



בבית המשפט העליון

בר"מ 6878/17

לפני :
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט א' שטיין

המבקשת : עיריית ראשון לציון

נ ג ד

המשיבה : ציונה נחום
מתייצב להליך : היועץ המשפטי לממשלה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כב'
השופטת מ' נד"ב) בת"צ 42392-04-16 מיום 13.7.2017

בשם המבקשת : עו"ד אשר אילוביץ'; עו"ד דניאל זרימאני

בשם המשיבה : עו"ד יעל דיין; עו"ד שלמה תוסייה-כהן

בשם היועץ המשפטי
לממשלה : עו"ד חן אבידוב

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

האם יש להצמיד למדד תשלומי ארנונה הנגבים במסגרת הסדר תשלומים גם
מקום שבו המדד יורד מתחת למדד הבסיס (מדד שלילי), אף אם משמעות הדבר שסכום
הארנונה לתשלום יפחת מקרן חוב הארנונה? זו השאלה העיקרית הנדרשת להכרעה
בבקשת רשות הערעור שלפנינו.

הרקע לבקשה

1. המשיבה, גב' ציונה נחום, מחזיקה בדירת מגורים ובמחסן ברחוב מבצע משה בתחום שיפוטה של המבקשת, עיריית ראשון לציון (להלן: העירייה). בגין נכסים אלה מחויבת המשיבה בתשלום ארנונה כללית. לטענתה היא מחויבת בתשלומי ארנונה ביתר. בגין כך היא לא הסתפקה בהגשת תביעה אישית נגד העירייה, אלא ביום 17.9.2013 הגישה בקשה לאישור ניהול תביעתה כתובענה ייצוגית לפי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות) לפני בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (ת"צ (מחוזי מרכז) 35865-09-13 (להלן: הבקשה הראשונה)).

2. במסגרת הבקשה הראשונה טענה המשיבה כי בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן: חוק הריבית) נקבע, בין היתר, כי ארנונה המשולמת על פי "הסדר תשלומים" תהא צמודה למדד, וכי ארנונה המשולמת בפיקור תישא הפרשי הצמדה וריבית. ממועד חקיקתו ועד לשנת 2000, התייחס חוק הריבית למדדים חיוביים בלבד ונקבע בו, כי ארנונה המשולמת בהסדר תשלומים תהיה צמודה רק לעליית המדד. אלא ששיטת ההצמדה האמורה שונתה בתיקון מס' 2 לחוק הריבית, אשר נעשה במסגרת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000 (להלן: תיקון מס' 2). בתיקון זה שונה הנוסח של כמה מהמונחים בחוק. כך, בהגדרה של "הפרשי הצמדה" בסעיף 1, במקום "תוספת לארנונה לפי שיעור העליה של המדד", בא "עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד". כמו כן, במקום הגדרת התוספת המחויבת על פי "שיעור העליה של המדד", באה הגדרה חדשה על פיה החיוב יעודכן "לפי שיעור השינוי של המדד". הוזה אומר, תיקון מס' 2 שינה את המצב הנוהג עד לחקיקתו, בו הייתה התחשבות רק בעליית המדד, וקבע כי ההצמדה היא לכל שינוי במדד המחירים לצרכן. כפועל יוצא מכך, במקרה של מדד שלילי יתרת החוב של הנישום עשויה להיות נמוכה אף מסכום הארנונה המקורי שנקבע בצו (להלן: קרן החוב). ברם, עקב אי-הצמדתם של תשלומי ארנונה המשולמים במסגרת הסדר תשלומים למדדים שליליים, כמתחייב לשיטת המשיבה מהוראותיו של חוק הריבית, גבתה העירייה כספי ארנונה בִּתְּרָה.

3. ביום 4.12.2013 הגישה העירייה הודעת חדילה מגביה בהתאם להוראת סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, במסגרתה התחייבה, כי "ממועד מתן ההודעה ואילך, יוצמדו תשלומי הארנונה המשתלמת בהסדר תשלומים לשינוי במדד, גם כאשר המדד הוא שלילי". לצד זאת, כללה העירייה בהודעת החדילה הבהרה לפיה:

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 התשלומים שנערך עמם.

מלבד הבהרה זו, העירייה לא סייגה את הודעת החדילה באופן כלשהו.

4. לאחר שהמשיבה הודיעה על התנגדותה להודעת החדילה, התקיים דיון לפני בית המשפט לעניינים מינהליים לגבי היקף החדילה. בעקבות שיג ושיח בין הצדדים סוכם כי המערערת תגיש הודעת הבהרה להודעת החדילה. הבהרה כאמור הוגשה ביום 17.3.2014 ובה צוין כך:

"בדיון ... ביום 18.2.2014 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 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 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 למדיי, 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 ההבהרה, המשיבה לא התנגדה עוד להודעת החדילה, ובית המשפט (כב' השופטת מ' נד"ב) קיבלה וביום 7.4.2014 דחה את בקשת האישור.

5. למשך תקופה יישמה העירייה את שהתחייבה לו בהודעת החדילה ועדכנה את תשלומי הארנונה במסגרת הסדרי תשלומים בהתאם לשינוי במדד, גם לגבי מדדים שליליים וגם אם המדד ירד מתחת למדד הבסיס בתחילת התקופה, כך שעקב ההצמדה למדד הסכום לתשלום היה נמוך מקרן החוב. עם זאת, בשנת 2016 שינתה העירייה את

עמדתה והחלה להימנע מלהצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדרי תשלומים למדד שלילי, ככל שהצמדה זו הביאה לכך שסכום התשלום יהיה נמוך מקרן החוב כאמור.

6. בעקבות השינוי במדיניות העירייה, המשיבה הגישה ביום 21.4.2016 בקשה שנייה לאישור ניהול של תובענה כתובענה ייצוגית, אשר הוגשה גם כן לפני בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (ת"צ (מחוזי מרכז) 42392-04-16; להלן: הבקשה השנייה). במסגרת בקשה זו חזרה המשיבה על טענתה כי יש להצמיד כל תשלום ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד שלילי, אף אם ירידת המדד תביא לכך שסכום הארנונה שישולם יהיה נמוך מקרן החוב. לאחר דיון שהתקיים בבקשה, הגישה העירייה הודעה מטעמה שבה הצהירה כי בשנים 2014-2015 פעלה בהתאם להתחייבותה בהודעת החדילה. אולם, העירייה הבהירה כי בשנת 2016 שינתה את עמדתה המשפטית בנושא וסברה שאין מקום להורדת תעריף הארנונה מתחת לקרן החוב שנקבעה בצו הארנונה באותה שנה, לאחר שנודע לה על פסיקת בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופט א' קיסרי) מיום 28.10.2015 בת"מ 48532-04-14 גבאי נ' עיריית טירת הכרמל (להלן: עניין גבאי), אשר קבע שבכל מקרה סכום הארנונה שישולם לא יקטן מזה הקבוע בצו הארנונה. בתום דיון נוסף שהתקיים ביום 13.7.2017 קיבלו הצדדים את הצעת בית המשפט לפיה בקשת האישור השנייה תאושר בהתאם לנימוקי החלטת בית המשפט בת"צ (מחוזי מרכז) 32239-05-13 גרטנר נ' עיריית פתח תקווה (21.10.2013) (כב' השופטת מ' נד"ב) (להלן: עניין גרטנר), תוך שמירת זכותה של העירייה לערער על ההחלטה בדבר אישור הבקשה השנייה.

