



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 8814/17

לפני : כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת י' וילנר

המערערים : 1. יגאל דן
2. ארנון יערי

נ ג ד

המשיבה : עיריית תל אביב - יפו

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 1.10.2017
בת"צ 50235-02-14, שניתן על ידי כב' השופטת מ' אגמון-
גון

תאריך הישיבה : י"ג באדר א' התשע"ט (18.2.2019)

בשם המערערים : עו"ד אמג'ד אבו פול ; עו"ד דוד קירשנבוים

בשם המשיבה : עו"ד גיא מונני ; עו"ד גלית פלס-גרטל

פסק-דין

השופטת י' וילנר:

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופטת מ' אגמון-גון) בת"צ 50235-02-14 שניתן ביום 1.10.2017, בגדרו נדחתה בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד עיריית תל אביב-יפו, היא המשיבה (להלן בהתאמה: הבקשה לאישור ו-העירייה). בבקשה לאישור נטען כי העירייה גובה ארנונה באופן בלתי חוקי ממחזיקי נכסים המצויים בתחומה, אשר משלמים את תשלומי הארנונה באמצעות הוראת קבע.

רקע

2. המערערים מחזיקים בנכסים המצויים בתחום שיפוטה של העירייה ומשלמים את תשלומי הארנונה השוטפים באמצעות הוראות קבע. טענתם העיקרית של המערערים, כפי שתפורט בהרחבה להלן, היא כי בין השנים 2007-2014 העירייה אישרה במסגרת

צווי ארנונה מתן הנחה בשיעור של 2% למחזיקי נכסים אשר ישלמו את הארנונה באמצעות הוראת קבע, ואולם בפועל לא העניקה כל הנחה כזו.

3. ביום 17.9.2014 הגישו המערערים לבית המשפט המחוזי תובענה ייצוגית-מינהלית מתוקנת נגד העירייה ובקשה מתוקנת לאישורה (להלן: התובענה; התובענה והבקשה המקוריות הוגשו ביום 25.2.2014), מכוח פרט 11 לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

במסגרת התובענה נטען, כי בהתאם להוראות צווי הארנונה של העירייה ועל מנת לעודד את תושבי תל אביב-יפו לשלם את תשלומי הארנונה באמצעות הוראות קבע, פרסמה העירייה בחשבונות הארנונה אשר נשלחו אל תושבי העיר הודעה לפיה: "אפשר להצטרף להסדר תשלומים בהוראת קבע: לשלם בלי טרחה ואיחורים – לחסוך זמן וכסף". כן נטען, כי לחשבונות הארנונה צורפו טפסים סטנדרטיים של הוראות קבע באמצעותם ניתן לשלם את הארנונה. המערערים הוסיפו כי בפועל, ולמרות האמור בצווי הארנונה ובפרסומים האמורים, העירייה לא מעניקה כל הנחה למחזיקי נכסים בתחומה, המשלמים את הארנונה באמצעות הוראות קבע. בכך, לטענת המערערים, העירייה הטעתה את הנישומים וחטאה כלפיהם באי-גילוי עובדות מהותיות ובגביית מיסי ארנונה שלא כדין.

4. המערערים ביקשו להגדיר את חברי הקבוצה המיוצגת ככוללת את "כל מחזיקי הנכסים המצויים בתחום העירייה אשר שילמו את תשלומי הארנונה באמצעות 'הוראת קבע' ב-24 החודשים שקדמו לחודש פברואר 2014". הסעדים להם עתרו המערערים הם השבת סכומי הארנונה אשר נגבו מחברי הקבוצה שלא כדין ב-24 החודשים שקדמו להגשת הבקשה לאישור, וכן תשלום פיצוי בגין נזק לא ממוני. המבקשים עתרו גם למתן צו עשה המורה לעירייה לקיים את הוראות הדין.

5. בתגובתה לבקשת האישור, טענה העירייה כי המערערים עתרו למספר סעדים אשר אינם יכולים להינתן במסגרת תובענה ייצוגית נגד רשות, ומשכך יש לדחות את הבקשה לקבלת סעדים אלה על הסף.

העירייה הוסיפה וטענה כי יש לדחות את הבקשה לאישור אף לגופה, שכן הוראות הקבע שבאמצעותן משלמים נישומים את תשלומי הארנונה לעירייה אינן תואמות את ההגדרה של "הוראת קבע" בתקנות שמכוחן נקבעה ההנחה. משכך, לטענת

העירייה, היא פעלה בהתאם לדין כאשר לא העניקה את ההנחה בארנונה למשלמים באמצעות הוראת קבע.

המסגרת הנורמטיבית

6. כפי שיפורט להלן, השאלה המרכזית העומדת להכרעה בענייננו היא שאלת פרשנותן של התקנות שמכוחן ניתנת ההנחה בארנונה למשלמים באמצעות הוראת קבע. משכך, ולשם הנוחות, אפתח תחילה בסקירת המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו.

7. החוק המסדיר את אופן קביעת ההנחות בארנונה הוא סעיף 12 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים), הקובע בסעיף קטן (ב) כי:

"שר הפנים יקבע בתקנות תנאים וכללים למתן הנחות אחרות בתשלומי הארנונה הכללית, ואת שיעורי ההנחה המרביים; וכן רשאי הוא לקבוע את שיעורי ההנחה המזעריים".

בהתאם לכך, התקין שר הפנים את תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן: תקנות ההנחות), בהן הוסדרו היבטים שונים בעניין מתן הנחות בארנונה. תקנה 3 לתקנות ההנחות, העוסקת בתשלום באמצעות "הוראת קבע", היא התקנה הרלוונטית לענייננו, קובעת כלהלן:

"(3) תשלום בהוראת קבע

המועצה רשאית לקבוע הנחה עד 2 אחוזים מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת כספים על מחזיק שנתן הוראת קבע לתשלום הארנונה הכללית שהוטלה עליו כאמור, בדרך שקבעה הרשות המקומית".

המונח "הוראת קבע" מוגדר בתקנה 1 לתקנות ההנחות כך:

"הוראת קבע" - הוראה בלתי חוזרת לבנק שנתן מי שהוטלה עליו ארנונה כללית, לניכוי מחשבונו בבנק, בתשלומים חודשיים או דו חודשיים, באותה שנה, לזכות הרשות המקומית".

