

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 בעניין.
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 יפרט 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

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 מרבייות) התשע"א-2011** (להלן: "תקנות הגבייה"). ראו סעיפים 19-23 לבקשת האישור.

⁴ ההודעה מסומנת ד'. 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 גבוהים 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 נהריה [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.

של בית המשפט", היא רואה לנכון להודיעה על חדילה נוספת, גם ביחס לרכיבים אלה. גם בעניין זה מדובר על 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 שתיתן 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 שתיתן 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 בבקשת 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 להפחתה החלקית באופן סופי, אלא רק עד שיינתן פסק הדין בעניין ליבוביץ..."¹¹

ב. בקשת רשות הערעור

17. בבקשת רשות הערעור טוענת המבקשת, כי שגה בית משפט קמא כשדחה את הודעות החדילה שהגישה.

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-כרכור (להלן: "עניין פריצקין"). ראו בהחלטה מיום 19.12.2017 (פורסמה בנבו): "תבהיר המשיבה עד 31.12.17 באיזה עילה חדלה, וכיצד חדילה 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.

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"). בבקשת רשות הערעור לא עוסקת בשאלה זו והמבקשת (העירייה) אף טענה לפני בית משפט קמא שבקשת האישור נכללת בגדרי פרט 11.¹³ לכן, לכאורה, אין זה ההליך המתאים להידרש לשאלה עקרונית זו. ככל שבית המשפט

¹² ראו בר"ם 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.

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

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 בעניינן של תובענות ייצוגיות נגד רשויות, שנועדו ליצור הסדר חקיקתי מאוזן, הנותן משקל לערכים הנוגדים, כפי שיפורט.

1. ההגנות שניתנו לרשויות בחוק תובענות ייצוגיות ותכליתן

27. חוק תובענות ייצוגיות מקנה כמה הגנות ייחודיות לרשויות.¹⁷ מלבד הסדר החדילה, יזכיר היועץ המשפטי

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 ברניר 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.

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

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 כאות. ראו: ע"מ 7741/15 **מנירב נ' מדינת ישראל** [פורסם בנבו] (22.10.2017), בסעיף 19.49.

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 ביוזמה 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

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

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.

¹⁹ יצוין, שפסק דין **מנירב** תלוי ועומד בדיון נוסף – דנ"מ 8626/17.

²⁰ וכן ניתן להגיש, על פי פרט 11, תובענות ייצוגיות נגד רשות מקרקעי ישראל, במסגרת פעילותה לפי חוק רשות מקרקעי ישראל. ראו בפרט 11.

²¹ בעניין זה ראו למשל בסעיף 3 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור בעניין ע"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: ע"מ 1859/15 **קפלן נ' משרד הבריאות** [פורסם בנבו] (9.8.2016), בסעיפים 2-3 לפסק דינו של כב' השופט הנדל.

²² 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, בנוק העלול להיגרם לרשות או לציבור. אכן, יוער, שבנוגע להגנות אלו, נקבעה ההוראה מקבילה בחוק, גם ביחס לגופים שאינם רשות: תאגיד שהוקם על פי דין, גוף המספק שירות חיוני לציבור, וגופים נוספים.

²³ ראו: ה"ח **תובענות ייצוגיות** התשס"ו-2006 (ה"ח ממסלה 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.

²⁴ 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.

²⁵ ראו: פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 1.3.2006, במיוחד בעמודים 9-2 ועמודים 36-32; דברי הכנסת, דיון בחוק תובענות ייצוגיות בקריאה שנייה ושלישית, 1.3.2006, בעמודים 62-65 (בנוסף 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), המובאים גם בסעיף 37 לפסק דין **מנירב**, לעיל, בסעיף 27 לעמדה זו.