7. להשלמת התמונה יצוין כי לאחר אישור הבקשה השנייה, הגישה המשיבה בקשות נוספות לאישור ניהולן של תובענות ייצוגיות זהות בגין תקופות מאוחרות לתקופה מושא הבקשה השנייה (ת"צ (מחוזי מרכז) 47218-07-17; ת"צ (מחוזי מרכז) 38400-06-19). בית המשפט לעניינים מינהליים עיכב את הדיון בבקשות אלה עד להכרעה בבקשה שלפנינו.

טענות הצדדים

8. בבקשתה טוענת העירייה כי בהתאם לחוק הריבית, סכום התשלום התקופתי מהווה קרן חוב אליה מתווספים הפרשי הצמדה, ושיעורם עשוי לגדול או לפחות לפי שיעור השינוי של המדד, אולם הם אינם יכולים להשפיע על קרן החוב. זאת כאשר יום קביעתה של הקרן הוא יום התגבשות אירוע המס - היום הראשון בכל שנת כספים. כך עולה, לעמדת העירייה, מלשונו הברורה של חוק הריבית, בו מדובר ב"תוספת הפרשי הצמדה". לעמדתה, גם תכליתו האובייקטיבית של חוק הריבית וההיגיון הכלכלי העומד

בבסיסו תומכים בפרשנותה. אימוץ פרשנות בית המשפט המחוזי לחוק הריבית גם ייצור אפליה לרעה של תושבים המשלמים את תשלום הארנונה מראש, שכן אלו ישלמו סכום גבוה מהתושבים אשר יבחרו בהסדר תשלומים, ויפגע בתמריץ לתשלום הארנונה מראש.

9. טענה נוספת בפיה של העירייה נגעה ל"הסדר ההקפאה" שנקבע בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים). במסגרת הסדר זה קבע המחוקק, בין היתר, שיעור ארנונה מזערי, שרשויות מקומיות אינן רשאיות לגבות שיעור נמוך ממנו. לשיטת העירייה, פרשנות בית המשפט לעניינים מינהליים עלולה להוביל למצב שבו שיעור הארנונה הנגבה במסגרת הסדר תשלומים יפחת משיעור הארנונה המינימלי, ובעקבות כך להפרת חוק ההסדרים על ידי הרשות.

10. מנגד, המשיבה גורסת כי בקשת העירייה כלל אינה עומדת בתנאים למתן רשות ערעור על החלטה לאחר ניהול תובענה ייצוגית, ורק בשל כך יש לדחותה. לגופו של עניין, המשיבה טוענת כי הפרשנות המוצעת על ידי העירייה מנוגדת להוראותיו הברורות של חוק הריבית. לפי הוראות אלה, כל תשלום המשולם במסגרת הסדר תשלומים יוצמד למדד אוקטובר שקדם לשנת הכספים (קרי המדד שפורסם בחודש נובמבר שקדם לשנת הכספים). לפיכך, כאשר המדד הוא שלילי, החיוב התקופתי המוצמד, לעולם יהיה נמוך מקרן החוב השנתי. חיזוק לפרשנות זו מוצאת המשיבה בכך שחוק הריבית תוקן, כך שהובהר כי בעת קביעת התשלומים בהסדר התשלומים יש לקחת בחשבון גם מדד שלילי, בשונה מהמצב ששרר ערב תיקון מס' 2.

11. ביום 17.6.2019 קיימנו דיון בבקשה. בפתח הדיון ביקשנו את הסכמת הצדדים לדון בבקשה ככערעור. לאור הסכמת המשיבה, ניתנה החלטה לפיה בקשת רשות הערעור מתקבלת, והבקשה תידון כערעור. מעבר לכך, נוכח העובדה שסוגיית הצמדת תשלומי הארנונה למדד שלילי היא בעלת השלכות רוחב, וקיומן של החלטות סותרות בסוגיה שניתנו על ידי בתי המשפט לעניינים מינהליים, ביקשנו כי היועץ המשפטי לממשלה יתייצב בהליך ויביע את עמדתו בסוגיה.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה והתייחסויות הצדדים

12. ביום 2.2.2020 הגיש היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם: היועץ) את עמדתו, המצדדת בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים במקרה זה. היועץ פתח את עמדתו בסקירה רחבת היקף ומאירת עיניים של המסגרת הנורמטיבית וההיסטוריה של

דיני הארנונה והסדרי ההצמדה למדד, וכן של פסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים בסוגיה העומדת לפתחנו.

13. היועץ עמד על כך כי בשיטת המשפט הישראלית השתרשה בעשורים האחרונים הגישה הדוגלת בהצמדתם של חיובים למדד, מתוך מטרה לשמור על ערך הכסף. ככלל, הצמדת חיובים התייחסה בבסיסה למצב השכיח של עליית המדד עקב שינויים בכוח הקנייה של הכסף, אשר הצריכה הגדלת סכומו של החיוב בהתאם לעליה במדד. אולם, מעת לעת התפרסמו גם מדדים שליליים, שביטאו גידול בכוח הקנייה של הכסף אשר הצריך להפחית את גובהם של חיובים בהתאם לירידת המדד. לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, לאור התיקון להגדרת "הפרשי הצמדה" בסעיף 1 לחוק הריבית, יש לקרוא את הוראתו של סעיף 4(א) לחוק, לפיה כל תשלום לפי הסדר תשלומים "ישולם בתוספת הפרשי הצמדה", כקובע כי כל תשלום ישולם בתוספת "עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד" – כאמור בהגדרתם של "הפרשי הצמדה" בסעיף 1 לחוק. העירייה אינה חולקת על פרשנות זו אלא שבענייננו מתעוררת שאלה נגזרת, הנוגעת לאופן השימוש בפועל במנגנון ההצמדה ולמגבלותיו, ככל שקיימות כאלה: האם יש להתחשב בירידת המדד כאשר הוא יורד מתחת למדד הבסיס, כך שהסכום לתשלום נמוך יותר מקרן החוב.

14. לעמדת היועץ, הצמדת חיובים לתנודות במדד – חיוביות או שליליות – אינה משנה את ערכו של החיוב הכספי המקורי כפי שהוטל על פי צו הארנונה. בהתאם לכך, ההצמדה אינה משנה את ערך סכום הארנונה השנתית שמוטל על הנישום. הסכום אשר נקבע במועד הטלת הארנונה על ידי הרשות המקומית, נותר בעינו גם לאחר השינויים בעקבות תנודות המדד. הרכיב שמשתנה הוא הסכום לתשלום בפועל בהתאם לתנודות המדד. תוצאה זו מתחייבת לאור עקרונותיהם הכלליים של דיני ההצמדה, והיא אינה ייחודית לארנונה. היועץ המשפטי לממשלה עמד גם על כך שעמדה זו מתיישבת הן עם לשון חוק הריבית והן עם תכליותיו, שהן, לשיטתו, להביא לכך שהצמדה למדד תתחשב גם במדדים שליליים לשם שיקוף ערכו המעודכן של הכסף והתאמת חוק הריבית לכללים המקובלים להצמדת חיובים.

