



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 2748/15

עע"מ 2927/15

עע"מ 3191/15

לפני :
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט ג' קרא

המערערת בעע"מ 2748/15
והמשיבה בעע"מ 3191/15
ובעע"מ 2927/15 :
מי אביבים 2010 בע"מ

נ ג ד

המשיב בעע"מ 2927/15
ובעע"מ 2748/15 והמערער
בעע"מ 3191/15 :
1. עדי ליבוביץ

המשיבה בעע"מ 3191/15
ובעע"מ 2748/15 והמערערת
בעע"מ 2927/15 :
2. עיריית תל אביב יפו

המתייצב בהליך :
היועץ המשפטי לממשלה

ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב
יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בתיקים ת"צ
21832-02-12, ת"צ 21899-02-12 ות"צ 10343-03-13
שניתן ביום 19.3.2015 על ידי כבוד השופטת י' שיצר

בשם המערערת בעע"מ 2748/15
והמשיבה בעע"מ 3191/15
ובעע"מ 2927/15 :
עו"ד יואב רזין, עו"ד פנינה ברודר מנור
ועו"ד אורי אגר

בשם המשיב בעע"מ 2927/15
ובעע"מ 2748/15 והמערער
בעע"מ 3191/15 :
עו"ד דן שריזלי, עו"ד ירון שריזלי
ועו"ד עדי ליבוביץ

בשם המשיבה בעע"מ 3191/15
ובעע"מ 2748/15 והמערערת
בעע"מ 2927/15 :
עו"ד גלית פלס גרטל ועו"ד גיא מונין

בשם היועץ המשפטי לממשלה :
עו"ד יואב שחם

פסק-דין

השופט י' עמית:

שלושה ערעורים על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו (כב' השופטת י' שיצר) מיום 19.3.2015, בו נתקבלו שלוש תביעות ייצוגיות – שתיים מתוכן נגד עיריית תל אביב ושלישית נגד חברת מי אביבים 2010 בע"מ – בגין גביית 'הוצאות גבייה' שלא כדין.

רקע

1. לבית המשפט לעניינים מינהליים הוגשו שלוש בקשות לאישור תובענה ייצוגית על ידי מר עדי ליבוביץ (להלן: ליבוביץ). שלוש הבקשות נסבו על טענה דומה, שעיקרה גביית יתר מצד עיריית תל אביב (להלן: העירייה) וחברת מי אביבים 2010 בע"מ (להלן: מי אביבים) בגין חובות שלא שולמו במועד.

הבקשה האחת (ת"צ 21832-02-12) הופנתה נגד מי אביבים, שהיא תאגיד המופקד על אספקת שירותי מים וביוב לתושבי תל אביב (יצויין כי העירייה משמשת עבור מי אביבים כקבלן גבייה, בהתאם להסכם שנכרת ביניהן). בתמצית, מדובר בדרישת תשלום שנשלחה לליבוביץ בדואר רשום, לאחר שחוב מים בסך של כ-443 ₪ לא שולם במועד. בגין משלוח המכתב חויב ליבוביץ בתשלום בסך 22 ₪ (18.60 ₪ בתוספת מע"מ) שהתווסף לחוב המים, בעוד שלטענת ליבוביץ, ניתן היה לגבות ממנו בגין כך 9 ₪ בלבד (יצויין כי חוב המים צבר גם ריבית בסך של כ-24 ₪, אולם נושא זה אינו מענייננו). להשלמת התמונה העובדתית, נציין כי בגין חוב המים נשלחו שני מכתבים בדואר רשום, אחד לליבוביץ ואחד לאשתו המחזיקים שניהם בנכס, וכי בנוסף למכתבים אלו נשלח גם מכתב בדואר רגיל, אולם ליבוביץ חויב בגין כלל המכתבים פעם אחת בלבד.

הבקשה השניה (ת"צ 21899-02-12) הופנתה נגד העירייה בגין משלוח דרישת תשלום דו"ח חניה שלא שולם במועד. גם במקרה זה המכתב נשלח בדואר רשום והעירייה גבתה בגינו 22 ₪, שהתווסף לדו"ח החניה בסך 150 ₪. לטענת ליבוביץ, העירייה רשאית היתה לגבות בגין משלוח המכתב סכום של 9 ₪ בלבד.

הבקשה השלישית (ת"צ 10343-03-13) הופנתה נגד העירייה בגין משלוח מכתבים לגבי חוב ארנונה שלא שולם במועד. בדומה לשתי הבקשות דלעיל, גם כאן גבתה העירייה 22 ₪, שהתווספו לחוב ארנונה בסך של כ-1,200 ₪. בדומה למצב הדברים בתביעה נגד מי אביבים, גם במקרה דנן חויב ליבוביץ פעם אחת בגין מספר מכתבים שנשלחו אליו (תחילה נשלחו אליו שני מכתבים בדואר רגיל, ולטענתו, בסמוך

לאחר ששילם את החוב, הוא קיבל שני מכתבים נוספים שנשלחו לו ולאשתו בדואר רשום בגין אותו החוב).

2. נקדים ונספר לקורא כי לפי סעיף 12ט לפקודת המסים (גבייה) (להלן: הפקודה), ולפי תקנות המסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות), התשע"א-2011 (להלן: תקנות הגבייה או התקנות) שהותקנו מכוח הפקודה, הסכום המרבי שניתן היה לגבות בתקופה הרלוונטית בגין משלוח דרישה בדואר רגיל עמד על 15 ₪, ובגין משלוח דרישה בדואר רשום על 22 ₪. על רקע זה, פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים נסב בעיקרו על השאלה מהן ההוצאות שרשאות העירייה ומי אביבים לגבות מהצרכן/התושב, בגדרן של הוצאות הגביה המותרות לפי התקנות.

3. שלוש בקשות האישור נתקבלו על ידי בית משפט קמא (ראו החלטת האישור בבקשה הראשונה מיום 27.12.2012; החלטת האישור המשלימה בבקשה השניה מיום 22.10.2013; והחלטת האישור בבקשה השלישית מיום 29.1.2014). לאור השאלות המשותפות לשלוש התביעות, בית המשפט דן והכריע בהן במאוחד (לפירוט השאלות שהבקשות עוררו ראו פס' 5-7 לפסק הדין מושא הערעור). נפרט בקצרה את עיקרי פסק דינו.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

4. בית המשפט לעניינים מינהליים ציין כי על פי לשון של תקנות הגביה, ניתן לגבות מכוחן רק "הוצאות ישירות" שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה. בית המשפט התייחס להיסטוריה החקיקתית של התקנות, והסיק כי בגדרן של 'הוצאות ישירות' אלה לא ניתן לכלול את הוצאות שכר הפקידים בגין העבודה שנדרשה לשם משלוח המכתב. זאת, בין אם מדובר בעבודתם של פקידי העירייה, ובין אם מדובר בעבודתם של עובדים חיצוניים שהעירייה שכרה את שירותיהם כמיקור חוץ. בית המשפט היה ער לכך שהסכום שנקבע בתקנות (22 ₪) גבוה ממחירו של מכתב רשום, אך שיער כי פער זה נובע מקיומן של עלויות נוספות שניתן לגבות מן החייבים (כגון עלויות הכרוכות בתפעול מערכת המחשוב), וכי אין להסיק מסכום זה כי הוא כולל את עלות שכר הפקידים.

לנוכח מסקנתו כי שכר הפקידים אינו נכלל תחת "הוצאות ישירות" המותרות בגביה, בית המשפט לא נדרש להכריע בין התחשיבים שהוצגו לפניו בנוגע לשכר הפקידים המטפלים במכתבי הדרישה. בית המשפט הוסיף כי מהתנהלותה של העירייה ניתן ללמוד כי היא עצמה התייחסה אל ההוצאות בגין משלוח דרישות תשלום הארנונה

כאל "אגרה" המוטלת על החייבים כסכום קבוע, מה שנוגד את טענתה כי יש לסווג הוצאות אלה כ"הוצאה ישירה" הנגבית כנגד הוצאה שהוצאה בפועל.

5. מנגד, בית המשפט קיבל את טענות העירייה כי היא רשאית לכלול את עלותם של ממשקים למאגרי מידע כחלק מהוצאות הגבייה (הגם שהעירייה טענה כי סכומים אלה לא נכללו בתחשיבה למען הזהירות). עם זאת, נקבע כי רכיב זה לא תומחר על ידי העירייה כנדרש, ובהסתמך על ראיותיו של ליבוביץ נקבע כי ניתן לקחת בחשבון בגין רכיב זה סכום מרבי של 0.54 ₪ למכתב. בדומה, נקבע כי ניתן לגבות עלויות מחשוב בסך 0.30 ₪ למכתב. באשר לעלויות סליקה, בית המשפט קבע כי אמנם מדובר בעלויות ישירות, אולם משלא הוצגו נתונים מספקים, רכיב זה לא נלקח בחשבון. עוד נקבע כי העירייה רשאית לשלוח מכתב דרישה ראשון בדואר רשום, ואין היא מחויבת לפנות תחילה לערוץ של דואר רגיל.

6. באשר לסכומי ההשבה, נקבע כי בשקלול כל הנתונים, ניתן להעריך בצורה כללית כי בתביעת הארנונה (ת"צ 10343-03-13), סכום ההשבה הוא כ-4.3 מיליון ₪. יצויין כי בית משפט קמא נמנע מלפרט את סכומי ההשבה בשתי התביעות הנוטרות (תביעות החנייה והמים). באשר לתקופת ההשבה, בית המשפט עמד על הוראת סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות (להלן: חוק תובענות ייצוגיות או החוק), המורה כי בתביעת השבה נגד רשות ניתן לחייב בהשבה עד לתקופה של 24 חודשים שקדמו להגשת הבקשה לאישור. עם זאת, בית המשפט ציין כי תקנות הגבייה פורסמו רק ביום 11.5.2011, ולכן יש למנות את תקופת ההשבה מיום זה.

7. בכל הנוגע לאופן ההשבה, בית המשפט קבע כי קיים קושי לאתר את חברי הקבוצה ולהשיב להם סכומים שנגבו ביתר. מנגד, נקבע כי החלופה של הוזלת מחירי המים, הארנונה והחנייה לכלל תושבי העיר לא תבטא תרומה משמעותית לציבור הרחב. אי לכך, בית המשפט קבע כי תתאפשר השבה פרטנית לחברי הקבוצה, בכפוף לפנייה יזומה מצדם. עוד נקבע, כי יתרת הכספים שתישאר בקופתן של העירייה ומי אביבים בתום שנתיים, תשמש למטרות הבאות: כנגד תביעת המים – חברת מי אביבים תמחק חובות מים של קשישים עיריית ונזקקים, לפי המלצה שתתקבל מהמחלקה לטיפול בקשיש ושירותי הרווחה של העירייה; כנגד תביעת הארנונה – העירייה תקים מתקני משחקים לילדים בשכונות מצוקה בעיר; וכנגד תביעת החנייה – יוכשר מגרש חניה חדש תוך שנה וחצי, ולחלופין הסכום ייתרם לעמותת "אור ירוק" - העמותה לשינוי תרבות הנהיגה בישראל", על מנת שזו תגבש ותפרסם תכנית ייעודית להעמקת התודעה של חניה נכונה. כל אלה, בפיקוחו של בא כוחו של ליבוביץ.