²⁶ רע"א 6340/07 **עיריית תל אביב נ' טיומקין** [פורסם בנבו] (13.2.2011), בסעיפים 23-22 להחלטה. ראו דברים דומים בפסק דין **מנירב**, לעיל, סעיף 27 לעמדה זו, בסעיף 50 לפסק הדין; ע"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**,

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 התובענה הייצוגית), ומסתפק אך באכיפת הדין מכאן ולהבא.

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 שנותן 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 35-37 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 (דנ"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.

36. הפסיקה עמדה על מהות ייחודית זו של התובענה הייצוגית המנהלית.³⁰ ראו למשל בעניין אבוטבול³¹ :

"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 מבובהק 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)

"האינטרס הראשון במעלה הוא אכיפת החוק... החדילה למשל כל מטרתה לאפשר לרשות לתקן את דרכיה ועל ידי

³⁰ למעשה, הדברים עולים כבר מדברי חבר הכנסת (דאז) רשף חן (יושב-ראש ועדת המשנה שדנה בחוק), בדיון בקריאה שניה 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** 13-12, 7 (תשס"ז-2007)): **"בסעיף זה של החוק (סעיף 9-**

י.ש.) באה לידי ביטוי מטרת התובענה הייצוגית נגד המדינה... לגרוע להפסקת גבייה בלתי חוקית בעתיד ולא לחייב השבת סכומים לאלה ששילמו בעבר...

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

³³ סעיף 5(3) **לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים תש"ס-2000** וסעיף 2 לתוספת השלישית לחוק; סעיף 5(ב)(2) **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 המכרזית, אולם הדברים שם יפים באופן כללי ביחס למוסד התובענה המנהלית.

³⁵ ראו: סעיף 29 **לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין) תשס"א-2000** (ויצוין 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 – דנ"מ 5519/15.

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 “מהגביה בשלה הוגשה הבקשה”**. לא “מהגביה הלא מוצדקת” לא “מהגביה שניתן להעריך שאותה יקבע בית המשפט כלא מוצדקת”, אלא מהגביה 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, וכב' השופט רניאל קובע שם, שחדילה כזו בוודאי אינה נכנסת לגדרי סעיף 9 לחוק.³⁷

כאמור, מהחלטות בית משפט קמא בענייננו, 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 בענייננו. 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 בנבו] (13.2.2018).
³⁸ להלן יוסבר, שבענייננו 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 מהגביה 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 הגביה 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 ויבוזבוזו 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) ו**ייעול 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 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, ולהפר 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 מצמצם⁴¹, 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 בעניין 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 שאישרו הודעות חדילה חלקיות, הדומות להודעות החדילה שהגיש המבקש בענייננו.⁴⁵

ראו למשל בעניין בוהדנא⁴⁶ שם אושרה הודעת חדילה חלקית, בדומה לעניין דנן, על דרך של הפחתת התעריפים שגבו כהוצאות גבייה, בהשוואה לגובה התעריפים שגבו עובר לחדילה, תוך שגם לאחר החדילה התעריפים עדיין גבוהים

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 שהגיש, ובהודעה נוספת שהגיש).

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

יותר, מהתעריפים להם טען התובע שם בבקשת האישור.

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 הרשות האפשרות לחדול רק בגדרי אחת מבקשות האישור ובכך להביא לדחייתה, והעובדה שהתובע המייצג בחר לאגד כמה עילות בבקשת אישור אחת, לא הייתה יכולה לשלול מהרשות את זכותה לחדול ביחס לאחת העילות בלבד ובכך להביא לדחייתה של בקשת האישור, ביחס לאותה עילה. (ראו בעניין זה גם בהחלטות 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 מהגביה 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.

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

הכרה בחדילה החלקית **תקדם את האינטרסים של חברי הקבוצה** ואת האינטרס הציבורי, שהרי היא תביא להפסקה מהירה ויעילה של הגבייה שאינה כדין, ולהקטנת הסכומים שייגבו מחברי הקבוצה, מכאן ואילך.

הכרה בחדילה החלקית גם **תתמרץ רשויות להקטין את סכומי הגביה**, בעוד שלילת חדילה חלקית כזו עלולה לגרום לרשויות, או לחדול מכל הגביה למרות שמדובר בגביה שחלקה כדין, או להמשיך את הגביה 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.

4. מהכלל אל הפרט – בענייננו היה מקום לאשר את הודעת החדילה החלקית בכל הנוגע לגביה

שממנה חדלה המבקשת

66. המבקשת טוענת, שהסכומים שזכרו בבקשת האישור היו בבחינת "דוגמאות" ולא עמדו במוקד בקשת האישור, ומבחינה מהותית בבקשת 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 הנוגעת **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 שזכרים בבקשת האישור מהווים חלק מהותי מעילת התביעה, וגם אם נניח בהתאם לכך, שהודעות החדילה מטעם המבקשת אינן בגדר של חדילה מכל הגביה 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 הגביה בגדר אותה עילה. יסביר היועץ המשפטי לממשלה.

טענה אחת בבקשת האישור הייתה, שהמבקשת לפי הנתען, 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

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').

לרשות לגבות רק את ההוצאות הישירות שהוציאה בפועל בנקיטת אמצעי האכיפה לגביית החוב, ובמידה וסכומים 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 בענייננו, 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

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.

הודיעה, שקיימת אפשרות שהיא תעלה את סכומי הגבייה עליהם הודיעה בהודעות החדילה, במידה ובית המשפט 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 שבגינו הוגשה הבקשה לאישור, ובאותו אופן אליו מתייחסת התביעה, הרי שאין מקום להעניק לרשות את ה”מחילה” המיוחדת שנזכרת 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 לגבייה 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, שהרי עם הכשרת הגבייה בחקיקה, הגבייה הופכת להיות גבייה כדין), הרי, שבוודאי חידוש הגבייה בהתאם

⁵¹ ע”מ 867/11 עיריית תל אביב יפו נ’ אי.בי.סי ניהול 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.

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, יהא אסור על הרשות (שהודיעה על חדילה) לחדש את הגבייה, **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 הגבייה, 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 הגבייה 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 הגבייה, גם אם קודם לכן הודיעה על חדילה.

81. בדומה, היועץ המשפטי לממשלה סבור, שרשות רשאית (ולעיתים גם חייבת, כאמור) לחדש את הגבייה, 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 מגבייה שלא כדין ובעקבות הפסיקה החדשה, הגבייה המחדשת מוגדרת כגבייה כדין. זו מהותה של הפסיקה.

82. זאת ועוד: קביעה לפיה רק חקיקה חדשה יכולה להתיר חידוש גבייה 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 הגבייה. כך, בנוגע לפגיעה בקופה הציבורית, כך בנוגע לקושי בקביעת איסור נצחי על חידוש הגבייה, 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 הגבייה, אלא משיקולים מנהליים אחרים. גם מטעם זה, משעה שנקבע בפסק דין, שהגבייה חוקית, אין מניעה משפטית בחידוש

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.

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 שיורה 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 להבינן, 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 לדחייה 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.

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

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

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 כדון, 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.
99. עמדת היועץ המשפטי לממשלה גם נתמכת בפסיקה מחוזית, שקבעה כך מפורשות. ראו, למשל, בעניין סריגיני⁵⁸, שם נקבע, ביחס למקרה שתעריפי ארנונה אושרו באופן רטרואקטיבי, באופן המכשיר לכאורה את הגבייה שנעשתה במועד

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.

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

הקובע, שאין בכך בכדי להצדיק דחיית בקשת אישור מכוח סעיף 9 לחוק, היות ונדרש להפסיק את הגביה 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 להחליטה 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 להחליטה 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 להחליטה עתידית, לפי תוצאות פסק הדין בעניין ליבוביץ, כחדילה שקוימה בפועל כעת**.

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**

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 להחליטה (עד ההכרעה בעניין ליבוביץ), גם בענייננו.

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

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 להמשך 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 בהינתן הסכמת הצדדים לחדילה החלקית שכבר בוצעה⁶⁷; 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.

109. דומה, שלא בכדי, בית משפט קמא הנכבד לא הציע לצדדים בעניינם אפשרות של הסתלקות (אלא הוצע רק מתווה של הסכם פשרה). בהחלטת כב' השופט רניאל בעניין פריצקין (אליה הפנה את הצדדים בעניינם), 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.

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 הקונקרטי שבה מדובר, והקשור ישירות לגבייה זו.

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

⁶⁷ כך התכוון לעשות בית המשפט המחוזי בתל אביב בהליך בעניין ירון אלון, לעיל, 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.

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 מייצג חברי הקבוצה, אין הם רשאים להסכים לדחייתה של הבקשה מטעם חברי הקבוצה. אם הם מבקשים לדחות את הבקשה מטעם חברי הקבוצה, אין טעם בהסתלקותם מייצג חברי הקבוצה מיד לאחר שהבקשה נדחת, 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 כח 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 הדן 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 להגיש 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 כח 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 ברוך, 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

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

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 מרקיס מוצרי ייעול בע"מ נ' סוגול ישראל בע"מ [פורסם בנבו] (5.8.2018), בסעיף 23 לפסק הדין של כב' השופטת ברוך.

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 אישור התובענה, הוסף בנוסח החוק הסופי כאמור, תוך שלא נקבעה חובת פרסום בשלב דיוני זה, אלא הדבר נתון לשיקול דעת ביהמ"ש.

- 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 בירור 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."**

ט. מהכלל אל הפרט

116. בעניין הקונקרטי של בקשת האישור דנו, ובשאלה האם יש מקום לאשר הסתלקות בנדון ולמחוק את בקשת האישור שנתרה (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, מהבחינה העקרונית, **אפיק ההסתלקות** (ומחיקת בקשת האישור שנתרה) **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 הסתלקות (ככל שהצדדים יראו להגיש בקשה מסודרת בנדון לפי הוראות סעיף 16 לחוק וככל שבית המשפט הנכבד יסבור שניסיונות המקרה הקונקרטי מצדיקות את מחיקת בקשת האישור), שהרי, כידוע, הסדר הסתלקות 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 שנתרה, 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 שנתרה לדיון בבקשת האישור שנתרה 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 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

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.

⁷² ראו בעניין זה גם בסעיפים 37-40 לבקשת רשות הערעור.

⁷³ והשוו להחלטת כב' הנשיא גרוניס בעניין ב"ש 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' הנשיא חיות בעניין בר"מ 4918/17 עיריית תל אביב נ' גלזר [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 ההכרעה 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"מ 1870/18 מעיינות החוף בע"מ נ' אלומר בע"מ [פורסם בנבו] (15.3.2018), כב' השופטת ברון דחתה בקשה לעיכוב הליכים עד ההכרעה בעניין ליבוביץ, אולם הדבר נבע מכך, שבניגוד לעניין שלפנינו, בעניין אלומר, נדונו סוגיות נוספות שאינן נדונות בעניין ליבוביץ.


⁷⁵ ראו גם פלינט וויניצקי, לעיל, ה"ש 16, בעמ' 578-579: "כל עוד הוכח, שהרשות פעלה בתום לב ובזריזות ראויה ובקשת הארכה אינה נובעת מן הרצון להמשיך ביניים בהליכי הגבייה או מרשלנות בהתנהלות הרשות בעניין, אין מניעה להיעתר להארכת המועד."

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 שתיאסר 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, ע"ד
המחלקה האזרחית
פרקליטות המדינה

היום: ט' אדר א' ה'תשע"ט; 14.2.2019

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 הוּאָרַךְ המועד לחדילה, מבלי שצוינה הסכמה לחדילה רטרואקטיבית); עניין **רביבו**, לעיל, ה"ש 74.

⁷⁷ אכן, בעניין בר"ם 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 להחלטה 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.