15. היועץ המשפטי לממשלה התייחס גם לטענת העירייה כי הצמדה למדדים שליליים עלולה להביא לכך שסכום הארנונה שייגבה באמצעות הסדר התשלומים יפחת מתעריף הארנונה המזערי הקבוע בחוק ההסדרים, וכפועל יוצא מכך יביא הדבר להפרת החוק על ידי העירייה. היועץ הבהיר כי אמנם בסיפא של סעיף 9(ב) לחוק ההסדרים הוכפף סכום הארנונה השנתי לתעריפים מזעריים ולתעריפים מירביים, אולם האמור

בסעיף מתייחס, על פי לשונו, לסכום הארנונה השנתית שרשות יכולה להטיל על החייב, ולא לסכום הגביה בפועל, אשר נקבע בשלב השני. על כן, די בכך שבשלב הטלת הארנונה בהתאם לצו הארנונה עומד סכום (תעריף) הארנונה השנתית בתנאי הסדר ההקפאה (קרי, אינו פוחת מהסכום המזערי שנקבע). אין בשינויים שחלים בסכום זה בשלב הגביה של הארנונה כדי לשנות ממסקנה זו.

16. מעבר לטעמים אלו, היועץ המשפטי לממשלה טען כי פרשנותו של בית המשפט לעניינים מינהליים מתיישבת גם עם הדין הכללי ועם שיטת המשפט הישראלית באופן כללי. ככלל, עמידה בכללים מסויימים נבחנת במועד נתון ואינה יכולה להיות מושפעת משינויים עתידיים שמתרחשים במועדים מאוחרים יותר. כך לדוגמה, הסמכות העניינית של ערכאות שיפוטיות נקבעת במועד הגשת התביעה, וכאשר מדובר בתובענות כספיות, בהתאם לסכום התביעה. מרגע שקנה בית המשפט סמכות עניינית לדון בתביעה, סמכות זו תישאר על כנה לכל אורך ההליך, ואין בשינויים שיחולו בסכום התביעה המקורי כתוצאה מהצמדתו למדד או בשל תוספות אחרות שעשויות להתווסף אליו, כדי לשנות מכך.

17. בשולי עמדתו התייחס היועץ המשפטי לממשלה גם לכך שהעירייה בחרה לחזור בה מהודעת החדילה שהגישה בהליך האישור הראשון. לעמדתו, הנימוקים שנתנה העירייה לחזרתה מהודעת החדילה לא הצדיקו חזרה והיה עליה להמשיך ולפעול בהתאם להודעה שהגישה לבית המשפט בבקשה הראשונה. היועץ הכיר בכך שעשויים להיות מקרים חריגים המצדיקים חזרה מהודעת חדילה, אולם הבהיר כי ענייננו אינו נמנה על מקרים חריגים אלה.

18. העירייה טענה בתגובתה לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי היועץ כלל לא התבקש על ידי בית המשפט להתייחס לחזרתה מהודעתה החדילה ועל כן לא היה מקום לעמדתו בעניין סוגיה זו. לגופה של עמדת היועץ, העירייה טענה כי קבלת עמדתו עלולה להביא להשלכות רוחב שליליות על הרשויות המקומיות, על תפקודן וכפועל יוצא מכך על תושביהן. זאת שכן, הצמדה למדד שלילי גם כאשר מדובר בירידה המביאה לתשלום סכום נמוך מקרן החוב תביא בוודאות גבוהה לחסר בתקציב העירייה השנתי. העירייה גם שבה וטענה כי הפרשנות האמורה תיצור אפליה בין הנישומים שיבחרו לשלם את הארנונה השנתית מראש לבין אלו שיבחרו בהסדר תשלומים, ותביא לכך שנישומים יעדיפו להימנע מתשלום מראש. לשיטת העירייה, פרשנות היועץ המשפטי לממשלה עלולה אף להוביל לכך שרשויות מקומיות יבחרו שלא ליתן לנישומים את האפשרות לפרוס את תשלומי הארנונה, שעה שהן אינן מחויבות לעשות כן.

19. המשיבה סמכה ידיה על עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

דיון והכרעה

20. אקדים אחרית לראשית ואציין כי לעמדתי יש לאמץ את פרשנותם של בית המשפט לעניינים מינהליים והיועץ המשפטי לממשלה ולדחות את הערעור.

פסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים

21. כפי שעולה מהאמור עד כה, שאלת הצמדת הארנונה למדד שלילי הובאה בשנים האחרונות פעמים מספר לפני בתי המשפט לעניינים מינהליים והניבה פסיקות סותרות, כאשר אציין כבר עתה כי הגישה הרווחת היא גישתו של בית המשפט המחוזי כפי שנקבע בענייננו.

22. בית המשפט לעניינים מינהליים בענייננו הסתמך כאמור על פסק דינו הקודם בעניין גרטנר. גם שם נטען כי אין להחיל את השינוי האמור שחל בהגדרת המונח "הפרשי הצמדה" בחוק הריבית על הסדרי תשלומים שנקבעו מכוח סעיף 4(א) לחוק, הקובע כדלקמן:

"רשות מקומית רשאית לקבוע לארנונה כללית ולמס עסקים הסדר לפרעונם בתשלומים (להלן – הסדר תשלומים), במשך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהם; כל תשלום לפי הסדר כאמור ישולם בתוספת הפרשי הצמדה." (ההדגשה אינה במקור – ד.מ.)

המשיבה באותו הליך, עיריית פתח תקווה, טענה כי קריאה פשוטה של סעיף זה מגלה כי לתשלומי הארנונה יתווספו הפרשי הצמדה ולא יופחתו ההפרשים במקרה של מדד שלילי. פרשנות זו נסמכה על כך שבמסגרת תיקון מס' 2 לא נעשה כל שינוי בנוסחו של הסעיף והוא עדיין מורה כי כל תשלום במסגרת ההסדר "ישולם בתוספת הפרשי הצמדה", לעומת סעיפים אחרים בחוק אשר בהם הוחלפה המילה "תוספת" למילה "עדכון" (ו"עליה" עודכן ל"שינוי"). ברם, בית המשפט לא קיבל את טענת העירייה באותו עניין וקבע כי העובדה שנוסחו של סעיף 4 לא שונה במסגרת תיקון מס' 2 מקורה בהשמטה מקרית. לכן יש לקרוא אותו ביחד עם הגדרת "הפרשי הצמדה" לאחר תיקון מס' 2 באופן שכל תשלום לפי הסדר תשלומים ישולם בהתאם לשיעור שינוי המדד, בין אם המדד עלה ובין אם המדד ירד. מעבר לכך, בית המשפט התייחס גם לאפשרות שירידת המדד תביא לכך שהסכום לתשלום יהיה נמוך מקרן החוב, וציין כי בחוק הריבית לא מצוינת מגבלה כלשהי לגבי ירידת המדד. פרשנות זו גם תואמת את תכליתן של הוראות

ההצמדה ומתחשבת בשני הצדדים – הרשות והנישום. על עמדה זו חזר בית המשפט גם בת"צ (מחוזי מרכז) 24317-03-15 טכני טופ 2004 בע"מ נ' עיריית נס ציונה (5.9.2017).

23. בנוסף, במסגרת עמדתו הביא היועץ המשפטי לממשלה מספר רב של מקרים בהם אושרו בקשות לתובענות ייצוגיות דומות או שרשויות מקומיות שונות הודיעו על חדילה בעקבות הגשת בקשות בנושא (ראו למשל: ת"צ (מחוזי מרכז) 28353-12-13 עאזם נ' עיריית טבריה (9.6.2016); ת"צ (מחוזי מרכז) 24261-03-15 אלמקייס נ' מועצה מקומית גדרה (15.2.2016); ת"מ (מחוזי באר שבע) 102/08 גנן נ' עיריית באר שבע (28.11.2008); ת"מ (מחוזי חיפה) 42751-03-14 גמול נ' מועצה מקומית ג'וליס (26.10.2014); ת"צ (מחוזי מרכז) 50280-01-15 שנהר נ' עיריית רעננה (30.4.2015) ועוד).

24. אולם אין זו העמדה היחידה שהובעה בפסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים, כאמור. בת"צ (מחוזי נצרת) 20241-10-13 עזמי נ' עיריית נצרת (כב' השופטת נ' מוניץ) (2.4.2014), דחה בית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית ובתוך כך את טענת המבקש שם, כי יש להתחשב במדר שלילי גם כאשר סכום התשלום יורד מתחת לסכום קרן החוב. באותו עניין נפסק כי הטענה הינה חסרת היגיון כלכלי ואף אינה מתיישבת עם השכל הישר, וכי קבלת הטענה תביא לחוסר שוויון בין נישומים אשר בחרו לשלם את סכום הארנונה השנתי לשנה מראש, לבין אלה אשר שילמו אותו בתשלומים. ערעור על החלטה זו נדחה בהסכמת הצדדים, כאשר בפסק הדין שדחה את הערעור צוין כי אין בכך משום הבעת עמדה לגבי הסוגיה המשפטית (עע"ם 3366/14 עזמי נ' עיריית נצרת (6.5.2015)).

25. גם בעניין גבאי, עליו הסתמכה כאמור העירייה בחזרתה מהודעת החדילה, נדחתה בקשה לאישור ניהול תובענה כתובענה ייצוגית בסוגייה דומה לענייננו. שם קבע בית המשפט כי אין להצמיד תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדר שלילי מתחת לקרן החוב. לשיטת בית המשפט באותו עניין, סעיף 4(א) לחוק הריבית אינו ההוראה המסמיכה את הרשות המקומית לגבות את הארנונה, אלא אך קובע הסדר תשלומים של חיוב הארנונה. על כן, הוא לא נועד ואינו יכול לשנות את סכום חוב הארנונה השנתי. כמו כן, בית המשפט ציין גם הוא את אי-השוויון שייווצר בין נישומים אשר משלמים את חובם בתשלום שנתי לבין נישומים המשלמים את חובם בהסדר תשלומים.

נוכח אי-בהירות זו בפסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים יש לצלול לעומק השאלה הפרשנית כדלקמן.

פרשנות סעיף 4(א) לחוק הריבית

26. על פרשנות דיני מס, וארנונה ביניהם, יש להחיל את אותם כללי פרשנות החלים בפרשנות של כל חקיקה אחרת לפי הלשון ולפי התכלית (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 76 (1985); ע"ע"ם 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ, פסקה 6 (20.12.2011) (להלן: עניין קר פרי); דנ"א 2308/15 פקיד השומה רחובות נ' דמארי, פסקה 20 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (12.9.2017)). בהתאם לתורת הפרשנות המקובלת, יש להידרש ללשון החוק ולמשמעויות אותן הלשון יכולה לשאת. לשון החוק היא שקובעת את גבולות הפרשנות. כאשר גבולות הלשון כוללים משמעויות אפשריות שונות, יש לבחור את הפרשנות המגשימה את תכליתו לרבות הגנה על אינטרס ההסתמכות של הנישום (ראו: ע"א 8511/18 פקיד שומה נתניה נ' דלק הונגריה בע"מ, פסקה 26 (26.1.2020); ע"א 450/17 א.ס.בי.אן הלבשה בע"מ נ' מדינת ישראל רשות המיסים, פסקה 7 לחוות דעתי (29.10.2019); ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 302, 280 (2008) (להלן: עניין פוליטי)).

27. לכאורה אפוא, קריאה פשוטה של סעיף 4 לחוק הריבית בגפו, במנותק ממיקומו ומהקשרו, עשויה להוביל לפרשנות הסעיף לה טוענת העירייה. בשפת הדיבור היומיומית, "תוספת" היא, ככלל, חיובית. אלא שלא זו בלבד שלא ניתן ללמוד את משמעות הביטוי במנותק מהקשרו, שכן "דיבור שבחיקוק הוא יצור החי בסביבתו. הוא מקבל צביונו מהקשר הדברים" (בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, 513 (1970); ראו גם: בג"ץ 7590/14 "במקום" מתכננים למען זכויות תכנון נ' ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, פסקה 11 (10.8.2015); אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה 100 (תשנ"ג) (להלן: ברק); ע"פ 787/79 מזרחי נ' מדינת ישראל, פ"ד לה(4) 421, 427 (1980)), אלא שפרשנות מעין זו מתעלמת מהגדרתן של שתי המילים העוקבות למילה "בתוספת", היינו המילים "הפרשי הצמדה" המוגדרות באופן מפורש בסעיף ההגדרות שבחוק. הצבת הגדרה מפורשת בחוק קובעת את המשמעות הלשונית שלה ומצמצמת ביותר את גדרי הפרשנות האפשריים (עניין פוליטי בעמ' 305; בג"ץ 5492/07 בוארון נ' בית הדין לעבודה, פ"ד סד(2) 166, פסקה 15 (2010); רע"פ 11623/05 מדינת ישראל נ' איגוד הערים אזור איילון (ביעור יתושים וסילוק אשפה), פסקה 25 (13.3.2013); ברק 137-138; ע"א 9453/10 ישראיר תעופה ותיירות בע"מ נ' פקיד שומה אילת, פסקה 36 (10.6.2014)).

28. ההגדרה בענייננו בסעיף 1 לחוק הריבית קובעת כי:

“הפרשי הצמדה” – לענין 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; (ההדגשה אינה במקור – ד.מ.)

רוצה לומר, שלפי סעיף 4(א) לחוק, כל תשלום לפי הסדר תשלומים ישולם בתוספת הפרשי “שיעור השינוי של המדד”. היינו על פי פשוטו של מקרא, כשם שיש “להוסיף” שינוי מדד חיובי, כך יש “להוסיף” שינוי מדד שלילי.

29. העירייה אינה כופרת בפרשנות זו ומכירה בכך שסכום התשלומים עשוי לפחות בעקבות ירידת המדד. טענתה של העירייה מתמקדת בכך שלסברתה ירידת המדד אינה יכולה להביא לכך שהסכום לתשלום יהא נמוך מקרן החוב. ברם, העירייה לא הצביעה על כל עיגון לפרשנותה בלשון החוק. בחוק הריבית נקבע כי תשלומי הארנונה מוצמדים לעלייה במדד או לירידתו. הא ותו לאו. לא נאמר בחוק כי מוטלת מגבלה כלשהי על הצמדת תשלומי הארנונה למדד. למעשה התנאי אותו מבקשת העירייה לקרוא לתוך החוק הינו מגבלה שאינה קבועה בו. זאת לא ניתן לעשות (ראו: ע”א 507/79 דאונדנאף (קורן) נ’ חכים, פ”ד לו(2) 757, 787 (1982)).

30. במידה רבה מעבר לנדרש, גם בחינת תכליתו של חוק הריבית ובפרט של תיקון מס’ 2 מובילה למסקנה האמורה. כאמור לעיל, חוק הריבית נחקק בתקופה של אינפלציה גבוהה במשק, אשר תמרצה את מחזיקי הנכסים לא לשלם במועד את חובם לרשות המקומית. אי-תשלום החובות הביא לקשיים ניכרים במערכת הכספית של הרשויות המקומיות, ותכלית חוק הריבית, בנוסחו המקורי, הייתה ליתן בידי הרשויות המקומיות כלי לגביית החובות באופן הוגן, תוך שמירה על ערך הכסף בתקופה בה רשויות מקומיות הפסידו כספים רבים כתוצאה מאי הסדרת תשלום חוב שלא היה צמוד למדד המחירים לצרכן (ראו: טל קדש דיני ארנונה פרשנות, הלכה למעשה 362 (2018)).

תכלית נוספת, רלוונטית פחות לענייננו, הייתה עידוד תושבי הרשויות המקומיות לפרוע את חובות הארנונה במועדי התשלום שנקבעו, תוך החלת הסדר על פיו במקרה של פיגור בפירעון חוב – יתווספו עליו הפרשי הצמדה וריבית פיגורים (בדומה להסדר הקבוע בסעיפים 187 ו-190 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]). חוק הריבית במתכונתו המקורית התמקד אפוא ברשויות המקומיות.

31. לעומת זאת, תיקון מס' 2 התמקד בצד החייבים-נישומים. בדברי ההסבר לתיקון מס' 2 (ה"ח 2824 מיום 25.10.1999) הוסבר התיקון באופן הבא:

"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".

ניתן לזהות אפוא שתי תכליות לתיקון מס' 2. הראשונה, להביא לכך שהצמדה למדד תתחשב גם במדדים שליליים. תכלית זו תואמת את המהות הכלכלית של מנגנון הצמדת החיובים. מבחינה כלכלית, מנגנון ההצמדה נועד לשקף את ערכו הנוכחי של החיוב הכספי ולא את ערכו המקורי במועד בו נוצר. ערך זה יכול להיות גבוה או נמוך מערכו המקורי, וההצמדה נועדה להתמודד עם השינויים העיתיים בערך הכסף. הרציונל שבבסיס הצמדת נכסים לערכם הריאלי מקורו בערכי הצדק והשוויון (ראו: ע"א 3555/15 מוחס נ' פקיד שומה למפעלים גדולים, פסקה 20 (12.9.2016)). בהקשר זה, אי-הצמדת החיוב למדד שלילי היה מעוות, כאשר הוא אפשר לרשות המקומית לגבות מהחייב סכום העולה, מבחינה ריאלית, על ערכו המקורי של החיוב. תכלית זו משתלבת גם עם "תכלית העל" של דיני המס, גביית מס אמת. תכלית זו, "העוברת כחוט השני בין הוראות דיני המס כולן, חותרת להטלת מס אמת על עסקאות באופן המשקף את הפעילות הכלכלית לאשורה" (ע"א 5245/04 מנהל מס שבח מקרקעין באר שבע נ' א.ד. אלירם בע"מ, פסקה 9 (24.10.2006)). הצמדת תשלומי ארנונה במסגרת הסדר תשלומים לירידת המדד גם כאשר המדד יורד אל מתחת לקרן החוב תואמת תכלית זו, שכן היא מביאה לכך שהחייב ישלם את ערכו הריאלי של חיובו הכספי, ומונעת מצב בו הרשות תקבל סכום גבוה מסכום החיוב המקורי, על פי ערכו הריאלי באותה שעה שבה מתבצע החיוב.

32. התכלית השנייה היא התאמת חוק הריבית לכללים המקובלים להצמדת חיובים. פרסומם של מדדים שליליים מעת לעת עורר את השאלה הכללית האם במסגרת הצמדת חיובים למדד יש להתחשב גם בעת ירידת המדד ולא רק בעת עלייתו. השאלה התעוררה, בין היתר, על רקע העובדה שבדברי חקיקה רבים הנוגעים להצמדת חיובים התייחסו ל"עליית המדד" או ל"תוספת" בשל הצמדה ולא ל"שינוי" או ל"ירידת" מדד. במשך השנים נערכו תיקונים בחלק מדברי החקיקה, כדוגמת תיקון מס' 2, אשר הבהירו, כי הצמדה למדד נעשית תוך התחשבות גם בירידת המדד. גם בתי המשפט לעניינים

מינהליים נדרשו לסוגיה זו וקבעו, כי גם בהיעדר התייחסות מפורשת לירידת מדד, יש לפרש מונחים כמו "תוספת" או "עליית המדד" ככוללים גם "תוספת שלילית" ו"ירידת המדד" (ראו למשל: ת"א (מחוזי י-ם) 5664-02-11 טבע תעשיות פרמבצטיות בע"מ נ' מדינת ישראל – רשות המיסים – פקיד שומה ירושלים 1, פסקה 22 (23.12.2012); ופסיקה שניתנה על ידי בע"מ (מחוזי י-ם) 35988-04-11 ר-ס חברה לייבוא וייצור מזון בע"מ נ' פקיד שומה ירושלים, פסקה 43 (7.2.2013); ע"מ 22037-11-11 חברת מגדניית הדר בע"מ נ' פקיד שומה ירושלים, פסקה 17 (27.2.2013), שאושרה בע"א 2810/13 חברת מגדניית הדר בע"מ נ' פקיד שומה ירושלים, פסקה 15 (2.6.2015)). פרשנות לפיה סעיף 4(א) מתחשב גם בירידת המדד, ללא מגבלות, משתלבת אפוא במארג החקיקה והפסיקה בנושא.

דיני ההקפאה ודיני ההצמדה

33. שאלה נוספת – ותיאורטית במידה רבה – העלתה העירייה בקשר ל"דיני ההקפאה". כאמור, העירייה הביעה חשש כי כתוצאה מירידת המדד, הסכום אותו תגבה בסופו של יום יהיה נמוך משיעור הארנונה המזערי הקבוע בחוק ההסדרים. לשיטתה, פרשנות בית המשפט קמא מותירה אותה בין הפטיש לסדן. שכן, אם לא תתחשב במדד השלילי, יהיה בכך משום עשיית עושר ולא במשפט. מנגד, התחשבות במדד השלילי עלולה להביא להפרת דיני ההקפאה על ידה. ברם, אין בטענה זו ממש. אסביר.

34. באופן היסטורי, כל רשות מקומית הייתה סוברנית לקבוע את תעריפי הארנונה בתחומה. הדבר השתנה בשנות השמונים של המאה הקודמת. באותה תקופה הוגבלו הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה על ידי הוראות דין שזכו לכינוי "דיני ההקפאה". דיני ההקפאה נחקקו בתקופה בה המשק הישראלי התמודד עם אינפלציה דוהרת וחוסר יציבות כלכלית. כחלק מהתמודדות עם מציאות כלכלית זו, נהגו הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה בשיעורים משמעותיים מדי שנה על מנת להקטין את גרעונן. בד בבד עם העלאת תעריפי הארנונה לכלל התושבים ומחזיקי הנכסים, נהגו הרשויות המקומיות להעניק הנחות משמעותיות בחיובי הארנונה, ללא קריטריונים מוגדרים וברורים. דיני ההקפאה באו להגביל את סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה במסגרת צווי הארנונה (ראו: ע"א 8838/02 גולדהמר נ' עיריית חיפה, פסקה 9 (20.9.2006)). הגבלות אלה באו לידי ביטוי לראשונה בסעיף 27א לחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1985. למשך מספר שנים נחקקו הסדרים זמניים שונים עד שבשנת 1992 הוחלט להפוך את הזמני לקבוע ונחקק חוק ההסדרים שחל משנת הכספים 1993 עד לימינו אנו.

35. עד לחקיקת חוק ההסדרים, דיני ההקפאה קבעו את התעריף המירבי של הארנונה אותו רשאיות לגבות הרשויות המקומיות בכל שנה. כל העלאה מעבר לתעריף שנקבע הצריכה את אישורם של שר האוצר ושל שר הפנים. עם חקיקת חוק ההסדרים שונה ההסדר האמור ונקבע בסעיפים 8(ב) ו-9(א) לחוק כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו בתקנות כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס וכן תעריפים מזעריים ומירביים שתוכל רשות מקומית לגבות. סעיפים אלו שימשו מקור סמכות להתקנת תקנות מדי שנה (עניין קר פרי, פסקה 10) עד שבשנת 2007 הותקנו תקנות "קבועות" – תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: תקנות ההסדרים).

36. כיום, דיני ההקפאה מטילים מגבלה על סכום הארנונה הכללית בשל כל מטר רבוע של נכס שיכולה רשות מקומית להטיל. המגבלה האמורה קבועה בסעיף 9(ב) לחוק ההסדרים, הקובע כך:

(ב) 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 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); ...

במסגרת תקנות ההסדרים קבועים התעריפים המזעריים והתעריפים המרביים לארנונה כללית בשל מטר רבוע של נכסים מסוגים שונים, אשר מתעדכנים מדי שנת כספים. נכון לשנת 2016, השנה הרלוונטית לענייננו, התעריפים שנקבעו לכל מטר רבוע לגבי מבנה מגורים כדוגמת דירתה של המשיבה עמדו על סך של 33.44 ש"ח (תעריף מזערי) עד לסך של 115.88 ש"ח (תעריף מרבי).

37. לכאורה אפוא, אכן ייתכן מצב בו כתוצאה ממדדים שליליים יירד הסכום אותו תגבה הרשות המקומית מתחת לתעריף המזערי הקבוע בחוק (בהערת אגב אציין כי מדדים חיוביים עשויים גם להביא לכך שהעירייה תגבה מעבר לתעריף המרבי הקבוע בחוק, ועל כך לא הלינה העירייה ודי בעניין זה לחכימא ברמיזא). אולם, אין בכך ממש. חיוב נישום בארנונה מורכב משני שלבים עיקריים: השלב הראשון הוא שלב קביעת צו הארנונה הכללי, והשלב השני הוא שלב השומה הספציפי בה מיושם הצו הכללי על כל נישום ספציפי. על שלבים אלה עמד השופט ע' פוגלמן בעע"מ 7749/09 אורט ישראל

חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 34
 ((30.11.2011):

"... חיוב נישום בארנונה, בדומה להטלת מס, מורכב משני שלבים: השלב הראשון – 'מעשה החקיקה' – כולל הן את מעשה החקיקה של השלטון המרכזי (כגון הסעיפים הרלוונטיים בפקודת העיריות ובחוק ההסדרים), הן את זה של הרשות המקומית, שעיקרו הטלת הארנונה בצו על-ידי מועצת הרשות המקומית. בשלב השני – 'מעשה השומה' – מופקת שומת הארנונה בדרך של יישום הכללים שנקבעו בצו הטלת הארנונה על עניינו של כל נישום".

בשלב השומה, מתגבש החיוב הכספי במלואו ונקבע סכמו בהתאם להוראות הדין.

38. ואולם מעבר לשני השלבים שפורטו, קיים שלב נוסף והוא שלב הגביה, שבו עסקינן. בשלב זה עשויים להתווסף סכומים נוספים, כגון הפרשי הצמדה, ריבית וכיו"ב, אך אלה אינם משפיעים על גובהו של החיוב הכספי, שלאחר קביעתו בשלב השומה נותר על כנו. מנגנון ההצמדה מופעל לאחר התגבשותו של החיוב הכספי ומטרתו לשקף את ערכו הנוכחי של החוב באמצעות שערוכו בהתאם לעליית המדד או לירידתו. גם התחשבות במדדים שליליים במסגרת השערוך אינה משפיעה על שומת הארנונה, אלא על הסכום לתשלום בפועל, שהוא החיוב הכספי בתוספת (או הפחתת) הסכומים המתווספים לו על פי דין. על כן, בחינת העמידה בתעריפי הארנונה המזעריים והמרביים מתבצעת בשלב קביעתם, והעובדה שייתכן שבמועד התשלום במסגרת הסדר התשלום לפי סעיף 274ג לפקודת העיריות [נוסח חדש] הקובע כי "המועצה רשאית לקבוע מועדים לתשלום ארנונה", יירד התעריף אל מתחת לתעריף המזערי, אינה מעלה ואינה מורידה לעניין זה. גם מבחינה כלכלית כאמור, ירידת המדד אין משמעה פגיעה בקרן החוב הריאלית, הנותרת באותו ערך.

39. בפסיקה הובעה עמדה זוהי, בהקשרים דומים. כך, בע"א 271/87 עיריית לוד נ' טלרד תעשיות טלקומוניקציה ואלקטרוניקה בע"מ, פ"ד מב(1) 119, 123 (1988), נפסק כי דיני ההקפאה מתייחסים לשיעורי הארנונה הקבועים בצו ולא לשיעורים המשתלמים הלכה למעשה לאור הפחתה או ויתור (ראו גם: ע"מ 8223/07 היים נ' מועצה אזורית דרום השרון, פסקה 16 (26.6.2011); עניין קר פרי, פסקה 19; הנריק רוסטוביץ', משה וקנין, נורית לב ורונית כהן כספי ארנונה עירונית א' 368 (מהדורה חמישית, 2001)). עולה אפוא כי העמידה בתעריפים שנקבעו בדיני ההקפאה נבחנת באמצעות בחינת צו הארנונה

של הרשות המקומית. כאשר שיעורי הארנונה הקבועים בצו הארנונה עומדים בשיעורים המזעריים והמרביים הקבועים בחוק ההסדרים, צו הארנונה עומד בדיני ההקפאה, והגביה בפועל אינה משנה מכך, לרבות עקב הצמדה למדד כמתחייב לפי הוראותיו של חוק הריבית (ודוק, הגביה צריכה כמובן להתבצע באופן שוויוני ובהתאם לצו הארנונה).

בכך למעשה תם הדיון. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, אתיחס גם לחזרתה של העירייה מהודעת החדילה בשל "פרשנות משפטית חדשה", כטענתה.

חזרתה של העירייה מהודעת החדילה

40. סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות מורה, כי בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד הרשות, אם זו הודיעה כי תחדל מהגביה בשלה הוגשה בקשת האישור. הסעיף קובע כדלקמן:

(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 בו 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.

על פי הוראה זו, משעה שהוגשה תביעת השבה נגד הרשות ולצידה בקשה לאשרה כתובענה ייצוגית, ניתנת לרשות תקופה בת תשעים ימים שמניינה נספר מיום הגשת הבקשה לאישור, על מנת לאפשר לה לבחון מעשיה ולחדול בתוך פרק הזמן האמור מן הגביה האמורה.

41. הסדר החדילה הוא חלק משורת הגנות שנקבעו בחוק תובענות ייצוגיות לשם השימוש בכלי התובענה הייצוגית, והסעדים שניתן לקבל במסגרתה, בתביעות המוגשות נגד רשויות ציבוריות (לפירוט על אודות ההגנות השונות המוענקות לרשויות במסגרת חוק תובענות ייצוגיות, ראו: ע"מ 7741/15 מנירב נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פסקה 48 (22.10.2017)). ההוראות המיוחדות שנקבעו בחוק לגבי תובענה ייצוגית נגד רשות ציבורית נועדו לאזן בין האינטרסים הנוגדים המושכים לכיוונים נוגדים (ראו:

רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' טיומקין, פסקאות 22-23 (13.2.2011) (להלן: עניין טיומקין)).

42. הסדר החדילה בפרט משקף את תכליתה הייחודית של תובענה ייצוגית נגד רשות ציבורית, אשר אינה מתמקדת בהשבת הכספים שנגבו שלא כדין, אלא באכיפת הדין מכאן ולהבא. כפי שנכתב זה מכבר, "תפיסת החוק היא, כי בכל הנוגע למדינה, הפסקת פעולת הגביה שלגביה נטען לאי-חוקיות נוטלת 'את העוקץ מן התובענה הייצוגית'" (רע"א 2598/08 בנק יהב לעובדי מדינה בע"מ נ' שפירא, פסקה ח' (23.11.2010); ראו גם: עע"ם 2978/13 מי הגליל- תאגיד והביוב האזורי בע"מ נ' יונס, פסקה מ"א (23.7.2015)). מעבר לכך, הסדר החדילה אף מתמרץ את הרשות לבחון את דרכיה ולחדול מגביה שהתברר לה שאינה חוקית. זאת ללא התדיינות משפטית ארוכה וללא שבית המשפט יצטרך להכריע בתובענה לגופה. אם כן, נוכח לשון החוק ותכליותיו של הסדר החדילה, האם יש מקום לאפשר לרשות לחזור מהודעת חדילה?

43. נקודת המוצא היא כי תנאי לדחיית בקשה לאישור תובענה ייצוגית מכוח סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות הוא שמדובר בחדילה קבועה, שאינה מותנית. כפי שציין השופט ע' פוגלמן בעע"ם 867/11 עיריית תל אביב יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, סעיף 34 (28.12.2014): "... רשות ציבורית יכולה להימנע מהשבת מס שגבתה ביתר אם הודיעה על חדילה מגבייתו ... ברם, אם תבחר בדרך זו היא לא תוכל לגבות את המס בעתיד." (ראו גם: ת"מ (מחוזי ת"א) 134/07 חצובי נ' עיריית רחובות, פסקה 13 (20.12.2007)). עם זאת, הודעת החדילה אינה מגבילה את הרשות באופן מוחלט מלשוב ולחדש את הגביה, בהתקיים נסיבות מסויימות. בהקשר זה, מסכים אני עם עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר הציע שני חריגים בהם יתאפשר לרשות לחזור בה מהודעת חדילה ולחדש את הגביה בגינה הוגשה בקשת האישור. הראשון, חקיקת חקיקה חדשה המכשירה את הגביה. השני, הלכה שיצאה תחת ידיו של בית משפט זה אשר קבעה כי הגביה הייתה כדין. באשר לחקיקה חדשה, נפסק זה מכבר כי חקיקה המכשירה את הגביה יכולה להיחשב כשלעצמה כחדילה (עניין טיומקין, פסקה 26). על כן, כשם שחקיקה חדשה ההופכת את הגביה הבלתי חוקית לחוקית בכוחה להכשיר את המשך הגביה, כך גם חקיקה מאוחרת להודעת החדילה יכולה לאפשר לרשות לחזור ולפעול כפי שפעלה לפני החדילה. באופן דומה, כאשר המצב המשפטי משתנה בעקבות פסיקה של בית משפט זה הקובעת כי הגביה התבצעה כדין, הרשות רשאית לחדש את הגביה. שני חריגים אלה מתיישבים עם תכליתו העיקרית של מוסד התובענה הייצוגית נגד רשויות ציבוריות – הפסקת פעולתה הבלתי-חוקית של הרשות, כאמור.

44. ברם, בענייננו לא התקיימו החריגים האמורים ומשכך העירייה לא הייתה רשאית לחזור בה מהודעת החדילה. כידוע, פסיקתם של בתי המשפט המחוזיים אינה בגדר הלכה מחייבת (סעיף 20 לחוק יסוד: השפיטה). אדרבה, התוצאה האמורה מתבקשת גם נוכח חובת תום הלב המוגברת המוטלת על רשויות המדינה, ובכלל זה על רשויות מקומיות. על חובה זו עמדה השופטת א' פרוקצ'יה בע"א 6518/98 הוד אביב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(4) 28, 44 (2001):

"חובת ההגינות המחייבת רשות בפעולותיה עם האזרח מכח המשפט הציבורי הינה קודמת, רחבה יותר ומחמירה יותר מחובת תום הלב הנובעת מדין החוזים, והיא חלה על הרשות בכל מגוון פעולותיה הן בתחום המשפט הפרטי והן בתחום המשפט הציבורי" (ראו גם: ע"א 5008/16 המוסד לביטוח לאומי נ' מגן דוד אדום לישראל, פסקה 32 לפסק דיני (6.12.2018)).

חזרתה של העירייה מהודעת החדילה תוך הסתמכות על פסק דין בודד של בית משפט מחוזי המנוגד גם לעמדה המקובלת בפסיקת בתי משפט מחוזיים אחרים באותו עניין, אינה עולה אפוא בקנה אחד עם חובת תום הלב המוגברת המוטלת עליה וגם חותרת תחת תכליות הסדר החדילה הקבוע בחוק תובענות ייצוגיות.

45. סיכומם של דברים: אם תישמע דעתי, הערעור יידחה והעירייה תישא בהוצאות המשיבה בסך של 30,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

1. אני מצטרפת בהסכמה לפסק דינו של חברי השופט י' מין, לתוצאה שאליה הגיע ולנימוקים שביסודה. כאשר מדובר בתשלומי ארנונה המתבצעים בהסדר תשלומים, הצמדת התשלומים לתנודות במדד המחירים לצרכן נועדה לשמור על הערך העדכני של קרן הארנונה השנתית. כך בין אם במועד תשלום כלשהו עלה המדד ובין אם ירד, שכן הערך של החיוב המקורי נותר בעינו, וכל שמשתנה הוא הסכום לתשלום בפועל באמצעות שיערוכו. לפיכך, אין לשעות לעמדת העירייה שלפיה אין להתחשב במדד שלילי כאשר התוצאה היא שסכום הארנונה לתשלום פוחת מקרן חוב הארנונה; על אחת כמה וכמה בהיעדר עיגון בדין למגבלה מעין זו – והדברים קיבלו ביטוי בחוות הדעת המלומדת שהוגשה בתיק זה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

2. מכאן לסוגיה של "חדילה מחדילה". מנגנון החדילה הקבוע בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות) הוא הסדר ייחודי, שמקנה לרשות "פתח מילוט" מתובענה ייצוגית שמוגשת נגדה לפי פרט 11 לתוספת השנייה (ויוזכר כי זהו הפרט היחיד שמכוחו ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגד רשות בפועלה ככזו). מנגנון זה מאפשר לרשות להודיע לבית משפט בתוך 90 יום מיום הגשת ההליך הייצוגי נגדה, כי "תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור"; וככל ש"הוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע", תידחה הבקשה לאישור תובענה כייצוגית (להלן: הודעת חדילה). הודעת חדילה, יחד עם שורת הגנות נוספות המוקנות לרשות ופזורות לאורך חוק תובענות ייצוגיות, פורשות מעין רשת ביטחון לרשות מפני הליכים ייצוגיים; וכפועל יוצא מכך נתון לרשות יתרון משמעותי לעומת נתבעים אחרים (ראו סעיפים 3(א), 8(ב)(1), 20(ד)(1), 21 לחוק תובענות ייצוגיות; ע"א 7115/14 סירוגה-ברנר נ' סלקום ישראל בע"מ, פסקה 20 (3.7.2017); בג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת, פסקאות 5-6 (29.8.2011) (להלן: עניין כהן)). ייחודו של הסדר החדילה טמון בכך שהוא מביא באופן מיידי להפסקת הגבייה הבלתי חוקית, ללא צורך בהתדיינות משפטית, אך בה בעת נשללת זכותם של חברי הקבוצה להשבת הכספים שלפי הנטען נגבו מהם שלא כדין (ראו: דנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ, פסקאות 39 ו-40 (17.12.2019)). הנה כי כן, לפנינו איזון עדין בין עניינם של חברי הקבוצה והאינטרס הציבורי שבאכיפת הדין והרתעת הרשות מפני התנהגות שאינה חוקית מצד אחד; ומצד שני החשש כי תובענה ייצוגית תטיל על הרשות עלויות כבדות שיובילו לפגיעה בקופה הציבורית ובתפקודה התקין – וכידוע "אין לרשות משל עצמה" וכל פגיעה במשאביה עלולה להיות מגולגלת על כתפי הציבור הזקוק לשירותיה (עניין כהן, פסקה 35-36; וראו גם: ע"מ 7741/15 מנירב נ' מדינת ישראל - רשות המיסים, פסקאות 49-50 (22.10.2017) (יצוין כי דיון נוסף בהלכה שנקבעה בפסק הדין עודנו תלוי ועומד, אך לא בעניין זה (דנ"מ 8626/17))).

מן האמור לעיל נובע כי מנגנון החדילה הקבוע בחוק תובענות ייצוגיות מקנה לרשות זכות שחובה בצידה. שומה על הרשות ליתן את הדעת עוד לפני הגשת הודעת חדילה, לכך שמדובר במהלך סופי ובלתי מותנה – על כל הסיכונים הכרוכים בכך; ולהגיש הודעת חדילה בתום לב, תוך התחייבות להפסיק באופן מוחלט את הגבייה נושא בקשת האישור. פתיחת פתח לחזרה מהודעת חדילה מעודדת הפרה חוזרת ונשנית של הדין, פוגעת בחברי הקבוצה וכן באינטרס הציבורי המגולם בהגשת תובענות ייצוגיות ראויות, ומביאה להשחתה לריק של משאבי הרשות ובית המשפט. משכך, לא זו בלבד ש"חדילה מחדילה" מאיינת את התכליות שעומדות בבסיס מנגנון זה, היא אף חותרת

תחת האפקטיביות של הכלי הייצוגי בכללותו. בראי דברים אלה, חזרה מהודעת חדילה היא חריג שבחריג, השמור ככלל למקרים שבהם חל שינוי בדין הנוהג המכשיר את הגבייה נושא הודעת החדילה, בין באמצעות חקיקה חדשה בין בדרך של הלכה משפטית חדשה – וזאת במבט צופה פני עתיד בלבד; וברי כי "פרשנות משפטית חדשה" שנקבעה על ידי ערכאה דיונית, איננה חוסה בגדרי חריגים אלה. עולה מן האמור אפוא כי לא הייתה הצדקה בענייננו שהעירייה תיתלה בפסיקת בית המשפט בחיפה מיום 28.10.2015 (ת"מ 48532-04-14) לחידוש גבייה שבגינה הוגשה זה מכבר הודעת חדילה, ויש מקום לביקורת על כך.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים עם פסק דינו של חברי, השופט ד' מין, ומצטרף להערותיה של חברתי, השופטת ע' ברון, בעניינה של החדילה לפי סעיף 9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מין.

ניתן היום, י"ב באייר התש"ף (6.5.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט