

מעקב פסיקה

בר"מ 6878/17 עיריית ראשון לציון נ' ציונה נחום (פורסם בנבו, 06.05.2020); ערכאה: בית המשפט העליון, מפי השופטים דוד מינץ, ענת ברון ואלכס שטיין.

בית המשפט העליון דחה את בקשת רשות הערעור שהוגשה על ידי עיריית ראשון לציון (להלן: "המבקשת"), על החלטתו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד (בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים), אשר ניתנה מפי השופטת מיכל נד"ב ביום 13.7.2017.¹ החלטה זו של בית המשפט המחוזי אישרה בקשה לאישור תובענה כייצוגית, שהוגשה על ידי גברת ציונה נחום (להלן: "המשיבה").

המדובר בבקשה לאישור תובענה כייצוגית, שהוגשה לראשונה ביום 17.9.2013² על ידי המשיבה לפי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות.³ במסגרת הבקשה הראשונה, טענה המשיבה כי המבקשת גבתה כספי ארנונה ביתר, וזאת עקב אי הצמדתם של תשלומי הארנונה המשולמים במסגרת הסדר תשלומים למדדים שליליים, כמתחייב (לטענת המשיבה) מהוראותיו של חוק הרשויות המקומיות,⁴ הקובע כי ארנונה המשולמת על פי "הסדר תשלומים" תהא צמודה למדד, וכי ארנונה המשולמת בפיגור תישא הפרשי הצמדה וריבית. המשיבה סמכה טענותיה על תיקון מס' 2 לחוק הרשויות המקומיות,⁵ שקבע, בניגוד למצב הנוהג עד לחקיקתו, כי הצמדת הסדר התשלומים תהא לכל שינוי במדד המחירים לצרכן (קרי, גם לשינוי שלילי), ולא רק לעלייה במדד. בכך, לטענת המשיבה, הפרה המבקשת את סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות.⁶

ביום 4.12.2013 הגישה המבקשת הודעת חדילה,⁷ במסגרתה התחייבה להצמיד את תשלומי הארנונה המשתלמת בהסדר תשלומים לכל שינוי במדד, גם כאשר המדד הוא שלילי. לאור הודעת החדילה שהגישה המבקשת, ולאחר שהמבקשת הגישה הודעת הבהרה להודעת החדילה ביום 17.3.2014, דחה בית המשפט את בקשת האישור הראשונה של המשיבה.

ואולם, לאחר תקופה בה יישמה המבקשת את התחייבותה לפי הודעת החדילה, בשנת 2016 שינתה המבקשת את עמדתה, וככל שההצמדה למדד הביאה לכך שסכום התשלום היה נמוך מקרן החוב, נמנעה המשיבה מהצמדה למדדים שליליים.

בעקבות השינוי במדיניות המבקשת, וחזרתה מהודעת החדילה, הגישה המשיבה ביום 21.4.2016 בקשה נוספת לאישור תובענה כייצוגית.⁸ המשיבה טענה כי המבקשת הפרה את הבטחתה להפסקת הגבייה הלא חוקית לאחר הודעת החדילה. מנגד, המבקשת הבהירה כי שינתה את מדיניותה לאור פסיקת בית המשפט המחוזי בחיפה מיום 28.10.2015,⁹ אשר קבע שבכל מקרה סכום הארנונה שישולם לא יקטן מזה הקבוע בצו הארנונה. לאחר שבית המשפט אישר את בקשת האישור השנייה, הגישה המבקשת את הערעור דנן.

¹ ת"צ (מחוזי מרכז) 42392-04-16 ציונה נחום נ' עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו, 13.07.2017).
² ת"צ (מינהליים מרכז) 35865-09-13 ציונה נחום נ' עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו, 17.09.2013) (להלן: "הבקשה הראשונה").
³ חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות").
⁴ חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980 (להלן: "חוק הרשויות המקומיות").
⁵ תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000, התש"ס-2000, עמוד 72.
⁶ סעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות.
⁷ לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות.
⁸ ת"צ (מחוזי מרכז) 42392-04-16 ציונה נחום נ' עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו, 02.05.2016) (להלן: "הבקשה השנייה").
⁹ ת"מ (מינהליים חי') 48532-04-14 מוח'לס אבו שנב נ' מועצה אזורית מטה אשר עיריית טירת כרמל (פורסם בנבו, 28.10.2015) (להלן: "עניין מוח'לס").

לאחר בחינת תכליתו ופרשנותו של חוק הרשויות המקומיות, בית המשפט העליון מפי השופט מינץ, הגיע לכלל מסקנה כי המונח "שינוי במדד", הנכלל בהגדרתו של המונח "הפרשי הצמדה" בחוק הרשויות המקומיות,¹⁰ אינו מבדיל בין מצב של עלייה במדד לבין מצב של ירידה במדד, ביחס לחובתה של העירייה להצמיד את תשלומי הארנונה למדד המחירים לצרכן. מנגנון ההצמדה נועד לשקף את ערכו הנוכחי של החיוב הכספי, ולא את ערכו המקורי במועד בו נוצר. תכלית העל של דיני המס הינה גביית "מס אמת", והצמדת תשלומי הארנונה ע"י המבקשת, גם כאשר המדד יורד אל מתחת לקרן החוב, תואמת את תכליתם של דיני המס, שכן היא מביאה למצב שבו החייב ישלם את ערכו הריאלי של חיובו הכספי. בכך, דחה בית המשפט העליון את טענות המבקשת, אימץ את עמדתו של בית המשפט קמא וכן את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה (אשר הוגשה ביום 2.2.2020), וקבע כי יש לדחות את הערעור.

לעניין חזרתה של העירייה מהודעה החדילה ("חדילה מחדילה"), פסק הדין מעלה התייחסות לשאלה מהותית, והיא מהם התנאים לפיהם רשאית רשות ציבורית לחזור מהודעת החדילה, הנעשית לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות.

החוק קובע כי רק בקשות המוגשות כמפורט בפרט 11 לתוספת השנייה, קרי תביעות נגד רשות להשבת סכומים שנגבו שלא כדין, מקנות את הזכות להגיש הודעת חדילה.¹¹ הסדר החדילה, הינו חלק ממערך הגנות הניתנות לרשויות ציבוריות במסגרת חוק תובענות ייצוגיות.¹² לפי הסדר זה, ניתנים לרשות 90 ימים בהם יכולה הרשות "לפשפש במעשיה" ובכך הדבר מתמרץ אותה לחדול בפרק הזמן האמור מהגביה שנעשתה בניגוד לדין.¹³ בהתאם לכך, בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם הודיעה הרשות על חדילה מגבייה (והוכח לבית המשפט כי אכן חדלה מהגביה שלא כדין).¹⁴

בספרות ובפסיקה, נראה כי ההוראות המיוחדות הנוגעות לרשויות ציבוריות, נובעות מהתכלית של שמירה על הקופה הציבורית¹⁵ ושמירה על הוודאות התקציבית של הרשות.¹⁶ בנוסף, נראה כי הוראות אלה הינן "פרי של פשרה" בין הרצון לשמור על החלה אחידה של הוראות החוק, לבין הרצון להבחין ולהבדיל את הרשויות מנתבעים אחרים בתביעות ייצוגיות.¹⁷ במהלך חקיקת חוק תובענות ייצוגיות, העמדה אשר תמכה בהחלה אחידה של הוראות החוק יוצגה על ידי חברי ועדת חוקה חוק ומשפט, ואילו העמדה שביקשה להבדיל את הרשויות הציבוריות מנתבעים אחרים יוצגה על ידי נציגי משרד המשפטים.¹⁸

הסדר החדילה, כמו שאר ההגנות, נועד לאזן בין אינטרסים נוגדים – מחד, שימוש בכלי התובענה הייצוגית לשם מימוש אינטרס חברתי, שספק אם בלעדיו תובענות רבות בעלות חשיבות היו יוצאות לפועל,¹⁹ ומאידך הרצון לשמור על הוודאות התקציבית של הרשויות, והחשש שמא דרישות להשבת כספים שנגבו שלא כדין ימנעו מהרשויות לתפקד לא כראוי.²⁰ ייחודיותו של הסדר החדילה באה לידי ביטוי בהפסקה מידית של גבייה בלתי חוקית, ללא צורך בהתדיינות משפטית, אך בו בזמן ההסדר שולל את

¹⁰ סעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות.