8. אדגיש כי הגדרה זו, לפיה "הוראת קבע" היא הוראה בלתי חוזרת לבנק, הותקנה בשנת 1993 ולא חל בה כל שינוי עד היום. ואולם, יצוין כבר עתה, כי בשנת 1997 פורסמו הוראות הרגולטור – הוא המפקח על הבנקים – העוסקות ב"חובים על פי הרשאה" ולפיהן כלל לא קיימת אפשרות לתת "הוראת קבע בלתי חוזרת" לבנק, וכל הוראת קבע בנקאית ניתנת לביטול על-ידי הלקוח באמצעות הודעה בכתב לבנק. כך נקבע בסעיף 8(א) להוראות ניהול בנקאי תקין 439 "חובים על פי הרשאה" (31.3.1997), על-פיו "המשלם יהיה רשאי לבטל את הרשאתו בכל עת" (להלן: הוראות הרגולטור או הוראות המפקח על הבנקים).

כמו כן, כיום ניתן להפנות "הוראת קבע" גם לחברות האשראי ולא רק לבנקים, דבר אשר, כעולה מפסק דינו של בית המשפט המחוזי, לא היה אפשרי במועד בו הותקנו תקנות ההנחות. יתר על כן, הוראה מקבילה בדבר האפשרות לבטל הוראת קבע לחברת אשראי שניתנה במסגרת "חוב בעסקה" עוגנה בחקיקה ראשית בסעיף 10ב לחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986 (אשר תוקן ב-2008) הקובע כלהלן:

"הורה לקוח למנפיק להפסיק חיוב בעסקה, שהספק דיווח למנפיק לגביה, בעת עשייתה, כי התשלום בעבורה נגבה באמצעות הרשאה לחיוב חשבון בכרטיס חיוב, יפסיק המנפיק לחייב את הלקוח".

בדברי ההסבר לתיקון הסעיף צוין כי:

"מוצע לקבוע במפורש שהמנפיק יפסיק לחייב את הלקוח בשל עסקה מתמשכת, אם קיבל הודעה מאת הלקוח על ביטול העסקה או על אי חידושה, וזאת בלא קשר לשאלה האם המנפיק קיבל הודעה על כך מהספק. זאת בדומה לדין החל על הרשאות לחיוב חשבון בנק, לפי הוראות ניהול בנקאי תקין (סעיף 8 להוראה מספר 439, שעניינה חובים על פי הרשאה)" (הצעת חוק כרטיסי חיוב (תיקון מס' 4), התשס"ז-2007, ה"ח 249) (ההדגשה אינה במקור, י.ו.).

9. ובחזרה לתקנה 3 לתקנות ההנחות: כפי שעולה מלשון התקנה, מועצת הרשות המקומית אינה מחויבת לאשר את מתן ההנחה למשלמים את תשלום הארנונה באמצעות הוראת קבע, אלא היא רשאית לעשות כן. ואכן, בענייננו מועצת העירייה אישרה בצווי הארנונה לשנים 2007-2014 את ההנחה האמורה. כך עולה מסעיף 1.5.1 לצווי הארנונה הרלוונטיים:

"מחליטים לאשר את ההנחות בשיעורים המירביים
הקבועים כיום בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה
מארנונה) 1993, למעט תקנה 14. בתקנה 13 תחול רק
פיסקה א'(1)".

מכאן, כי מועצת העירייה החליטה לאשר, בין יתר ההנחות, גם את מתן ההנחה
למשלמים את תשלום הארנונה באמצעות הוראת קבע, בהתאם לתקנה 3 לתקנות ההנחות.

תמצית טענות הצדדים

10. המחלוקת העיקרית שבין הצדדים עוסקת בפרשנות הראויה של תקנה 3 לתקנות
ההנחות.

לטענת העירייה, היא פעלה כדין כשנמנעה ממתן הנחה למשלמים את תשלום
הארנונה באמצעות הוראת קבע, וזאת בהסתמך על פרשנות מילולית של תקנה 3 לתקנות
ההנחות. בתוך כך, נטען כי הוראת תקנה 3, בצירוף הגדרת "הוראת קבע" בתקנה 1
לתקנות ההנחות, מורות על מתן הנחה רק כאשר הוראת הקבע מקיימת שלושה תנאים
מצטברים: (1) היא בלתי חוזרת; (2) היא מופנית לבנק (ולא לחברת אשראי); (3) היא
מתייחסת לתשלומים של השנה השוטפת בלבד (ולא מעבר לכך). לטענת העירייה,
הוראות הקבע באמצעותן משלמים נישומים את תשלומי הארנונה, אינן מקיימות את
שלושת התנאים האמורים, ומשכך הן אינן מזכות בהנחה הקבועה בתקנה 3 לתקנות
ההנחות.

מנגד, טוענים המערערים כי בפועל כלל לא קיימת אפשרות לתשלום באמצעות
"הוראה בלתי חוזרת" כהגדרת המונח "הוראת קבע" בתקנה 1 לתקנות ההנחות, ומשכך
המשמעות של קבלת פרשנותה של העירייה היא שההנחה למשלמים באמצעות הוראת
קבע לא תינתן לאף נישום, ותקנה 3 תהפוך ל"אות מתה". לטענת המערערים, פרשנות
שכזו אינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק, נוגדת הסדרים חקיקתיים אחרים, ואף
סותרת את הפרשנות שניתנה לתקנות ההנחות על-ידי העירייה עצמה, כמו גם על-ידי
רשויות מקומיות נוספות. המערערים סבורים כי יש לפרש את תקנה 3 באופן המאפשר
לרשות מקומית להעניק הנחה גם לאלה המשלמים ארנונה באמצעות הוראות קבע
הניתנות לביטול, בין אם אלה מופנות לבנקים ובין אם לתאגידי עזר בנקאים (חברות
אשראי); וכן בין אם הן מוגבלות למשך השנה השוטפת בלבד ובין אם לאו.

11. בפסק דינו דחה בית המשפט המחוזי את הבקשה לאישור. בית המשפט המחוזי ציין כי הגשת תובענה ייצוגית נגד רשות תתאפשר רק לצורך "השבת סכומים ש[הרשות] גבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר..." (פרט 11 לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות; ההדגשה אינה במקור, י.ו.). בית המשפט המחוזי בחן את האפשרויות שהציעו הצדדים לפרשנות תקנות ההנחות, ובסופו של דבר קבע כי "לאור אי הבהירות שבתקנות ... שתי הפרשנויות סבירות באותה מידה". משכך, דחה בית המשפט המחוזי את הטענה כי העירייה פעלה שלא כדין בכך שלא העניקה הנחה למשלמים באמצעות הוראות קבע, וקבע כי במקרה זה לא קיימת אפשרות סבירה להכרעה בשאלות המשותפות לטובת חברי הקבוצה. לנוכח התוצאה האמורה, בית המשפט הוסיף וקבע כי אין מקום לדון ביתר התנאים לאישור תובענה ייצוגית הקבועים בסעיף 8(א) לחוק תובענות ייצוגיות, והורה על דחיית הבקשה לאישור.

על פסק דין זה נסב הערעור דנן, במסגרתו שבים הצדדים על עיקר טענותיהם בפני בית המשפט המחוזי, ואלו תפורטנה בהמשך, לפי העניין.

דיון והכרעה

12. כפי שיובהר בהרחבה להלן, אני סבורה כי יישום כללי הפרשנות בענייננו מוליד למסקנה כי הפרשנות הנכונה לתקנה 3 לתקנות ההנחות היא זו המזכה בהנחה בארנונה גם תשלום באמצעות הוראת קבע הניתנת לביטול, המופנית לבנק, ואשר ניתנת לפחות לתקופת הגבייה השנתית.

תחולת הגדרות שבחיקוק – סעיף 2 לחוק הפרשנות

13. כאמור, תקנה 3 לתקנות ההנחות קובעת כי מועצה של רשות מקומית רשאית לקבוע הנחה של עד שני אחוזים מסכום הארנונה הכללית אשר הוטלה באותה שנת כספים על נישום שנתן הוראת קבע לתשלומה. המונח הוראת קבע הוגדר בתקנה 1 לתקנות ההנחות כ"הוראה בלתי חוזרת לבנק". ואולם, הגדרה זו עומדת בסתירה ברורה להוראות הרגולטור בעניין תוקף הוראת הקבע – השוללות כאמור את האפשרות לתשלום באמצעות הוראת קבע בלתי חוזרת. מכאן, שתקנה 3 בתקנות ההנחות מרוקנת למעשה מכל תוכן. במצב דברים זה, נדמה כי ראוי להחיל על ענייננו את הוראת הרגולטור למונח

הוראת קבע ולהעדיפה על פני הגדרת מונח זה בתקנות ההנחות, וזאת מכוח הוראת סעיף 2 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, ואבהיר:

14. סעיף 2 לחוק הפרשנות קובע כלהלן:

2. "תחולת הגדרות שבחיקוק

מונח שהוגדר בחיקוק - משמעו כהגדרתו, והגדרה זו תחול גם על תקנות שהותקנו לפי אותו חיקוק, וכל צורה דקדוקית הנגזרת מהמונח תתפרש לפי אותה משמעות, הכל אם אין הוראה אחרת לענין הנדון ואם אין בענין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה" (ההדגשה אינה במקור, י.ו.).

סעיף זה מבטא עיקרון פרשנות רחב, לפיו הוראות חוק ספציפי תגברנה בדרך כלל על הוראות חוק כללי, אלא אם יש בהגדרה המיוחדת, על-פי הקשרה, דבר שאינו מתיישב עמה. בעניין סועאד נקבע בהקשר זה כי:

"כדי לפרוץ את ההגדרה המיוחדת ולהחיל עליה משמעות לשונית רחבה יותר הלקוחה מחוק פרשנות כללי, צריכה להתקיים עילה מיוחדת המצדיקה זאת. לצורך כך נדרש כי המשמעות המיוחדת בהגדרת החוק לא תתיישב עם תכליתו ועם הקשר הדברים המתבקש לצורך החלתו" (ראו: רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, משגב נ' סועאד, פ"ד נט(3) 652, 664 (2004) וההפניות שם).

והדברים האמורים יפים לענייננו. הוראת הרגולטור שנקבעה בסעיף 8 להוראות המפקח על הבנקים, ובדומה לכך, ההוראה בסעיף 10ב לחוק כרטיסי חיוב, הן בגדר "הוראה אחרת" לעניין דנן (הוראת קבע), או לכל הפחות "דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה" (שבתקנה 1 לתקנות ההנחות) בהקשר הנדון. על כן, בהתאם לסעיף 2 לחוק הפרשנות, במצב דברים בו יש התנגשות כאמור, יש להעדיף את ההוראה המאפשרת את תחולתה של תקנה 3 לתקנות ההנחות. אחרת, נמצאנו כי יישומה הדווקני של הגדרת המונח "הוראת קבע" בתקנות ההנחות – במנותק מן ההקשר ומהוראות הרגולטור – יוביל לתוצאה בלתי סבירה באופן שתקנה 3 תיוותר כ"אות מתה", ואף יחטא לכוונת מחוקק המשנה ולתכלית תקנה 3, כפי שיובהר בהרחבה להלן.

לפיכך, ועל אף שלגישתי המקרים בהם ראוי לפנות לסיפא של סעיף 2 לחוק הפרשנות הם נדירים ומעטים, נדמה כי קיימת במקרה זה עילה המצדיקה "לפרוץ" את ההגדרה המיוחדת של "הוראת קבע" בתקנות ההנחות, להחיל עליה משמעות רחבה יותר, ולקבוע כי הגדרה זו תיסוג במקרה דנן מפני הוראות המפקח על הבנקים (ראו והשוו: ע"פ 323/84 שריקי נ' מדינת ישראל, פ"ד לט(3) 505, 516-517 (1985); ע"פ 1160/99 הכהן נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 205 (2000)). הנה כי כן, יישום סעיף 2 לחוק הפרשנות על ענייננו מוביל לקבלת עמדת המערערים, לפיה אף תשלום בהוראת קבע הניתנת לביטול – מזכה בהנחה.

כללי הפרשנות ויישומם

15. לתוצאה זוהי ניתן אף להגיע אם נצמד במתווה המקובל של כללי הפרשנות, מבלי להידרש לכלל הקבוע בסעיף 2 לחוק הפרשנות (השוו: דנ"א 690/94 בנק הפועלים בע"מ נ' כהן, פ"ד מט(3) 245, 251 (1995)). בפסקאות הבאות אבחן אפוא את הסוגיה שבפנינו אף בהתאם לכללים אלו, ואת יישומם במקרה הנדון.

נקודת המוצא הפרשנית – לשון התקנות

16. כידוע, נקודת המוצא הפרשנית של דברי חקיקה היא לשונם, כאשר מבין האפשרויות הפרשניות השונות שניתן לחלץ מלשון החוק, יש לבחור את זו המגשימה את תכליתו. זהו העיקרון המנחה את בית המשפט בפרשנות חקיקה בכלל, ובפרשנותם של דיני המס בפרט (ראו: עע"ם 8360/08 משרד הפנים נ' היברו יוניון קולג' מכון למדעי היהדות, פסקה 11 (30.11.2011) (להלן: עניין היברו יוניון קולג'); עע"ם 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה, פסקה 24 (2.2.2012)). יתר על כן, לא אחת הודגש כי "כשם שהטלת מס מחייבת הוראת חוק 'צחה וברורה', כך הדבר לגבי מתן פטור או הנחה", שכן הקלה בתשלום מס על נישום אחד – משמעותה הכבדה בתשלום המס על נישום אחר (ראו: בג"ץ 26/99 עיריית רחובות נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 97, 122 (2003); עניין היברו יוניון קולג', בפסקה 13).

17. מהן האפשרויות הפרשניות השונות שניתן לחלץ מלשון תקנות ההנחות?

אפשרות אחת, אשר תכונה להלן "הפרשנות המצמצמת", היא האפשרות שבה מצדדת העירייה. לפי פרשנות זו, הוראת קבע המזכה בהנחה היא רק הוראת קבע אשר מקיימת את שלושת התנאים המצטברים הבאים: (1) ההוראה היא בלתי חוזרת במובן זה

שהיא אינה ניתנת לביטול; (2) ההוראה ניתנת לבנק ולא לחברת אשראי; (3) ההוראה מתייחסת לשנת הכספים בה היא ניתנת בלבד, ולא מעבר לכך.

האפשרות השניה, אשר תכונה להלן "הפרשנות המרחיבה", היא האפשרות שבה מצדדים המערערים. פרשנות זו מעניקה משמעות לשונית רחבה וגמישה יותר לכל אחד מהתנאים הנזכרים: (1) הוראת הקבע היא בלתי חוזרת בהקשר הדברים, כלומר, אינה ניתנת לביטול, אלא בהתקיים נסיבות מסוימות; (2) הוראת הקבע ניתנה לבנק, לרבות לתאגידי העזר של הבנק (חברות האשראי); (3) הוראת הקבע ניתנה באותה שנת כספים אליה מתייחסת השומה, אך היא אינה מוגבלת לשנה אחת בלבד.

18. יש לומר ביושר כי מבין שתי האפשרויות הפרשנויות הלשוניות המוצעות אני סבורה כי בכל הנוגע לתנאי הראשון ("הוראה בלתי חוזרת") ולתנאי השני ("לבנק"), הפרשנות המצמצמת מתיישבת באופן טבעי יותר עם לשון התקנות. יחד עם זאת, "תחושת הלשון" הנעוצה בהנחה המקובלת "שהחוק דיבר בלשון בני אדם" (כדברי השופט (כתוארו אז) מ' לנדוי בע"א 346/63 טריפמן נ' ויקטור, פ"ד יח(1) 366, 369 (1964)), מוליכה למסקנה כי המונח "הוראה בלתי חוזרת" בהקשר של מתן הוראת קבע, סובל אף את הפרשנות המרחיבה, לפיה בהתקיים נסיבות מסוימות ניתן יהיה לבטל הוראת קבע אף אם היא מוגדרת כ"בלתי חוזרת". אציין כי גם בעבר, כאשר על-פי דין ניתן היה ליתן הוראת קבע "בלתי חוזרת", הרי שבהתקיים תנאים מסוימים ניתן היה לבטלה. כך למשל, אם הנישום מכר את הנכס בגינו הוא חויב בתשלום ארנונה או השכירו לאחר, ברי כי הוא יכול היה להורות על ביטול הוראת הקבע שניתנה על-ידו, בהסכמת המוטב (ראו והשוו: מיגל דויטש דיני המחאת חיובים 51-62 (2018) וההפניות שם).

לפיכך, כאמור, אני סבורה כי לשון התקנות מאפשרת גם את הפרשנות המרחיבה המושפעת מן התמורות שחלו בשוק הבנקאות והאשראי. בעניין זה ראו והשוו לדבריה של השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סד(3) 204, 255 (2011):

"במסגרת פרשנות ביטויים ומושגים בחקיקה יש ליתן משקל למטרת החוק כמו גם לאופי המאטרייה בה עוסקים, המקרינים על מידת הגמישות והדינמיות העשויה להתלוות לפרשנות הביטוי, וכן גם להתפתחויות ולשינויים המתרחשים בסביבה הטבעית שבתחומה הוא חי ופועל" (ההדגשות אינן במקור, י.ו.).

וכך, כפי שכבר נקבע בעבר, אם "הפירוש המוצע מצוי בגדר מתחם האפשרויות הלגיטימיות לפרשנות, הרי גם אם אינו הפירוש המילולי הטבעי, אין לשלול אותו כפירוש אפשרי" (ראו: רע"א 3527/96 אקסלברד נ' מנהל מס רכוש – אזור חדרה, פ"ד נב(5) 385, 399 (1998)).

19. הנה כי כן, בפנינו שתי אפשרויות פרשניות שניתן לחלץ מלשון החוק. מבין אפשרויות אלו, יש לבחור את זו המגשימה בצורה המיטבית את תכלית החוק. כפי שיובהר להלן, אני סבורה כי הפרשנות המצמצמת, בכל הנוגע לתנאי הראשון בהגדרה המופיעה בתקנות ("הוראה בלתי חוזרת"), אינה עולה בקנה אחד עם תכליתן של תקנות ההנחות, מובילה לתוצאה בלתי סבירה, מנוגדת למקורות נורמטיביים אחרים וסותרת את הפרשנות שניתנה לתקנות אלה על-ידי רשויות מקומיות נוספות הפועלות מכוחן. משכך, מכלול השיקולים מוביל להעדפת הפרשנות המרחיבה על פני הפרשנות המצמצמת, בהתייחס לתנאי הראשון. לאחר הדיון בתנאי זה, אשר עמד במוקד המחלוקת בין הצדדים, אדון בקצרה אף בתנאי השני ("לבנק") ובתנאי השלישי ("אותה שנה"). נעבור, אפוא, לדיון בתכלית תקנה 3 לתקנות ההנחות.

תכלית תקנה 3 – עידוד הנישומים לשלם את חשבון הארנונה במועדו

20. נראה כי לתקנה 3 לתקנות ההנחות תכלית ברורה ופשוטה – עידוד נישומים לשלם את חשבונות הארנונה שלהם באופן קבוע במועד ועל-ידי כך להביא להפחתת עלויות הגבייה. האמצעי אשר מבטיח תשלום קבוע מדי חודש או חודשיים של חשבון הארנונה הוא הוראת קבע, ומשכך נקבע בתקנות ההנחות כי מי שיעשה שימוש באמצעי זה יזכה בהנחה של שני אחוזים מסכום הארנונה הכללית המוטל עליו.

21. מבין שתי האפשרויות הפרשניות שהוצעו, ברי כי הפרשנות המרחיבה היא זו המגשימה את התכלית האמורה. מתן הנחה לנישומים המשלמים באמצעות הוראות קבע – הגם שהן ניתנות לביטול – צפוי לעודד נישומים בתחום העירייה לעשות שימוש באמצעי זה, וכך להגביר את הוודאות לגבי תשלום הארנונה במועד, ללא צורך בנקיטת הליכי גבייה.

22. לעומת זאת, אימוץ הפרשנות המצמצמת יוביל לכך שתכלית התקנה תסוכל כליל, שכן, כאמור, בפועל לא קיימת כיום אפשרות למתן הוראת קבע בלתי חוזרת. משכך, המשמעות של קבלת עמדת העירייה כי רק הוראת קבע שכזו (שאינה קיימת) תזכה בהנחה הקבועה בתקנה 3 לתקנות ההנחות, היא כי אף נישום לא יזכה בהנחה על

תשלום באמצעות הוראת קבע. ברי, כי תוצאה שכזו תסכל את תכלית התקנה – לעודד תשלומי ארנונה באמצעות הוראות קבע לשם הפחתת עלויות הגבייה, והדברים ברורים.

23. העירייה טוענת עוד כי תכלית תקנה 3 לתקנות ההנחות היא לעודד תשלום בהוראת קבע על-ידי מתן הנחה רק מקום בו קיימת ודאות מוחלטת לגבי העברת התשלום במועדו, ודאות המושגת אך כאשר הוראת הקבע היא בלתי חוזרת. העירייה מוצאת תימוכין לעמדתה זו בתקנה 13 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 הקובעת כי:

"המועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור שלא יעלה על 2 אחוזים למי שמשלם ארנונה כללית בתשלום אחד בתחילת שנת הכספים ולא יאוחר מיום 15 בפברואר של אותה שנה".

העירייה טוענת כי כשם שניתנת הנחה לנישומים המשלמים את הארנונה בתשלום אחד בתחילת השנה, בשל הוודאות המוחלטת לגבי גביית התשלום במועד, כך גם ניתנת הנחה למשלמים באמצעות הוראת קבע בלתי חוזרת – אשר אף לגביה יש ודאות מוחלטת לגבי גביית תשלומי הארנונה במועד.

24. אני סבורה כי דין טענה זו להידחות. בניגוד לתשלום מראש של חשבון הארנונה השנתי במלואו, תשלום באמצעות הוראת קבע לעולם אינו מאפשר ודאות מוחלטת כי התשלומים יועברו במועד. זאת, גם בעת בה הייתה אפשרות חוקית לתשלום באמצעות הוראת קבע בלתי חוזרת. כך למשל, במקרה בו חרג הנישום ממסגרת האשראי שאושרה לו, או שמתנהלים נגדו הליכי הוצאה לפועל או פשיטת רגל, ומשכך חשבון הבנק שלו מוגבל או מוקפא, במקרים אלה הבנק ימנע מהעברת התשלום הקבוע לעירייה על-אף שניתנה לו הוראת קבע בלתי חוזרת.

25. אלו הן רק מספר דוגמאות לתרחישים אפשריים אשר בגדרם, על אף שניתנה "הוראת קבע בלתי חוזרת", בסופו של יום התשלומים מכוחה יעוכבו או יבוטלו. דוגמאות אלו ממחישות את חוסר היכולת לייצר ודאות מוחלטת לתשלום במועדו באמצעות הוראת קבע, גם אם זו מוגדרת כ"בלתי חוזרת". לנוכח האמור, אין לקבל את הטענה כי תכלית תקנה 3 לתקנות ההנחות היא מתן הנחה רק מקום בו תשלום חשבון הארנונה במועדו מובטח בוודאות מוחלטת, כטענת העירייה.

26. אם כן, תכלית התקנה היא, כפי שצוין לעיל, הגברת הוודאות לגביית תשלום הארנונה במועדו והפחתת עלויות הגבייה, וזו תוגשם רק על-ידי אימוצה של הפרשנות

המרחיבה, המאפשרת את מתן ההנחה לנישומים המשלמים באמצעות הוראות הקבע הקיימות כיום בשוק.

27. בנוסף לאמור לעיל, יש ליתן משקל גם לאפשרות הפיכת הוראת התקנה ל"אות מתה", לשאיפה להרמוניה חקיקתית ולאופן בו רשויות הכפופות לדבר החקיקה פירשו אותו. אפנה עתה לבחון כיצד החזקות הפרשניות הללו משפיעות על פרשנותן של תקנות ההנחות בענייננו.

תקנה 3 לתקנות ההנחות – אות מתה?

28. בחינה של תקנות ההנחות מעלה כי מחוקק המשנה הוסיף והשתמש במונח "הוראה בלתי חוזרת" בתקנות שהתווספו לתקנות ההנחות בשנים מאוחרות יותר, ולאחר פרסום הוראות המפקח על הבנקים. כך למשל, בתקנה 26(ב) לתקנות ההנחות, אשר תוקנה בשנת 2006 ועניינה מתן הנחה לחייבים שלא פרעו חובות קודמים, נקבע כי:

"מועצה רשאית להחליט על הפחתת סכום החוב הקודם בשיעורים המפורטים להלן, לחייב שבתקופה שמיום י"ג בניסן התשס"ז (1 באפריל 2007) עד יום י"ד בתמוז התשס"ז (30 ביוני 2007), נתקיימו בו התנאים המפורטים לצדם:

...

(2) הפחתה בשיעור 45% מסכום החוב הקודם – לחייב שפרע עד יום י"ד בתמוז התשס"ז (30 ביוני 2007) את יתרת החוב, באחת מאלה:

...

(ב) עד 24 תשלומים, ובלבד שניתנה הוראה בלתי חוזרת בידי החייב לניכוי התשלומים מחשבון הבנק שלו לטובת הרשות המקומית או שניתנה הוראה לביצוע התשלומים כאמור, באמצעות כרטיס אשראי של החייב" (ההדגשה אינה במקור, י.ו.).

תקנה כמעט זהה (למעט התאריכים הרלוונטיים) הותקנה בשנת 2017, וקבעה אף היא כי מועצה רשאית להפחית סכום חוב לחייב המשלם באמצעות "הוראה בלתי חוזרת" (ראו: תקנה 26א(ב) לתקנות ההנחות).

29. התקנת התקנות המאוחרות בשנים 2006 ו-2017, תוך שימוש חוזר במונח "הוראה בלתי חוזרת" – מונח שהוא כאמור ריק מתוכן בהקשר של הוראת קבע בעקבות השינויים הנורמטיביים שפורטו לעיל – מלמד כי ככל הנראה מחוקק המשנה לא נתן דעתו לשינויים האמורים בעת שהתקין את תקנות ההנחות, שכן חזקה על המחוקק שאינו

משחית את מילותיו לריק. יפים לעניין זה דבריה של השופטת (כתוארה אז) מ' נאור בעניין עיריית חיפה:

"החזקה שהמחוקק אינו משחית את מילותיו לריק מנחה אותנו שלא לצאת מההנחה שמדובר באות מתה או בטעות, אלא מההנחה שיש לפרש את סעיף הפטור באופן שמקיים אותו ומוצא לו משמעות אופרטיבית" (ראו: שס, פסקה 47; בהקשר זה ראו גם: רע"פ 5273/12 גיא נ' מדינת ישראל, פסקה י"ח (9.5.2013)).

מכאן, שהפרשנות המצמצמת בה מצדדת העירייה, מרוקנת מתוכן את תקנה 3 ועשויה לרוקן מתוכן אף תקנות נוספות ומאוחרות יותר. אני סבורה אפוא כי מחוקק המשנה ודאי לא התכוון לתוצאה כזו, שכן ברי כי כוונתו הייתה לקיים את התקנה ולאפשר מתן הנחה למשלמים באמצעות הוראות קבע הנוהגות בשוק והתאמות את הוראות הרגולטור.

30. מכל האמור לעיל עולה כי שיקול נוסף להעדפת הפרשנות המרחיבה על-פני הפרשנות המצמצמת הוא השאיפה להימנע מתוצאה בלתי סבירה, בגדרה תקנות שונות מתוך תקנות ההנחות תהפוכנה ל"אות מתה", ולחסרות כל נפקות אופרטיבית.

הרמוניה נורמטיבית

31. הפרשנות המרחיבה של תקנות ההנחות עדיפה גם מאחר שהיא מאפשרת הרמוניה נורמטיבית. כפי שפורט לעיל, הן הוראות המפקח על הבנקים והן ההוראות המנויות בחוק כרטיסי חיוב, הובילו למצב נורמטיבי בגדרו לקוח המורה לבנק או לחברה אשראי לחייב את חשבונו באופן קבוע לטובת צד שלישי, יוכל לחזור בו מהרשאתו בכל עת. כאשר לשון החוק מאפשרת זאת, השאיפה הפרשנית היא ליצור "הרמוניה נורמטיבית", כך שמערכת דינים אחת לא תתנגש עם מערכת דינים אחרת ודברי החקיקה יוכלו להתקיים אלה לצד אלה ללא סתירות (ראו: בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 6 (30.11.2006); ע"א 3178/12 שלמי נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה, פסקה 62 (17.11.2014)).

בענייננו, הפרשנות המצמצמת, לפיה הוראת קבע היא הוראה שאינה ניתנת לביטול, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות המפקח על הבנקים. לעומת זאת, הפרשנות המרחיבה מאפשרת את קיומן של ההוראות הנורמטיביות האחת לצד השניה מבלי שתסתורנה זו את זו.

32. לבסוף, חזקה פרשנית נוספת הפועלת לטובת הפרשנות המרחיבה היא ההלכה שלפיה יש לתת משקל לאופן שבו מפרשות רשויות מינהליות את דברי החקיקה (או חקיקת המשנה) שאותם הן מיישמות (ראו: רע"א 9778/16 זליגמן נ' הפניקס החברה לביטוח בע"מ, פסקאות 33-34 (31.5.2018) (וההפניות שם)). זאת, מאחר שהרשות נתפסת כמי שמכירה את אופן יישום החוק בשטח, והפרשנות שהיא מעניקה לו יוצרת ציפייה והסתמכות בקרב האזרחים. עמד על כך פרופ' יצחק זמיר בספרו הסמכות המינהלית:

"... במתן הפירוש, בית המשפט אינו מתעלם מן הפירוש שנתנה הרשות המינהלית. הוא מביא בחשבון שהחוק הפקיד את הסמכות בידי הרשות והטיל עליה את האחריות להפעלת הסמכות. הוא מודע לכך שהרשות היא בעלת כישורים להפעלת הסמכות, לעתים אפילו בעלת מומחיות מיוחדת, והיא מתבססת על ניסיון מעשי. הוא מעריך את העובדה שהיא פועלת מתוך היכרות קרובה עם המצב בשטח, כדי לממש מדיניות שלטונית במסגרת המשאבים העומדים לרשותה. הוא מתחשב באפשרות שהפירוש המינהלי משקף את הפרקטיקה המינהלית, שיש בה כדי ליצור ציפייה לגיטימית ותחושת הסתמכות מצד האזרח. כל אלה יש בהם כדי להקנות משקל רב לדעתה של הרשות באשר לפירוש החוק המקנה לה את הסמכות" (יצחק זמיר, הסמכות המינהלית 223-224 (2010)).

משכך, אפנה כעת לבחון כיצד פירשה העירייה את תקנות ההנחות, ולאחר מכן אבחן את הפרשנות שנתנו לתקנות אלה רשויות מקומיות נוספות.

פרשנות תקנות ההנחות על-ידי העירייה

33. כפי שצוין לעיל, העירייה ניסחה והנפיקה למחזיקי הנכסים בתחומה טפסי הצטרפות לתשלום חשבון הארנונה באמצעות הוראות קבע סטנדרטיות הן לבנק והן לחברת אשראי (להלן: הטפסים). כמו כן, בחשבונית הארנונה שנשלחו לתושבי תל-אביב – יפו פורסם כי "אפשר להצטרף להסדר תשלומים בהוראת קבע: לשלם בלי טירחה ואיחורים – לחסוך זמן וכסף".

34. המערערים טוענים כי מנוסח הטפסים הללו עולה כי העירייה התכוונה להעניק את ההנחה למשלמים באמצעות הוראות הקבע הנוהגות כיום, בהתאם לפרשנות המרחיבה. מנגד, העירייה טוענת כי כוונתה בפרסומים האמורים הייתה כי החיסכון בזמן

ובכסף אכן נובע מתשלום באמצעות הוראת קבע, אך לא בשל ההנחה הקבועה בתקנות ההנחות, אלא מכיוון שבכך נמנע איחור בתשלום הכרוך בחיוב הפרשי הצמדה וריבית. בית המשפט המחוזי דחה טענה זו וקבע כי "אדם סביר, שהיה קורא את הוראות תקנות ההנחות, ומקבל כצדקה נוספת טופס של הוראה לחיוב חשבון של בנק או חברת כרטיס אשראי, היה רשאי להניח כי יזכה בהנחה האמורה בתקנות ההנחות".

כשלעצמי, ולאחר העיון בטפסים, איני סבורה כי עולה מהם שהעירייה התכוונה להעניק למשלמים באמצעות הוראת קבע הנחה בגובה 2%, אלא להיפך. בטפסים מצוינים היתרונות הגלומים בתשלום באמצעות הוראת קבע כלהלן: "היתרונות בהסדר תשלום זה: חיסכון בזמן יקר ומניעת טרחה מיותרת; מניעת חיוב בהפרשי הצמדה וריבית בגין פיגור בתשלום; מניעת הוצאות מיותרות בגין עמלות לבנקים מסחריים". נראה, אם כן, כי הימנעות העירייה מלציין את מתן ההנחה בין היתרונות הגלומים בתשלום באמצעות הוראת קבע, מלמד דווקא על היעדר כוונה להעניק את ההנחה הנדונה.

מכל מקום, כך נדמה, העירייה כלל לא נתנה דעתה לשאלת פרשנותה של תקנה 3 לתקנות ההנחות בשנים הרלוונטיות לתובענה, והאישור של ההנחה למשלמים באמצעות הוראת קבע נעשה בהיסח הדעת. דברים אלה עולים במפורש מהחלטת הבהרה של ועדת הכספים של העירייה מיום 28.4.2014, אשר קבעה כי:

"בעיריית תל אביב יפו לא מוענקות הנחות מימון למעט הנחה לאזרחים ותיקים מעל גיל 75 המשלמים את תשלום הארנונה מראש. לפיכך, לא מוענקת הנחה לציבור משלמי הארנונה בהוראת קבע שאף היא הנחת מימון.

כנגד העירייה הוגשה תביעה להענקת הנחה בשיעור 2% למי שמשלם את הארנונה בהוראת קבע. התביעה נסמכת על החלטת המועצה להטלת ארנונה כללית בשנים 2007-2014 בטענה כי המועצה אישרה מתן הנחה זו.

עיון בהחלטות המועצה מעלה כי לא הותרג מתן ההנחה למי שמשלם את תשלום הארנונה השנתי בהוראת קבע המופנית לבנק ושאינה ניתנת לביטול, היא הוראת הקבע היחידה המזכה במתן הנחה על פי החוק.

למען הסדר הטוב מובהר כי לא הייתה בכוונת המועצה בהחלטתה על הטלת ארנונה לאשר הנחת מימון מכל סוג שהוא לרבות הנחה זאת וכך היא מחליטה (למעט ההנחה לאזרחים ותיקים מעל גיל 75 המשלמים מראש) (הדגשה אינה במקור, י.ו.).

הבהרה זו אושרה על-ידי מועצת העירייה בישיבתה מיום 26.5.2014.

35. בהודעת ההבהרה שלעיל ציינה העירייה מפורשות כי היא מעולם לא התכוונה להעניק הנחת מימון כלשהי בתשלומי הארנונה, לרבות ההנחה למשלמים באמצעות הוראת קבע (למעט ההנחה לאזרחים ותיקים המשלמים מראש). ודוק, העירייה יכולה הייתה להבהיר בהודעה זו כי היא התכוונה להעניק את ההנחה האמורה בהתאם לפרשנות המצמצמת, אך היא לא עשתה כן.

36. יתר על כן, העירייה עצמה טוענת אף בתגובתה לערעור שבפנינו, כי היא כלל לא התכוונה לתת הנחה בארנונה למשלמים באמצעות הוראת קבע. בהקשר זה נטען כי בשנת 1994 החליטה העירייה באופן מפורש שלא להעניק הנחה מכוח תקנה 3 לתקנות ההנחות, וכי בשנים שחלפו מאז לא התקבלה כל קביעה פוזיטיבית אחרת. בהקשר לכך, נטען עוד כי אמנם מועצת העירייה אימצה בצווי הארנונה את ההנחות הנקובות בתקנות כמקשה אחת (למעט חריגים) ללא פירוט ספציפי, ובכלל זה נכללה גם תקנה 3, אך למעשה העירייה לא התכוונה מעולם לתת הנחה למשלמים בהוראת קבע. העירייה מוסיפה כי להבדיל מהנחת אזרחים ותיקים, ההנחה למשלמים באמצעות הוראת קבע כלל לא תוקצבה, וזאת משום שלא הייתה כל כוונה להעניקה.

37. ואולם, אף אם אישור מתן ההנחה למשלמים בהוראת קבע נעשה בטעות או בהיסח הדעת, ציבור הנישומים רשאי היה להסתמך עליו, והוא מחייב את העירייה. יוער, כי העירייה אף לא טוענת שלאישור תקנה 3 על-ידה אין תוקף מחייב, אלא אך מבקשת כי היא תחויב להעניק את ההנחה בהתאם לפרשנות המצמצמת (ובפועל – לא לתת את ההנחה לאיש). מכל מקום, מאחר שהעירייה כלל לא התכוונה לתת את ההנחה האמורה, היא לא נדרשה בשנים שקדמו להגשת התובענה לפרשנות המונח "הוראת קבע" המופיע בתקנה 3 לתקנות ההנחות. נראה כי אימוץ הפרשנות המצמצמת של תקנות ההנחות על-ידי העירייה נעשה רק בדיעבד, לאחר הגשת התובענה הייצוגית בנדון, ומשכך פרשנות זו אינה משקפת את הפרשנות האוטנטית שניתנת לתקנה 3 על-ידי העירייה.

38. מכל האמור לעיל עולה כי אף שככלל, ראוי להטות אוזן קשבת לאופן שבו הרשות המינהלית מפרשת את הוראת החוק אותה היא מיישמת (ראו: בג"ץ 6395/98 אלקושי נ' קצין התגמולים – משרד הביטחון, פ"ד נד(1) 454, 462-463 (2000); ע"א 976/06 מרום נ' נציבות מס הכנסה-פקיד שומה באר-שבע, פסקה 38 לחוות דעתו של השופט (כתוארו אז) ס' ג'ובראן וחוות דעתו של המשנה לנשיאה א' ריבלין (6.11.2008); והשוו: עניין זליגמן, שם), הרי שבמקרה זה – אין לייחס משקל כלשהו לעובדה שהעירייה מצדדת בדיעבד בפרשנות המצמצמת.

פרשנות תקנות ההנחות על-ידי רשויות מקומיות אחרות

39. לטענת המערערים, רשויות מקומיות רבות מעניקות את ההנחה הקבועה בתקנה 3 לתקנות ההנחות בהתאם לפרשנות המרחיבה. כלומר, כיום ההנחה ניתנת למשלמים באמצעות הוראות קבע הניתנות לביטול. מנגד, לטענת העירייה, העובדה שרשויות מקומיות מפרשות את הדין באופן מסוים אינה מחייבת את בית המשפט להכריע לטובת פרשנות זו דווקא, אם נמצא כי פרשנות זו שגויה.

40. המערערים צירפו לבקשה לאישור דוגמאות לטופסי תשלום באמצעות הוראות קבע בנקאיות של עיריית אשקלון ושל עיריית אשדוד (נספח ה' לבקשה לאישור). בטופס של עיריית אשקלון מצוין באופן מפורש כי תשלום באמצעות הוראת קבע מקנה 2% הנחה על החיוב בארנונה. בנוסף לכך, הטופס כולל הצהרה מצד הנישום, בגדרה הוא מצהיר בין היתר כי "הוראה זו ניתנת לביטול בהודעה ממני / מאתנו בכתב לבנק ולעיריית אשקלון; והיא תיכנס לתוקף יום עסקים אחד לאחר מתן ההודעה בבנק וכן ניתנת לביטול על-פי הוראת כל דין".

טופס דומה הונפק גם על-ידי עיריית אשדוד, בו צוין כי תשלום באמצעות הוראת קבע לבנק מזכה ב-2% הנחה עד לגובה חיוב שנתי בסך של 80,000 ש"ח. גם בטופס זה מצהיר הנישום כי ידוע לו כי "הוראה זו ניתנת לביטול ע"י הודעה ממני / מאתנו בכתב לבנק ולעיריית אשדוד שתכנס לתוקף, יום עסקים אחד לאחר מתן ההודעה בבנק וכן ניתנת לביטול על-פי הוראת כל דין".

41. טפסים אלה מלמדים כי רשויות מקומיות של ערים גדולות בחרו לאשר את מתן ההנחה הקבועה בתקנה 3 לתקנות ההנחות, וזאת דווקא לפי הפרשנות המרחיבה. כלומר, עיריות אלה מעניקות את ההנחה למשלמים באמצעות הוראות הקבע הנוהגות כיום – הוראות קבע הניתנות לביטול. בהקשר זה ציינה הנשיאה א' חיות בפסק דין שפורסם אך לאחרונה כי "כבר נפסק כי כאשר פירוש אפשרי של דבר חקיקה מתיישב עם מציאות עובדתית שנוצרה ושעל פיה מתנהלים, יש להעדיפו על פירוש אפשרי אחר הסוטה מאותה מציאות (ראו והשוו: בג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' 17/84 ע"פ, פ"ד 38(1) 177).

המועצה המקומית רמת ישי, פ"ד מ(1) 113, 146 (1986); בג"ץ 706/19 סגן יו"ר הכנסת נ' יושב ראש הכנסת, פסקה 9 (28.3.2019)).

42. כאמור, האופן שבו רשויות אחרות מפרשות את התקנות אינו שיקול מכריע בהעדפת פרשנות זו על פני האחרת, אך הוא יכול לחזק את הנטייה להעדיף את הפרשנות הנוהגת – היא הפרשנות המרחיבה בענייננו. אני סבורה כי העובדה שרשויות מקומיות של מספר ערים גדולות בישראל פירשו את התקנות בהתאם לפרשנות המרחיבה, מחזקת את הטענה לפיה זו הפרשנות המגשימה את תכלית תקנה 3 לתקנות ההנחות. בנוסף לכך, תוצאה זו מתיישבת היטב אף עם תכליתו של סעיף 12 לחוק ההסדרים, המסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות תנאים וכללים לשם מתן הנחות בתשלומי הארנונה – שהיא יצירת אחידות בקרב הרשויות המקומיות במתן הנחות כאמור (ראו: דברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ה"ח 2143, 8-9; בג"ץ 1384/04 עמותת בצדק - מרכז אמריקאי ישראלי לקידום צדק בישראל נ' שר הפנים, פ"ד נט(6) 397, 399-400 (2005)).

43. הנה כי כן, ראינו כי הפרשנות המרחיבה מקיימת את תקנה 3 לתקנות ההנחות, עולה בקנה אחד עם תכלית החוק, מובילה להרמוניה חקיקתית, והיא אף תואמת את הפרשנות שניתנה לתקנות ההנחות על-ידי רשויות מקומיות שבחרו לתת את ההנחה הקבועה בתקנה 3.

התנאי השני ("לבנק") והתנאי השלישי ("אותה שנה")

44. הצדדים מיקדו טענותיהם ביחס לתנאי הראשון בהגדרת התקנות למונח "הוראת קבע", אך מלאכתנו לא תהיה שלמה ללא הכרעה בדבר התנאים הנוספים הנזכרים בהגדרה.

כאמור, הגדרת המונח "הוראת קבע" כוללת את התנאי השני, לפיו ההוראה ניתנת "לבנק". המבקשים טענו בהקשר זה כי הגדרה זו כוללת אף הוראות שניתנו לתאגידי עזר בנקאיים, היינו – לחברות האשראי. אין בידי לקבל עמדה זו. אמנם, מבחינה לשונית ייתכן וניתן היה להרחיב את ההגדרה כאמור, ואולם, מבחינה תכליתית לא מצאתי הצדקה לעשות כן, והמבקשים אף לא הצביעו על הצדקה שכזו. שלא כמו בהתייחס לתנאי הראשון, המונח "לבנק" יכול לעמוד במובנו הטבעי (שאינו כולל תאגידי עזר בנקאיים) מבלי שתקנה 3 תרוקן מתוכנה. כמו כן, הפרשנות הלשונית הטבעית אינה עומדת בניגוד למקורות נורמטיביים אחרים. יתר על כן, מעיון בטפסים לתשלום

באמצעות הוראת קבע בנקאית שצורפו לבקשה, נראה כי כך פירשו הרשויות המקומיות הנדונות את התקנות, ואף לכך יש לייחס משקל כאמור.

אשר לתנאי השלישי – "אותה שנה", אעיר כי עמדת העירייה לפיה על הוראת הקבע המזכה בהנחה להיות מוגבלת לשנה אחת בלבד, אינה ברורה – לא מהבחינה הלשונית ולא מבחינת הגיונם של דברים. אני סבורה כי מלשון התקנה ומתכליתה עולה כי הוראת קבע היא כזו אשר ניתנת לפחות למשך יתרת שנת המס בה היא ניתנת. וכך, אף אם הוראת הקבע נמשכת ללא הגבלה מראש, היא מזכה בהנחה על-פי תקנות ההנחות (ראו והשוו: ע"פ 571/62 אל-אפיניש נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יז 2735, 2736 (1963); ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לח (3) 85 (1984)).

סיכום

45. לאור כל האמור לעיל, אני סבורה, כאמור, כי הפרשנות הראויה לתקנה 3 לתקנות ההנחות היא הפרשנות המרחיבה, למעט בהתייחס לתנאי השני, לפיה הוראות קבע המזכות בהנחה הן הוראות קבע הקיימות כיום בשוק הבנקאות – היינו, הוראות שניתן לבטלן, המופנות לבנק ואשר אינן מוגבלות בהכרח לשנה בה הן ניתנו.

לתוצאה זו נגיע כאמור גם מיישומו של סעיף 2 לחוק הפרשנות על המקרה דנן.

46. משכך, לו תשמע דעתי, אציע לחבריי לקבל את הערעור, ולקבוע כי יש לפרש את תקנה 3 לתקנות ההנחות בהתאם לאמור בפסקה 45, ועל כן קיימת אפשרות סבירה להכרעה בשאלות המשותפות לטובת הקבוצה במקרה הנדון בהקשר זה. בהתאם לכך, יוחזר הדיון ביתר טענות הצדדים ובפרט ביחס ליתר התנאים הקבועים בסעיף 8(א) לחוק תובענות ייצוגיות לבית המשפט המחוזי, ותינתן החלטה חדשה בבקשה לאישור.

העירייה תישא בהוצאות המערערים בסך 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת י' וילנר.

ניתן היום, כ"א באייר התשע"ט (26.5.2019).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה