגבייה הינה כדין גם לפי פסק הדין שניתן ב- ע"מ 6192/13 אברהם נ' עיריית טבריה [פורסם בנבו] (26.2.2017), שקבע, שאסור לרשות לגבות סכומים הגבוהים מההוצאות שהוציאה בפועל, אף אם מדובר בסכומים שאינם עולים על התעריפים המרביים הקבועים בתקנות הגבייה.

⁵ לפני הודעת החדילה, המבקשת גבתה את השיעורים המרביים הקבועים בתקנות הגבייה, מתוך הנחה שמותר לגבות את מלוא שכר העובדים המטפלים בגבייה, ולפי הנחה זו, לטענת המבקשת, הוצאות הגבייה בפועל כולל שכר העובדים, גבוהות מהסכומים המרביים הקבועים בתקנות.

⁶ הודעת החדילה הסתמכה על מתווה שנקבע בתובענה ייצוגית אחרת – ת"מ 25462-01-13 שורני נ' עיריית בהריה [פורסם בנבו] (6.6.2016).

⁷ בהודעה מטעם המבקשת (מסומנת ו'), הבהירה, מדוע הודעת החדילה הראשונה לא כללה פעולות אלו. ראו גם בסעיף 3 לבקשת רשות הערעור.

הודעה של המבקשת על גביית סכומי ביניים, הנמוכים מהסכומים שנגבו עובר לחדילה (שהיו התעריפים המרביים הקבועים בתקנות הגבייה), אך גבוהים מהסכומים להם טען המשיב בבקשת האישור.

8. היועץ המשפטי לממשלה ימחיש את הדברים בטבלה:

פעולת האכיפה שבגינה נגבות הוצאות	הסכומים שנגבו על ידי המבקשת לפני הודעת החדילה	הסכומים שטען המשיב, במסגרת בקשת האישור, שמותר למבקשת לגבות	הסכומים שגובה המבקשת כיום על פי הודעות החדילה
עיקול בנק במדיה מגנטית	9.40 ש"ח (על פי הנטען בסעיף 23 לבקשת האישור)	2.30 ש"ח. (סעיף 19-23 לבקשת האישור).	7.60 ש"ח.
מכתב דרישת חוב בדואר רגיל	18.80 ש"ח (על פי הנטען בסעיף 23 לבקשת האישור)	2.40 ש"ח (סעיף 23 לבקשת האישור).	15.72 ש"ח.
מכתב דרישת חוב בדואר רשום	27.10 ש"ח (על פי הנטען בסעיף 23 לבקשת האישור)	8 ש"ח (סעיף 23 לבקשת האישור).	22.60 ש"ח.
עיקול מטלטלין ברישום	195 ש"ח (על פי הנטען בסעיף 23 לבקשת האישור)	עד 120 ש"ח (סעיף 23 לבקשת האישור).	160 ש"ח.
איתור כתובת לסרבן (איתור חוקר)	146 ש"ח (על פי הנטען בסעיף 2 לבקשת האישור).	פחות מ- 10 ש"ח (סעיף 23 לבקשת האישור).	115 ש"ח.

9. יצוין, כי בהודעות החדילה שהגישה המבקשת נאמר, שהתעריפים המופחתים יתוקנו בהמשך (למעלה או למטה), בהתאם להכרעה שתינתן בבית המשפט העליון, בעניין ליבוביץ,⁸ בשאלת סוגי התעריפים שמותר לגבות בגדר הוצאות גבייה ישירות (ובמיוחד, האם מותר לכלול בגדר זה את שכר העובדים המטפלים בגבייה).

10. ביום 26.3.2018 נתן בית משפט קמא החלטה ביחס להודעת החדילה הראשונה. בהחלטה נקבע: "זו אינה הודעת חדילה", וזאת, מהטעם, שהמבקשת לא חדלה מהגבייה הנטענת בבקשה, אלא הסכימה עם המשיב על הקטנת הגבייה בעתיד. עוד נקבע, שעל פני הדברים מדובר בהסדר פשרה ולא בחדילה ועל כן על הצדדים לפעול בהתאם להוראות החוק בנוגע להגשת בקשה לאישור הסדר פשרה בתובענה ייצוגית.

11. בעקבות כך, ביום 4.4.2018 הגישה המבקשת הודעה (מסומנת ז'), שבה נאמר, שהיא עומדת על הודעת החדילה, שבפועל היא גובה החל ממועד הגשת ההודעה את הסכומים המופחתים, וכן נאמר, שההכרעה שתינתן בבית

⁸ ע"מ 2927/15 עיריית תל אביב נ' ליבוביץ (להלן: "עניין ליבוביץ"). תלוי ועומד בבית המשפט העליון. היועץ המשפטי לממשלה הגיש לבית המשפט העליון ביום 8.8.2018 את עמדתו העקרונית, בהליך בעניין ליבוביץ. העמדה מצ"ב ומסומנת א'.

המשפט העליון בעניין ליבוביץ תוחל גם בעניין דגן, וזאת באופן רטרואקטיבי ממועד החדילה, ולכן חברי הקבוצה לא ייפגעו.⁹ עוד הבהירה המבקשת, שאינה רואה לנכון לנקוט במתווה של הסדר פשרה כפי שהציע בית המשפט, לנוכח העלויות הכרוכות בפרסום הנדרש של הסדר פשרה.

12. ביום 8.4.2018 דחה בית המשפט המחוזי את הודעת החדילה הראשונה שהוגשה. זאת, מהטעם, שסעיף 9 לחוק דורש חדילה "מהגבייה בשלה הוגשה הבקשה" ודבר זה אינו מתקיים, לשיטת בית המשפט קמא, בענייננו, שהרי גם לאחר החדילה, המבקשת תגבה סכומים הגבוהים מהסכומים שלהם טען המשיב בבקשת האישור:

"סעיף 9 לחוק מתיר הודעת חדילה כאשר חדלים "מהגבייה בשלה הוגשה הבקשה". לא "מהגבייה הלא מוצדקת" לא "מהגבייה שניתן להעריך שאותה יקבע בית המשפט כלא מוצדקת", אלא מהגבייה שנטענה בבקשה... המשיבה לא חדלה מהגבייה שבשלה הוגשה הבקשה, אלא מהגבייה שהיא מוכנה לקבל, לצרכי פשרה, שהיא לא מוצדקת." (סעיף 6 להחלטת בית משפט קמא, מיום 8.4.2018).

13. בהמשך להחלטה זו, כאמור לעיל, הגישה המבקשת ביום 8.4.2018 הודעה על חדילה גם ביחס לאמצעי האכיפה הנוספים, במובן של הפחתת הסכומים שייגבו גם בגין אמצעי אכיפה אלה.

14. ביום 9.4.2018, הגישה המבקשת הודעה (מסומנת ו') בה התייחסה לנימוקי החלטת בית המשפט קמא מיום 8.4.2018, וטענה, שהודעות החדילה שהגישה כן נכנסות לגדר של חדילה "מהגבייה בשלה הוגשה הבקשה".

15. ביום 16.4.2018, נדחתה גם הודעת החדילה השנייה שהוגשה. בהחלטה נאמר, שעדיין קיים הפגם, עליו עמד בית המשפט בהחלטותיו הקודמות, שהמבקשת לא חדלה מהגבייה שבשלה הוגשה בקשת האישור, היות שהמבקשת מציינת, שהיא תגבה סכומים גבוהים יותר מהסכומים שלהם טען המשיב בבקשת האישור.

16. מהחלטות בית המשפט קמא עולה, שטעם נוסף לדחיית הודעות החדילה נבע, מהאמור בהודעות החדילה, שהמבקשת תשנה את התעריפים האמורים בהודעות החדילה, בהתאם להכרעת בית המשפט העליון בעניין ליבוביץ.¹⁰

ראו בהחלטה מיום 26.3.2018: "גם השיעור המוסכם ישתנה בעתיד לפי פסק הדין בעניין ליבוביץ. על כן, זו אינה הודעת חדילה..." ובהחלטה מיום 8.4.2018: "הודעת חדילה היא הודעה המקבלת את הבקשה, כפי שהוגשה. ההודעה שהוגשה אינה מקבלת את האמור בבקשה ואינה מסכימה שההוצאות הישירות הן אלה שנטענו בבקשה ואינה חדלה מגבייה הנטענת בבקשה. היא אף הגדילה לעשות והודיעה שאם יהיה שינוי לפי פסיקת בית המשפט העליון בעתיד, היא תחדל מהחדילה". ובהחלטה מיום 16.4.2018 נקבע: "מטרת הודעת החדילה היא למנוע דיון בבקשת האישור, על ידי הסכמה לבקשה מכאן ואילך... זה לא מה שהודיעה המשיבה שאפילו אינה מסכימה להפחתת החלקית באופן סופי, אלא רק עד שיינתן פסק הדין בעניין ליבוביץ..."¹¹

ב. בקשת רשות הערעור

⁹ כלומר, אם ייקבע בעניין ליבוביץ, שאסור לרשות לגבות את שכר העובדים, אזי המבקשת תפחית את תעריפי הגבייה בהתאם, באופן רטרואקטיבי, ממועד החדילה.
¹⁰ כלומר, שאם ייקבע בעניין ליבוביץ, שמותר לגבות את שכר העובדים, אזי המבקשת תעלה את התעריפים עליהם הודיעה בחדילה (שכוללים רק מקצת משכר העובדים), ואם ייקבע שאסור לגבות את שכר העובדים, אזי המבקשת תפחית את התעריפים.
¹¹ ראו גם קביעות דומות בהחלטות אותו מותב (כב' השופט רניאל) בהליך אחר בעניין ת"צ (מחוזי חיפה) 32891-09-17 פריצקין נ' מועצה מקומית פרס חנה-כרסר (להלן: "עניין פריצקין"). ראו בהחלטה מיום 19.12.2017 (פורסמה בנבו): "תבהיר המשיבה עד 31.12.17 באיזה עילה חדלה, וכיצד חדילתה מתיישבת עם ההסכמה שלפיה אם יהיה שינוי במצב המשפטי... תהיה רשאית להפסיק מלחדול." וכן ראו בהחלטה נוספת בעניין פריצקין מיום 14.1.2018 (פורסמה בנבו), בסעיף 15, שם נאמרו דברים דומים.

17. בבקשת רשות הערעור טוענת המבקשת, כי **שגה בית משפט קמא כשדחה את הודעות החדילה שהגישה**. המבקשת טוענת, שהיא חדלה מהגביה בשלה הוגשה הבקשה, כי העניין המהותי בשלו הוגשה הבקשה הוא גביית הוצאות עקיפות, ועל פי פרשנות המבקשת, הגבייה הנעשית בעקבות הודעות החדילה היא גבייה של הוצאות ישירות, בהינתן המחלוקת הקיימת בפסיקה ביחס לשאלה האם שכר העובדים המטפלים בגבייה מוגדר כהוצאות ישירות, ובהינתן שהוצאות הגבייה הנגבות, בהתאם לחדילה, כוללות רק חלק משכר העובדים המטפלים בגבייה, ורכיב שכר העובדים הוא הרכיב המרכזי שמשפיע על הוצאות הגבייה בענייננו. לטענת המבקשת, הסכומים שנטענו בבקשת האישור הם "דוגמאות", אך החדילה נדרשת מהעניין המהותי שבשלו הוגשה הבקשה, ולא נדרשת חדילה שתתאם דווקא לסכומים שציין המשיב בבקשת האישור.
18. עוד טוענת המבקשת, שיש לקחת בחשבון את התחייבותה להפחית את הוצאות הגבייה עליהן הודיעה בהודעות החדילה (שכאמור כוללות חלק משכר העובדים), **באופן רטרואקטיבי**, מהמועד שבו הגישה את הודעות החדילה, אם בית המשפט העליון יקבע בעניין **ליבוביץ**, שאין לגבות את שכר העובדים מהחייבים, וכך חברי הקבוצה לא ייפגעו מאישור החדילה ומדחיית בקשת האישור.
- המבקשת מוסיפה וטוענת, שלנוכח ההתחייבות לחדילה רטרואקטיבית, יש לקבוע שהודעת החדילה הוגשה כדין ויש לדחות את בקשת האישור כבר כעת, בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק.
19. עוד נטען, שבהחלטות רבות בהליכים אחרים אליהם הפנתה המבקשת, אושרו הודעות חדילה, דוגמת הודעת החדילה של המבקשת בענייננו, ונטען גם, שדי בחדילה מגביית הוצאות בשיעורים המרביים הקבועים בתקנות הגבייה (כלומר שהרשות תגבה סכומים נמוכים יותר מהתעריפים המרביים).
20. לבסוף, טוענת המבקשת, שקבלת הודעות החדילה תחסוך זמן שיפוטי רב וכספי ציבור, ואין תועלת בניהול ההליך במתווה של הסדר פשרה כפי שהציע בית משפט קמא, לנוכח עלות פרסום הסדר הפשרה (בהתאם להוראות החוק), שעלותו תהיה גבוהה מניהול ההליך כולו.
- כמו כן טוענת המבקשת, שבכל מקרה, הסוגיה העקרונית (של סוגי הוצאות הגבייה הישירות שמותר לרשות לגבות מחייבים, ובמיוחד סוגיית שכר העובדים המטפלים בגבייה) תוכרע בפסיקת בית המשפט העליון בעניין **ליבוביץ**, וממילא המבקשת התחייבה שההכרעה בעניין **ליבוביץ** תוחל באופן רטרואקטיבי על ההליך דנן ממועד הגשת הודעת החדילה. לכן, גם מטעם זה, אין תוחלת ויעילות בניהול ההליך בענייננו לגופו.
- בבקשת רשות הערעור צוין, שהמשיב נתן את הסכמתו לקבלת בקשת רשות הערעור.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

21. להלן יפרט וינמק היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו, בשאלות העקרוניות המתעוררות במסגרת הליך זה. בפתח הדברים, היועץ המשפטי לממשלה יעיר, שהוא אינו רואה לנכון להתייחס במסגרת עמדה זו לשאלה האם בקשה לאישור תביעה ייצוגית בעניין הוצאות גבייה בכלל, והוצאות גבייה של קנסות חניה¹² (שבהם מדובר בענייננו) בפרט, נכנסת לגדר פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות (להלן: "**פרט 11**").
- בקשת רשות הערעור לא עוסקת בשאלה זו והמבקשת (העירייה) אף טענה לפני בית משפט קמא שבקשת

¹² ראו בר"מ 7302/16 עיריית תל אביב יפו נ' איגרא [פורסם בנבו] (15.3.2018), בסעיף 4 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות, שם נקבע, שקנסות החניה עצמם לא נכנסים לגדר פרט 11.

האישור נכללת בגדרי פרט 11.¹³ לכן, לכאורה, אין זה ההליך המתאים להידרש לשאלה עקרונית זו. ככל שבית המשפט הנכבד יראה להידרש לשאלה, היועץ המשפטי לממשלה יבקש, שתינתן לו אפשרות להגיש עמדה משלימה בעניין.

22. על כן, העמדה להלן תתמקד בסוגיות העקרוניות שהתעוררו בסוגיית החדילה, שיש להן השלכות החורגות מעניינו הקונקרטי של הליך זה. קודם להצגת עמדתו, יבקש היועץ המשפטי לממשלה לעמוד על הוראות החוק לגבי הסדר החדילה, ועל תכליותיו של הסדר זה. סקירה זו תשרת אותנו בבחינת השאלות המשפטיות השונות הנדונות בהליך, להלן.

ג. הוראות החוק לגבי הסדר החדילה

23. סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות מורה כך:

9. (א) הוגשה בקשה לאישור בתביעה כמפורט בפרט 11 בתוספת השניה (בחוק זה – תביעת השבה נגד רשות), לא ידון בה בית המשפט אלא לאחר שחלפה תקופה של 90 ימים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לאישור ובית המשפט רשאי להאריך תקופה זו מטעמים שיירשמו (בסעיף זה – המועד הקובע).
(ב) בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם הרשות הודיעה כי תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע.

24. כלומר, לא ניתן לאשר תובענה ייצוגית נגד רשות (שהוגשה לפי פרט 11), כשהרשות הודיעה על חדילה מגביה, בתוך התקופה של 90 יום מהגשת בקשת האישור (או במועד מאוחר יותר במידה וניתנה ארכה לחדילה). הפסיקה פירשה את הוראות הסעיף, כך שהן ההודעה על החדילה והן החדילה עצמה צריכות להתבצע בתוך המועד הקובע.¹⁴ משמעותה של חדילה במועד הקובע היא, שבית המשפט ידחה את בקשת האישור, מבלי שהרשות תחויב בהשבת הכספים שנגבו, לחברי הקבוצה, במסגרת התובענה הייצוגית.¹⁵

25. יש לציין, שככל שהרשות מודיעה על חדילה במועד הקובע, לא נתון לבית המשפט שיקול דעת, אלא הוא מחויב להורות על דחיית בקשת האישור, בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק, כפי שכתבו פלינט וויניצקי¹⁶:
"לבית המשפט אין כל שיקול דעת אם לדחות את הבקשה אם לאו. הוראת החוק בהקשר זה היא מנדטורית וקובעת מבחן אחד ויחיד לדחיית הבקשה - הודעה על הפסקת הגבייה והפסקת הגבייה בפועל בתוך 90 ימים."

ד. תכליות הסדר החדילה

26. היועץ המשפטי לממשלה עתה יעמוד על תכלית הסדר החדילה הן באופן ספציפי ונפרד, והן כחלק ממכלול ההגנות שנקבעו בחוק בעניין של תובענות ייצוגיות נגד רשויות, שנועדו ליצור הסדר חקיקתי מאוזן, הנותן משקל לערכים הנוגדים, כפי שיפורט.

¹³ ראו בסעיף 19 להודעת המבקשת מיום 9.4.2018, מסומנת ו'.

¹⁴ ראו בר"מ 7689/13 מינהל מקרקעי ישראל נ' דהאן [פורסם בנבו] (29.6.2014), בסעיף 7 לפסק הדין של הנשיא גרוניס.

¹⁵ ראו בהחלטת כב' הנשיאה חיות, בעניין בר"מ 4361/15 עיריית רמת השרון נ' אזולאי [פורסם בנבו] (20.7.2015), בסעיף 4 להחלטה; בג"צ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת [פורסם בנבו] (29.8.2011), בסעיפים 40-41. עם זאת, הודעת הרשות על חדילה, אינה מונעת הגשת תביעות אישיות להשבה מצד חברי הקבוצה. ראו: פסק דין כהן, לעיל הערה זו, בסעיף 41; ע"א 7115/14 סירוגה ברגיר נ' סלקום ישראל בע"מ [פורסם בנבו] (3.7.2017), בסעיף 22 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.

¹⁶ תובענות ייצוגיות, תשע"ח-2017, פלינט וויניצקי, עמוד 580.

1. ההגנות שניתנו לרשויות בחוק תובענות ייצוגיות ותכליתן

27. חוק תובענות ייצוגיות מקנה כמה הגנות ייחודיות לרשויות.¹⁷ מלבד הסדר החדילה, יזכיר היועץ המשפטי לממשלה את סעיף 21 לחוק, הקובע, שכאשר מתקבלת תובענה ייצוגית מנהלית נגד רשות,¹⁸ הרשות לא תחויב בהשבה לתקופה העולה על 24 החודשים, שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לאישור. מדובר בהוראה של הגנה תקציבית, הנותנת משקל לחשש מפגיעה לא מידתית בקופה הציבורית במסגרת תובענה ייצוגית, ובפגיעה ביכולתה של הרשות למלא את תפקידיה הציבוריים כיאות. ראו: עע"מ 7741/15 מנירב נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (22.10.2017), בסעיף 49.¹⁹

28. הגנות אלו של החדילה והגבלת תקופת ההשבה לשנתיים (כאשר הרשות אינה חודלת) חלות רק על תובענות ייצוגיות מנהליות המוגשות על פי פרט 11, ואינן חלות על תובענות מכח עילות אחרות. גם הצמצום של פרט 11 עצמו רק לתובענות בגין גבייה שלא כדין של "מס, אגרה או תשלום חובה אחר",²⁰ שולל הגשת תביעות ייצוגיות נגד רשויות בגין תשלומים אחרים שנגבו שלא כדין (כגון קצבאות למיניהן ותשלומים המסווגים כ-"מחיר"), כחלק מהאיזון העדין שיצר המחוקק בחוק תובענות ייצוגיות, כפי שיוסבר להלן.²¹

29. לצד זאת, קיימות כמה הגנות נוספות החלות על תובענות ייצוגיות נגד רשויות, באופן כללי.²²

30. ההגנות שהוזכרו לעיל, ניתנו לרשויות במסגרת החוק, כחלק מהסדר מאוזן המביא לידי ביטוי את המאפיינים הייחודיים הנוגעים, לתובענות ייצוגיות נגד רשויות (בכלל, ובמיוחד כשמדובר בתובענות לפי פרט 11).

במסגרת תהליך חקיקת חוק תובענות ייצוגיות התעוררה מחלוקת, בין חברי כנסת, שהגישו הצעת חוק פרטית וביקשו לאפשר באופן רחב הגשת תובענות ייצוגיות נגד המדינה, לבין עמדת הממשלה שהתנגדה לכך וביקשה לצמצם את העילות בגינן ניתן יהיה להגיש תובענות ייצוגיות נגד המדינה.²³ הממשלה סברה, שאין מקום לאפשר תובענות ייצוגיות נגד המדינה בגין גביית תשלומי חובה. זאת, מכמה טעמים: האפשרות להגיש הליך מנהלי נגד הרשות; ההנחה שהרשות פועלת בתום לב ואינה גובה ביודעין שלא כדין; היקף פעולתה העצום של המדינה והחשש מחיוב בהשבת כספים בהיקף משמעותי, שיפגע בציבור, שהרי החיוב ישולם מכספי ציבור.²⁴

לבסוף, הושגה הסכמה בין הממשלה לבין חברי הכנסת, כך שניתנה אפשרות להגיש תובענה ייצוגית נגד המדינה בגין גבייה שלא כדין, אך מצד שני אפשרות זו סויגה וגודרה, וכן ניתנו הגנות ייחודיות העומדות למדינה במסגרת הליך ייצוגי, כמפורט לעיל.²⁵

¹⁷ לסיכום ההגנות ראו בפסק דין מנירב, להלן למעלה, בסעיף 27 לעמדה זו, בסעיף 48 לפסק הדין; פסק דין סירווגה ברניר, לעיל, ה"ש 15, בסעיף 20 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

¹⁸ ובלשון הסעיף: "תביעת השבה נגד רשות". הדברים מכוונים לתביעה מנהלית ייצוגית מכוח פרט 11. ראו בהגדרת 'תביעת השבה נגד רשות', בסעיף 9(א) לחוק. יצוין, שפסק דין מנירב תלוי ועומד בדיון נוסף – דנ"מ 8626/17.

¹⁹ וכן ניתן להגיש, על פי פרט 11, תובענות ייצוגיות נגד רשות מקרקעי ישראל, במסגרת פעילותה לפי חוק רשות מקרקעי ישראל. ראו בפרט 11. בעניין זה ראו למשל בסעיף 3 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור בעניין עע"מ 7373/10 לוי נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (13.8.2012): "אין די בכך שהגבייה הייתה 'שלא כדין' אלא שנדרש גם כי הגבייה תהיה של 'מס, אגרה או תשלום חובה אחר'". עוד ראו: עע"מ 1859/15 קפלן נ' משרד הבריאות [פורסם בנבו] (9.8.2016), בסעיפים 2-3 לפסק דינו של כב' השופט הנדל.

²⁰ כך, למשל, בסעיף 3(א) לחוק נקבע, שלא תוגש נגד רשות תובענה ייצוגית לפיצויים בגין נזק שנגרם על ידי צד שלישי שעילתה הפעלה או אי הפעלה של סמכויות פיקוח, הסדרה או אכיפה של הרשות ביחס לאותו צד שלישי. כמו כן, בסעיף 8(ב) לחוק נקבע, ביחס לכל בקשת אישור נגד רשות (תהא עילתה אשר תהא), שאם עצם ניהול ההליך צפוי לגרום נזק חמור לרשות או לציבור, רשאי בית המשפט להתחשב בכך בהחלטה האם לאשר תובענה ייצוגית. כמו כן, בסעיף 20(ד) לחוק נקבע, ביחס לכל תובענה ייצוגית נגד רשות, שבמידה והתביעה מתקבלת, רשאי בית המשפט להתחשב, בבואו להחליט בדבר שיעור הפיצויים שבו תחויב הרשות, בנזק העלול להיגרם לרשות או לציבור. אכן, יוער, שבנוגע להגנות אלו, נקבעה הוראה מקבילה בחוק, גם ביחס לגופים שאינם רשות: תאגיד שהוקם על פי דין, גוף המספק שרות חיוני לציבור, וגופים נוספים.

²¹ ראו: ה"ח תובענות ייצוגיות התשס"ו-2006 (ה"ח ממלה 234, 26.1.2006). על פי הצעת החוק הממשלתית, הכוונה הייתה לאפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד המדינה, רק בעילות ספציפיות שהוכרו בהצעת החוק, כגון פעילות של המדינה כמעסיקת עובדים, או כעוסקת, על פי דיני הגנת הצרכן.

²² ראו בפרוטוקול הדיון בוועדת המשנה של ועדת חוקה חוק ומשפט, מיום 20.4.2005, בעמודים 81-88 (פורסם באתר הכנסת); פרוטוקול ועדת המשנה מיום 11.1.2006, בעמודים 23-40; פרוטוקול ועדת המשנה מיום 26.1.2006, בעמודים 67-71; פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט, מיום 7.2.2006, בעמודים 57-64.

²³ ראו: פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 1.3.2006, במיוחד בעמודים 9-2 ועמודים 32-36; דברי הכנסת, דיון בחוק תובענות ייצוגיות בקריאה שנייה ושלישית, 1.3.2006, בעמודים 62-65 (בנוסח המפורסם באתר האינטרנט של הכנסת). במיוחד ראו שם בדברים החשובים של ח"כ (דאז) רשף חן, יו"ר ועדת המשנה הדנה בחוק (בעמוד 63 לפרוטוקול), המבאים גם בסעיף 37 לפסק דין מנירב, לעיל, בסעיף 27 לעמדה זו.

31. בית המשפט הנכבד עמד על המאפיינים המיוחדים של תובענה ייצוגית נגד רשות, על קביעת ההסדר המאוזן בנדון על ידי המחוקק, ועל הגיונו של הסדר מאוזן זה. ראו למשל בעניין טיומקין.²⁶

32. בפסיקה נרחבת ועקבית אף נקבע, שיש לפרש את הוראות החוק בנוגע להגנות שניתנו לרשויות באופן שיעלה בקנה אחד עם תכליות החוק ולא יפר את האיזון העדין שנקבע בחוק. כך, למשל, נקבע ביחס לפרשנות פרט 11, שאין לפרש בהרחבה את גדרם של סוגי התשלומים הנכללים בפרט, וזאת בכדי, שלא לחתור תחת ההסדר

המאוזן שקבע המחוקק ותחת ההגנות שניתנו בחוק לרשויות, כחלק מהותי מהסדר זה.²⁷ בדומה, בעניין מנירב²⁸ נקבע, שיש לפרש את סעיף 21 לחוק כך, שתקופת ההשבה (בתובענה ייצוגית על פי פרט 11, שבה הרשות לא הודיעה על חדילה) מוגבלת לשנתיים ימים לכל היותר (שקדמו להגשת בקשת האישור), ויש לשלול את חיוב הרשות בהשבה, בגין גבייה שנעשתה לאחר הגשת בקשת האישור, בגדרי התובענה הייצוגית, היות, שחיוב כזה יחתור תחת ההסדר המאוזן והעדין שקבע המחוקק.

עוד ראו לאחרונה, בדבריו של כב' השופט מזוז בעניין עע"מ 9962/16 שחף טקס בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו [פורסם בנבו] (4.10.2018), העומד על ההסדר המאוזן שקבע החוק, וקובע: "אני סבור כי נדרשת גישה זהירה ומצמצמת בשאלות הנוגעות לתחולת ההליך הייצוגי על תביעות נגד רשות ציבורית".²⁹

33. לאור האמור, ברור, שגם את הסדר החדילה הקבוע בסעיף 9 לחוק יש לפרש, באופן שיעלה בקנה אחד עם כוונת המחוקק, ובאופן שלא יחתור תחת ההסדר המאוזן והעדין שקבע המחוקק בחוק תובענות ייצוגיות. על כן, בוודאי שאין מקום לפרשנות מצמצמת להסדר החדילה, אלא יש לנקוט בפרשנות כזו, שתביא לדחיית בקשות אישור תובענות ייצוגיות, במקום שבו הרשות מודיעה על חדילה העונה על תכליות החוק.

34. מתוך נקודת מוצא זו יש לגשת לשאלות הפרשניות העקרוניות שהתעוררו בנוגע לסעיף 9 לחוק, בהליך דנן. טרם שנעבור לדיון בשאלות אלה, יבקש היועץ המשפטי לממשלה לעמוד גם על התכליות הספציפיות של הסדר החדילה.

2.2. התכליות הספציפיות של הסדר החדילה

35. הסדר החדילה משקף באופן מובהק את מהותה הייחודית של התובענה הייצוגית המנהלית נגד רשות, על פי פרט 11. תכליתה המרכזית של תובענה זו, אינה מתמקדת בהשבת הכספים שנגבו שלא כדין, לחברי הקבוצה, אלא באכיפת הדין מכאן ולהבא, כך שהרשות תפעל כדין.

עיקרון זה בא לידי ביטוי, בין היתר, בהוראת סעיף 21 לחוק המגביל את תקופת ההשבה (במקרה שהרשות לא הודיעה על חדילה והתובענה הייצוגית התקבלה) לשנתיים שקדמו להגשת בקשת האישור, לכל היותר, וזאת כהגנה תקציבית על הקופה הציבורית כמפורט לעיל, וגם כפועל יוצא מההנחה, שהעיקר בתובענה הייצוגית המנהלית אינו בהשבת הכספים שנגבו לחברי הקבוצה, אלא באכיפת הדין על הרשות מכאן ולהבא. לכן, היקף ההשבה הוגבל בחוק. הדברים נלמדים באופן מובהק אף יותר, כאמור, מהסדר החדילה, הפוטר לחלוטין את הרשות מהשבה (במסגרת

²⁶ רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' טיומקין [פורסם בנבו] (13.2.2011), בסעיפים 22-23 להחלטה. ראו דברים דומים בפסק דין מנירב, לעיל, סעיף 27 לעמדה זו, בסעיף 50 לפסק הדין; עע"מ 2978/13 מי הגליל נ' יונס [פורסם בנבו] (23.7.2015), בסעיפים כ"ה, מ"ב לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין; פסק דין לוי, לעיל, ה"ש 21, בסעיף 2 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור; פסק דין קפלן, לעיל, ה"ש 21, בסעיף 2 לפסק דינו של כב' השופט הנדל. עוד יצוין, שבעניין כהן, לעיל, ה"ש 15, נדחתה עתירה לבג"צ כנגד חוקיותן של ההגנות שנתן החוק לרשויות, ונקבע שההגנות שניתנו לרשויות הינן מידתיות (סעיף 38 לפסק הדין) והוראות החוק יצרו "איזון עדין" (סעיף 41 לפסק הדין).

²⁷ ראו: סוף סע' 2 לפסק דינה של הנשיאה נאור בעניין לוי, לעיל, ה"ש 21; סעיף 2 וסוף סעיף 6 לפסק דינו של כב' השופט הנדל בעניין קפלן, לעיל, ה"ש 21; עע"מ 2796/13 מגאדבה נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (6.9.2017), בסעיף 25 לפסק דינו של השופט מלצר; פסק דין מנירב, לעיל, סעיף 27 לעמדה זו, בסעיפים 37-35 לפסק הדין.

²⁸ עע"מ 7741/15 מנירב נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (22.10.2017), בסעיף 50 לפסק הדין. כאמור לעיל, תלוי דיון נוסף בנדון (ד"מ 8626/17).
²⁹ בעניין שחף שם, נקבע, שאין מקום לנקיטת הליך ייצוגי, מקום שקבע המחוקק הליך מנהלי אחר, לשם בירור המחלוקת בין התובע לרשות.

התובענה הייצוגית), ומסתפק אך באכיפת הדין מכאן ולהבא.

36. הפסיקה עמדה על מהות ייחודית זו של התובענה הייצוגית המנהלית.³⁰ ראו למשל בעניין **אבוטבול**³¹:

"הוראת סעיף 9 לחוק, מלמדת, באופן מובהק, כי מטרת התובענה הייצוגית, המוגשת נגד המדינה, היא להביא להפסקת גבייה בלתי חוקית."

במיוחד הרחיב בכך בית המשפט הנכבד בעניין **מי הגליל**. ראו בסעיף כ"ה לפסק הדין, לעיל, ה"ש 26:

"התובענה הייצוגית כנגד רשות... תכליתה המרכזית היא אכיפת הדין ומניעת המשך גבייה בניגוד לחוק, דבר הנלמד במובהק מאפשרות החדילה..."

ובסעיף מ"א לפסק דין **מי הגליל** נאמר:

"התובענה הייצוגית המוגשת כנגד הרשות, אשר מכוונת בעיקר לאכיפת הדין ומניעת המשך גבייה בלתי חוקית דבר המשתקף כאמור, בין היתר, באפשרות החדילה ובהגבלת סעד ההשבה..."³²

37. תכלית זו של התובענה הייצוגית המנהלית בכלל, ושל הסדר החדילה בפרט, נלמדת גם מעצם מהותה וסיווגה של

התובענה הייצוגית נגד רשות על פי פרט 11, **בתובענה מנהלית** הנדונה לפני בתי המשפט לעניינים מנהליים.³³

התובענה המנהלית מאופיינת ב-"דואליות נורמטיבית". חלים עליה הן מאפיינים של המשפט האזרחי והן מאפיינים

של המשפט המנהלי.³⁴ מצד אחד, בתובענה מנהלית נתבעים סעדים כספיים וחלות עליה, ככלל, **תקנות סדר הדין**

האזרחי,³⁵ ומצד שני, חלים עליה כללים ומאפיינים של המשפט המנהלי.

בעניין התובענה הייצוגית המנהלית נגד רשות, הרחיב פסק דין **מי הגליל**, לעיל, ה"ש 26. ראו בסעיף כ"ז לפסק הדין:

"התובענה המינהלית מצויה בתווך שבין המשפט האזרחי למשפט המינהלי... עילתה היא מינהלית-אכיפתית

באופייה... תובענה זו נידונה בפני בית המשפט לעניינים מנהליים. ואולם מאידך גיסא, הסעד המבוקש בתובענה

מנהלית... אזרחי בדמות השבת כספים שנגבו שלא כדין... בהיות התובענה הייצוגית כנגד הרשות גם היא תובענה

מנהלית המאופיינת בדואליות נורמטיבית... נראה כי ניתן ליישם במסגרתה אותן אמות מידה מנהליות."³⁶

38. גם **המהות המנהלית** של הליך התובענה הייצוגית נגד רשות על פי פרט 11, מצביעה על התכלית האכיפתית –

המנהלית הדומיננטית של תובענה זו, באופן שמבהיר את הסדר החדילה הקבוע בסעיף 9, המביא למימוש התכלית

האכיפתית של גבייה כדין, באופן יעיל ומהיר, תוך שהרשות פטורה, בגדרי ההליך הייצוגי, מהסעד הכספי-אזרחי.

39. בנוסף ובהמשך לאמור, החדילה גם נועדה לממש את האינטרסים הציבוריים **והאינטרסים של חברי הקבוצה**

המיוצגת, להפסקת גבייה המנוגדת לדין, באופן המהיר והיעיל ביותר, תוך חיסכון בהוצאות ובמשאבים, לכל

הצדדים, לבתי המשפט ולקופה הציבורית. ראו בפסק דין **מי הגליל**, לעיל, ה"ש 26:

"קיומה בחוק של אפשרות החדילה המאפשרת שינוי מדיניות הרשות תוך חיסכון משאבים" (סעיף מ"ב)

³⁰ למעשה, הדברים עולים כבר מדברי חבר הכנסת (דאז) רשף חן (יושב-ראש ועדת המשנה שדנה בחוק), בדיון בקריאה שנייה ושלישית בחקיקת חוק תובענות ייצוגיות (1.3.2006), בעמוד 64, בנוסח המפורסם באתר הכנסת. ראו שם.

³¹ ע"מ 6687/11 **מדינת ישראל נ' אבוטבול** [פורסם בנבו] (2012), בסעיף 30 לפסק הדין.

³² ראו גם בסעיף ל"ח שם. כך נקבע גם בפסקי דין רבים נוספים. ראו: פסק דין **טיומקין**, לעיל, ה"ש 26, בסעיף 24 לפסק הדין של כב' הנשיאה חיות; רע"א

7860/96 **מדינת ישראל נ' ינובר** [פורסם בנבו] (2008), בסעיף 3; רע"א 2598/08 **בנק יהב לעובדי מדינה בע"מ נ' ליאור שפירא** [פורסם בנבו] (2010),

בסעיף ח' לפסק הדין של השופט רובינשטיין; פסק דין **סירוגה**, לעיל, ה"ש 15, בסעיף 2 לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין. עמד על הדברים באופן חד גם המלומד

פרופסור סטיבן גולדשטיין (ס' גולדשטיין הערות על חוק תובענות ייצוגיות תשס"ו-2006 **עלי משפט** 13, 7, 12-13 (תשס"ז-2007)): **"בסעיף זה של**

החוק (סעיף 9 - י.ש.) באה לידי ביטוי מטרת התובענה הייצוגית נגד המדינה... לגרום להפסקת גבייה בלתי חוקית בעתיד ולא לחייב השבת כסומים לאלה

ששילמו בעבר... ההסדר מדגיש ובצדק שתפקידה העיקרי של התובענה הייצוגית איננו לפצות יחידים על נזקם המזערי, אלא לאכוף את המשפט המהותי."

³³ סעיף (3)5 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים תש"ס-2000 וסעיף 2 לתוספת השלישית לחוק; סעיף (2)5(ב) לחוק תובענות ייצוגיות.

³⁴ ראו: ע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון** [פורסם בנבו] (2005), בסע' ד(3)-(4) לפסק הדין של כב' השופט רובינשטיין; ע"מ 3309/11 **קוטלרסקי נ'**

המועצה המקומית תל מונד [פורסם בנבו] (2013), בסעיף 19 לפסק הדין של כב' השופט עמית ובסע' ה-1 לפסק הדין של כב' השופט רובינשטיין. יצוין שפסקי דין

אלה עוסקים בתובענה המנהלית המרכזית, אולם הדברים שם יפים באופן כללי ביחס למוסד התובענה המנהלית.

³⁵ ראו: סעיף 29 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין) תשס"א-2000 (יצוין שהתקנות לא חלות על תובענות ייצוגיות מנהליות); סעיף 19 לתקנות

תובענות ייצוגיות תש"ע-2010.

³⁶ על בסיס תפיסה זו, נפסק (שם), כי יש לחייב פנייה מוקדמת טרם הגשת תובענה ייצוגית כנגד רשות, וזאת בהתאם לכללי המשפט המנהלי. ראו גם בסעיפים ל',

ל"ח, מ"א לפסק הדין, שם. יצוין, שתלוי ועומד דיון נוסף בעניין זה – ד"מ 5519/15.

"האינטרס הראשון במעלה הוא אכיפת החוק... החדילה למשל כל מטרתה לאפשר לרשות לתקן את דרכיה ועל ידי כך ראשית לשרת את הציבור ושנית למנוע הוצאות מיותרות." (סעיף ל"ח לפסק הדין)

40. כמובן, הסדר החדילה (לרבות הפטור שניתן לרשות מהשבת הכספים שנגבו, במסגרת התובענה הייצוגית), גם

מתמרץ את הרשות לבחון את דרכיה ולחדול מגבייה שמתברר לה שאינה חוקית, וזאת ללא התדיינות משפטית ארוכה ומבלי שבית המשפט יצטרך להכריע בתובענה לגופה. ראו: סעיף ל"ח לפסק דין מי הגליל, לעיל, ה"ש 26.

41. לבסוף, כמובן, הסדר החדילה (והפטור שמקבלת הרשות מהשבת הכספים שנגבו, במסגרת ההליך הייצוגי) נותן משקל לצורך להגן על הקופה הציבורית, כך שיכולתן של הרשויות לספק לתושבים את השירותים הציבוריים עליהם הן מופקדות לא תיפגע, והכל תוך איזון עם מכלול הערכים והאינטרסים שבנדון, כמפורט לעיל.

42. לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה עמד על התכליות העומדות בבסיס הסדר החדילה שנקבע בחוק, ועל בסיס האמור, יידרש עתה לבחינת השאלות המשפטיות העקרוניות שהתעוררו במסגרת ההליך דנן, ביחס להסדר החדילה.

ה. האם ניתן לאשר הודעת חדילה חלקית?

43. טרם שיציג את עמדתו בעניין, למען הבהירות, יחדד היועץ המשפטי לממשלה מעט את גישת בית משפט קמא לשאלה זו מצד אחד, ואת גישת המבקשת, מצד שני.

44. בית משפט קמא הנכבד דחה את הודעות החדילה מטעם המבקשת, בנימוק, שלא מתקיימת חדילה "מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור", כדרישת סעיף 9 לחוק.

בהחלטת בית המשפט מיום 8.4.2018 (שדחתה את הודעת החדילה הראשונה שהגישה המבקשת) נקבע: "הודעת חדילה היא הודעה המקבלת את הבקשה כפי שהוגשה". (סעיף 7 להחלטה); "סעיף 9 לחוק מתיר הודעת חדילה כאשר חדלים "מהגבייה בשלה הוגשה הבקשה". לא "מהגבייה הלא מוצדקת" לא "מהגבייה שניתן להעריך שאותה יקבע בית המשפט כלא מוצדקת", אלא מהגבייה שנטענה בבקשה...". (סעיף 6 להחלטה)

לאור פרשנות זו קבע בית משפט קמא, שלא ניתן לאשר את החדילה היות ו – "ההודעה שהוגשה אינה מקבלת את האמור בבקשה ואינה מסכימה שההוצאות הישירות הן אלה שנטענו בבקשה". (סעיף 7 להחלטה)

דברים דומים נאמרו בהחלטת בית משפט קמא מיום 16.4.18 שהורתה על דחיית הודעת החדילה השנייה של המבקשת: "אני דוחה את טענת המשיבה, כאילו בהודעת חדילה ניתן שלא להסכים לנטען בבקשת האישור ולהגיש הודעת חדילה בגין הגבייה שלטענת המשיבה היא גביית יתר... מטרת הודעת החדילה היא למנוע דיון בבקשת האישור, על ידי הסכמה לבקשה מכאן ואילך... זה לא מה שהודיעה המשיבה... המשיבה הודיעה למעשה, שהיא ערכה חישוב מה לדעתה ההוצאות הישירות ואת אלה היא מסכימה להפחית... הודעת חדילה המאפשרת אי מתן פיצוי בשל שגיאות העבר, כנגד חדילה מלאה מכאן ואילך."

העולה מהאמור, שלשיטת בימ"ש קמא הנכבד, לא ניתן לאשר חדילה חלקית, אלא נדרש מהרשות לחדול חדילה מלאה מכל הגבייה, שנטען בבקשת האישור, שאינה כדין. מהחלטות אלו גם משתמע, שאין חלוקה בין חדילה חלקית הכוללת חדילה מלאה מאחת מהעילות שנטענו בבקשת האישור, לבין חדילה חלקית באופן כזה שבגדרי אותה עילה, הרשות מפחיתה את סכומי הגבייה, אך אין חדילה מלאה, אף מאחת העילות שנתבעו: "הודעת חדילה היא הודעה המקבלת את הבקשה כפי שהוגשה". לאור תפיסתו, דחה בית משפט קמא לחלוטין את הודעות החדילה שהגישה המבקשת (כך, שאפילו חלקי בקשת האישור מהם חדלה המבקשת – לא נדחו לפי סעיף 9 לחוק).

45. בהחלטה קודמת של כב' השופט רניאל בהליך אחר, בעניין פריצקין, לעיל, ה"ש 11, החלטה אליה הפנה את הצדדים בהחלטתו בהליך דנן מיום 26.3.2018, מפורטת גישתו ביתר הרחבה.

ראו בהחלטה בעניין פריצקין, מיום 14.1.2018, ביחס לחדילה בעילה אחת מתוך כמה עילות, בסעיף 13 להחלטה: **"אניח שניתן על פי הדין לחדול מחלק מעילות הבקשה, ולא מכל הבקשה, למרות כל הסימנים המראים שהסעיף עוסק בחדילה מכל הגבייה שבשלה הוגשה הבקשה."**

ההחלטה לא קובעת מסמרות בכך (הגם שהיא נוטה לכך, שלא ניתן לחדול גם כשמדובר בחדילה מלאה מעילה אחת), היות שנקבע, שבנסיבות שנדונו שם, לא הייתה חדילה מלאה מאחת העילות, אלא רק הפחתת שיעורי גביה בגדרי אותה עילה, וכבי' השופט רניאל קובע שם, שחדילה כזו בוודאי אינה נכנסת לגדרי סעיף 9 לחוק.³⁷

כאמור, מהחלטות בית משפט קמא בעניינינו, המאוחרות להחלטה בעניין פריצקין, עולה לכאורה, באופן נחרץ יותר, שבית משפט קמא סבור, **שלא ניתן לחדול חלקית, גם כאשר מדובר בחדילה מאחת העילות באופן מלא.**³⁸

46. מהצד השני, המבקשת סבורה, **שניתן לאשר הודעת חדילה חלקית וטוענת, שהיה על בית המשפט לאשר את הודעות החדילה בעניינינו.** לגישתה, לא זו בלבד שלא היה מקום לדחות את הודעות החדילה, אלא **ראוי היה לדחות את בקשת האישור בכללותה** מכוחן של הודעות החדילה, ולא רק את החלק שבעניינינו הוגשו הודעות החדילה.

47. **היועץ המשפטי לממשלה סבור שיש לאמץ גישה שלישית,** השונה מגישת בית המשפט קמא הנכבד מצד אחד, ושונה מגישת המבקשת מצד שני. לפי הגישה המוצעת, **יש לקבל הודעת חדילה חלקית, במובן זה, שאותו חלק של בקשת האישור שבעניינינו הוגשה החדילה יידחה,** בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק, ואילו יתר חלקי בקשת האישור **לא יידחו מכוחה של החדילה,** כך שחלקים אלה של בקשת האישור אינם מתאימים כשהחדילה אינה מתייחסת אליהם. שאלה נפרדת היא כיצד יש להמשיך את הדיון המשפטי, אם בכלל, ביחס לחלקים אלה של בקשת האישור. היועץ המשפטי לממשלה יידרש לשאלה זו להלן.

תחילה יציג היועץ המשפטי לממשלה את גישתו העקרונית שעל-פיה הוא סבור, **שניתן לאשר הודעת חדילה חלקית.**

1. תכליות החוק תומכות בעמדה לפיה יש לאשר הודעות חדילה חלקיות

48. היועץ המשפטי לממשלה יבחן עתה את שאלת אישורן של הודעות חדילה חלקיות, לאור לשון סעיף 9 לחוק **ותכליותיו.** בחינה זו תוביל למסקנה, שאין מקום לאימוץ גישת בית משפט קמא הנכבד.

49. **בחינה לשונית** – לשונו של סעיף 9 לחוק:

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

עולה השאלה, האם על פי לשון החוק, נדרשת דווקא חדילה מלאה, כתנאי לתחולת הוראות הסעיף? מצד אחד, בית משפט קמא הנכבד סבר, שהדרישה "תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור", מכוונת לחדילה מלאה דווקא, מכל הגבייה שנטען כנגדה בבקשת האישור.

מצד שני, בסעיף לא נאמר, שנדרשת חדילה **מכל** הגבייה שנטען נגדה בבקשת האישור, וגם לא נאמר בסעיף "תחדל מהגבייה" ותו לא, אלא המחוקק בחר בנוסח מורכב יותר: **"תחדל מהגבייה שבשלה הוגשה הבקשה"**, וניתן בהחלט לפרש, ודומה שזה אף הפירוש הפשוט יותר לסעיף 9, שבכלל זה גם חדילה חלקית, כאשר הרשות מגיעה למסקנה סבירה, לאחר בחינת הטענות שהועלו בבקשת האישור, שחדילה חלקית תביא לתוצאה של גבייה כדין.

היועץ המשפטי לממשלה יפנה עתה **לבחינת הפרשנות התכליתית** הראויה, להוראות סעיף 9 לחוק.

³⁷ ראו גם בסעיפים 14-15 להחלטה. ראו גם בהחלטה דומה של כב' השופט רניאל בעניין ת"צ 50911-07-17 עיריית טמרה נ' חמזה [פורסם בבנו] (13.2.2018).

³⁸ להלן יוסבר, שבעניינינו אכן מדובר בחדילה מאחת מהעילות שנתבעו בבקשת האישור, באופן מלא.

50. פרשנות תכליתית – כפי שהוסבר לעיל, בסעיפים 35-38, הסדר החדילה מדגיש את עניין אכיפת הדין כמטרתה המרכזית של התובענה הייצוגית המנהלית על פי פרט 11, כאשר התכלית של השבת הכספים לחברי הקבוצה הינה פחות דומיננטית בתובענות ייצוגיות מסוג זה.

לפיכך, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שחדילה חלקית נכנסת לגדר סעיף 9 לחוק, שהרי גם חדילה כזו מביאה לקיום התכלית הדומיננטית של אכיפת הדין ומניעת גבייה שלא כדין, בנוגע לאותו חלק של בקשת האישור, שבעניינו הוגשה הודעת חדילה, וממילא דין חלק זה של בקשת האישור – להידחות.

51. הכרה בהודעת חדילה חלקית גם תתמרץ את הרשות לחדול מגבייה שאינה כדין, אף כאשר בחינה מלמדת, שרק חלק מהגבייה אינו כדין. כמפורט לעיל, תמרץ הרשות הינו אחת התכליות העומדת ביסוד הסדר החדילה שנקבע בחוק. עמדה שלפיה רק חדילה מלאה נכנסת לגדר של סעיף 9 לחוק, תביא למצב של "שחור-לבן" או של "הכל או לא כלום", ועלולה לגרום לרשויות לנהל הליכים ארוכים, על כל המשאבים הכרוכים בכך למערכת השיפוטית, לקופה הציבורית, ולצדדים להליך, וזאת במיוחד כאשר אי החוקיות אינה ברורה על פני הדברים אלא מעוררת שאלות.

52. הכרה בחדילה חלקית עולה בקנה אחד עם טובת הקבוצה המיוצגת, שהרי היא תביא לכך שהפסקת הגבייה שלא כדין (אף כשהרשות סבורה שרק חלק מהגבייה אינה כדין) תיעשה באופן מהיר ויעיל, ללא ניהול דיון משפטי ארוך.

53. ועוד יש לומר, שעמדה לפיה חדילה חלקית אינה עומדת בגדרי סעיף 9 לחוק מעוררת קושי גם מהיבט נוסף.

קיימים מקרים לא מעטים (וההחלטות השיפוטיות הרבות שאישרו חדילה חלקית ושחלקן יוצגו להלן הן דוגמא לכך), שלאחר בחינה מקצועית ומעמיקה של הרשות את טענות בקשת האישור, היא מגיעה למסקנה שיש בסיס רק למקצת הטענות בבקשה. מה ההיגיון בשלילת תחולת הסדר החדילה במקרים כאלה? האם יש ציפייה כלשהי מרשות שתחדול מכל הגבייה, כאשר מקצתה בלבד אינה כדין? הרי כשם שיש אינטרס ציבורי בחדילה מגבייה שאינה כדין, יש גם אינטרס ציבורי שרשות לא תחדול מגבייה שהינה כדין, שהרי חדילה כזו תפגע בקופה הציבורית ובשירותים הציבוריים שהרשות צריכה לתת לציבור, על פי דין.

עמדה השוללת את תחולת סעיף 9 לחוק, ביחס לחדילה חלקית, עלולה לגרום לרשויות לבחור אחת משתי אפשרויות שאינן מיטביות: לחדול מכל הגבייה לרבות מהגבייה שהינה כדין (ובכך לפגוע בקופה הציבורית וביכולת הרשות למלא את התפקידים שעליהם היא הופקדה); או להמשיך בגבייה, למרות סימני השאלה שמעלה בקשת האישור ביחס לחלק מהגבייה (ובכך ייפגעו האינטרסים של חברי הקבוצה וגם ינוהלו הליכים ארוכים ויבוזבזו משאבים). לעומת זאת, העמדה לפיה חדילה חלקית באה בגדרי סעיף 9 לחוק תביא לתמרץ הרשויות לנקוט בדרך שלישית, שדומה שהינה הדרך העדיפה ביותר (והכל כמובן בהתאם לנסיבות המקרה הפרטני):

המשך הגבייה, שהרשות סבורה שמתבצעת כדין (תוך ניהול הליך משפטי במידת הצורך) וחדילה מהירה ויעילה מהגבייה שהרשות השתכנעה שאינה כדין (או שראוי להפסיקה מסיבות אחרות, כגון יעילות מנהלית וכדומה), תוך קבלת פטור מהשבה בנוגע לחלק זה של הגבייה.

54. לבסוף, חדילה חלקית תקיים גם את התכלית של חיסכון במשאבים שיפוטיים (וחיסכון במשאבי הצדדים להליכים) וייעול ההליך המשפטי, שהרי היא תביא לצמצום הסוגיות שידונו בהליך המשפטי, לסוגיות שבהן באמת קיימת מחלוקת מהותית בין הרשות לתובע המייצג.

55. נוסף על כל הנימוקים הפרטניים עליהם עמד היועץ המשפטי לממשלה, דומה, שקביעה השוללת את תחולת סעיף 9 לחוק ביחס לחדילה חלקית, אינה עולה בקנה אחד עם תכלית חוק תובענות ייצוגיות ועם כוונת המחוקק, גם מבחינה כללית יותר:

כפי שפורט לעיל,³⁹ הסדר החדילה הוא אחת ההגנות שנתן החוק לרשויות, כחלק מ**מאיזון עדין** שנעשה בחקיקת החוק, כאשר, מצד אחד ניתנה האפשרות להגיש תביעות ייצוגיות נגד רשויות בגין גביית תשלומי חובה שלא כדין, ומצד שני ניתנו לרשויות הגנות הנותנות מענה לקושי הכרוך בחשיפת רשויות ציבוריות לתובענות ייצוגיות. בהתאם לכך, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שאין מקום לצמצם את הגנת החדילה, ולהפך את האיזון העדין שהתכוון ליצור המחוקק.

56. כפי שפורט לעיל, בסעיף 32 לעמדה זו, גם בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע, שאין לצמצם את ההגנות שניתנו בחוק לרשויות, בדרך פרשנית או פסיקתית, וכי צמצום כאמור יחתור תחת תכלית החקיקה. כך, בנוגע לפרשנות פרט 11, נקבע, שאין לפרש בהרחבה את גדרם של סוג התשלומים המנוי בו (שרק בגדרם ניתן להגיש תובענה ייצוגית מנהלית נגד רשות, בגין גבייה שלא כדין).⁴⁰ כך, בנוגע לפרשנות סעיף 21 לחוק המגביל את תקופת ההשבה לשנתיים (כשלא הוגשה חדילה) נקבע, שאין לפרש את ההגנה באופן מצמצם,⁴¹ וכך גם בהקשרים רחבים יותר (ראו בדברי כב' השופט מזוז, בעניין שחף, לעיל, סעיף 32).

57. לאור האמור ובהתאם לפסיקה, היועץ המשפטי לממשלה סבור, ששלילת תחולת סעיף 9 לחוק ביחס לחדילה חלקית אינה עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה ועם הפסיקה, והיא עלולה לחתור תחת האיזון העדין שביקש המחוקק ליצור, בין האינטרסים השונים העומדים על הפרק בעניינן של תובענות ייצוגיות מנהליות נגד רשויות. פרשנות מצמצמת לסעיף 9 עשויה גם לגרום לפגיעה בקופה הציבורית, פגיעה שאותה ביקש סעיף 9 לחוק למנוע.

58. על כן, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שטעה בית משפט קמא כשקבע, שלא ניתן לאשר הודעת חדילה חלקית.

2. פסיקה מחוזית ענפה קבעה, שיש לאשר חדילה חלקית

59. עמדת היועץ המשפטי לממשלה נתמכת גם בפסיקה מחוזית נרחבת. ראו בהחלטת כב' השופטת רונן בעניין עיריית נס ציונה⁴²: "אני סבורה כי רשות יכולה להודיע גם על חדילה חלקית של ההתנהלות שלגישת התובע היא בלתי חוקית וגם אם ניתנה הודעה כזו, יש לראות ליישם את הוראות סעיף 9(ב) לחוק."⁴³ הודעות חדילה חלקיות אושרו בפסקי דין מחוזיים רבים נוספים, שדחו את חלקי בקשת האישור בעניינם הרשות חדלה, ויתר חלקי בקשת האישור (מהם הרשות לא חדלה) – נדונו לגופם.⁴⁴

60. כך גם בסוגיה הספציפית שבה עוסקת בקשת האישור שלפנינו, גביית הוצאות גבייה מחייבים, נמצאו החלטות שיפוטיות רבות שאישור הודעות חדילה חלקיות, הדומות להודעות החדילה שהגישה המבקשת בענייננו.⁴⁵ ראו למשל בעניין בוהדנא⁴⁶ שם אושרה הודעת חדילה חלקית, בדומה לעניין דנן, על דרך של הפחתת התעריפים שנגבו כהוצאות גבייה, בהשוואה לגובה התעריפים שנגבו עובר לחדילה, תוך שגם לאחר החדילה התעריפים עדיין גבוהים יותר, מהתעריפים להם טען התובע שם בבקשת האישור.

³⁹ ראו לעיל, בסעיפים 27-32 לעמדה זו.

⁴⁰ ראו: סוף סעיף 2 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור בעניין לוי, לעיל, ה"ש 21; סעיף 2 וסוף סעיף 6 לפסק דינו של כב' השופט הנדל בעניין קפלן, לעיל, ה"ש 21; פסק דין מגאדבה, לעיל, ה"ש 27, בסעיף 25 לפסק דינו של כב' השופט מלצר; פסק דין מנירב, לעיל, ה"ש 28, בסעיפים 35-37 לפסק הדין.

⁴¹ ראו בסעיף 50 לפסק דין מנירב, לעיל, ה"ש 28.

⁴² ת"מ (תל אביב) 139-07 קבוצת התובעים נ' עיריית נס ציונה [פורסם בנבו] (7.7.2014), בסעיף 30 להחלטה.

⁴³ באותו עניין נדחו חלקי בקשת האישור שבעניינם חדלה הרשות, מכוח סעיף 9 לחוק, ויתר חלקי בקשת האישור נדונו לגופם בהחלטה שיפוטית.

⁴⁴ ראו, בין היתר: ת"צ (מרכז) 16524-02-14 שדה נ' עיריית מודיעין [פורסם בנבו] (20.1.2015); בש"א (תל אביב) 31160-07, ת"מ 129-07, ירון אלון נ' מדינת ישראל (החלטות מימים 6.5.2009 ו-22.7.2012 (פורסמו בנבו)); ת"צ (נצרת) 24252-07-12 גנאדי נ' עיריית נצרת עילית [פורסם בנבו] (11.2.2013);

ת"צ (מרכז) 24532-10-14 עמי חן חסון יזמות בניה והשקעות בע"מ נ' עיריית נס ציונה [פורסם בנבו] (2015); ת"צ (תל אביב) 54231-01-17 חוסטצקי נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (7.12.2017) (ערעור תלוי ועומד-ע"מ 6911/18); ת"צ (חיפה) 29389-08-16 טופ 10 ייזום ובניה בע"מ נ' עיריית חדרה

(החלטות מימים 13.11.2016 ו-16.11.2016 (פורסמו בנבו)).

⁴⁵ כפי שציננה בצדק המבקשת (בבקשת רשות הערעור, בבקשה להוספת אסמכתאות שהגישה, ובהודעה נוספת שהגישה).

⁴⁶ ת"צ (חיפה) 29455-12-17 בוהדנא נ' עיריית קריית אתא [פורסם בנבו] (9.4.2018).

בעניין **בוהדנא**, כב' השופטת למלשטריך אישרה את הודעת החדילה. בהחלטה צוין, שקיימת מחלוקת בפסיקה המחוזית מה הן הוצאות הגבייה הישירות שמותר על פי דין להטילם על החייבים, והעניין תלוי ועומד בבית המשפט העליון בעניין **ליבוביץ**, שטרם הוכרע (ראו לעיל, ה"ש 8). לכן, "**בשלב ביניים זה נוצרה עמימות**" ולפיכך "**מסתמנת מגמה לאמץ בשלב הביניים את התפיסה כי הוצאות הגבייה הישירות כוללות הוצאות דפוס דואר ושכר העובד הישיר בעת הטיפול בהוצאה ומשלוח של דרישת התשלום...**" (סעיף 3.5 להחלטה), לאור זאת נקבע: "**בהתחשב בנסיבות כפי שנסקרו, אני נכונה לאשר את הודעת החדילה ולתת לה תוקף של פסק דין. חשוב לציין שתעריפים אלה יעמדו בעינם עד להכרעת בית המשפט העליון בעניין ליבוביץ.**" (סעיף 3.6 להחלטה).

61. הודעות חדילה הדומות להודעות החדילה שלפנינו בהליך דנן, אושרו מנימוקים דומים, בהליכים רבים נוספים.⁴⁷ אם כן, דומה, **שדרך המלך בפסיקה המחוזית הינה לאשר הודעות חדילה חלקיות**, ולדחות על פי סעיף 9 לחוק את אותו חלק של בקשת האישור שבעניינו הוגשה חדילה, באופן העולה בקנה אחד עם עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

3. האם יש אבחנה בין מקרה של חדילה מעילה אחת לגמרי, לחדילה חלקית בגדרי אותה עילה?

62. ניתן להעלות את השאלה, האם יש להבחין בין חדילה חלקית במובן זה, שהיא מתייחסת לחלק מעילות התביעה (כלומר, הרשות חולקת על עמדת התובע המייצג בנוגע לחלק מעילות התביעה וטוענת שאין בהן ממש, אך מסכימה לחדול לגמרי, מהגביה הנובעת מעילות אחרת, שהרשות מצאה שלגביהן יש בטענות התובע ממש), לבין חדילה חלקית שבגדרי אותה עילה היא מקבלת רק חלק מטענות התובע, ולא חדלה מהגביה הנובעת מעילה אחת באופן מלא (למשל, אם הרשות מסכימה שנגבו סכומים הגבוהים מהסכומים שהדין מתיר לגבות, אך טוענת שהסכומים שמותר לגבות הינם גבוהים מהסכומים להם טוען התובע).

63. לאחר בחינת הדברים, **היועץ המשפטי לממשלה סבור, שיש לאשר חדילה חלקית בשני המקרים**.
אכן, כשמדובר בחדילה מעילה אחת מבין כמה עילות, קיים נימוק נוסף המצדיק את העמדה הדוגלת באישור חדילה חלקית והוא הנימוק, שלכאורה, ממילא, היה ניתן להגיש בקשות אישור נפרדות בגין כל עילה. במקרה כזה, בוודאי הייתה נתונה לרשות האפשרות לחדול רק בגדרי אחת מבקשות האישור ובכך להביא לדחיית, והעובדה שהתובע המייצג בחר לאגד כמה עילות בבקשת אישור אחת, לא הייתה יכולה לשלול מהרשות את זכותה לחדול ביחס לאחת העילות בלבד ובכך להביא לדחיית של בקשת האישור, ביחס לאותה עילה. (ראו בעניין זה גם בהחלטת כב' השופט רניאל בעניין **פריצקין** מיום 14.1.2018, לעיל ה"ש 11, בסעיף 13 להחלטה).

עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שיש לאפשר חדילה חלקית, גם כאשר החלקיות אינה נסבה דווקא על עילה אחת מבין כמה עילות, אלא החלקיות נסבה על היבטים נוספים, כגון חלקיות הסכומים שנגבו שלא כדין, לפי עמדת הרשות, בגדרי אותה עילה, ומבלי שהרשות חדלה באופן מלא מהגבייה הנובעת מאחת מעילות התביעה.

64. רוב הנימוקים שהוצגו לעיל, לתמיכה בהכרה בחדילה חלקית, יפים גם למקרים כאלה:
הכרה בחדילה חלקית כזו תביא לאכיפת הדין באופן מהיר ויעיל, באופן המממש את תכלית התובענה הייצוגית המנהלית, ומצדיק את דחיית בקשת האישור בנוגע לסכומים שהרשות מפסיקה את גבייתם.
הכרה בחדילה חלקית תקדם את האינטרסים של חברי הקבוצה ואת האינטרס הציבורי, שהרי היא תביא

⁴⁷ ראו בהחלטות המוזכרות בסעיף 8 לבקשת רשות הערעור. עוד ראו, בין היתר: ת"צ (חיפה) 33642-07-17 קמרי ב' מי עכו [פורסם בנבו] (החלטות מימים 15.1.2018 ו-25.2.2018); ת"צ (ת"א) 4042-01-18 אל עד עשירי ב' עיריית אור יהודה [פורסם בנבו] (14.5.2018); ת"צ (ב"ש) 13622-01-18 בדר מזהב ב' מי רהט בע"מ [פורסם בנבו] (24.6.2018); ת"צ (מרכז) 13881-02-18 עמר ב' מועצה מקומית זמר [פורסם בנבו] (14.6.2018); ת"צ (ת"א) 12786-12-15 אב המומחים הראשונים בע"מ ב' עיריית לוד [פורסם בנבו] (18.10.2018); ת"צ (חיפה) 42060-05-18 מרוזק ב' מ.מ. כפר קרע [פורסם בנבו] (12.9.2018).

להפסקה מהירה ויעילה של הגבייה שאינה כדין, ולהקטנת הסכומים שייגבו מחברי הקבוצה, מכאן ואילך. הכרה בחדילה החלקית גם **תתמרץ רשויות להקטין את סכומי הגבייה**, בעוד שלילת חדילה חלקית כזו עלולה לגרום לרשויות, או לחדול מכל הגבייה למרות שמדובר בגבייה שחלקה כדין, או להמשיך את הגבייה כפי שהיא, תוך ניהול הליך ארוך ומיותר. **שתי אפשרויות אלו אינן מיטביות.**

שלילת הודעות חדילה חלקיות כאמור עלולה גם **להפר את האיזון העדין שביקש החוק ליצור**, כמפורט לעיל.

65. לאור נימוקים מצטברים אלה, **היועץ המשפטי לממשלה סבור, שיש להכיר בגדרי סעיף 9 לחוק בחדילה חלקית, גם כאשר החלקיות נוגעת לגובה הסכומים בגדרי אותה עילה משפטית**, וכאשר הרשות מצהירה על כך, שהסכומים שתמשיך לגבות בעקבות החדילה החלקית, עומדים בדרישות הדין על פי הבחינה העניינית והסבירה, שערכה הרשות.

ה4. מהכלל אל הפרט – בענייננו היה מקום לאשר את הודעת החדילה החלקית בכל הנוגע לגבייה

שממנה חדלה המבקשת

66. המבקשת טוענת, שהסכומים שנזכרו בבקשת האישור היו בבחינת "דוגמאות" ולא עמדו במוקד בקשת האישור, ומבחינה מהותית בקשת האישור נסבה על גביית הוצאות גבייה עקיפות כשבקשת האישור לא הגדירה באופן מדויק מה הן ההוצאות הישירות המותרות בגבייה. על כן, לטענת המבקשת, הודעות החדילה המביאות לכך, שייגבו הוצאות ישירות בלבד, לפי פרשנות המבקשת למושג זה ובהסכמת המשיב לחדילה, נכנסת לגדר של חדילה "מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור", והגם שאכן מדובר בסכומים הגבוהים מהסכומים שנטענו בבקשת האישור.⁴⁸ טענות אלו של המבקשת אינן "רוחביות", אלא נוגעות לשאלת הפרשנות של בקשת האישור הקונקרטית (האם הסכומים הובאו בבקשת האישור כ-"דוגמא בלבד", או כחלק מהותי מעילת התביעה). היות ומדובר בשאלה הנטועה **בנסיבות הקונקרטיות של פרשנות בקשת האישור שלפנינו**, היועץ המשפטי לממשלה לא יביע עמדה בכך.

67. גם אם נניח, לצורך הדיון, שצדק בית משפט קמא בהנחתו, שהסכומים שנזכרים בבקשת האישור מהווים חלק מהותי מעילת התביעה, וגם אם נניח בהתאם לכך, שהודעות החדילה מטעם המבקשת אינן בגדר של חדילה מכל הגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, שטעה בית משפט קמא **הנכבד כאשר הורה על דחיית הודעות החדילה לגמרי. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, היה על בית המשפט לקבל את הודעות החדילה החלקיות, ולדחות אותם חלקים של בקשת האישור בעניינם הוגשה חדילה**. כך, בהתאם לעמדה העקרונית שפורטה לעיל, שגם הודעות חדילה חלקיות באות בגדר סעיף 9 לחוק.

68. יש להטעים, שחדילת המבקשת היא למעשה חדילה מלאה מגבייה הנובעת מעילה אחת, מבין עילות התביעה שנתבעו בבקשת האישור (כשהחדילה אינה כוללת עילות אחרות), ולא רק הקטנת סכום הגבייה בגדר אותה עילה. יסביר היועץ המשפטי לממשלה.

טענה אחת בבקשת האישור הייתה, שהמבקשת לפי הנטען, גבתה באופן אוטומטי את הסכומים המרביים הקבועים בתקנות, ולא לפי העלויות הסבירות שהוצאו בפועל. זאת, בניגוד לקביעות פסק דין **אברהם** (לעיל, ה"ש 4).⁴⁹ עילה זו נגעה לשאלה, האם הסכומים המרביים הקבועים בתקנות הגבייה מתפרשים כך, שמותר יהיה לרשות לגבות באופן אוטומטי סכומים אלה, או שמדובר בסכומי מקסימום שבכל מקרה אסור לגבות יותר מהם, אך עם זאת, מותר לרשות לגבות רק את ההוצאות הישירות שהוציאה בפועל בנקיטת אמצעי האכיפה לגביית החוב, ובמידה וסכומים

⁴⁸ ראו: סעיפים 6-7, 9-12 לבקשת רשות הערעור; סעיפים 1-3 להודעת המבקשת מיום 4.4.2018 שהוגשה לבימ"ש קמא (מצ"ב ומסומן ז'); סעיפים 13-18, 22, להודעת המבקשת שהוגשה לבימ"ש קמא ביום 9.4.2018 (מצ"ב ומסומן ו').

⁴⁹ ראו: פניה מוקדמת טרם הגשת בקשת האישור, בסעיפים 2-10 (מצ"ב ומסומנת ג'); בקשת האישור בסעיפים 3-6, 20, 60 (מצ"ב ומסומנת ב').

- אלה נמוכים מהסכומים המרביים הקבועים בתקנות, אסור לרשות לגבות את הסכומים המרביים. שאלה זו עמדה במרכזן של תובענות ייצוגיות רבות, ונדונה לפני בית המשפט הנכבד בעניין **אברהם**. פסק הדין בעניין **אברהם** קבע, שמותר לרשות לגבות רק את סכומי ההוצאות הישירות שהוציאה בפועל, ואסור לה לגבות באופן אוטומטי את הסכומים המרביים הקבועים בתקנות הגבייה.⁵⁰
69. בכל אופן, בעניין שלפנינו, הסכומים שגובה המבקשת כתוצאה מהודעות החדילה הינם סכומים נמוכים מהסכומים המרביים הקבועים בתקנות. זאת, בעוד לפני החדילה, המבקשת גבתה את הסכומים המרביים. על כן, **אין ספק שמדובר בעניינו, בחדילה גמורה מהעילה של גביית הסכומים המרביים** ומהטענה שמותר לרשויות לגבות בכל מקרה את הסכומים המרביים, גבייה האסורה על פי פסק דין **אברהם**, כפי שטען המשיב.
70. אכן, מבקשת האישור עולות טענות ועילות נוספות ובכלל זה הטענה שההוצאות הישירות מצומצמות לסוגי עלויות ספציפיות וגדורות, בסכומים המצוינים בבקשת האישור. מעילה זו אכן **המבקשת לא חדלה באופן מלא, אלא באופן חלקי בלבד**, שהרי גם לאחר החדילה הסכומים הנגבים על ידי המבקשת גבוהים מהסכומים להם טען המשיב בבקשת האישור. בין היתר, הסכומים כוללים חלק מהוצאות העובדים המטפלים בגבייה, בעוד סוג זה של הוצאות לא נזכר בבקשת האישור כאחד מסוגי ההוצאות הישירות המותרות בגבייה, לשיטת המשיב.
- אלא, שמשעה שהמבקשת **חדלה ללא ספק באופן מלא מהעילה של גביית הוצאות מרביות**, היועץ המשפטי לממשלה סבור, **שהיה על בית המשפט לאשר חדילה זו, ולהורות על דחיית חלק זה של בקשת האישור**, כך שהמבקשת לא תחויב בהשבה של ההפרש, בין הסכומים המרביים הקבועים בתקנות אותם גבתה לפני החדילה, לבין הסכומים שגובה המבקשת לאחר החדילה.
- כאמור לעיל, היועץ המשפטי לממשלה סבור, **שדין חדילה מאחת מעילות בקשת אישור להתקבל בוודאי**, שהרי, משעה שמדובר בעילה נפרדת, לכאורה ניתן היה להגיש בקשת אישור נפרדת בעניינה, ובמקרה כזה הרשות הייתה יכולה לחדול ולהביא בכך לדחיית בקשת האישור. על כן, העובדה שתובע מייצג בחר לטעון לכמה עילות תביעה שונות, באותה בקשת אישור, **לא אמורה לפגוע בזכויותיה של הרשות**, לפי חוק תובענות ייצוגיות.
71. מעבר לכך, וגם אם באופן תאורטי הודעות החדילה של המבקשת יתפרשו כהפחתת סכומי הגביה בלבד בגדר אותה עילה ולא כחדילה מלאה מאחת מעילות בקשת האישור, הרי שכמפורט לעיל, בסעיפים 62-65 לעמדה זו, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, **שיש להכיר בגדר סעיף 9 לחוק גם בחדילה חלקית כזו**, כאשר הרשות מצהירה על כך (כפי שהמבקשת מציינת בענייננו), שהסכומים הנגבים לאחר החדילה החלקית, מבטאים גבייה כדין, וזאת לאחר שהרשות בחנה את טענות בקשת האישור באופן סביר וענייני. על כן, גם מטעם זה, **היה על בית המשפט לקבל את החדילה החלקית ולהורות על דחייה חלקית של בקשת האישור**.

ו. האם הודעת המבקשת על האפשרות שהיא "תחדל מהחדילה" בעקבות פסק הדין שיינתן בבית המשפט העליון בעניין ליבוביץ, מצדיקה את דחיית הודעות החדילה?

72. כאמור לעיל, בסעיף 16, מהחלטות בית משפט קמא עולה, שטעם נוסף לדחיית הודעות החדילה הוא, שהמבקשת הודיעה, שקיימת אפשרות שהיא תעלה את סכומי הגבייה עליהם הודיעה בהודעות החדילה, במידה ובית המשפט

⁵⁰ יצוין, שתלויה בפני ביהמ"ש הנכבד שאלה זו גם במסגרת עניין **ליבוביץ**, לעיל, ה"ש 8. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, שהוגשה לביהמ"ש הנכבד בעניין **ליבוביץ** היא, שמותר לרשות לגבות רק את סכומי ההוצאות שהוציאה בפועל בנקיטת אמצעי אכיפה לגביית החוב.

העליון יפסוק (בעניין ליבוביץ), שמותר לגבות מהחייבים את שכר העובדים המטפלים בגביית תשלומי החובה, ובהינתן, שהסכומים עליהם הודיעה המבקשת בהודעות החדילה כוללים רק מקצת ההוצאות המוצאות על שכר העובדים.

73. היועץ המשפטי לממשלה סבור, בכל הכבוד, שגם עניין זה לא הצדיק את דחיית הודעות החדילה.

לעמדתו, גם לאחר שרשות הגישה הודעת חדילה היא רשאית לחדש את הגבייה שהופסקה, במידה ובית המשפט העליון הכריע במועד מאוחר יותר (במסגרת הליך אחר), שמדובר בגבייה כדין, ואין בכך כל סתירה להודעת החדילה. כך גם בענייננו, המבקשת תהיה רשאית להעלות את סכומי הגבייה, במידה ופסק דינו של בית המשפט העליון בעניין ליבוביץ יתיר גבייה של שכר העובדים המטפלים בגבייה (שאינו נכלל כיום באופן מלא בהוצאות שגובה המבקשת, לפי טענתה העובדתית), ואין הדבר חותר תחת הודעות החדילה שהגישה המבקשת, כפי שיסביר היועץ המשפטי לממשלה.

74. אין ספק, שתנאי לדחיית בקשת אישור מכוח סעיף 9 לחוק הוא שמדובר, ככלל, בחדילה קבועה שאינה מוגבלת בזמן. ראו בדברי כב' השופט פוגלמן בעניין אי בי סי⁵¹:

"רשות ציבורית יכולה להימנע מהשבת מס שגבתה ביתר אם הודיעה על חדילה מגבייתו (סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות). ברם, אם תבחר בדרך זו היא לא תוכל לגבות את המס בעתיד."

כמו כן, ראו בהחלטה שניתנה על ידי בית המשפט המחוזי בתל אביב (כב' השופטת רונן), בעניין חצובי⁵²:

"אם הרשות מודיעה כי היא מתכוונת לחדול מהגבייה לפרק זמן מסוים, אך בכוונתה לשוב ולגבות תשלום מאותו סוג שבגיניו הוגשה הבקשה לאישור, ובאותו אופן אליו מתייחסת התביעה, הרי שאין מקום להעניק לרשות את ה"מחילה" המיוחדת שזכרת בס' 9 הנ"ל לחוק. פרשנות אחרת תביא למצב בו רשות תוכל להפסיק את הגבייה האסורה לפרק זמן מסוים לאחר הגשת תביעה ייצוגית נגדה, ובסמוך לאחר מכן – לשוב ולגבות אותם תשלומים מכוח הוראה פנימית אחרת. מובן כי לא לכך התכוון המחוקק כאשר חוקק את הוראת ס' 9 הנ"ל לחוק."

75. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שפני הדברים שונים, כשהרשות מחדשת את הגבייה, על בסיס חקיקה חדשה שהכשירה את הגבייה לאחר שהרשות הודיעה על החדילה, או על בסיס פסיקה חדשה של בית המשפט העליון, שקבעה שמדובר בגבייה כדין.⁵³

76. תחילה – בעניין חקיקה חדשה שהכשירה את הגבייה. היועץ המשפטי לממשלה סבור, שחידוש הגבייה במקרה כזה אפשרי בהחלט ולא סותר כלל הודעת חדילה. כך, בהתאם להלכה שנפסקה, זה מכבר, בבית משפט נכבד זה.

77. בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע, שחקיקה המכשירה את הגבייה יכולה להיחשב כשלעצמה כחדילה, בגדרי סעיף 9 לחוק. ראו בדברי כב' הנשיאה חיות בעניין טיומקין, לעיל, ה"ש 26, בסעיף 26 לפסק הדין:

"משמיע לנו סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות כי אין לאשר תביעת השבה נגד רשות כתובענה ייצוגית... זאת, בין אם החליטה הרשות בעצמה לחדול מן הגבייה כאמור, בין אם חדלה ממנה לפי הוראת חוק ובין אם הוסמכה מפורשות בהוראת חוק... לבצע את פעולת הגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור, בעוד הבקשה נסמכת כל כולה על המצב החוקי שקדם לכך. במצב דברים אחרון זה ניתן לומר כי הרשות חדלה מפעולת הגבייה אשר נטען לגביה כי נעשתה שלא כדין, משום שהוראת החוק החדשה הכשירה אותה או הבהירה מפורשות את דבר חוקיותה." (ההדגשות הוספו- י.ש.).

משעה שהכשרת הגבייה בחקיקה עולה כשלעצמה משום חדילה (מהטעם שיש כאן חדילה מגבייה שלא כדין,

⁵¹ ע"מ 867/11 עיריית תל אביב יפו נ' אי.בי.סי ביהול ואחזקה בע"מ [פורסם בנבו] (28.12.2014), בסעיף 34 לפסק הדין.

⁵² ת"מ (תל אביב) 134/07 חצובי נ' עיריית רחובות [פורסם בנבו] (20.12.2007), בסעיף 13 להחלטה.

⁵³ אמנם, בעניין חצובי, לעיל, ה"ש 52, פסלה כב' השופטת רונן הודעת חדילה, למרות שחידוש הגבייה התבסס על חקיקת חוק עזר חדש, אלא ששם הדבר נומק בכך, שחלק מהפגמים שצוינו בבקשת האישור לא תוקנו בחוק העזר החדש.

שהרי עם הכשרת הגביה בחקיקה, הגביה הופכת להיות גביה כדין), הרי, **שבוודאי חידוש הגביה בהתאם לתיקון החקיקה אינו סותר הודעת חדילה שהוגשה קודם התיקון**. חידוש הגביה אינו סותר את החדילה, שהרי החדילה הייתה מגביה שלא כדין, וכעת חידוש הגביה הינו **כדין**.

78. זאת ועוד: קביעה לפיה גם לאחר שנקבע בחקיקה שהגביה מותרת, היא אסור על הרשות (שהודיעה על חדילה) לחדש את הגביה, **מעוררת קשיים רבים** גם מהיבטים נוספים. קביעה כזו **תפגע בקופה הציבורית** וביכולתה של הרשות לממש את תפקידיה; קביעה כזו מוקשית גם מחמת כך, שאין זה מתקבל על הדעת, שהודעת חדילה תיצור איסור נצחי על הגביה, באופן שלא ניתן יהיה לשנותו, בשום דרך.

79. בנוסף, קיימים מקרים שבהם מדובר בגביית חובה, כך שאם נקבע שמדובר בגביה כדין, לא רק שהרשות רשאית לגבות, אלא היא חייבת לעשות זאת. כך, לדוגמא, בתחום של גביית ארנונה, במקרה שנקבע שמדובר בגביה כדין, הרי שהגביה אינה נתונה לשיקול דעת הרשות אלא היא מחויבת לגבות, כל עוד החוק לא הסמיך אותה למתן פטור מארנונה באותו עניין.⁵⁴ גם מטעם זה, לא יתכן שהודעת החדילה שקדמה לתיקון החקיקה, תמנע את חידוש הגביה שהוכשרה בחוק, ולעיתים, היא אף מחויבת, כאמור.

80. אם כן, לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, מסקנת הדברים ההכרחית בהתאם להלכה הפסוקה היא, שחקיקה חדשה המכשירה את הגביה, מתירה לרשות לחדש את הגביה, גם אם קודם לכן הודיעה על חדילה.

81. בדומה, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שרשות רשאית (ולעיתים גם חייבת, כאמור) לחדש את הגביה, במקרים שבהם לאחר שהוגשה הודעת חדילה, נקבע בפסק דין של בית המשפט העליון, שמדובר בגביה כדין.

כך, מכל הטעמים שפורטו לעיל בנוגע לחקיקה חדשה, היפים גם לפסיקה שקבעה או הבהירה, שהגביה הינה כדין.

כפי שקבעה כב' הנשיאה חיות בעניין טיומקין, לעיל ה"ש 26 (בסעיף 26 לפסק הדין), ביחס לתיקון חקיקה:

"במצב דברים אחרון זה ניתן לומר כי הרשות חדלה מפעולת הגביה אשר נטען לגביה כי נעשתה שלא כדין, משום שהוראת החוק החדשה הכשירה אותה או הבהירה מפורשות את דבר חוקיותה."

והדברים יפים גם לפסיקה חדשה, שקבעה שהגביה הינה כדין וממילא, חידוש הגביה לאור הפסיקה הזו, אינו סותר את החדילה, שהרי גם לאחר חידוש הגביה – החדילה ממשיכה להתקיים, שהרי מהות החדילה הינה בחדילה מגביה שלא כדין ובעקבות הפסיקה החדשה, הגביה המחדשת מוגדרת כגביה כדין. זו מהותה של הפסיקה.

82. זאת ועוד: קביעה לפיה רק חקיקה חדשה יכולה להתיר חידוש גביה לאחר חדילה, ואילו פסיקה חדשה אינה יכולה להתיר זאת, תגרום למצב לפיו, למרות שעמדת הרשות תתקבל בפסק דין חלוט של בית המשפט העליון, הפסיקה לא תוכל להשפיע בעולם המעשה על רשות שהודיעה קודם לכן על חדילה, והפיתרון היחידי יהיה בעיגון הפסיקה החדשה בחקיקה. היועץ המשפטי לממשלה סבור, שקביעה כזו אינה משרתת תכלית כלשהי ואין לה מקום.

83. כאמור, גם שאר הטעמים שפורטו לעיל, יפים למקרה של פסיקה המתירה את הגביה. כך, בנוגע לפגיעה בקופה הציבורית, כך בנוגע לקושי בקביעת איסור נצחי על חידוש הגביה, וכך בנוגע למקרים (כגון בהקשר של גביית ארנונה) שמשעה שנקבע שמדובר בגביה כדין הרשות לא רק רשאית לגבות, אלא היא מחויבת בכך.

84. עוד יש לציין, שקיימים מקרים בהם הודעת רשות על חדילה אינה נובעת ממסקנה של הרשות בדבר אי חוקיות

⁵⁴ זאת, מהטעם, שהיעדר גביית ארנונה הוא למעשה מתן פטור מארנונה, וכבר נקבע בפסיקה, שמתן פטור מארנונה דורש הסמכה מפורשת בחוק ראו: בג"צ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים פ"ד נה(3) 673 (2001), בעמ' 689-684; ע"מ 8360/08 משרד הפנים נ' היברו יוניון קולג' [פורסם בנבו] (2011), בסעיף 13 לפסק דינו של כב' השופט עמית; ע"מ 7749/09 אורט נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים [פורסם בנבו] (2011), בסעיף 6 לפסה"ד; ע"מ 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל [פורסם בנבו] (2011), בסעיף 18 לפסק הדין.

הגבייה, אלא משיקולים מנהליים אחרים. גם מטעם זה, משעה שנקבע בפסק דין, שהגבייה חוקית, אין מניעה משפטית בחידוש הגבייה על ידי הרשות.

85. לאור כל האמור, **היועץ המשפטי לממשלה סבור, שהמבקשת תהא רשאית להעלות את סכומי הגביה מחייבים, במידה ופסק דינו של בית משפט זה בעניין ליבוביץ, יתיר לגבות מהחייבים את שכר העובדים המטפלים בגבייה.**⁵⁵

86. על כן, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הודעת המבקשת במסגרת הודעות החדילה על האפשרות, שהיא תעלה את סכומי הגביה בהתאם להכרעה שתינתן בעניין ליבוביץ, לא הצדיקה את דחיית הודעות החדילה על ידי בית משפט קמא.

ז. חלקי בקשת האישור בעניינם לא חדלה המבקשת אינם יכולים להידחות מכוח סעיף 9 לחוק

87. עד עתה הוצגה עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה הודעת חדילה חלקית היא אפשרית, ועל כן היה על בית המשפט לדחות את חלקי בקשת האישור שבעניינם חדלה הרשות (הדברים נוגעים, כאמור לעיל, להפרש בין הסכומים המרביים הקבועים בתקנות, שגבתה המבקשת לפני החדילה, לסכומים אותם גובה המבקשת לאחר החדילה).

88. אולם, המבקשת לא מסתפקת בכך, והיא מבקשת מבית המשפט הנכבד שורה על דחייה מוחלטת של בקשת האישור, מכוח הוראות סעיף 9 לחוק.

89. **היועץ המשפטי לממשלה רואה קושי רב בעמדה זו.** כיצד ניתן להורות על דחיית חלקי בקשת האישור, מהם המבקשת לא חדלה, מכוח הוראות סעיף 9 לחוק? כיצד חדילה חלקית יכולה להביא לדחיית בקשת האישור בכללותה?

90. יתכן וניתן להבין את עמדת המבקשת, לו תתקבל פרשנותה לבקשת האישור, שהסכומים המצוינים בבקשת האישור הינם בבחינת דוגמאות בלבד, ואינם חלק מעילת התביעה, כך שהעילה המהותית הנתבעת היא גביית הוצאות ישירות בלבד, ומעילה זו המבקשת חדלה לגמרי לפי פרשנות הצדדים למושג זה של הוצאות ישירות.

91. כאמור לעיל, היועץ המשפטי לממשלה לא יביע עמדה בשאלה פרשנית זו שהינה שאלה קונקרטית לבקשת האישור שלפנינו. ככל שבית המשפט הנכבד יראה לקבל טענה פרשנית זו של המבקשת, ויראה את החדילה, כחדילה מכל הגבייה שנתבעה בבקשת האישור, אכן יהיה מקום להורות על דחיית בקשת האישור בכללותה, מכוח הוראות סעיף 9 לחוק.

92. אולם, אם מסקנתו הפרשנית של בית המשפט הנכבד תהיה, שהסכומים שנטענו בבקשת האישור לא צוינו כדוגמא בעלמא, אלא הם מהווים חלק מהותי מהעילה הנתבעת, וכפועל יוצא מכך, המסקנה תהיה, שחדילת המבקשת אינה חדילה מכל הגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור, הרי שבהתאם לכך, **המסקנה המשפטית צריכה להיות, שיש לדחות את טענת המבקשת שבנדון, ולא ניתן להורות על דחיית בקשת האישור בכללותה, מכוח סעיף 9 לחוק.**

93. יש לדחות גם את טענות המבקשת, שאי דחיית בקשת האישור בכללותה, עלולה להביא לניהול הליך ארוך יקר ומיותר, כי ממילא הסוגיה העקרונית העומדת במוקד בקשת האישור תוכרע בבית המשפט העליון בעניין ליבוביץ. (ראו: סעיפים 35-40 לבקשת רשות הערעור). טענות אלו, הגם שניתן להבין, אינן יכולות להצדיק את דחיית אותם חלקים של בקשת האישור, שמהם לא חדלה המבקשת. הוראות סעיף 9 ברורות: חדילה מביאה לדחיית בקשת אישור. העדר חדילה אינו יכול להביא לתוצאה של דחיית בקשת האישור מכוח סעיף זה. **חדילה חלקית מביאה לדחיית חלקית של בקשת האישור, אך לא לדחייה של בקשת האישור בכללותה,** כפי שטוענת המבקשת.

הפתרון לחששות המובנים שמעלה המבקשת מפני ניהול הליך ארוך ומיותר, יימצא באפיקים אחרים, שיפורטו להלן.

⁵⁵ זאת, בהינתן שהמבקשת טוענת, שסכומי הגבייה שצוינו בהודעות החדילה לא כוללים את שכר העובדים באופן מלא, ובהנחה שהטענה נכונה מבחינה עובדתית.

ח. האם התחייבות לחדילה רטרואקטיבית לאחר ההכרעה בעניין ליבוביץ, יכולה להצדיק את

דחיית בקשת האישור בכללותה כעת?

94. היועץ המשפטי לממשלה סבור, שיש לדחות גם טענה עקרונית נוספת זו של המבקשת.
- המבקשת טוענת, שהיות שהיא התחייבה שהכרעת בית המשפט העליון בעניין ליבוביץ תוחל באופן רטרואקטיבי על חברי הקבוצה המיוצגת, מהמועד שבו הוגשה הודעת החדילה,⁵⁶ על כן, יש לקבל את הודעת החדילה ולדחות את בקשת האישור בכללותה ואין צורך בכגון דא בהארכת מועד לחדילה (סעיפים 24-31 לבקשת רשות הערעור).
95. עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה שונה. התחייבות המבקשת לחדילה נוספת לאחר שיינתן פסק הדין בעניין ליבוביץ (ככל שפסק הדין ידרוש מהמבקשת הפחתה נוספת בתעריפי הגבייה), שתיעשה באופן רטרואקטיבי מהמועד שבו הוגשו הודעות החדילה, הינה התחייבות ראויה. זאת ועוד: כפי שיובהר להלן, יתכן, שהתחייבות זו מצדיקה את הארכת המועד לחדילה נוספת, עד מתן פסק הדין בעניין ליבוביץ. עם זאת, התחייבות המבקשת אינה מצדיקה את דחיית בקשת האישור בכללותה כעת, מכוח סעיף 9 לחוק, טרם שהמבקשת חדלה בפועל מכל עילות בקשת האישור. היועץ המשפטי לממשלה יסביר.
96. בפסק דין דהאן⁵⁷ נקבע (בסעיף 7), שהפירוש הראוי לסעיף 9 לחוק הוא, שהן ההודעה לבית המשפט על החדילה והן החדילה עצמה צריכות להיעשות במועד הקובע. על כן, התחייבות המבקשת לחדול בעתיד באופן רטרואקטיבי (לאחר שיינתן פסה"ד בעניין ליבוביץ), אינה מאפשרת לדחות את בקשת האישור בכללותה כעת, טרם שהחדילה בוצעה.
97. עוד ראוי להטעים, שכאמור לעיל, בסעיף 25 לעמדה זו, במקרה שרשות עומדת בגדרי סעיף 9 לחוק, בית המשפט מחויב להורות על דחיית בקשת האישור, ואין לו כל שיקול דעת. זאת, בשונה ממקרה שבו רשות מבקשת להאריך את המועד לחדילה מעבר למועד הקבוע בחוק (90 יום לאחר הגשת בקשת האישור), כאשר במקרה זה, הדבר נתון לשיקול דעתו המלא של בית המשפט, כפי שנקבע בסעיף 9(א) לחוק, שבית המשפט "רשאי להאריך תקופה זו מטעמים שיירשמו".
- גם מטעם זה, לא ניתן להורות על דחיית בקשת האישור בכללותה בענייננו, מכוח התחייבות המבקשת לחדילה רטרואקטיבית בעתיד, שהרי קביעה, שהתחייבות כזו נחשבת כחדילה במועדה, משמעותה שבית המשפט יהא חייב להורות על דחיית כל בקשת אישור, כשרשות מתחייבת לחדול באופן רטרואקטיבי בעתיד (וכאשר לא ברור מתי תמומש החדילה בפועל), וזאת ללא שיקול דעת שיפוטי. דומה, שיש בכך גם משום עקיפה של דרישת החוק, להגשת בקשה להארכת המועד לחדילה (מטעמים שיירשמו), הנתונה כאמור לשיקול דעתו של בית המשפט.
98. עניינו של הסדר החדילה הקבוע בחוק, כמפורט לעיל, הוא בכך, שהרשות מחליטה באופן מושכל שאינה מעוניינת בניהול הליך משפטי הכרוך מבחינתה בסיכון, תוך שהיא מתחייבת לחדול בפועל מהגביה שנטען נגדה כי היא מבצעת, בבקשת האישור. גם מטעם זה, התחייבות לחדול בעתיד, רק ככל שייקבע בהליך אחר הנדון בביהמ"ש העליון, שהגביה אינה כדין, אינה מתיישבת כל כך, עם עניינו של הסדר החדילה. היועץ המשפטי לממשלה יחזור ויאמר: ייתכן שתהיה הצדקה, במקרים מסוימים, בסיטואציה כזו, להארכת מועד לחדילה, בהתאם לשיקול דעתו של בית המשפט, בכפוף לנסיבות המקרה (וראו עוד בעניין זה להלן). ברם, דחייה של בקשת האישור, מכוח סעיף 9 לחוק, טרם שהחדילה בוצעה בפועל – אינה אפשרית.

⁵⁶ כלומר, שאם ייקבע בעניין ליבוביץ, שאסור לרשויות לגבות את שכר העובדים המטפלים בגבייה, מהחייבים, אזי רכיב שכר העובדים (הנגבה כיום בחלקו על ידי המבקשת במסגרת החדילה), יופחת (באופן רטרואקטיבי) מהוצאות הגבייה שגובה המבקשת כיום.

⁵⁷ לעיל, ה"ש 14.

99. עמדת היועץ המשפטי לממשלה גם **נתמכת בפסיקה מחוזית**, שקבעה כך מפורשות. ראו, למשל, בעניין **סריגי**,⁵⁸ שם נקבע, ביחס למקרה שתעריפי ארנונה **אישור באופן רטרואקטיבי**, באופן המכשיר לכאורה את הגבייה שנעשתה במועד הקובע, **שאין בכך בכדי להצדיק דחיית בקשת אישור מכוח סעיף 9 לחוק**, היות ונדרש להפסיק את הגבייה בפועל (או להכשירה בחקיקה) במועד הקובע ולא די בהכשרה בדיעבד, באופן רטרואקטיבי, מאוחר יותר.⁵⁹
100. האסמכתאות עליהן מבקשת להסתמך המבקשת אינן מסייעות לטענתה. בפסק הדין המחוזי בעניין **פלגי מוצקין**⁶⁰ (ראו בסעיף 25 לבקשת רשות הערעור), מדובר היה בהחלטה על **הארכת מועד לחדילה עד ההכרעה בעניין ליבוביץ**, ולא בדחיית בקשת האישור כבר כעת מכוח סעיף 9 לחוק, כפי שטוענת המבקשת כאן.
- גם בעניין **עין נטפים**⁶¹ (סעיף 26 לבקשת רשות הערעור) דובר **בעיכוב הליכים והארכת המועד לחדילה עד ההכרעה** בסוגיה העקרונית בבית המשפט העליון ולא בדחיית בקשת האישור כעת, מכוח סעיף 9 לחוק, כפי שטוענת המבקשת.⁶²
101. המבקשת מפנה גם להחלטתו של כב' הנשיא גרוניס, בעניין **בת שבע**.⁶³ אכן, בהחלטה זו נעשה שימוש במנגנון של חדילה רטרואקטיבית לשם עמידה בגדרי סעיף 9 לחוק ולשם דחיית בקשת האישור, אולם **נסיבות המקרה שנדון שם היו שונות בתכלית מנסיבות ההליך דנן**, ולא ניתן להקיש מהחדילה הרטרואקטיבית שאושרה שם, לענייננו. יסביר עתה היועץ המשפטי לממשלה.
102. בעניין **בת שבע** התעוררה בעיה, שלאחר החדילה, שולמו כספים לרשות מכוח דרישות תשלום שנשלחו לתושבי הרשות לפני החדילה. הפתרון שנמצא היה, שבשנת הארנונה הבאה, הרשות תקזז מחובות הארנונה העתידיים של התושבים, באופן רטרואקטיבי, את החיובים שנגבו מהם לאחר מועד החדילה. בעניין זה קבע כב' הנשיא גרוניס: **"ההסדר שעליו הודיעה המבקשת... מסיר את הקושי בקשר לדרישה בחוק כי הגבייה תופסק בפועל. נמצא, כי מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות להגשת הודעת חדילה."** (סעיף 11 להחלטה).
103. כאמור, היועץ המשפטי לממשלה סבור, **שהמקרה שלפנינו שונה בתכלית**. בעניין **בת שבע**, החדילה בעיקרה בוצעה בפועל במועד, ונוצרה בעיה "טכנית", בנוגע לתושבים ששילמו לאחר מועד החדילה, מכוח דרישות תשלום שיצאו לפני החדילה, כאשר התשלום בוצע על ידי התושבים ולא מכוח גבייה אקטיבית של הרשות. בכדי לפתור בעיה טכנית זו, נקבע שהשבה רטרואקטיבית למועד החדילה, תקיים את דרישות סעיף 9 לחוק.
- לעומת זאת, בענייננו, אין למבקשת בעיה טכנית דומה המונעת ממנה, אם תרצה בכך, לחדול באופן מלא כבר כעת ולהפחית את סכומי הגבייה לסכומים, שלהם טען המשיב בבקשת האישור. כמו כן, מדובר בגבייה יזומה על ידי המבקשת של הוצאות הגבייה, ולא בשוברי גבייה שהוצאו לפני החדילה, כפי שדובר בעניין **בת שבע**.
- זאת ועוד: בענייננו, נכון לעכשיו, עדיין לא ברור, האם המבקשת תפחית בעתיד את שיעורי הגבייה, אלא הדבר ייעשה רק אם ייקבע בפסק הדין שיינתן בעניין **ליבוביץ**, שאסור לרשויות לגבות את שכר העובדים שטיפלו בגבייה.
104. על כן, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שבענייננו, בשונה מעניין **בת שבע**, **לא ניתן לראות, בהתחייבותה המותנית של המבקשת לחדילה עתידית, לפי תוצאות פסק הדין בעניין ליבוביץ, כחדילה שקוימה בפועל כעת**.

⁵⁸ ת"מ (מחוזי תל אביב) 113/06 (בש"א 31032/06) **סריגי נ' עיריית תל אביב** [פורסם בנבו] (15.7.2009).

⁵⁹ ראו גם: החלטת כב' השופט שוהם בעניין ת"צ (תל אביב) 22541-02-11 **בן דוד נ' מי אביבים** [פורסם בנבו] (29.1.2012), בסעיף 7 לפסק הדין.

⁶⁰ ת"צ (מחוזי חיפה) 16114-04-16 **עמותת אהבה שלום נ' פלגי מוצקין בע"מ** [פורסם בנבו] (2.8.2017).

⁶¹ ת"צ (מחוזי באר שבע) 16814-06-16 **עין נטפים נ' רביבו** [פורסם בנבו] (7.11.2016).

⁶² להלן, נדון באפשרות להאריך את המועד לחדילה (עד ההכרעה בעניין **ליבוביץ**), גם בענייננו.

⁶³ בר"ם 5438/14 **עיריית קרית מוצקין נ' בת שבע** [פורסם בנבו] (13.1.2015).

ט. האם ניתן מהבחינה העקרונית למחוק בקשת אישור במסגרת בקשת הסתלקות? האם צדק

בית משפט קמא כשהפנה את הצדדים למתווה של הסכם פשרה?

105. העולה מכל האמור לעיל הוא, שלעמדת היועץ המשפטי לממשלה, היה על בית המשפט לקבל את הודעות החדילה החלקיות ולדחות בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק את חלקי בקשת האישור בעניינם חדלה בפועל המבקשת (ובזאת צודקת המבקשת), אולם לא היה מקום לדחות את בקשת האישור, מכוח הוראות סעיף 9 לחוק, ביחס לחלקי בקשת האישור בעניינם לא חדלה המבקשת (ובכך צדק בית משפט קמא). רוצה לומר: השאלה שנותרה לדיון (במישור העילה), במסגרת בחינת בקשת האישור, היא השאלה, האם מותר למבקשת לחייב בהוצאות הגבייה בשיעורים עליהם הודיעה בהודעת החדילה, או שמא מותר לה לגבות רק את השיעורים להם טען המשיב בבקשת האישור. כפי שעמדה על כך המבקשת,⁶⁴ יסוד הפער בין הסכומים האמורים הוא בעיקר בשאלה, האם מותר לרשות לגבות מחייבים את שכר העובדים המטפלים בגבייה. כאמור לעיל, שאלה זו תלויה בבית משפט זה, בעניין ליבוביץ.⁶⁵

106. כיצד ניתן להמשיך את הדיון בשאלה שנותרה? מהם המסלולים הדיוניים האפשריים?

כמפורט לעיל, בית משפט קמא הציע לצדדים לערוך הסדר פשרה ברוח הודעות החדילה שהוגשו. משהצדדים לא נענו להצעה זו, פנה בית המשפט להמשיך הדיון בבקשת האישור לגופה ובהחלטתו מיום 16.4.2018 הורה למבקשת להגיש את תשובתה לבקשת האישור.⁶⁶

אמנם, מלבד שתי אופציות אלו, קיימות אופציות נוספות: עיכוב הליכים עד ההכרעה של ביהמ"ש העליון בעניין ליבוביץ, העוסק באותה סוגיה משפטית; הארכת מועד לחדילה נוספת, עד ההכרעה בעניין ליבוביץ; מחיקת חלקי בקשת האישור שנותרו, ככל שביהמ"ש סבור שאין בהם ממש וגם בהיתן הסכמת הצדדים לחדילה החלקית שכבר בוצעה;⁶⁷ הפניית הצדדים להגשת בקשת הסתלקות בהתאם להוראות סעיף 16 לחוק תובענות ייצוגיות.

107. היועץ המשפטי לממשלה יבקש לפרט במעט, בנוגע לאפשרות האחרונה של הסתלקות מבקשת האישור.

היועץ המשפטי לממשלה רואה לנכון להידרש לכך, לאור השלכות הרוחב של השאלה הכללית, האם מחיקת בקשת אישור במסגרת הסתלקות, אפשרית על פי דין בנסיבות שכאלו, ושעה, שכפי שיפורט, בימ"ש קמא הנכבד סבר, שמחיקת בקשת אישור במסגרת הסתלקות מהבקשה, אינה אפשרית על פי דין, מהבחינה העקרונית והכללית. היועץ המשפטי לממשלה רואה לנכון להידרש לכך, גם על מנת לחסוך התדיינות משפטית נוספת (ושמא גם הליכים ערעוריים נוספים), בשאלה כיצד יש להשלים את הדיון המשפטי בחלקי בקשת האישור שנותרו לאחר החדילה החלקית, ובשאלה האם הסדר הסתלקות ומחיקת בקשת האישור במסגרת הסדר זה, הם אפשריים על פי דין.

זאת ועוד: כפי שיוסבר, דומה, שמתווה של הסכם פשרה אינו מתאים בנסיבות העניין.

108. היועץ המשפטי לממשלה יציין, שבאי-כח הצדדים הבהירו לחתום מטה, שמתווה של הסדר הסתלקות ומחיקת בקשת האישור שנותרה לאחר החדילה החלקית, מקובל עליהם, והם מתכוונים להגיש לבית המשפט העליון בקשה לאישור הסתלקות, ביחס להפרש, בין הסכומים להם טען המשיב בבקשת האישור, לבין הסכומים עליהם הודיעה המבקשת בהודעות החדילה. עם זאת, נכון לעכשיו, טרם הוגשה בקשה מסודרת להסתלקות לפי סעיף 16 לחוק.

⁶⁴ ראו: סעיפים 13, 34 לבקשת רשות הערעור; הודעות החדילה שהגישה המבקשת (ההודעות מצ"ב כנספחים ד-ה); סעיפים 10, 18, 23 להודעת המבקשת לבית משפט קמא מיום 9.4.18 (מצ"ב ומסומן ו'); סעיפים 4, 18, להודעת המבקשת שהוגשה לבימ"ש קמא ביום 4.4.18 (מצ"ב ומסומן ז').

⁶⁵ נזכיר, שהיועץ המשפטי לממשלה הגיש לבית המשפט העליון את עמדתו בסוגיית שכר העובדים, בעניין ליבוביץ (העמדה מסומנת א'). בעמדה נטען, שמותר לרשויות לגבות מחייבים, בגדר הוצאות הגבייה הישירות, את שכר העובדים שהוצא בפועל ביחס לגבייה הקונקרטית שבה מדובר, והקשור ישירות לגבייה זו.

⁶⁶ לאחר מכן, לבקשת המבקשת, המועד להגשת התשובה נדחה עד הכרעת בקשת רשות הערעור דגן.

⁶⁷ כך התכוון לעשות בית המשפט המחוזי בתל אביב בהליך בעניין ירון אלוך, ה"ש 44, לאחר הגשת הודעת חדילה חלקית על ידי המדינה. בקשת האישור נדונה והוכרעה לגופה שם, רק לאחר שהתובע המייצג עמד על כך, חרף המלצת בית המשפט למחיקת חלקי בקשת האישור שנותרו לדיון לאחר החדילה החלקית.

109. דומה, שלא בכדי, בית משפט קמא הנכבד לא הציע לצדדים בענייננו אפשרות של הסתלקות (אלא הוצע רק מתווה של הסכם פשרה). בהחלטת כב' השופט רניאל בעניין פריצקין (אליה הפנה את הצדדים בענייננו), נקבע, שמחיקת בקשת האישור במסגרת הסתלקות כלל אינה אפשרית על פי דין, מהבחינה העקרונית והכללית. ייאמר כבר עתה, שעמדת היועץ המשפטי לממשלה שונה, ולדעתו, הסתלקות הינה אפשרית בהחלט על פי הדין, בנסיבות העניין, כפי שיפורט.

110. כאמור, בהחלטה בעניין פריצקין, בסעיפים 10-12,⁶⁸ דחה כב' השופט רניאל בקשת הסתלקות מחלקי בקשת האישור בעניינם לא הוגשה חדילה (הבקשה עסקה גם כן בהוצאות גבייה, בדומה לענייננו), בנימוק העקרוני והכללי הבא:

"הסתלקות המבקש ובא כוחו מהבקשה אינה סילוק הבקשה על הסף, למרות השורש הלשוני הדומה. הסתלקות היא שינוי של המייצג... כך עולה גם מסעיף 16 לחוק תובענות ייצוגיות, הקובע הוראות באשר להסתלקות של מבקש, תובע מייצג או בא כח מייצג, ולא באשר לסילוק הבקשה או התובענה... על כן השאלה העומדת בפני בית המשפט כאשר מתבקשת הסתלקות, היא האם יש להתיר את הסתלקות המייצגים מהבקשה. השאלה אינה אם יש לסלק את הבקשה. ממילא, כל הטענות על כך שבא כח המבקשים השתכנע שיש לדחות את הבקשה לאישור, אינן נימוקים להסתלקות המבקשים ובא כוחם... אם המבקש ובא כוחו מבקשים להסתלק מייצוג חברי הקבוצה, אין הם רשאים להסכים לדחייתה של הבקשה מטעם חברי הקבוצה. אם הם מבקשים לדחות את הבקשה מטעם חברי הקבוצה, אין טעם בהסתלקותם מייצוג חברי הקבוצה מיד לאחר שהבקשה נדחתה, בעודם מייצגים את חברי הקבוצה. על כן, אני חוזר ודוחה את בקשת המבקשים ובא כוחם להסתלק מהבקשה לאישור."

עוד מסתמך בימ"ש קמא בקביעותיו על האמור בסעיף 16(ג) לחוק: "הסתלק מבקש, תובע מייצג, או בא כוח מייצג מבקשה לאישור או מתביעה ייצוגית... לא יהיה בכך כדי להשפיע על המשך ניהול הבקשה לאישור או התובענה הייצוגית בידי מבקש אחר, תובע מייצג אחר, או בא כח מייצג אחר..."

כאמור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה שונה, בכל הכבוד.

111. עיון בהוראות סעיף 16 לחוק מלמד, שלאחר שבקשת ההסתלקות אושרה, אין הכרח בכך, שהדיון בבקשת האישור לגופה יימשך על ידי מייצגים אחרים, אלא הדבר נתון לשיקול דעתו של בית המשפט הן במקרה הקונקרטי, האם לפרסם הודעה לשם איתור מייצגים אחרים, או למחוק ולסלק את בקשת האישור. כך, כאשר מדובר בהסתלקות מבקשה לאישור תובענה ייצוגית (כפי שמדובר בענייננו). לעומת זאת, כשמדובר בתובענה ייצוגית שכבר אושר להגשה בהחלטה שיפוטית, בית המשפט מחויב להורות על פרסום הודעה על ההסתלקות ולנסות ולאתר מייצגים חלופיים.

ראו סעיף 16(ד)(1) לחוק, העוסק בסיטואציה של הסתלקות מבקשת אישור שטרם אושרה וקובע:

"רשאי בית המשפט לקבוע כי ניתן להגיש בקשה למינוי תובע מייצג או בא כוח מייצג במקומם... וכן רשאי בית המשפט להורות על פרסום הודעה על כך..."

לעומת זאת, סעיף 16(ד)(2) עוסק בסיטואציה של תובענה ייצוגית שכבר אושרה הגשתה, וקובע בלשון קטגורית של חובה: "יורה בית המשפט על פרסום הודעה על כך..."

עמד על כך בית המשפט הנכבד, בפסק דינה של כב' השופטת ברון, בעניין מרקיס⁶⁹:

"לאחר שבית משפט הגיע לכלל מסקנה כי יש להיעתר לבקשת ההסתלקות, ניתן להוסיף ולבחון אם ראוי למנות מייצגים חלופיים... כאשר מדובר בבקשת הסתלקות המוגשת לאחר אישור התובענה כייצוגית, בית המשפט מחויב לפרסם הודעה לשם איתור מייצגים חלופיים."⁷⁰

⁶⁸ לעיל, ה"ש 11, החלטה מיום 14.1.2018. יצוין כי כב' השופט רניאל הפנה את הצדדים בענייננו (בהחלטה מיום 26.3.2018), להחלטתו זו בעניין פריצקין.

⁶⁹ ע"א 8114/14 מ"נ סרג'ל ישראל בע"מ נ' סרג'ל ישראל בע"מ [פורסם בנבו] (5.8.2018), בסעיף 23 לפסק הדין של כב' השופטת ברון.

⁷⁰ מעניין לציין, שבהצעת החוק המקורית (ה"ח תובענות ייצוגיות התשס"ו-2006, הצעות חוק ממשלה 234, 26.1.2006, בעמ' 268), הצעת החוק הסדירה (וחיבה) פרסום ההסתלקות במטרה לאתר מייצגים אחרים רק במקרה שמדובר בתביעה ייצוגית שכבר אושרה, ולא קבעה הסדר כלשהו, בדבר ניסיון לאתר מייצגים אחרים כשמדובר בבקשת אישור שטרם אושרה (ראו בסעיף 16(ג)(1)) להצעת החוק, ובדברי ההסבר שם). הסדרת פרסום הסתלקות גם כשמדובר בשלב שלפני

112. גם הוראת סעיף 16(ג) לחוק (עליה הסתמך בימ"ש קמא) אינה גורעת מהאמור. אכן נקבע שם, כמצוטט לעיל, שהסתלקות המייצגים אינה מונעת את המשך הדיון בבקשת האישור תוך החלפת המייצגים, אולם ברי שהדבר אינו מחייב בכל מקרה ומקרה את המשך הדיון על ידי מייצגים אחרים, אלא הדבר כפוף להוראות המפורטות בהמשך הסעיף, בסעיף 16(ד), שקובעות, שכאשר מדובר בבקשת אישור שטרם אושרה, **הדבר נתון לשיקול דעתו המלא של בית המשפט**, שמוסמך, במקרים המתאימים, להורות על סילוק בקשת האישור גופה, ולא להמשיך בניהול ההליך.
113. בענייננו, מדובר בבקשת אישור שטרם אושרה, ועל כן לא קמה חובה לנסות ולאתר מייצגים חלופיים, אלא, בית המשפט מוסמך, להיענות לבקשת הסתלקות באופן זה, שלא רק שהמייצגים יפרשו מההליך, אלא שבקשת האישור גופה תימחק. זאת, בניגוד לקביעות בית משפט קמא בעניין פריצקין, ובניגוד לעולה מהחלטות בימ"ש קמא בענייננו, שהאפיקים הדיוניים היחידים האפשריים הם הסדר פשרה או ברור בקשת האישור לגופה.
114. כעת, עולה השאלה מה הם השיקולים שצריכים להדריך את בית המשפט, כאשר הוא שוקל האם לסלק את בקשת האישור במסגרת בקשת הסתלקות מטעם המייצגים, או שמא יש לנסות ולאתר מייצגים אחרים (על ידי פרסום ההסתלקות)?
- סעיף 16(ד)(1) לחוק קובע:
- "רשאי בית המשפט לקבוע כי ניתן להגיש בקשה למינוי תובע מייצג או בא כוח מייצג במקומם... וכן רשאי בית המשפט להורות על פרסום הודעה על כך, והכל אם מצא שהדבר מוצדק בנסיבות הענין ובהתחשב בשלב שבו מצוי הדיון בבקשה לאישור."**
- הפסיקה פירשה את הדברים כך שהשיקול המרכזי הוא, האם עילת התביעה מבוססת והאם יש טעם מבחינת הקבוצה בהמשך ניהול ההליך. ראו בפסק הדין של כב' השופטת ברון בעניין מרקיס, לעיל, ה"ש 69, בסעיף 23 לפסק הדין:
- "השאלה באלו מקרים יש להורות על החלפת המייצגים חורגת מענייננו... גם עניין זה נתון לשיקול דעתה של הערכאה הדיונית ונועד לאותם מקרים שבהם נראה כי יש טעם ותועלת מבחינת הקבוצה בהמשך ניהול ההליך."**
115. הנה, שנראה שבניגוד לקביעת בית משפט קמא הנכבד, עניינה של בקשת הסתלקות מכוח סעיף 16 לחוק אינו רק בהסתלקות המייצגים, אלא גם **בסילוק הבקשה לגופה**, וזאת במקרים שלא קיימת על פני הדברים עילה מבוססת ואין טעם מנקודת המבט של טובת הקבוצה במיצוי ההליך. עוד ראו שם בפסק דין מרקיס, בסעיף 23:
- "מנגנון ההסתלקות נועד לאפשר לבית המשפט למחוק תובענות שמתברר כבר על פני הדברים שהסיכוי שיוכרעו לטובת הקבוצה הם נמוכים, או שמטעם אחר אין עוד תועלת בהמשך ניהול ההליך."**

2. מהכלל אל הפרט

116. בעניין הקונקרטי של בקשת האישור דנן, ובשאלה האם יש מקום לאשר הסתלקות בנדון ולמחוק את בקשת האישור שנותרה (לאחר החדילה החלקית), היועץ המשפטי לממשלה לא רואה לנכון להגיש כעת עמדה מפורטת בנדון, שעה שהצדדים, נכון לעכשיו, לא הגישו בקשה מפורטת להסתלקות, בהתאם להוראות סעיף 16 לחוק, והגם שהם מסרו, שמתווה של הסתלקות לסיום ההליך מקובל עליהם, והם מתכוונים להגיש לבית המשפט העליון בקשה לאישור הסתלקות, ביחס להפרש, בין הסכומים להם טען המשיב בבקשת האישור, לבין הסכומים עליהם הודיעה המבקשת בהודעות החדילה.
117. ככל שהצדדים יראו להגיש בקשה כאמור, היועץ המשפטי לממשלה יבקש שתינתן לו ההזדמנות להגיש עמדה מטעמו ביחס לבקשה (ראו בעניין זה בסעיף 11(ג) לתקנות תובענות ייצוגיות תש"ע-2010).

118. היועץ המשפטי לממשלה יסתפק לעת הזו בהבעת עמדתו, לפיה כאמור לעיל, מהבחנה העקרונית, **אפיק ההסתלקות** (ומחיקת בקשת האישור שנתורה) **הוא אפיק אפשרי על פי דין לסיום ההליך** (וזאת בניגוד לקביעתו של בית משפט קמא) והכל בכפוף לשיקול דעתו של בית המשפט המוסמך, בנוגע למקרה הפרטני, ולנוכח מבחן העילה שנקבע בפסיקה, כאמור לעיל.

119. היועץ המשפטי לממשלה יראה להוסיף, שבנסיבות העניין, לעמדתו, מתווה של הסדר פשרה לסיום ההליך (כמפורט לעיל, בית משפט קמא הציע לצדדים מתווה של פשרה, והמבקשת דחתה את ההצעה) הוא **מתווה המעורר קשיים**, בכל הכבוד, לאור האמור לעיל ובהתאם לעקרונות חוק תובענות ייצוגיות.

120. לפי עמדת היועץ המשפטי לממשלה, חלקי בקשת האישור בעניינם הוגשה הודעת החדילה צריכים להידחות מכוח סעיף 9 לחוק, כמפורט לעיל.

ההליך שנתר על הפרק, מוגבל, לפי עמדת היועץ המשפטי לממשלה לדון בחלקי בקשת האישור מהם המבקשת לא חדלה.

ביחס לחלק זה של בקשת האישור, במסגרת הסכמת הצדדים, **הקבוצה לא תקבל דבר**, בשלב זה (אלא רק חדילה רטרואקטיבית מהמועד שבו הוגשה הודעת החדילה, אם ייקבע בעניין **ליבוביץ**, שאסור לגבות את שכר העובדים מהחייבים) והקבוצה גם לא תקבל השבה כלשהי, בנוגע לכספים שנגבו מחברי הקבוצה לפני הגשת בקשת האישור.

121. על כן, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שלא ראוי להחיל על חברי הקבוצה מעשה בית דין (כפי שנעשה בדרך כלל במסגרת הסכמי פשרה בתובענות ייצוגיות), שעה שאינם מקבלים השבה כלשהי, ביחס לתקופה שלפני הגשת בקשת האישור, במסגרת הסכמת הצדדים.

גם מטעם זה, לכאורה, יש להעדיף **מתווה של ההסתלקות** (ככל שהצדדים יראו להגיש בקשה מסודרת בנדון לפי הוראות סעיף 16 לחוק וככל שבית המשפט הנכבד יסבור שנסיונות המקרה הקונקרטי מצדיקות את מחיקת בקשת האישור), שהרי, כידוע, הסדר ההסתלקות אינו יוצר מעשה בית דין⁷¹, כך שחברי הקבוצה לא ייחסמו מהגשת הליכים נוספים בנדון להשבה, ככל שיימצא בסיס ראוי לכך, בעתיד.

122. לחילופין, וככל שבית המשפט לא יראה לסלק את בקשת האישור שנתורה, עומדת לפני בית המשפט גם האפשרות להורות על **עיכוב ההליכים בבקשת האישור עד ההכרעה בעניין ליבוביץ**, על מנת לחסוך במשאבים שיפוטיים ולמנוע הכרעות סותרות⁷², והיות והסוגיה העיקרית שנתורה לדיון בבקשת האישור שנתורה לאחר החדילה החלקית, היא סוגיית גביית שכר העובדים מחייבים (ראו לעיל, בסעיף 105 לעמדה זו), וזו אחת השאלות המרכזיות העומדות להכרעת בית המשפט העליון בעניין **ליבוביץ**⁷³. אכן, בסוגיה הספציפית שלפנינו בנוגע להוצאות הגבייה שמותר לרשויות לגבות מחייבים, עוכבו כבר כמה הליכים משפטיים, עד להכרעת בית משפט זה, בעניין **ליבוביץ**⁷⁴.

על כן, בענייננו, **היועץ המשפטי לממשלה סבור, שיש מקום לשקול עיכוב ההליכים בבקשת האישור**, כאמור.

123. עוד יציין היועץ המשפטי לממשלה, שניתן לשקול בחיוב גם הארכת המועד לחדילה נוספת (בעניינים שבהם

⁷¹ ע"א 9585/11 יערי נ' מגדל [פורסם בנבו] (1.10.2013), בסעיף 3; ע"א 4714/13 דיאב נ' חברת איי דיגיטל [פורסם בנבו] (26.9.2013), בסעיף 7 להחלטה; ע"א 7809/12 חזאן נ' קלאב הוטל [פורסם בנבו] (31.12.2013), בסעיפים 8-11. ראו בעניין זה גם בסעיפים 37-40 לבקשת רשות הערעור.

⁷² והשוו להחלטת כב' הנשיא גרוניס בעניין בש"ם 6141/12 פסיפיק מערכות מחשב נ' עיריית הרצליה [פורסם בנבו] (25.11.2012), שם נקבע, ביחס לתביעות ייצוגיות רבות שעסקו באותה סוגיה משפטית, שראוי לעכב את הדיון בכל התביעות הייצוגיות, עד שיוכרע ההליך שהיה מצוי בשלב הדיוני המתקדם. ⁷⁴ ראו בהחלטת כב' הנשיאה חיות בעניין בר"ם 4918/17 עיריית תל אביב נ' גליזר [פורסם בנבו] (2.11.2017), שהורתה על עיכוב ההליכים בכמה תובענות ייצוגיות בעניין זה, עד להכרעה בעניין **ליבוביץ**. כך גם בכמה החלטות של בתי המשפט המחוזיים, עוכב בירורן של בקשות אישור בסוגיה זו עד להכרעה בעניין **ליבוביץ**. ראו: ת"צ (באר שבע) 53061-12-16 לוי נ' עיריית אשקלון [פורסם בנבו] (26.9.2018); ת"צ (באר שבע) 16814-06-16 עין נטפים נ' רביבו [פורסם בנבו] (7.11.2016); ת"צ (חיפה) 16114-04-16 עמותת אהבה שלום נ' פלגי מוצקין [פורסם בנבו] (2.8.2017). אכן, בעניין בר"ם 1870/18 מעיינות החורף בע"מ נ' אלומר בע"מ [פורסם בנבו] (15.3.2018), כב' השופטת ברון דחתה בקשה לעיכוב ההליכים עד להכרעה בעניין **ליבוביץ**, אולם הדבר נבע מכך, שבניגוד לעניין שלפנינו, בעניין **אלומר**, נדונו סוגיות נוספות שאינן נדונות בעניין **ליבוביץ**.

המבקשת לא חדלה), עד לאחר ההכרעה בעניין **ליבוביץ**. בית המשפט הוסמך בסעיף 9(א) לחוק להאריך את המועד לחדילה, מטעמים שיירשמו, כאשר בהלכת **דהאן** (לעיל, ה"ש 14) נקבע, בסעיף 10 לפסק הדין, שלא נדרשים טעמים מיוחדים להארכת המועד, והדרישה לטעמים שיירשמו פחות מחמירה מהרף של טעמים מיוחדים שיירשמו.⁷⁵ אכן, כמה פסקי דין מחוזיים⁷⁶ אישרו הארכת מועד לחדילה עד ההכרעה בעניין **ליבוביץ**, לאור התחייבות הרשות (בדומה להתחייבות המבקשת כאן) לחדילה רטרואקטיבית, ככל שפסק הדין בעניין **ליבוביץ** יאסור על גביית שכר העובדים. כלומר, המבקשת תשיב לחברי הקבוצה את הוצאות הגבייה שנגבו מהם עבור הרכיב של שכר העובדים, מהמועד שבו הוגשה הודעת החדילה בהליך קמא, ועד המועד שבו יינתן פסק הדין בעניין **ליבוביץ** (ככל שתאסור בו גביית שכר עובדים), ולאור התחייבות זו, הקבוצה לא תיפגע מהארכת המועד. על כן, יש מקום לשקול בחיוב את הארכת המועד לחדילה, כאמור.⁷⁷

124. סיכום הדברים:

היועץ המשפטי לממשלה סבור, שהיה על בית משפט קמא הנכבד לאשר את הודעות החדילה החלקיות שהוגשו ובהתאם לכך, לדחות את חלקי בקשת האישור שמהם חדלה המבקשת, וזאת בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק. מנגד, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שלא ניתן לדחות את חלקי בקשת האישור מהם לא חדלה המבקשת, מכוח סעיף 9 לחוק. בכך צדק בית משפט קמא הנכבד. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שהאפיק הדיוני האפשרי להמשך הדיון בחלקים אלה של בקשת האישור אינו מוגבל להסדר פשרה או למיצוי הדיון בבקשת האישור לגופה, כפי שכנראה סבר בית משפט קמא הנכבד. כפי שהוסבר, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שבנסיבות העניין, מתווה של הסתלקות, בהסכמת הצדדים, מחלקי בקשת האישור שנותרו על הפרק (כולל מחיקת בקשת האישור שנותרה), הינו מתווה אפשרי על פי דין, ויתכן שהוא עדיף בנסיבות המקרה, על הסדר פשרה. לחילופין, וככל שבית המשפט הנכבד לא יראה לאמץ מתווה של הסתלקות, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שיש מקום לשקול להורות על עיכוב ההליכים בבקשת האישור שנותרה, עד הכרעת בית המשפט העליון בעניין **ליבוביץ**. עוד סבור היועץ המשפטי לממשלה, שיש לשקול בחיוב הארכת מועד לחדילה (בגין חלקי בקשת האישור שנותרו), עד ההכרעה בעניין **ליבוביץ**.

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

יואב שחם, עו"ד

פרקליטות המדינה

היום: ט' אדר א' ה'תשע"ט; 14.2.2019

⁷⁵ ראו גם פלינט וויניצקי, לעיל, ה"ש 16, בעמ' 578-579: "כל עוד הוכח, שהרשות פעלה בתום לב ובזריזות ראיה ובקשת הארכה אינה נובעת מן הרצון להמשיך בינתיים בהליכי הגבייה או מרשלנות בהתנהלות הרשות בעניין, אין מניעה להיעתר להארכת המועד".
⁷⁶ ראו: עניין פלגי מוצקין, לעיל, ה"ש 74, בסעיפים 7-8 להחלטה; עניין עיריית אשקלון, לעיל, ה"ש 74, בסעיף 5 להחלטה (יצוין, שבעניין עיריית אשקלון הוארך המועד לחדילה, מבלי שצוינה הסכמה לחדילה רטרואקטיבית); עניין רביבו, לעיל, ה"ש 74.
⁷⁷ אכן, בעניין בר"מ 3369/16 מי גבעתיים נ' רובין [פורסם בנבו] (12.3.2017) דחתה כב' הנשיאה חיות בקשה להארכת המועד לחדילה עד ההכרעה בעניין **ליבוביץ**, וכך גם בסעיף 9 להחלטתה של כב' הנשיאה בעניין גליזר, לעיל, ה"ש 74, על עיכוב ההליכים עד ההכרעה בעניין **ליבוביץ**, הדגישה שאינה מאריכה את המועד לחדילה. אלא, שהמקרה שלפנינו שונה מעניין מי גבעתיים ומעניין גליזר, וזאת לאור התחייבות המבקשת לחדילה רטרואקטיבית. במידה ובעניין **ליבוביץ** ייקבע, שאסור לרשות לגבות את שכר העובדים מהחייבים. ראו בעניין זה גם בסעיף 30 לבקשת רשות הערעור.