¹¹ [אביאל פלינט וחגי ויניצקי תובענות ייצוגיות 295, 562 \(2017\)](#).

¹² לעניין זה ראו סעיפים 3(א), 8(ב)(1), 20(ד)(1), 21 לחוק תובענות ייצוגיות. לפירוט נוסף אודות ההגנות המוענקות לרשויות ציבוריות במסגרת חוק תובענות ייצוגיות ראו: [ע"מ 7741/15 עופר מנירב, ר"ח נ' מדינת ישראל - רשות המיסים, פסקה 48 לפסק דינו של השופט דניגר \(פורסם בנבו, 22.10.2017\)](#).

¹³ [ד"מ 5519/15 יוסף אחמד יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ, בפסקה 40 לפסק דינה של השופטת חיות \(פורסם בנבו, 17.12.2019\)](#) (להלן: "עניין יונס").

¹⁴ סעיף 9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות.

¹⁵ עניין יונס, לעיל ה"ש 13, בפסקה 40 לפסק דינה של השופטת חיות.

¹⁶ [רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' חגי טיומקין, בפסקה 23 לפסק דינה של השופטת חיות \(פורסם בנבו, 13.02.2011\)](#) (להלן: "עניין טיומקין").

¹⁷ [אלון קלמנט "קווים מנחים לפרשנות חוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו 2006" הפרקליט מט 131, 132 \(תשס"ז\)](#).

¹⁸ [פרוטוקול ישיבה מס' 667 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-16, 7-38 \(1.3.2006\)](#).

¹⁹ [ע"א 345/03 דן רייכרט נ' יורשי המנוח משה שמש ז"ל, סב\(2\) 437 \(2007\)](#), פסקה 2 לפסק דינה של השופטת ארבל.

²⁰ [אסף חמדני ואלון קלמנט "הגנה ייצוגית וגבייה לא חוקית" משפטים \(3\), 455, 470 \(תשס"ט\)](#).

זכותם של חברי קבוצה להשבת כספים שלגביהם נטען שנגבו שלא כדין.²¹ תכליתו של הסדר החדילה מתמקדת באכיפתו של הדין מכאן ואילך, ולא בהשבת הכספים שנגבו שלא כדין.²²

בפסק הדין, בית המשפט קבע שתנאי לדחיית בקשת אישור תובענה כייצוגית מכוח סעיף 9 (קרי, לאחר הודעת חדילה של רשות) הוא שמדובר בחדילה קבועה.²³ אולם, בית המשפט ציין כי הודעת החדילה אינה מגבילה את הרשות באופן מוחלט מלבצע את אותה הגבייה בעתיד, ומנה שני תנאים אשר לפיהם יתאפשר לרשות לחזור בה מהודעות חדילה, ולחדש את הגבייה בגינה הוגשה בקשת אישור התביעה כייצוגית.

התנאי הראשון לפיו ניתן לחזור מהודעת חדילה, הינו חקיקה חדשה המכשירה את הגבייה שנעשתה לא כדין.²⁴ לפי חריג זה, גם חקיקה מאוחרת להודעת חדילה, מכשירה הלכה למעשה את הגבייה הבלתי חוקית ומאפשרת לרשות לחזור ולפעול כפי שפעלה לפני החדילה. ואולם, חריג זה לא התקיים במקרה דנן. לא נחקק חוק חדש אשר שינה את אופן ההצמדה או פרשנותה, כפי שעולה מחוק הרשויות המקומיות. כמו כן, לא נחקק חוק האוסר על הצמדה למדדים שליליים מקום בו סכום התשלום נמוך מקרן החיוב.

התנאי השני הינו כאשר משתנה המצב המשפטי בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון, המהווה הלכה מחייבת, הקובעת שהגבייה התבצעה כדין. ואולם, בענייננו, הסתמכה המבקשת על פסיקה בודדת של בית המשפט המחוזי,²⁵ שאינה בגדר הלכה מחייבת.²⁶ בעניין זה, עמד השופט מינץ על חובת תום הלב המוגברת המוטלת על הרשות. חשיבותה של חובת ההגינות מצאה רבות את ביטוייה בפסיקה ובספרות, כאשר חובה זו חלה על הרשות בכל מגוון פעולותיה – הן במשפט פרטי והן במשפט הציבורי.²⁷ השופט מינץ קבע שהסתמכותה של המבקשת על פסק דין בודד של בית המשפט המחוזי אינה עולה בקנה אחד עם חובת תום הלב המוגברת החלה עליה מחד, וחותרת תחת תכליות הסדר החדילה הקבוע בחוק תובענות ייצוגיות מאידך.

לפיכך, בפסק הדין נקבע פה אחד כי על הערעור להידחות, ושלושת השופטים הביעו ביקורת רבה על חזרתה של המבקשת מהודעת החדילה. קביעה זו עולה בקנה אחד עם האיזון שעל בית המשפט לבצע – בין מימוש האינטרס החברתי באמצעות כלי התובענה הייצוגית לבין שמירה על הוודאות התקציבית והתכנונית של הרשות, על תפקודה התקין והראוי ועל הקופה הציבורית. "חדילה מחדילה" אשר מתבצעת שלא על פי שני התנאים אותם מנה השופט מינץ בפסק הדין, חורגת מהתכליות העומדות בבסיסן של ההגנות השונות הניתנות בחוק תובענות ייצוגיות למדינה ולרשויותיה.

²¹ עניין יונס, לעיל ה"ש 13.

²² שם.

²³ ראו למשל: ת"מ (מנהלי תל אביב-יפו) 134/07 אילת שקד חצוני נ' עיריית רחובות, פסקה 13 להחלטתה של השופטת רונן (פורסם בנבו, 20.12.2007). בעניין זה, הוגשה תובענה ובקשה לאישורה כייצוגית כנגד עיריית רחובות, בטענה כי העירייה גובה סכומי אגרה מעבר למוותר לה על פי דין. השופטת רות רונן מפרשת את הוראת החוק לעניין חדילה של רשות באופן מוחלט, כך שאם בכוונת הרשות לשוב ולגבות את התשלום מאותו סוג שבגינה הוגשה הבקשה לאישור לאחר שהודיעה כי תחדל מכך, לא יראוה כמי שאכן "חדלה" לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות; ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פסקה 34 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 28.12.2014). בעניין זה, ביהמ"ש דן בשני ערעורים שהוגשו לאחר שהתקבלו שתי עתירות נגד עיריית תל אביב-יפו, בטענה כי לא ניתנו האישורים הנדרשים (לפי חקיקת ההקפאה) של שר הפנים ושר האוצר בעת שינוי צווי הארנונה, ומשכך התקנות שהתקינה מועצת העיר בטלות ואינן מחייבות. ביהמ"ש מקבל את הערעורים וקובע כי פגם חוסר הסמכות לו טענו העותרים מצוי במדרג חומרה נמוך יחסית, ומכשיר את פעולת העירייה.

²⁴ עניין טיומקין, לעיל ה"ש 16, בפסקה 26 לפסק דינה של השופטת חיות.

²⁵ עניין מוח'לס, לעיל ה"ש 5.

²⁶ סעיף 20 לחוק יסוד: השיפוט.

²⁷ ראו למשל: ע"א 6518/98 הוד אביב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, נה(4) 28, בפסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (2001); בג"ץ (ירושלים) 4422/92 שלמה עפרון נ' מינהל מקרקעי ישראל, מז(3) 853 פסקה 12 לפסק דינה של השופטת דורנר (1993); גבריאלה שלו, חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית, עמ' 41 (תש"ס).