8. לבסוף, בית המשפט פסק לטובת לתובע הייצוגי גמול בסך 200,000 ₪, וכן שכר טרחה לעורך דינו בסך 750,000 ₪ (לעניין הגמול ראו גם החלטת בית משפט קמא בבקשה לתיקון טעות סופר מיום 24.3.2015). על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים הוגשו שלושת הערעורים שלפנינו: מן העבר האחד - שני ערעורים מטעמן של מי אביבים ועיריית תל אביב, ומן העבר השני - ערעורו של ליבוביץ. להשלמת התמונה, נציין כי בד בבד עם הגשת ערעורן של מי אביבים והעירייה, הוגשו מטעמן בקשות לעכב את ביצוע פסק דינו של בית משפט קמא עד להכרעה בערעור. בקשות אלה התקבלו בחלקן בהחלטתו של השופט סולברג מיום 10.5.2015, בה נקבע כי התשלום לכלל חברי הקבוצה יעוכב עד להכרעה בערעור. זאת, להבדיל מתשלום הגמול לתובע הייצוגי ושכר הטרחה לבא כוחו – שלא יעוכבו.

עיקר טענות הצדדים בערעוריהם

9. מי אביבים (המערערת בע"א 2748/15) מדגישה כי היא גבתה פחות מהסכום המקסימלי המותר, שהוא 22 ₪ בתוספת מע"מ, בעוד שהיא גבתה 18.60 ₪ בתוספת מע"מ (ובסך הכל 22 ₪). לטענתה, הוצאות הגביה שהיא הוציאה בפועל היו גבוהות מהסכום הנקוב בתקנות, וממילא לא ניתן לומר כי היא גבתה סכום כלשהו שלא כדין. עוד טוענת מי אביבים כי לפי לשון התקנות, תכליתן, כוונת המחוקק וההיסטוריה החקיקתית שלהן, הוצאות שכר הפקידים מהוות "הוצאה ישירה" המותרת בניכוי. זאת, גם אם מדובר בשכר עובדים המשולם בדרך של מיקור חוץ. כן הציגה מי אביבים שיטות לחישוב הסכום הכרוך במשלוח דרישת תשלום בדואר רשום. במישור האופרטיבי, מי אביבים טוענת כי פסק דינו של בית משפט קמא אינו בר ביצוע, וכי לא פורטו בו הסכומים שהיא רשאית לגבות, וממילא לא ברור מהם הסכומים שהיא נדרשת להשיב. לבסוף, מי אביבים טוענת נגד הסכומים שנפסקו כגמול לתובע הייצוגי וכשכר טרחה לבא כוחו.

10. עיריית תל אביב (המערערת בע"א 2927/15) טענה בסיכומיה כי התקנות קבעו רף מקסימלי (לענייננו 22 ₪) המקים חזקה כי מדובר בסכום סביר שהעירייה רשאית לגבותו כסכום אחיד וקבוע, מבלי שיש צורך לבחון מה היו העלויות בפועל. לחלופין, העירייה טוענת כי יש לכלול את שכר הפקידים שטיפלו בהפקת מכתב הדרישה כחלק מהעלויות הישירות המותרות בגבייה, וזאת כשם שיש לכלול עלויות אחרות כגון מחשוב, ממשקים, סליקה וכיו"ב. בדומה למי אביבים, גם העירייה הציגה תחשיבים של העלות הממשית למכתב דרישה, ולטענתה עלות זו תואמת את הסכום המרבי הקבוע בתקנות. עוד טענה העירייה כי נפלה טעות מצד בית משפט קמא בנוגע לתקופת ההשבה,

וכן טעות בחישוב העלויות של הרכיבים שניתן לכלול בהוצאות הישירות. בנוסף, העירייה טענה כי במקרה של שני שותפים בחשבון אחד (כמו בני הזוג ליבוביץ' בחשבון הארנונה), נשלחים שני מכתבי דרישה, מכתב נפרד לכל אחד מבני הזוג, וזאת על מנת שלא תישמע טענה של אחד השותפים לחשבון כי לא קיבל לידי את מכתב הדרישה. ואולם, לטענת העירייה, בגין שני מכתבים אלו חויב ליבוביץ' פעם אחת בלבד, והעירייה ספגה על חשבונה את עלויות המכתב השני. לטענת העירייה, יש לקבוע כי במצבים כאלו העירייה רשאית לגבות פעמיים את מחיר הדואר. בשולי סיכומיה, גם העירייה, כמו מי אביבים, טענה נגד הסכומים שנפסקו כגמול ושכר טרחה. בנוסף, במישור העקרוני, העירייה טענה כי כלל לא היתה סמכות לבית משפט קמא לפסוק פיצוי לטובת הציבור ולקבוע מנגנון פיצוי מכוח סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות במקרה דנן. זאת, משום שסעיף 20 לחוק עניינו בקביעת מנגנון פיצוי, בעוד שעניינו בתביעות השבה.

11. ליבוביץ' (המערער בע"א 3191/15) תומך יתדותיו בעיקרי פסק דינו של בית משפט קמא, אולם טוען כי נפלו בו מספר טעויות. בין היתר, נטען כי במישור הסעד היה מקום להטיל חובה אקטיבית על מי אביבים והעירייה להשיב את הכספים לחברי הקבוצה, ולא להתנות זאת בפנייה מצדם; וכי לא היה מקום לקבוע שהעירייה רשאית לשלוח מכתב ראשון בדואר רשום, מה עוד שבמקרה דנן, המכתב הרגיל והמכתב בדואר רשום נשלחו יחדיו. עוד הועלו טענות בנוגע להכללת רכיבים שונים בעלויות המותרות לגביה, כגון הוצאות בגין ממשקים למאגרי מידע (0.54 ₪) והוצאות מחשוב (0.3 ₪). לבסוף נטען כי היה מקום לפסוק סכומים גבוהים יותר כגמול ושכר טרחה; וכי שגה בית משפט קמא בהחלטתו העוקבת לפסק הדין, בה הורה על תיקון טעות סופר בנוגע לשיעור הגמול שנפסק.

12. הצדדים כמובן לא פטרו עצמם מלהגיב זה לערעורו של זה ומלהשיב זה לתגובתו של זה. בתגובות ובתשובות אלה אין משום חידוש רבתי על האמור בסיכומים העיקריים של הצדדים, ועל מנת שלא להכביד על הקורא איני רואה לפרט הדברים. ככל שיתעורר צורך להידרש לאיזו מהטענות שהועלו שם, ייעשה הדבר במסגרת פרק הדיון וההכרעה.

השתלשלות ההליך בערעורים דנן

13. דיון ראשון בשלושת הערעורים שלפנינו התקיים ביום 6.7.2016, בפני המשנה לנשיאה רובינשטיין והשופטים זילברטל ובוק-אדא. דיון זה היה קצר, ובו הוחלט להתלות את הדיון בערעורים עד להכרעה בתיק שהיה תלוי ועומד באותה העת (ע"מ 6192/13 אברהם נ' עיריית טבריה (להלן: עניין אברהם)), תוך מתן אפשרות לצדדים להתייחס

בקצרה לפסק הדין, לכשיינתן. נציין כי הערעור בעניין אברהם הוגש בעקבות דחיית בקשה לאישור תביעה ייצוגית בגין גביית יתר של רשויות מקומיות (באותו מקרה דובר בהוצאות גבייה ששיעורן היה אף גבוה משיעורם של החובות עצמם).

פסק הדין בעניין אברהם ניתן ביום 26.2.2017 (חוות הדעת העיקרית נכתבה על ידי השופט (כתוארו אז) מלצר, בהסכמת הנשיאה נאור והמשנה לנשיאה רובינשטיין). לאחר פרסום פסק הדין, הגישו הצדדים בערעורים שלפנינו התייחסויות קצרות לאמור בו. בפסק הדין נקבע, בין היתר, כי הרשות המינהלית (בין בעצמה ובין בדרך של מיקור חוץ) לא רשאית לגבות באופן אוטומטי את הסכום המרבי הקבוע בתקנות הגבייה, מבלי שבחנה את העלות בפועל שהיתה כרוכה בהפעלת אמצעי הגבייה (שם, פס' 30). עם זאת, פסק הדין בעניין אברהם לא הכריע בסופו של דבר בשאלה העיקרית העומדת להכרעתנו בערעורים דנן:

”יחד עם זאת אין לקבוע, בשלב זה, מסמרות סופיות בשאלה מהם הרכיבים שניתן לכלול בגדרי ההוצאות הישירות בגין פעולות הגבייה השונות שננקטות מכוח פקודת המיסים (גביה) – שאלה הצפויה להתברר, למצער בחלקה, גם בגדרי הערעור שהוגש על פסק-הדין בעניין ליבוביץ (שניתן שם כאמור לאחר דיון בתובענה לגופה). אשר על כן, דומה עלי כי לא יהא זה ראוי שההכרעה בסוגיה זו תיעשה דווקא עתה במסגרת הליך זה שבפנינו” (שם בפס' 34, ההדגשות במקור – י”ע).

14. שלושת הערעורים שלפנינו נקבעו אפוא לדיון המשך, וזה התקיים ביום 20.12.2017 (בפני השופטים פוגלמן, שהם וקרא). דיון זה היה קצר גם כן, ובסיומו ניתנה החלטה המורה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ”ש) להביע עמדתו בסוגיות הפרשניות העומדות להכרעה בערעורים דנן. כמו כן, ניתנה לצדדים זכות להגיב לעמדת היועמ”ש, לכשתוגש.

15. לאחר שורה של בקשות למתן ארכה, עמדת היועמ”ש הוגשה לבסוף בחודש אוגוסט 2018. תגובות הצדדים לעמדת היועמ”ש הוגשו בחודש פברואר 2019, גם כן לאחר אי-אלו בקשות למתן ארכה. ביני לביני פרש השופט שהם לגמלאות, ועל פי החלטת הנשיאה חיות מיום 7.2.2019, מקומו במותב מולא על ידי. הערעורים נקבעו אפוא לדיון זו הפעם השלישית, וזה התקיים ביום 17.7.2019. כך הגענו עד הלום.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה והתייחסויות הצדדים לאמור בה

16. אקדים ואומר כי היועמ"ש פרש יריעה רחבה, ולטעמי איננו נדרשים להתייחס לכל הנקודות שנזכרו בעמדתו ובהתייחסויות הצדדים לאמור בה. אזכיר אפוא בתמצית את עיקרי הדברים.

לגישת היועמ"ש, הרשות רשאית לגבות רק את סכומי הגבייה שהוציאה בפועל, ואינה רשאית לגבות באופן אוטומטי את סכומי ההוצאות המרביות הנקובים בתקנות הגבייה. מסקנה זו נלמדת, לטענת היועמ"ש, הן מלשון החוק והתקנות הן מתכליתם. באשר לשאלה מהן "הוצאות ישירות" המותרות בגבייה, היועמ"ש סבור כי יש לבחון הגדרה זו על פי תכלית החקיקה והתקנות, שנועדו ליצור הסדר מאוזן שימנע השתתפות הוצאות מופרזות על החייבים, אך בד בבד יבטיח כי החייבים ישאו בהוצאות סבירות ולא יגלגלו את עלויות הגבייה על תושבי הרשות המשלמים את חובותיהם במועד. לשיטת היועמ"ש, בגדרן של הוצאות אלה יש לכלול הוצאות "הקשורות באופן ספציפי וקונקרטי לחוב הספציפי ולאמצעי האכיפה הספציפי שננקט בפועל". על פי מבחן זה, היועמ"ש סבור כי ניתן לגבות מהחייבים את שכר העובדים הנסב ישירות על צעדי האכיפה שננקטו. לטענת היועמ"ש, מסקנה זו נלמדת הן מהוראות תקנות הגבייה, הן מכוונתו של המחוקק, ובפרט כוונתו של שר האוצר שהתקין את התקנות. בנוסף, היועמ"ש סבור כי במקרים שבהם מתעורר קושי מעשי לקבוע את שיעורן המדויק של ההוצאות, יש מקום לשקול קביעת מחיר אחיד וממוצע המותאם לכל פעולת אכיפה, הכוללת בתוכה גם את שכר העובדים. לבסוף, היועמ"ש סבור כי אין להבחין בין מקרים שבהם פעולות האכיפה ננקטו על ידי עובדי הרשות, למקרים שבהם הדבר נעשה בדרך של מיקור חוץ, וכשם ששכר עבודתם של פקידי העירייה ששולם בגין פעולות הגבייה הוא "הוצאה ישירה" המותרת בגבייה, כך גם שכרם של עובדי החברה החיצונית.

סוגיה נוספת אליה נדרש היועמ"ש, בעקבות טענה שהעלתה העירייה בשולי סיכומיה, היא תחולתו של סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות – המאפשר פסיקת פיצוי לטובת הציבור – על תובענות ייצוגיות שהוגשו מכוח פרט 11 לתוספת השניה לחוק. לגישת היועמ"ש, המנוגדת לעמדת העירייה, סעיף 20 על פי תכליתו חל גם על תביעות השבה שהוגשו לפי פרט 11, ולכן בית המשפט מוסמך לפסוק סעד לטובת הציבור בתביעות מסוג זה. באשר למנגנון ההשבה שקבע בית משפט קמא, היועמ"ש לא ראה לנכון להביע עמדה, וזאת בהינתן שמנגנון ההשבה במקרה דנן נקבע ביוזמת בית המשפט מבלי שהצדדים טענו לפניו בעניין, ומבלי שהוצגו נתונים מפורטים לגבי הקושי לבצע השבה ולגבי התועלת הכלכלית בביצועה. עם זאת, היועמ"ש סבור כי ככל שהמתווה של סעד לטובת הציבור ייותר על כנו, יש להורות על תשלום הכספים לקרן לניהול כספים הנפסקים כסעד, שהוקמה מכוח סעיף 27א לחוק.

לבסוף, בכל הנוגע לשיעורי הגמול ושכר הטרחה שנפסקו בבית משפט קמא, היועמ"ש סבור כי ראוי לקבוע את שכר הטרחה באחוזים מתוך סכום ההשבה שיושב בפועל לחברי הקבוצה, ולא מהסכום שנפסק, וזאת כדי לתמרץ את בא כוח המייצג לפקח על ביצוע ההשבה בפועל. באשר לתקופת ההשבה, היועמ"ש מצטרף לטענת העירייה כי נפלה טעות בפסק דינו של בית משפט קמא. זאת, משום שמפסק הדין עולה כי תקופת ההשבה משתרעת מיום 11.5.2011 (יום פרסום התקנות) ועד למועד אישור הגשת התביעות הייצוגיות, בעוד שבכל הקשור לתביעת הארנונה, תקופה זו חורגת מתקופת 24 החודשים הקבועה בחוק.

17. מי אביבים הצטרפה, מטבע הדברים, לעמדת היועמ"ש, ולפיה ניתן לגבות מהחייבים את הוצאות שכר הפקידים, לרבות כאשר הדבר נעשה בדרך של מיקור חוץ. לטענת מי אביבים, עלות זו מסתכמת בכ-14.45 ₪ למכתב, וכאשר מצרפים סכום זה לעלות המוסכמת על הצדדים הכרוכה במשלוח המכתב (כ-7 ₪), מתברר כי הוצאות הגביה של מי אביבים עלו על הסכום שהיא גבתה בפועל מהחייבים, וממילא אין יסוד לטענה כי היא ביצעה גבייה שלא כדין. זאת, הן באופן כללי והן במקרה דנן, שבו נשלחו לליבוויץ ארבע תזכורות, אך נגבו ממנו 18.60 ₪ בלבד רק עבור המכתב האחרון, וזאת בגין חוב של 467 ₪. בנוסף, מי אביבים הרחיבה בתגובתה לגבי מדיניות הגבייה שלה, וטענה כי לא הפעילה כל אמצעי גבייה בגין חובות שסכומם נמוך מ-350 ₪, וכי כלל לא נקטה פעולות אכיפה שעלותן יקרה, אלא הסתפקה במשלוח דרישה ובצו עיקול אלקטרוני (שהתעריף המרבי בגינו עומד על 8 ₪). כן הצטרפה מי אביבים לעמדת היועמ"ש בנוגע לאופן פסיקת הגמול ושכר הטרחה.

18. העירייה הגישה גם היא התייחסות לעמדת היועמ"ש. בפתח דבריה, לאור עמדת היועמ"ש ופסק הדין בעניין אברהם, העירייה ביקשה להבהיר כי היא חוזרת בה מטענתה בערעורה כי ניתן לגבות באופן אוטומטי את הסכומים המרביים הנקובים בתקנות הגבייה. באשר לשאלה מהן "הוצאות ישירות" המותרות בגבייה, העירייה הצטרפה לעמדת היועמ"ש, ולפיה ניתן לגבות את שכר הפקידים וניתן לקבוע את שיעורן של הוצאות אלה כעלות ממוצעת ואחידה. לטענת העירייה, התחשיבים שהציגה בבית משפט קמא מלמדים כי הוצאותיה תואמות את הסכומים המרביים הנקובים בתקנות.

באשר לתחולת סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות על תביעות שהוגשו מכוח פרט 11 לתוספת, עמדתה של העירייה מנוגדת כאמור לעמדת היועמ"ש. בעניין זה הרחיבה העירייה בתגובתה, וחזרה על טענתה כי החוק אינו מאפשר פסיקת סעד לטובת הציבור

מקום בו מדובר בתביעת השבה, להבדיל מתביעה לפיצוי. לטענתה, ההבחנה בין פיצוי להשבה מעוגנת בדין הכללי, ואף עולה מלשונו של חוק תובענות ייצוגיות וההיסטוריה החקיקתית שלו. עוד נטען, בין היתר, כי הסמכות לפסוק סעד לטובת הציבור היא סמכות שברשות, ואין להפעילה באופן אוטומטי; וכי אין להפעיל סמכות זו מקום בו הגוף הנתבע הוא רשות ציבורית שכל פעילותו נעשית לטובת הציבור. לחלופין, העירייה טוענת כי גם אם סעיף 20 לחוק חל במקרה דנן, שגה בית משפט קמא באופן בו החיל אותו. זאת, בין היתר משום שבית המשפט אינו בקיא בצרכי העיר ולא בחן את נחיצות הפרויקטים שנקבעו על ידו, כמו גם את היתכנותם החוקית והתכנונית.

19. ליבוביץ התייחס גם הוא לעמדת היועמ"ש, והגיש תגובה המשתרעת על לא פחות מ-52 עמודים. בין היתר, ליבוביץ טוען כי עמדת היועמ"ש מנוגדת לעמדה שהביע בפרשה אחרת במסגרת הודעת חדילה; כי אם תתקבל עמדת היועמ"ש, חברות גביה פרטיות תעשינה בכך שימוש לרעה על מנת להשיא את רווחיהן; כי היועמ"ש התעלם מקיומו של המרכז לגביית קנסות, שהוא גוף האכיפה הראוי לגביית חובות, ושלא כמו העיריות הוא אינו לוקה בניגוד עניינים; וכי עמדת היועמ"ש תוביל לסבסוד צולב ולפערי מחיר בין רשויות שונות לגבי אותן פעולות אכיפה. כן טוען ליבוביץ כי לשון התקנות, תכליתן וההיסטוריה החקיקתית שלהן מלמדות כי אין לכלול שכר עובדים כהוצאות ישירות; וכי היועמ"ש מצוי בניגוד עניינים, שכן הוא מייצג את עמדתם של משרדי הממשלה העושים שימוש בפקודת המסים (גביה). כן העלה ליבוביץ טענות נגד תחשיבי העלויות שהוצגו על ידי מי אביבים והעירייה בבית משפט קמא, וטען להרחבת חזית מצדן בנושא זה. באשר לסעד שנפסק, ליבוביץ טוען כי אין מניעה לבצע השבה לחברי הקבוצה במקרה דנן, ובאשר לתחולתו של סעיף 20, ליבוביץ מצטרף מטבע הדברים לעמדת היועמ"ש. לבסוף, בעניין הגמול ושכר הטרחה, ליבוביץ טוען כי הסכומים שנפסקו הם נמוכים בהתחשב במורכבות ההליכים. לטענתו, אם יידחה ערעורן של מי אביבים והעירייה, יש להגדיל את שיעור הסכומים שנפסקו, ולדבריו אף ראוי לפסוק שיעור של כ-20% עד 25% מסכום ההשבה הכולל שעל מי אביבים והעירייה להשיב.

דיון והכרעה

20. כדרכו של כדור שלג, כך דרכו של תיק-בית-משפט. כשם שכדור השלג, בחלוף הזמן, הולך וצובר נפח ככל שהוא ממשיך להתגלגל, כך מחודש לחודש ומשנה לשנה, הולך תיק-בית-המשפט ומתעבה. כתבי בי-דין חוברים להם יחדיו, בקשות ותגובות, עמדות, התייחסויות והחלטות נערמות זו על גבי זו, וכל המביט על התיק – שנדמה כי רק אתמול-שלשום היה קל כנוצה – מתפעל מקצב גדילתו ונפעם מעוביו ומשקלו.

המקרה שלפנינו, כך נראה, מדגים זאת היטב, ושלל כתבי הטענות שהוגשו בהליך שלפנינו כוללים טענות מטענות שונות. עם זאת, איננו נדרשים לכל הסוגיות שבחרו הצדדים לעורר. הטעם לכך הוא שלאחר ניפוי הטענות, השאלה העיקרית העומדת לפתחנו היא צרה ומתוחמת, והיא: האם "ההוצאות הישירות" המותרות בגביה לפי התקנות, כוללות את שכר העובד ששולם לו כנגד ביצוע הפעולה הכרוכה בנקיטת אמצעי הגביה? לטעמי, התשובה לשאלה זו חיובית, ועל כן דין ערעורן של מי אביבים והעירייה להתקבל בנקודה זו. לפיכך, אין מנוס מהשבת התיק לבית המשפט לעניינים מינהליים, על מנת שיקבע ממצאי עובדה לגבי שיעורן של העלויות הרלוונטיות, ויבחן כיצד יש בכך כדי להשליך על גורלן של שלוש התביעות.

להלן פירוט הדברים.

שכר העובד כהוצאה ישירה

21. בסעיף 12ט לפקודת המסים (גביה) מעוגנת ההוראה הכללית המאפשרת להטיל על חייבים את הוצאות הגביה:

הוצאות שיישא בהן הסרבן
 12ט. (א) הסרבן יישא בהוצאות סבירות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה ובלבד שאמצעי האכיפה נדרש באופן סביר בנסיבות הענין לשם גביית המס.
 (ב) בבחינת אמצעי האכיפה שננקטו לענין סעיף קטן (א) יובא בחשבון, בין השאר, האם עלותם או פגיעתם בסרבן לא היתה במידה העולה על הנדרש לשם גביית המס.
 (ג) בסעיף זה, "אמצעי אכיפה" – אמצעי מינהלי שתכליתו גביית מס.

סעיף 13 העוקב מסמיך את שר האוצר להתקין תקנות, בין היתר לגבי "הוצאות סבירות שבהן ניתן לחייב סרבן בשל אמצעי אכיפה שננקטו לפי פקודה זו, וקביעת סכומים מרביים להוצאות כאמור". מכוחה של הוראה זו התקין שר האוצר את תקנות הגביה, הקובעות כדלקמן:

קביעת הוצאות מרביות

1. הופעלו אמצעי אכיפה מכוח הפקודה בשל חוב מס, ניתן להוסיף עליו את ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה כאמור בסעיף 12ט לפקודה ובלבד שאמצעי האכיפה מנוי בתקנות אלה ושסכום

הוצאות פעולה כמפורט בטור א', לא יעלה על הסכום הנקוב לצדה, בטור ב':

בהמשך של תקנה 1 הנ"ל מפורטים עשרים ואחד אמצעי אכיפה, ולצדם הסכום המרבי שניתן לגבות בגין השימוש בכל אחד מהם. האמצעים הרלוונטיים לענייננו הם אלו המופיעים בתקנה 1(1) ו-1(2):

(1) משלוח דרישה ראשונה בכתב – 15

משלוח דרישה ראשונה בכתב בדואר רשום ובלבד שנשלחה לאחר שנשלחה הודעה על החוב – 22

(2) משלוח דרישה נוספת בכתב – 15

משלוח דרישה נוספת בכתב בדואר רשום ובלבד שלא יישלחו יותר מ-3 דרישות בשנה – 22

(נציין כי הסכומים הנ"ל נכונים לתקופה הרלוונטית לערעורים דנן. בהמשך הם עודכנו והם עומדים כיום על 16 ₪ ו-23 ₪ בהתאמה). כאמור, מלבד שני אמצעים אלה מפורטים בתקנות שורה של אמצעים נוספים, ולצדם המחיר המרבי שניתן לגבות בגין השימוש בהם (ראו, בין היתר, תקנה 1(9) - הובלה והוצאה של מעוקלים (360 ₪); תקנה 1(18) - פריצת דלת מבנה והחלפת מנעול רגיל (243 ₪), ועוד כהנה וכהנה פעולות ואמצעים).

22. הסכומים הנקובים בתקנות הם סכומים מרביים, ולא בכדי נקבע בעניין אברהם כי לא ניתן לגבותם באופן אוטומטי, ועל הגבייה להתבצע כנגד ההוצאות שהוצאו בפועל לצורך הפעלת אמצעי האכיפה. כך לדוגמה, אם הוצאה והובלה של מעוקלים עלתה לעירייה בפועל 300 ₪, היא תוכל לגבות 300 ₪ בלבד, ולא את הסכום המרבי הנקוב בתקנות העומד על 360 ₪. מנגד, אם הוצאת המעוקלים והובלתם עלתה לעירייה 500 ₪, היא תאלץ להסתפק ב-360 ₪ ולספוג על חשבונה את היתרה (להוציא נסיבות מיוחדות בהן ניתן לחרוג מהסכום המרבי, כמפורט בתקנה 2 שעניינה "הוצאות חריגות"). כאן המקום להזכיר כי אחת הטענות בהליך שלפנינו היתה כי הסכומים הנקובים בתקנות הם סכומים סבירים, שניתן לגבותם באופן אוטומטי ללא תלות בעלות בפועל הכרוכה בנקיטת אמצעי הגבייה. אין לכתחילה כי טענה זו אינה משוללת היגיון, אלא שלאור פסק הדין בעניין אברהם שהכריע בשאלה זו, ולאור עמדת היועמ"ש שהוגשה

בהליך שלפנינו, העירייה חזרה בה מערעורה בנקודה זו, וניתן אפוא לסלק טענה זו מעל פנינו.

23. בית המשפט לעניינים מינהליים השווה בין הנוסח העדכני של תקנות הגביה לבין הנוסח של התקנות שקדמו להן (תקנות המסים (גביה) (קביעת הוצאות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה), תשנ"ג-1993) (להלן: התקנות הישנות)). השוואה זו העלתה כי לפי תקנות הגביה דהיום, לא די בכך שההוצאות הרלוונטיות היו כרוכות בהפעלת אמצעי אכיפה, אלא עליהן להיות "הוצאות ישירות". בהמשך לכך, ועל בסיס ציטוט מפרוטוקול דיון של ועדת חוקה חוק ומשפט וועדת הכספים, בית המשפט הסיק כי בגדרו של המונח "הוצאות ישירות" אין לכלול את שכר פקידי העירייה (או במקרה של מיקור חוץ - את שכר עובדי החברה).

24. דעתי שונה. לטעמי, שכר העובדים ששולם להם בזיקה לביצוע פעולת האכיפה הוא בגדר "הוצאה ישירה" הניתנת לגביה מהחייב, במגבלות התקרות הקבועות בתקנות. אסביר.

אתאר תחילה את הרקע לחקיקתו של סעיף 12ט לפקודה ולהתקנת התקנות. בניגוד לתקנות בנוסחן דהיום, בתקנות הישנות לא פורטו סכומים שניתן לגבות מהחייב, אלא נאמר בהן כי ניתן לגבות את "ההוצאות הנדרשות באופן סביר לנקיטת אמצעי אכיפה, כמשמעותם בפקודה, לרבות הוצאות ששולמו לצד ג' לשם ביצוע אמצעי אכיפה כאמור" (תקנה 1). בכללן של הוצאות אלה נכללו "הוצאות הכרוכות בדרישת התשלום ובגבייתו" (תקנה 1(1)). דא עקא, שהמציאות לימדה כי בפועל נגבו מחייבים הוצאות גבייה בסכומים גבוהים, העולים לעתים באופן משמעותי על גובה החוב עצמו (אפנה כדוגמה לאחד המקרים שנדון בעניין אברהם, בו חוב בגין קנס חניה בתוספת ריבית פיגורים הסתכם ב-150 ₪, ואליו נוספו הוצאות גביה בסך 580 ₪ בגין משלוח התראות, רישום עיקול ועיקולי צד ג'). כמו כן, התפתחה פרקטיקה שבה הרשויות נעזרו בעורכי דין לצורך גביית החובות, והעמיסו על גבי החוב את עלות שכר טרחת עורכי הדין בגין משלוח המכתב, מה שהוביל לניפוח לא פרופורציונלי של שיעור החוב הכולל.

סעיף 12ט לפקודה ותקנות הגבייה באו לעולם על מנת להתמודד עם תופעות מעין אלו. וכך נאמר בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (מס' 5) (הוצאות סבירות בנקיטת אמצעי אכיפה), התשס"ד-2004, בה נכלל סעיף 12ט המוצע:

"הצעת חוק זו מבקשת לקבוע כללים בכל הנוגע לגביית הוצאות במסלול המינהלי על מנת למנוע מצב שבו חובות בסכומים נמוכים, יהפכו לחובות בסכומים גדולים בהרבה בשל הצטברות הוצאות בלתי סבירות שהוצאו לשם גבייתם. בשל תפיחת החובות קורה לא אחת שחייבים אשר יכולים היו לפרוע את חובם המקורי מתקשים מאוד לפרוע את החוב שהפך לחוב גדול בהרבה מהחוב המקורי" (ה"ח 41, עמ' 70).

ברוח זו גם נפתחה הישיבה המשותפת לוועדת חוקה וחוק ומשפט ולוועדת הכספים (להלן: הוועדה) בה נדונו תקנות הגבייה. וכך פתחה את הישיבה סגנית היועצת המשפטית של מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, הגב' יעל קינן מרקוביץ:

"התקנת התקנות נועדה בראש ובראשונה למנוע מקרים בהם הרשויות שפועלות לפי פקודת המסים (גבייה) יטילו על האזרח בעל החוב הוצאות שהן [לא] גבוהות ביחס לגובה החוב. [...] הרשויות המקומיות נעזרות בעורכי דין ובחברות גבייה שגובות את הסכומים האלה ואכן הן גובות סכומים גבוהים יותר מהסכומים שנקובים בתקנות. [...] כמו שאמרתי, בתקנות האלו אנחנו רוצים להגביל את הסכומים שאפשר להטיל על חייב בגין אמצעי האכיפה שמוטלים עליו..." (פרוטוקול מיום 6.2.2011, עמ' 4-2).

כן אפנה לדבריו של יו"ר הוועדה, חבר הכנסת דוד רותם ז"ל, כי "יש גם אזרח במדינה הזאת שיש גם לו זכויות ואי אפשר להטיל עליו, בגלל חוב של 100 שקלים, הוצאות 500" (פרוטוקול מיום 27.2.2011, עמ' 54). זהו אפוא הרקע לחקיקת סעיף 12ט ולהתקנת התקנות.

25. בית משפט קמא ביסס את מסקנתו – ולפיה הוצאות הגבייה אינן כוללות את שכר הפקידים – על דברים נוספים שנאמרו באחת מהישיבות של הוועדה. מפאת החשיבות שייחס בית משפט קמא לדברים, אביאם כלשונם, ואפתח בחילופי דברים שהתקיימו בין חה"כ רותם לבין מר גל פרויקט - מנהל אגף ארנונה ומים בעיריית תל אביב, וירון בן נעים - מנהל תחום גבייה ואכיפה ברשות המסים במשרד האוצר:

"גל פרויקט: מה הכוונה 'ההוצאות הישירות'?"

היו"ר דוד רותם: הכוונה היא ההוצאות שהוצאת בפועל ולא שתחייב אותו בעלות הפקיד שבדק את החוב

ובהוצאות הפקיד שפנה לדפוס כדי שידפיס את זה ולא בהוצאות המזכירה שתקתקה.

גל פרויקט: את הדפוס, הפקת אירועים ממוחשבים, כי זה בעיקר... זאת אומרת למעט הוצאות עבודה של הפקיד.

ירון בן נעים: ואם זה מערך שנעשה באאוט סורסינג, מה עושים במצב כזה? זה נקרא ישיר?

היו"ר דוד רותם: לא. מה זה אאוטסורסינג? למה אתה מתכוון, שאתה מסרת את זה לחברת גבייה והיא חייבה על כל פקיד שיושב שם?

ירון בן נעים: לא יודע אם זה על כל פקיד. אני אומר עוד פעם...

היו"ר דוד רותם: ובתנאי שזה לא עולה על ההוצאות שבטור ב', זה בסדר" (פרוטוקול מיום 27.2.2011, עמ' 2).

ובהמשך, בין חה"כ רותם לנועה בן אריה - היועצת המשפטית של מרכז השלטון המקומי, ונעמה מנחמי - היועצת המשפטית של הוועדה:

"היו"ר דוד רותם: מישוהו יכול להגיד לי איך עולה 37 שקלים לשלוח מכתב רשום? תפרטו לי.

נועה בן אריה: מבחינת התחשיבים?

היו"ר דוד רותם: כן.

נועה בן אריה: אז אמרנו, זה לא רק עניין המעטפה והבול, אדוני. מדובר בעניין של תקורות וכח אדם ותשומות.

היו"ר דוד רותם: הופה, אין בכלל, כח ותקורות לא תגבו, אני מדבר על הוצאות ישירות. התקנות האלה יעסקו אך ורק בהוצאות ישירות.

[...]

נועה בן אריה: אבל אנחנו סבורים עדיין שהתעריף הזה של ה-22 שקלים הוא תעריף נמוך מאד. צריך להבין שהרשויות המקומיות..

היו"ר דוד רותם: דואר רשום עולה 9.30.

נועה בן אריה: אני אומרת שוב, יש עלויות נוספות שעולות על מחיר הבול והמעטפה, ושלא כמו משרדי

הממשלה, שבהם המכרזים והתעריפים שמתקבלים הם אחרים.

היו"ר דוד רותם: מה עוד עולה?

נועה בן אריה: כוח אדם...

היו"ר דוד רותם: איזה כח אדם? כשאת מדברת על כח אדם, על מה את מדברת?

נועה בן אריה: על אנשי הגבייה. או חברות הגבייה, או עובדי הגבייה בתוך הרשות המקומית.

נעמה מנחמי: כמה מרוויח עובד כזה לשעה?

היו"ר דוד רותם: אני צריך לשלם לעובד גבייה את המשכורת? תגידי לי רק את התחשיב, בואי נחלק את השכר שלו לפי שעות העבודה, כמה הוא מתעסק בנושא של המשלוח הזה, כמה זמן הוא משקיע. אני אגיד לך מה...

נעמה מנחמי: בהנחה שעובד גבייה לא מרוויח יותר מ-50 שקלים לשעה ושהוא מוציא יותר מעשרה מכתבים בשעה ואנחנו מדברים על מכתבים שהם בפורמט אחד ואנחנו רק שמים...

היו"ר דוד רותם: אני מחזיק ביד מכתב שנשלח אל אזרח, שבו החוב במצטבר הוא 377 שקלים, ופעולות הגבייה בתיק שבנידון 411 שקלים, וזה מכתב, אלא שזה מכתב ממשרד עורכי דין שהוא הפך להיות חברת הגבייה. אז אם אתם חושבים שאת זה אני אאשר...

נועה בן יאיר [צ"ל בן אריה – י"ע]: אנחנו לא משיתים במסגרת ההוצאות האלה, חברתי גם שוחחה אתי על העניין הזה, את שכר הטרחה שמשולם לעורך דין בגין ביצוע פעולות הגבייה.

נעמה מנחמי: אבל אם אנחנו מדברים על אותו פקיד שהשכר שלו והוצאות השכר שלו לא עולות על ה-50, 60 שקלים וההנחה היא שהוא מוציא יותר מעשרה מכתבים בשעה, זה לא יכול להיות יותר מ-5-6 שקלים למכתב, לא משנה איך מחשבים את זה וכמה הוא מרוויח לשעה. אז אני לא מבינה איך אנחנו מגיעים לסכומים של 37 שקלים כמשלוח הדואר הרשום הוא 9 שקלים. עדיין יש פה סכום לא מבוטל שנמצא איפה שהוא באמצע, ולא ברור לי איך מגיעים אליו" (שם, עמ' 11-13).

אציין כי דבריה של מנחמי, היועצת המשפטית של הוועדה, המופיעים בסוף הציטוט שהובא לעיל, נשמטו מהציטוט שהובא בפסק דינו של בית משפט קמא. לטעמי, השמטה זו אינה נטולת חשיבות, שכן יש בדבריה של מנחמי כדי לשפוך אור על פשר הדברים שנאמרו קודם לכן. אסביר.

26. כאשר מבודדים את אמירתו של חה"כ רותם בפתחו של הציטוט לעיל, ולפיה אין לכלול את "עלות הפקיד", אכן מתקבל הרושם כי שכר הפקידים כלל לא נכנס מלכתחילה לחישוב. ברם, עיון בהקשר הדברים הכולל מלמד אחרת. כך, בישיבה הראשונה שהתקיימה בנושא (ישיבה מיום 6.2.2011), ציין מר זאב פורת, סמנכ"ל בכיר ברשות המסים, את הדברים הבאים:

"כשאני באתי ודיברתי, אני הצעתי 15 שקלים לדרישה. לי נראה שטיפול בכל נייר ונייר מצריך התעסקות של מספר דקות של פקיד. העלות הממוצעת של עובד היא ישימים שקלים לשעה. אני לא מדבר כבר כאן על כך שדפוס חיצוני הוא שמטפל במשלוחים ויש עלויות ויש עלויות מחשוב. 15 שקלים זה אקט סמלי..." (פרוטוקול מיום 6.2.2011, עמ' 18).

בהמשך הדברים ציין מר פרץ מורד, רפרנט הלוואות וגבייה באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, כי 15 ₪ זה "מחיר הגיוני של עלות המשלוח". בתגובה לכך, העיר חה"כ רותם כי "עלות המשלוח היא עשרה שקלים", ובתשובה לכך השיב מורד "ועוד עלות עובד". בתשובה לכך ביקש חה"כ רותם לדעת מהי עלות עובד, ובסמוך לאחר מכן חזרה מנחמי על התחשיב שהוזכר (שכר ממוצע של 60 ₪ לשעה, כעשרה מכתבים בשעה), תוך שהיא מציינת כי הסכומים הנקובים בתקנות הם מרביים (שם, עמ' 21-22). בהמשך הדברים, שב פורת והתייחס לעלויות מהן הורכב הסכום המוצע:

"אלה עלויות דואר, אלה עלויות הדפסה של בית הדפוס, אלה עלויות שע"מ, אלה עלויות של העובד שלי. כשאני באתי ואמרתי 15 שקלים, שלטעמי זה סכום סמלי, אבל יכול להיות שאני חוטא בשקל לכאן או בשקל לכאן ולכן אני לא הולך לרב. [...]" (שם בעמ' 23, ההדגשה הוספה – י"ע).

מדברים אלו ניתן ללמוד כי נקודת המוצא בדיונים בוועדה היתה כי הסכומים שנקבעו בתקנות (15 ₪ ו-22 ₪) הם גבוהים דיים כדי לכלול בתוכם את שכר העובד שמשולם לו כנגד הזמן המושקע בהכנת המכתב ושליחתו.

[הערה: בהמשך אותו דיון, חה"כ רותם העיר כי הוא מניח שאף שהסכומים בתקנות הם סכומים מרביים, בפועל הם ייגבו במלואם. אף הממונה על הלוואות באגף החשב הכללי במשרד האוצר הסכים כי "רוב הסיכויים שזה מה שיהיה בפועל". לכן, חה"כ רותם הבהיר כי הוא רוצה לוודא שכל הסכומים בתקנות משקפים את העלויות במציאות, תוך שהוא מדגיש כי יש להוציא מהתמונה את העלויות הכרוכות בשימוש בעורכי דין (ש). דברים אלה מתחברים לטענת העירייה בערעורה כי הסכומים שנקבעו בתקנות הם סבירים וניתן לגבותם בכל מקרה. אלא שכפי שהוסבר, סוגיה זו נדונה והוכרעה בעניין אברהם, ומשנפסקה הלכה בנושא לא לנו להרהר אחר הדברים, והעירייה כאמור חזרה בה מטענתה זו].

27. זאת ועוד. אף שבמבט ראשון הציטוטים שעליהם הסתמך בית משפט קמא עשויים להיראות חד משמעיים, קריאה זהירה של הדברים מלמדת אחרת, וגם כאן אנו נדרשים להקשר הכולל של הדברים. כך, למקרא פרוטוקול הוועדה מתחוויר כי נציגי השלטון המקומי סברו כי התעריף בסך 22 ₪ שהוצע בתקנות היה נמוך מדי, וביקשו להעלותו ל-37 ₪ (יצויין כי תקנה 25 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, אפשרה בשעתו לגבות סכום של 36 ₪ לכל הודעה בדבר דרישה לתשלום מס. כיום הסכום עודכן ועומד על 38 ₪). בתגובה לכך שאל חה"כ רותם "מישהו יכול להגיד לי איך עולה 37 שקלים לשלוח מכתב רשום, תפרטו לי", וכאשר הנציגה ניסתה לטעון כי הסכום כולל תקורות וכוח אדם ותשומות, חה"כ רותם דחה אותה ואמר "הופה, אין בכלל, כוח ותקורות לא תגבו" (פרוטוקול מיום 27.2.2011, עמ' 11-12). רוצה לומר, שהתנגדותו של חה"כ רותם לכלול את התקורות ואת עלות כוח האדם, נאמרה לכאורה בתגובה לניסיון להעלות את תקרת הסכומים ל-37 ₪. ואכן, מיד לאחר מכן, שב חה"כ רותם וביקש מנציגת השלטון המקומי שתפרט לו את תחשיב השכר של העובד לפי שעות העבודה, ושב והציג לה מקרה של הוצאות גבייה בסך 411 ₪ שעלו על גובה החוב שעמד על 377 ₪ (שם, עמ' 12-13). ניכר אפוא כי חששו של חה"כ רותם היה כי ייגבו סכומים מופרזים מהחייבים, והתנגדותו נבעה מרצונו למנוע פריצה של התקרה שנקבעה בתקנות. באספקלריה זו, ניתן להבין מדוע מיד לאחר דבריו הנ"ל של רותם, היועצת המשפטית של הוועדה שבה והקשתה על נציגת השלטון המקומי, תוך שהיא מסבירה לה כיצד תחשיב הכולל את שכר העובד עולה בקנה אחד עם הסכומים שהוצעו בתקנות, ולא מתקרב לסכום של 37 ₪ למכתב בו נקבו נציגי השלטון המקומי (שם).

28. על כך שלדידו של חה"כ רותם, הסכומים בתקנות כללו את הוצאות שכר העובדים, ניתן ללמוד גם מהדברים שלו עצמו בראשית הציטוט לעיל. כך, מיד לאחר

שחה"כ רותם אמר כי ההוצאות לא אמורות לכלול את עלות הפקיד, שאל מנהל תחום גבייה ואכיפה ברשות המסים במשרד האוצר מה הדין כאשר מדובר באאוט-סורסינג (מיקור חוץ)? בתגובה לכך שאל חה"כ רותם "למה אתה מתכוון, שאתה מסרת את זה לחברת גבייה והיא חייבה על כל פקיד שיושב שם?", והמשיך באומרו כי "ובתנאי שזה לא עולה על ההוצאות שבטור ב', זה בסדר". ללמדך, שכל עוד עלויות שכר העובד בחברת הגבייה לא מובילות לפריצת תקרת הסכום שבתקנות, אין כל מניעה לגבות אותן. בהקשר זה, מקובלת עלי עמדת היועמ"ש כי אין להבחין בין עלות שכר עובד עירייה לעלות שכר עובד בחברת גבייה חיצונית. תקנות הגבייה נועדו לאפשר גבייה של הוצאות סבירות שהוצאו במישרין לשם נקיטת אמצעי הגבייה המפורטים בתקנות. העובדה שהרשות, מטעמיה שלה, בחרה לפעול באמצעות חברת גבייה, לא אמורה להעלות או להוריד. כך, אם עלות משלוח מכתב בדואר רשום היא 10 ₪, אזי סכום זה מותר בגבייה, בין אם המכתב נשלח במישרין על ידי העירייה, ובין אם העירייה שכרה לשם כך גורם חיצוני. כך לגבי עלות משלוח מכתב, וכך לגבי עלות שכר העובד, והכל בכפוף לכך שהדבר נעשה בזיקה ישירה לאמצעי האכיפה שננקט ובכפוף לתקרה הקבועה בתקנות (יצויין כי גם בית משפט קמא סבר כי אין להבחין בין עלות גובה חיצוני לעלות גובה פנימי של הרשות המינהלית, אולם מסקנתו הסופית היתה כאמור הפוכה - כי אין לגבות את שכרו של אף עובד (ראו בפס' 12 סיפא לפסק דינו)).

29. יתרה מכך. אף אם היה בסיס לטענה כי חה"כ רותם סבר כי כלל אין מקום לכלול את שכר העובד במסגרת הוצאות הגבייה המותרות (וכאמור אני סבור כך), אין פירוש הדבר כי זוהי לבדה "כוונת המחוקק", ודומה כי גם בכך נקלע בית משפט קמא לכלל טעות. הטעם לכך הוא שתקנות הגבייה הן תקנות שהותקנו על ידי שר האוצר, מתוקף הסמכות שהוקנתה לו בפקודת המסים (גביה). בנוסף, וכפי שטען היועמ"ש, כאשר מדובר בתקנות (להבדיל מחקיקה ראשית), כלל אין בידי הכנסת סמכות לערוך בהן שינויים, כאשר סמכות זו נתונה לשר לבדו (יצויין כי חה"כ רותם בעצמו הבהיר בשיבה בוועדה כי אין לו סמכות לשנות את התקנות, אלא לאשרן או לדחותן בלבד - פרוטוקול מיום 27.2.2011 בעמ' 10). והנה, עמדתו של שר האוצר - מתקין התקנות - לגבי הסכומים הנקובים, הובעה בישיבת הוועדה על ידי נציגי משרדו, שכאמור הבהירו כי מלאכת התקנת התקנות נעשתה על בסיס ההנחה כי יש לכלול את שכר העובד בסכומים הנקובים. בנסיבות אלו, אין לצבוע את "כוונת מחוקק המשנה" על פי עמדתו של חה"כ רותם לבדה (ראו, בדומה, החלטת בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט י' גריל) בת"מ (חי') 13-01-25462 שורני נ' עיריית נהריה, פס' מז-נג (6.6.2016)). כך או כך, כפי שהוסבר, עיון בהקשר הדברים הכולל מוביל למסקנה כי חה"כ רותם לא התכוון להוציא

כליל את שכר העובד מגדרן של הוצאות הגביה, אלא ביקש להבטיח שתקרת הסכומים שנקבעו בתקנות לא תיפרץ.

30. המסקנה כי עלות שכרו של העובד נכללת בסכומים הנקובים בתקנות, נלמדת גם מתקנות משנה נוספות המפרטות אמצעי גביה שונים ואת עלותם המרבית. כך, למשל, תקנה 1(5) עוסקת באמצעי שעניינו "איתור כתובת הסרבן כאשר זו שונה מהכתובת המופיעה באחד מן המרשמים המנויים להלן..." התשלום המרבי שנקבע בשעתו בתקנות בגין שימוש באמצעי זה היה 120 ₪, וכך הוסבר הדבר על ידי זאב פורת:

"אני אסביר מה אלה 120 השקלים. האיתור עליו אנו מדברים הוא לא האיתור המחשבי. כשאני מדבר על ה-120 שקלים, לא מדובר כרגע באגורה אחת על העבודה המשרדית. שים אותה בצד בכלל. אנחנו מדברים כרגע למעשה על ההדבקה של ההרשאה. כלומר, אני צריך לשלוח רכב עם שני עובדים..."

[...]

אני אמרתי איתור, תקרא לזה איתור ואימות. זה לא האיתור הממוחשב. אני צריך לשלוח רכב עם שני עובדים ולוודא שאכן זאב פורת מתגורר ברוחב השלדג 13 כדי לבצע שם את ההדבקה. לא מספיק שאיתרתי באמצעות האישה או האימא שמסרה לי איזושהי כתובת. אני צריך פיזית שני עובדים שיצאו למקום. זאת המשמעות של איתור כרגע" (פרוטוקול מיום 6.2.2011 בעמ' 41, ההדגשות הוספו – י"ע).

בדומה, תקנות 1(6)-1(10) מפרטות אמצעים שעניינם עיקול באמצעות רישום מיטלטלין בבית מגוריו או עסקו של החייב (160 ₪); עיקול רכב במשרד הרישוי (80 ₪); המצאת אזהרה, לרבות על ידי הדבקת הודעה (160 ₪); והובלה והוצאה של מעוקלים (340 ₪) לרבות באמצעות סבלים ומשאית (2,030 ₪). הצד המשותף לאמצעים אלו, שהם מחייבים שליחת צוות "לשטח". לעניין זה, תקנה 1(11) קובעת כי ניתן לגבות סכומים אלו גם כאשר הניסיון לבצע את הפעולות הנ"ל נכשל, מקום בו הניסיון סוכל על ידי החייב או שהכתובת שהוא מסר היתה שגויה. התייחסות להוראה זו אנו מוצאים בפרוטוקול הוועדה בדבריו של מנהל אגף הגבייה בעיריית תל אביב:

"גל פרויקט: אז אני זכאי לחייב אותו בכמה שעלה לי, את הצוות אני הוצאתי לשם, שילמתי לו כסף. זאת אומרת, לא צריך להעניש אותנו על זה, בגלל שהבן אדם החליף כתובת ובדקנו גם במחשב וגם בזה.

היו"ר דוד רותם: בזה אתה צודק" (פרוטוקול מיום 6.3.2011 בעמ' 12, ההדגשה הוספה – י"ע).

מכאן, שהעלות הכרוכה בשליחת צוות לביצוע הפעולה היא עלות שניתן לגבות מן החייב (בין אם עלה בידי הצוות לבצע את פעולת הגבייה ובין אם הניסיון סוכל). כשלעצמי, לא מצאתי טעם משכנע שבגיננו יש להבחין בין שכר העובד שיצא לבית החייב, לשכר העובד שהדפיס את מכתב הדרישה ושלח אותו לכתובת החייב. כשם ששכרו של הראשון הוא בגדר "הוצאה ישירה" המותרת בגביה, כך שכרו של האחרון.

31. בית משפט קמא מצא בתקנה 1(12) תימוכין למסקנתו כי אין לכלול את שכר העובד כחלק מהוצאות הגבייה. תקנת משנה זו קובעת כי ניתן לגבות מן החייב "עלות העסקת שוטר בשכר שלא במסגרת פעילות המשטרה, בהתאם לנוהלי משטרת ישראל". מכך הקיש בית משפט קמא לענייננו, וקבע כי כשם ששוטר המבצע עיקול במסגרת פעילות המשטרה השוטפת - אין הרשות רשאית לגבות את שכרו מהנישום-החייב, כך אין הרשות רשאית לגבות את שכר פקיד העירייה המטפל במכתב הדרישה.

לטעמי, תקנה 1(12) מובילה למסקנה הפוכה, ובהקשר זה מקובלת עלי עמדת היועמ"ש. אסביר בקצרה. סעיף 102 לחוק המשטרה, התשס"ו-2006 מסמיך את קצין המשטרה המוסמך להקצות לטובת גופים מסוימים "שוטרים בתשלום לשם סיוע בהפעלת סמכויות אכיפה או גבייה". תקנה 1(12) לתקנות הגבייה מתכתבת עם סעיף 102 הנ"ל, וקובעת כי אם הוקצה לטובת הרשות המינהלית שוטר בתשלום לצורך ביצוע פעולת הגבייה (דהיינו הרשות תשלם למשטרה עבור שכרו של השוטר), אזי הרשות רשאית לגבות סכום זה מהחייב. תקנה זו באה אפוא להבטיח כי מי שישא בסופו של דבר בעלות שכרו של השוטר בתשלום יהיה החייב, ולא הרשות המינהלית, שרשאית לגלגל עלות זו לכתפי החייב. כפי שהזכרנו לעיל, וכפי שאף קבע בית משפט קמא, אין להבחין בין גובה חיצוני שהרשות שכרה את שירותיו לגובה שהוא עובד הרשות. לכן, כשם ששכרו של שוטר בתשלום יושב בסופו של דבר על החייב, כך שכרו של עובד העירייה יושב על החייב, והכל במגבלות הקבועות בתקנות.

אמנם, כפי שציין בית משפט קמא, כאשר עסקינן בפעילות משטרתית שוטפת המתבצעת כחלק ממשימותיה השלטוניות של המשטרה (להבדיל מהקצאת שוטר בתשלום), ככלל אין מגלגלים את עלותה של פעילות זו ישירות על האזרח. אך מכך אין להסיק כי דין המשטרה כדין העירייה לענייננו. תקנות הגבייה – שהותקנו מכוח הוראה

ספציפית בפקודת המסים (גביה) – באו לעולם על מנת להבטיח כי העירייה לא תידרש לשאת בכל עלויות הגביה. רוצה לומר, שהמחוקק, ומחוקק המשנה בעקבותיו, ראו לנכון ליצור הסדר מיוחד עבור רשויות מינהליות לעניין גביית "הוצאות גביה" מן החייבים, שהוא שונה מההסדר הכללי החל על פעילותה השוטפת של משטרת ישראל. הניסיון לגזור גזירה שווה בין פעילותה השוטפת של המשטרה לפעילותה השוטפת של העירייה, מתעלם מהבדל יסודי זה.

32. ניתן לסכם ולומר כי תקנות הגביה מתירות לרשות המינהלית לגבות מן החייב את "ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה", כאשר בגדרן של הוצאות אלה ניתן לכלול את שכרו של העובד ששולם לו בזיקה ישירה לביצוע הפעולה הכרוכה בהפעלת אמצעי האכיפה. מסקנה זו נלמדת מלשונן של התקנות ומהקשרן הכולל, מהרקע להתקנתן, מכוונתן של מתקין התקנות ומתכליתן של התקנות.

תעריף ממוצע

33. במישור המעשי, היועמ"ש הביע עמדתו כי במקרים שבהם יתעורר קושי להוכיח מהן ההוצאות המדויקות שננקטו בעניינו של חייב, יש מקום לשקול קביעת מחיר אחיד וממוצע של פעולת האכיפה. אף העירייה הצטרפה לעמדת היועמ"ש בנושא זה. אדגים טענה זו ברוח התחשיב שהוצג בוועדה: אם עובד שולח בממוצע 10 מכתבים בשעה, ושכרו השעתי הממוצע הוא 60 ₪, אזי ניתן לשייך לכל מכתב עלות שכר בסך 6 ₪, כאשר על עלות זו יש להוסיף את יתר ההוצאות הישירות, כגון עלות משלוח הדואר, ההדפסה, המחשוב וכו' (מובן כי סכומים אלו הובאו לשם הדוגמה בלבד, ואין באמור כדי לקבוע כל מסמרות לגבי שיעורם של הסכומים בפועל).

על פני הדברים, יש טעם רב בעמדת היועמ"ש, שכן העדר תעריף אחיד יכול לעורר קשיים ניכרים ולעודד התדיינויות והתפלפלויות בשאלה מהו המחיר המותר לגביה בגין כל פעולה ופעולה בכל עיר ועיר. כך, למשל, ייתכן כי שכרם של עובדי עירייה העוסקים במלאכת שליחת מכתבי הדרישה אינו זהה (למשל בשל פערי ותק), ובעוד שעובד א' משתכר 60 ₪ לשעה, עובד ב' משתכר 40 ₪ לשעה. לכן, יכול הטוען לטעון כי בגין מכתב שנשלח על ידי עובד ב' רשאית העירייה לגבות סכום נמוך יותר לעומת מכתב שנשלח על ידי עובד א'. דוגמה נוספת: עלות הוצאת מעוקלים והובלתם מביתו של חייב פלוני, עשויה להיות נמוכה מעלות ההובלה מביתו של חייב אלמוני, שכן הראשון התגורר בקומת קרקע, בעוד שהשני התגורר בקומה רביעית בלי מעלית. טענות

מסוג זה אין להן סוף, והן פותחות פתח נרחב להתדיינויות שהמחיר הכרוך בניהולן עשוי פעמים רבות לעלות על התועלת שתצמח מהן.

34. לדידי, קשה להלום כי בכל אלפי המקרים שבהם נשלח מכתב דרישה לחייב או נעשה שימוש באחד האמצעים המנויים בתקנות, תידרש העירייה לבצע תחשיב קונקרטי לגבי העלות בפועל של כל פעולה ופעולה ביחס לכל חוב וחוב. אף מסופקני אם לכך כיוון מחוקק המשנה, ולמקרא פרוטוקול הוועדה עשוי להתקבל הרושם כי מלכתחילה כוונתו היתה לקבוע תעריף אחיד עבור פעולות האכיפה השונות, הגם שמדובר בתעריפים מקסימליים (ואשוב ואפנה לדבריו של זאב פורת, סמנכ"ל בכיר ברשות המסים, מהם עולה כי הסכומים בתקנות נקבעו על בסיס תחשיב המשקף עלות ממוצעת; וכן לדבריו של חה"כ רותם, שהניח כי הסכום המרבי ייגבה בכל מקרה (פרוטוקול מיום 6.2.2011 בעמ' 18, 23)).

ודוק: קביעת תעריף ממוצע אינה פוטרת את הרשות מהפעלת שיקול דעת לגבי שיעורו של התעריף הממוצע. בהיבט זה, קביעת תעריף ממוצע לא עומדת בסתירה לפסק הדין בעניין אברהם, בו נקבע כי הרשות אינה רשאית לגבות באופן אוטומטי את הסכום המרבי הקבוע בתקנות (וראו דברי השופט מלצר שם בפס' 20, שהזכיר כי בדברי חקיקה אחרים, קביעת סכומים מרביים הובנה "כהצבה של רף עליון המחייב הפעלת שיקול דעת בקביעתו של הסכום הפרטני בנסיבותיו הקונקרטיות של המקרה, או במקרים מסוג מסוים" (ההדגשה הוספה – י"ע)). עם זאת, המסגרת הדיונית בה אנו מצויים בערעורים דנן אינה המגרש המתאים להידרש לשיעורו של הסכום הממוצע המותר בגבייה, ואיני רואה לקבוע מסמרות בסוגיה זו. בהקשר זה, טוב יעשה מחוקק המשנה אם יפעל לתיקון והבהרה של תקנות הגבייה, באופן שיפתור את הקשיים המתוארים לעיל.

סעד לטובת הציבור בתביעת השבה

35. סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה...". התוספת השניה מפרטת סוגי תביעות שלגביהן ניתן להגיש תביעה ייצוגית. הסוג הרלוונטי שמכוחו הוגשו שלוש התביעות בערעורים שלפנינו מעוגן בפרט 11:

(11) תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, וכן תביעה נגד רשות מקרקעי ישראל להשבת סכומים שגבתה שלא כדין אף אם אינם בגדר תשלום חובה; [...]

סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות קובע כדלקמן:

הוכחת הזכאות לסעד ותשלום פיצוי כספי
 20. (א) הכריע בית המשפט בתובענה הייצוגית, כולה או חלקה, לטובת הקבוצה שבשמה נוהלה התובענה הייצוגית, כולה או חלקה, רשאי הוא במסגרת החלטתו על מתן פיצוי כספי או סעד אחר לחברי הקבוצה להורות, בין השאר, הוראה כמפורט להלן, לפי הענין, ובלבד שלא יהיה בכך כדי להכביד במידה העולה על הנדרש על חברי הקבוצה או על בעלי הדין:
 (1) על תשלום פיצוי כספי או על מתן סעד אחר, בשיעור ובאופן שיקבע, לכל אחד מחברי הקבוצה שהוכחה זכאותו לפיצוי או לסעד כאמור;

[...]

(ג)(1) מצא בית המשפט כי פיצוי כספי לחברי הקבוצה, כולם או חלקם, אינו מעשי בנסיבות הענין, בין משום שלא ניתן לזהותם ולבצע את התשלום בעלות סבירה ובין מסיבה אחרת, רשאי הוא להורות על מתן כל סעד אחר לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, או לטובת הציבור, כפי שימצא לנכון בנסיבות הענין;
 [...]

אם כן, סעיף 20(ג)(1) מסמיך את בית המשפט לפסוק, במקרים המתאימים, סעד לטובת הציבור. אלא שלטענת העירייה, סמכות זו מוגבלת למקרים שבהם בית המשפט פסק סעד של פיצוי כספי (כלשונו של סעיף 20(ג)(1) רישא). לכן, בהינתן שהתביעות הייצוגיות במקרה דנן אינן תביעות לפיצוי כספי אלא תביעות השבה מכוח פרט 11 לתוספת, בית המשפט כלל לא היה מוסמך לפסוק סעד לטובת הציבור.

36. אין לחדד כי מבחינה לשונית צרה, טענת העירייה אינה לחלוטין נטולת אחיזה. אכן, "פיצוי" ו"השבה" אינם מושגים זהים: "לא הרי פיצוי (בחוזים או בנזיקין) כהרי השבה: 'בכך נבדלת תרופת ההשבה מתרופת הפיצוי. הראשונה באה למנוע התעשרות שלא כדין, והיא מופעלת במקום שתחושת המצפון והיושר (*ex aequo et bono*) מחייבת השבה [...], ואילו האחרונה באה לפצות על נזק'..." (דברי השופט (כתוארו אז) ברק בד"נ 20/82 אדרס חמרי בנין בע"מ נ' הרלו אנד גונוס ג.מ.ב.ה., פ"ד מב(1) 221, 267 (1988) (ההפניה הושמטה – י"ע); ; להבחנה בין פיצוי להשבה בדיני החוזים ראו גם אורי ידין "חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970" פירוש לחוקי החוזים 88-87 (ג' טדסקי עורך, מהדורה שניה, תשל"ח)). הבחנה זו לא פסחה על דיני תובענות

ייצוגיות, ואפנה לדברי המשנה לנשיאה רובינשטיין בע"מ 2978/13 מי הגליל – תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ נ' יונס, פס' כ"ט (23.7.2015), מהם עולה כי פרט 11 לתוספת מתייחס לתביעות השבה, ואין הוא כולל תביעות לפיצויים. דומה כי על כך אין חולק, ואף היועמ"ש הסכים כי בגדרו של פרט 11 לא ניתן להגיש תביעה לפיצויים אלא תביעת השבה בלבד.

37. עם זאת, אין לקבל את הטענה כי בכך ביקש המחוקק לשלול מבית המשפט את הסמכות לפסוק סעד לטובת הציבור מקום בו מדובר בתביעת השבה נגד רשות. טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם הגיונו ותכליתו של חוק תובענות ייצוגיות, ואף לא עם ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף. אפרט בקצרה.

כאשר מתחקים אחר מקורו של סעיף 20(ג)(1) לחוק, מגלים כי סעיף קטן זה "יובא" אל חוק תובענות ייצוגיות ככתבו וכלשונו מהוראה זהה שנקבעה במספר חוקים, שנים לפני חקיקתו של חוק תובענות ייצוגיות (סעיף 16ט לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן: חוק הבנקאות); סעיף 46ט לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 ('חוק ההגבלים העסקיים' בכינויו דאז, להלן: חוק התחרות הכלכלית); וסעיף 62ט לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ('חוק הפיקוח על עסקי ביטוח' בכינויו דאז)). שלושה סעיפים אלו נחקקו בשנת 1996, והם בוטלו בשנת 2006 עם כניסתו של חוק תובענות ייצוגיות לתוקף (ראו תזכיר חוק תובענות ייצוגיות בעמ' 38; כן ראו בדברי ההסבר להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005, ה"ח 93, עמ' 232 (להלן: דברי ההסבר); רע"א 4958/15 שירותי בריאות כללית נ' אהרון, פס' 44 (23.10.2017)).

הנה כי כן, ההוראה המעוגנת בסעיף 20(ג)(1) לחוק תובענות ייצוגיות לא נולדה יש מאין בעת חקיקת חוק תובענות ייצוגיות, אלא נשאבה אליו, ככתבה וכלשונה, משלושת החוקים דלעיל. לעניין זה, אפנה לסעיף 15 לחוק הבנקאות שכותרתו "פיצויים", הקובע כי "דין נזק שנגרם לאדם על ידי עבירה על הוראות חוק זה, או על כל תקנה שניתנה לפיו, כדין נזק שמותר לתבוע עליו פיצויים על פי פקודת הנזיקין [נוסח חדש]..."; וכן לסעיף 50(א) לחוק התחרות הכלכלית, הקובע כי "דין מעשה ומחדל בניגוד להוראות חוק זה, כדין עוולה לפי פקודת הנזיקין...". על רקע דברי חקיקה אלו, מובן אפוא מדוע מלכתחילה הסתפקה ההוראה בלשון "פיצוי", וברי כי אימוצו של הסעיף אל תוך חוק תובענות ייצוגיות לא נועד לשלול את תחולתו לגבי תביעות השבה. באספקלריה זו, אף אין להתפלא כי בדברי ההסבר אין כל התייחסות שבכוחה ללמד, ולו ברמז, על רצונו של המחוקק להבחין בין תביעה לפיצוי לתביעת השבה בהקשר זה. הדעת

נותנת כי אילו היה המחוקק מבקש לערוך הבחנה כאמור ולשלול את הסמכות להעניק סעד לטובת הציבור במקרים של תביעת השבה, היה הדבר מוצא את ביטוי בדברי ההסבר.

38. ההבחנה שביקשה העירייה לקרוא לתוך סעיף 20(ג)(1) אף אינה מתיישבת עם הגיונו של הסעיף ותכליתו. חוק תובענות ייצוגיות פותח עם פירוט של המטרות שנועד החוק להגשים, ובהן "אכיפת הדין והרתעה מפני הפרתו" (סעיף 1(2)). בעניין זה, התקשיתי לקבל את טענת העירייה כי עקרון ההרתעה לא ייפגע כתוצאה מאי-החלת סעיף 20(ג)(1) במקרים של תביעת השבה נגד רשות. לדידי, קשה להלום כי במצבים שבהם עירייה גבתה סכומים שלא כדין, אך הסכומים לא הושבו במלואם לחברי הקבוצה בשל קשיים מעשיים לעשות כן, היתרה תישאר בקופת העירייה. תוצאה שכזו תפגע בתמריץ של העירייה לפעול להשבת כל הסכומים, והיא עשויה להמריץ אותה להקשות על חברי הקבוצה ולקבוע מנגנון השבה מסורבל שבעטיו יפחת מספר הפונים (אביאל פלינט וחגי ויניצקי תובענות ייצוגיות 647 (2017) (להלן: פלינט וויניצקי)). בעקיפין, הדבר אף עלול לעודד מלכתחילה גביית סכומים מעבר למותר, שמא בסוף הדרך חלקם יוותרו בקופת הרשות. העובדה שהעירייה היא רשות ציבורית שכל פועלה נועד לשרת את טובת הציבור, אין בה כשלעצמה כדי לאיין חששות אלה, ואין בה כדי להצדיק את הותרת יתרת הכספים בקופתה כל אימת שלא עלה בידיה לבצע השבה מלאה (עוד על הרציונאל שבבסיס סעיף 20(ג) לחוק ראו דברי השופטת (כתוארה אז) חיות בע"א 10085/08 תנובה - מרכז שיתופי נ' עזבון המנוח תופיק ראבי ז"ל, פס' 50 (4.12.2011)).

39. על רקע כל האמור, אין להתפלא כי גם הפסיקה יצאה מנקודת הנחה כי סעיף 20(ג)(1) לחוק חל על תביעות השבה נגד רשות. כך, למשל, בפסק הדין בבר"ם 9100/15 עיריית פתח תקווה נ' מרדכי (28.6.2018), שנסב גם הוא על תביעה ייצוגית שהוגשה לפי פרט 11 לתוספת (השבת תשלומי ארנונה), העירה הנשיאה חיות, כדבר המובן מאליו, כי הכלים שמעמיד סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות עומדים לרשות בית המשפט לצורך התגברות על קשיים שעשויים לנבוע בשל קיומה של שונות בין חברי הקבוצה (שם, פס' 20). פשט הדברים, שבגדרם של כלים אלו נכלל גם הכלי של סעד לטובת הציבור המעוגן בסעיף 20(ג)(1) (ראו גם פסק הדין בע"א 6887/03 רזניק נ' ניר שיתופי אגודה ארצית שיתופית להתיישבות (20.7.2010) שאליו הפנתה הנשיאה חיות בדבריה, בו צוינו במפורש סעיפים 20(א)-(ג) לחוק). גם בתי המשפט לעניינים מינהליים עושים שימוש בסעיף 20(ג) ופוסקים סעד לטובת הציבור בתביעות מסוג זה (ראו, בין היתר, פסק דינה של כב' השופטת מ' נד"ב בת"צ (מר') 2098-05-13 ברגמן נ' משרד המשפטים - מדינת ישראל (1.10.2017); פסק דינה של כב' השופטת ר' רונן בת"צ (ת"א) 13546-12-12

יעקובוביץ נ' עיריית תל אביב יפו (3.6.2014) והחלטת האישור מיום 12.11.2013 בה נקבע כי התביעה נכנסת בגדרו של פרט 11 לתוספת). בנוסף, גם בספרות ניתן למצוא התייחסות לסעד של "פיצוי כספי" ככולל גם סעד של השבה (ראו אלעד אופיר תובענות ייצוגיות בישראל 293-295 (2017), המסווג את סעד ההשבה בחוק תובענות ייצוגיות כסעד של "פיצוי כספי ישיר").

40. לסיכום נקודה זו, סמכותו של בית המשפט לפסוק סעד לטובת הציבור מכוח סעיף 20(ג)(1) לחוק, לא נשללת מקום בו מדובר בתביעת השבה נגד רשות המוגשת לפי פרט 11 לתוספת. מסקנה זו נלמדת מהרקע לחקיקתו של הסעיף, מהגיונו ומתכליתו, ולא בכדי נתפש הדבר בפסיקה כדבר המובן מאליו. בד בבד, חשוב להזכיר כי הסמכות לפסוק סעד לטובת הציבור אינה מוחלטת. מדובר בסמכות שבשיקול דעת, שהפעלתה מותנית בכך שמתן פיצוי לחברי הקבוצה "אינו מעשי בנסיבות העניין", כלשון סעיף 20(ג)(1) לחוק.

41. משעה שנדרשנו לסעיף 20(ג)(1), נציין כי לאחר שניתן פסק דינו של בית משפט קמא, תוקן חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 10) ונוסף לו סעיף 20(ג)(2). סעיף זה קובע כי אם הורה בית המשפט על מתן סעד כספי לטובת הציבור, עליו להורות על העברת הכספים המיועדים לכך לקרן ייעודית שהוקמה לפי סעיף 27א לחוק (ראו בנושא זה גם אצל פלינט וויניצקי, עמ' 665-666). לנוכח מסקנתנו כי יש להשיב את הדיון לבית משפט קמא לצורך השלמת הבירור העובדתי בשלוש התובענות הייצוגיות שלפנינו, הרי שמוקדם לומר אם שלוש התביעות הייצוגיות אמנם תתקבלנה. עם זאת, ככל שהן תתקבלנה, וככל שבית המשפט ימצא – לאחר שמיעת טענות הצדדים – כי יש מקום לפסוק סעד לטובת הציבור, הרי שהדרך לעשות כן היא באמצעות העברת הכספים לקרן הייעודית, תוך ייעוד הכספים לתחום הקרוב לנושאי התובענות הייצוגיות, ככל שהדבר אפשרי.

הערות נוספות

42. תקופת ההשבה – סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי בית המשפט "לא יחייב את הרשות בהשבה לגבי תקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לאישור". הבקשה לאישור תביעת הארנונה (ת"צ 10343-03-13) הוגשה ביום 6.3.2013, ולכאורה היה מקום להורות על השבה מיום 6.3.2011. אלא שבמועד זה תקנות הגבייה טרם הותקנו, והן נכנסו לתוקפן רק ביום 11.5.2011.

בית משפט קמא היה ער להוראת סעיף 21 לחוק, כמו גם לעובדה שהתקנות נכנסו לתוקפן ביום 11.5.2011. אלא שבהמשך פסק הדין, בשעה שחישב את סכום ההשבה בתביעת הארנונה (פס' 21 לפסק דינו), בית המשפט התייחס לתקופת השבה המסתיימת בסוף חודש ינואר 2014. דומה כי בכך החליף בית משפט קמא בין מועד הגשת הבקשה לאישור (6.3.2013) לבין מועד החלטת האישור (29.1.2014). השאלה אם עד ליום הגשת הבקשה לאישור או עד ליום האישור, תלויה ועומדת כיום בבית משפט זה בדנ"מ 8626/17 עופר מנירב רו"ח נ' מדינת ישראל- רשות המיסים. לפיכך, ככל שבית המשפט לעניינים מינהליים ימצא כי אכן התבצעה גבייה שלא כדין בתביעת הארנונה, עליו למנות את תקופת ההשבה בהתאם למה שייקבע בדנ"מ הנ"ל.

43. למקרא פסק הדין של בית משפט קמא עולה כי בעוד שבית המשפט פירט את סכום ההשבה לגבי תביעת הארנונה (כ-4.3 מיליון ₪), הוא לא עשה כן לגבי תביעת המים ותביעת החניה. יש אפוא טעם בטענה שהועלתה כי הסעד הסופי בפסק הדין אינו ברור די צרכו. בהינתן שאנו מורים על החזרת הדיון לבית משפט קמא, מובהר בזאת כי אם בתום הבירור העובדתי, בית המשפט ימצא כי ישנם סכומים שנגבו שלא כדין באיזו מבין שלוש התביעות הייצוגיות, טוב יעשה אם יפרטם במדויק בפסק הדין. זאת, על מנת להבטיח כי הסעד האופרטיבי יהיה ברור לכל הצדדים וכדי לייתר מחלוקות עתידיות.

44. לבסוף, בכל הנוגע לשיעורי הגמול ושכר הטרחה שנפסקו – הואיל והגענו למסקנה כי פסק הדין קמא דינו להתבטל, כמפורט להלן, ממילא מבוטלות הקביעות גם בנושא זה, מבלי שיהיה צורך להדרש לגופן. חזקה על בית המשפט לעניינים מינהליים כי סכומי הגמול ושכר הטרחה הסופיים יופחתו ויותאמו לסכום שייפסק בסופו של דבר בתובענות הייצוגיות, ככל שאיזו מהן תתקבלנה בסופו של יום.

יוצר, עם זאת, כי יש מידה לא מבוטלת של טעם בעמדת היועמ"ש כי ראוי לקבוע סכומים אלו כאחוז מסכום ההשבה שיושב בפועל, אם לחברי הקבוצה ואם לקרן הייעודית. זאת, על מנת להבטיח כי התמריץ של בא כוח המייצג לפקח על מימוש פסק הדין, יישמר ולא ייחלש חלילה (וראו סעיף 23(ד) לחוק, המקנה לבית המשפט סמכות "לקבוע כי תשלום שכר הטרחה לבא כוח המייצג יהיה מותנה, כולו או חלקו, במימוש פסק הדין ובהשלמת ביצועו").

45. באשר לערעורו של ליבוביץ', לא מצאתי ממש בטענותיו, בכללן טענות לגבי הרכיבים שהוכרו על ידי בית משפט קמא כהוצאות ישירות המותרות בגבייה; לגבי מנגנון ההשבה שנקבע – בהינתן דבריו של בית המשפט בדבר קיומו של קושי לאתר את

חברי הקבוצה; ולגבי שיעורי הגמול ושכר הטרחה ותיקון טעות הסופר על ידי בית משפט קמא.

סיכום סוף דבר

46. נסכם את עיקרי הדברים:

(-) תקנות הגביה מתירות לרשות לגבות מן החייב את "ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה", ובגדרן של הוצאות אלה ניתן לכלול את שכרו של העובד ששולם לו בזיקה ישירה לביצוע הפעולה הכרוכה בהפעלת אמצעי הגבייה. מסקנה זו נלמדת מלשונן של התקנות, מהרקע להתקנתן, מכוונתן של מתקין התקנות ומתכליתן של התקנות.

(-) כאשר יש קושי לקבוע באופן קונקרטי את שיעור ההוצאות הישירות, אין מניעה לקבוע עלות ממוצעת. בהקשר זה טוב יעשה מחוקק המשנה אם יפעל לתיקון התקנות והבהרתן בנושא זה.

(-) סמכותו של בית המשפט לפסוק סעד לטובת הציבור לפי סעיף 20(ג)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, שרירה וקיימת גם כאשר מדובר בתביעת השבה לפי פרט 11 לתוספת השניה.

47. אשר על כן, אנו מבטלים את פסק דינו של בית משפט קמא ומורים על השבת הדיון בשלוש התובענות הייצוגיות לבית המשפט לעניינים מינהליים. על בית המשפט להשלים את הבירור העובדתי, לקבוע את עלות שכר העובדים המותרת בגבייה, לבחון אם אמנם בוצעה גבייה שלא כדין על ידי העירייה ומי אביבים, ואם כן – באיזה שיעור.

הערה בשולי הדברים: מטבע הדברים, לכשינתן פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים, הרי שבעקבות הוספת רכיב עלות שכר העובדים לתחשיב ההוצאות המותרות בגבייה – סכומי ההשבה צפויים לקטון באופן משמעותי, שמא עד כדי ביטולם (ואיננו מביעים כמובן כל עמדה לגבי הסכומים גופם). באספקלריה זו, ראוי להזכיר כי טרם ננעלו שערי פשרה, ודומה כי טוב יעשו הצדדים אם יידברו ביניהם וישכילו להגיע לפתרון מוסכם, שיחסוך השקעת משאבי זמן ודמים הכרוכים בהמשך ההתדיינות בבית המשפט לעניינים מינהליים, ושמא גם בסיבוב נוסף בבית המשפט העליון. חלפו כשבע שנים מאז הוגשו שלוש התביעות שלפנינו. בשלה העת להביא את ההליכים לכדי סיום.

48. סוף דבר: ערעורה של מי אביבים (ע"מ 2748/15) וערעורה של העירייה (ע"מ 2927/15) מתקבלים באופן חלקי, במובן זה שפסק הדין קמא מבוטל והדיון חוזר לבית המשפט לעניינים מינהליים לצורך השלמת הבירור העובדתי ומתן פסק דין בהתאם, כמפורט לעיל.

ערעורו של ליבוביץ (ע"מ 3191/15) – נדחה.

ליבוביץ ישא בשכר טרחת עורכי דינן של מי אביבים והעירייה בסך כולל של 40,000 ₪ (20,000 ₪ כל אחת).

ש ו פ ט

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים לחוות דעתו המקיפה של חברי, השופט י' עמית.

לשון הוראות תקנות המסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות), התשע"א-2011, ההיסטוריה החקיקתית ותכלית החקיקה מוליכות למסקנה שלפיה ניתן לכלול את שכרו של העובד, ששולם בזיקה ישירה להפעלת אמצעי האכיפה, בגדר ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה.

מצטרף אני גם להכרעותיו הנוספות של חברי.

הפועל היוצא בנסיבות המקרה הוא ביטול פסק הדין קמא שקיבל את התובענה על יסוד טיעון פרשני אותו דחינו, והחזרת הדיון לבית המשפט לעניינים מינהליים להשלמת הבירור העובדתי הנדרש, כנגזר מהכרעתנו בערעורים שלפנינו.

ש ו פ ט

השופט ג' קרא:

אני מסכים לחוות דעתו של חברי השופט י' עמית, והערתו של חברי השופט ע' פוגלמן.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, א' באלול התשע"ט (1.9.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט