

ע"מ 4784/19

קבוע לדיון ביום 18.3.20

בפני כבוד השופטים פוגלמן, מזוז ווילנר

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים

המערער:

גיא הרינג

ע"י דכואר את דכואר- עורכי דין

באמצעות עו"ד דכואר סמואל ו/או

דכואר מוניב ו/או אח"רס עזיז

מרח' מעלה המסגד 2, מעלות- תרשיחא

ת.ד. 5684, מעלות תרשיחא 2155002

טל': 04-9576749, פקס': 04-9571186



ע"י יניב הרינג ושות' משרד עורכי דין

באמצעות עו"ד יניב הרינג ו/או לירן רגב-גרשון

ו/או סלים שחאדה ו/או דוד נגר ו/או עודד בוקר

מרח' ז'בוטינסקי 7, "מגדל משה אביב", קומה 39, רמת גן

טל': 072-2212223, פקס': 072-2212225

- נגד -

המשיבה:

מדינת ישראל - רשות האכיפה והגביה

ע"י פרקליטות המדינה (עו"ד יעל מימון)

מרח' קרית מדע 5, בניין B3 קומה 5

הר חוצבים, ירושלים 97776

טל': 073-3929631, פקס': 02-6467624

היום, יום חמישי י"א שבט תש"ף, 6 פברואר 2020

יעל מימון, עו"ד

ממונה על עניינים אזרחיים

בפרקליטות המדינה

סיכומים מטעם המשיבה

1. המערער הגיש בקשה לאישור תביעה ייצוגית בה טען כי במסגרת הליכי הוצאה לפועל נגבו ממנו תשלומים ביתר. הדבר נובע לטענתו מכך שהמשיבה עורכת חישוב משותף לכל החייבים בתיק הוצאה לפועל. לטענתו יש לערוך חישוב נפרד לכל אחד מהחייבים. עוד לטענתו, חישוב הריביות, ההוצאות ושכר הטרחה תלויים במועד בו קיבל כל אחד מהחייבים את האזהרה, ועל כן יש הבדלים בין חובו של כל אחד מהחייבים. בבקשת האישור עתר המערער לסעדים אלו: סעד הצהרתי על אי חוקיות פעולת המשיבה; צו עשה המורה למשיבה לחדול מחיוב שלא כדין; וסעד של "פיצוי כספי" בגובה הסכומים שניגבו מהם ביתר (ס' 5 לבקשת האישור).
2. המשיבה הגישה תגובה לבקשת האישור, ובמסגרתה טענה שורה של טענות, ובהם כי יש לסלק את הבקשה על הסף משאינה נכנסת לפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות שלפיו הוגשה, וכי לא נפל פגם בנוהלי המשיבה בניהול חשבונות חייבים. המבקש הגיש תשובה לתגובת המשיבה לבקשת האישור.
3. בהמשך (לפי החלטת בית המשפט קמא, מיום 6.3.19, כי הבקשה למחיקה על הסף תוגש בנפרד), הגישה המדינה גם בקשה נפרדת לסילוק בקשת האישור על הסף, וחזרה על טענות הסף שלה, ובהם הטענה כי התובענה אינה באה בגדר פרט 11 לתוספת השנייה, לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, ועל כן לא ניתן לנהלה כתביעה ייצוגית.
4. המערער הגיש תגובה לבקשת המדינה לסילוק על הסף, ובה טען כי התשלומים נושא התביעה שהם ריבית פיגורים, שכר טרחה שני, והוצאות הוטלו מכח הסמכה מפורשת בחוק ההוצאה לפועל ולפיכך הם בגדר תשלומי חובה. הם ניגבו כדי להגשים את תכלית חוק ההוצאה לפועל שהיא אינטרס של כלל הציבור (נראה כי בכך ביקש להביאם בגדר תשלומים המיועדים להגשמת מדיניות שלטונית כאמור בפסיקה), וכי אין נפקא מינא שאינם נכנסים לקופת המדינה.
5. בפסק הדין קבע בית המשפט קמא כי כאשר מועלית טענת הגנה שההכרעה בה קלה יחסית והיא משמיטה את הקרקע מתחת לבקשת האישור ניתן לדון בה במסגרת בקשה לסילוק על הסף. עוד ציין כי עפ"י פסק הדין בעניין קפלן, המחוקק בחר בהסדר ביניים אשר לפיו ניתן להגיש תביעה ייצוגית להשבת תשלומים שגבתה רשות כתשלומי חובה ולא תשלומים שאינם כאלה. עוד ציין כי המערער עצמו היה ער לכך שלא ניתן לתבוע השבה של תשלומים שלא נכנסו לקופת הרשות, ועל כן תבע סעד של פיצוי וסעד של צו עשה המורה למשיבה להורות לזוכים להשיב את התשלומים. עוד ציין בית המשפט כי בפסק הדין מי גליל נקבע כי התביעה הייצוגית היחידה שניתן לתבוע מרשות בכובעה ככזו היא על פי פרט 11. עוד הוסיף בית המשפט קמא והפנה לפסק דין ע"מ 7373/10 לוי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 13.08.2012) (להלן: "עניין לוי") לפיו הסיווג המושגי שבפרט 11 הוא בעל דמיון לשוני ניכר לזה שבסעיף 1(א) לחוק יסוד משק המדינה, ויש לפרשו באופן דומה, כתשלומים שהם חלק ממערכת המס המשמשת לקידום מדיניות כלכלית ורווחה מצרפית. עוד הוסיף בית

המשפט כי בפסק דין לוי יושם מבחן ההיגיון האינטואיטיבי, וכי לפי שני המבחנים האמורים אין המדובר במקרה זה בתשלום חובה. עוד קבע כי האינטרסים הציבוריים שביסוד חוק ההוצאה לפועל, אין בהם כדי להפוך את התשלומים הניגבים בהוצאה לפועל לתשלומי חובה.

6. בערעורו טען המערער כי הסעד של פיצוי כספי לו עתר בבקשת האישור הוא בדמות השבה כספית ולא בדמות פיצוי נזיקי, ולחלופין כי פיצוי כזה הוא בגדר השבה לפי פרט 11. עוד טען כי לא עתר לסעד של צו עשה המורה למשיבה להורות לזוכה להשיב את הכספים, אלא טען כי המשיבה לא תינזק כי ביכולתה לחייב את הזוכה, וכי הסעד מבוקש מהמשיבה בלבד ולא מהזוכה. כן טען כי כל פעולה שתעשה המשיבה להשבת הכספים לרבות גבייתם מהזוכה היא בגדר השבה. עוד טען המערער כי העובדה שהמדובר בתשלומים שגבייתם מצריכה הסמכה בחוק עושה אותם תשלומי חובה, וכן טען כי מכיוון שלתשלומי הריבית ושכר הטרחה יש תכלית של הכוונת ההתנהגות של החייב, הרי יש לראותם כתשלומי חובה. נראה כי בטענה זו ניסה המערער להתאים עצמו לקביעת הפסיקה כי פרט 11 עוסק בתשלומים פיסקליים כמובנם בסעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה, אך כפי שנראה בהמשך, טענה זו חוטאת למובנם הטבעי של תשלומים פיסקליים. עוד טען כי גם בתשלומים כמובנם בסעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה נכנסים גם תשלומים עבור מוצר בסיסי ועבור מוצרים הנמכרים על ידי מונופול (אלא שבענייננו אין מדובר בתשלום עבור מוצר כלשהו, ובנוסף לכך הטענה כי תשלום עבור מוצר בסיסי או מונופוליסטי נחשב כתשלום חובה נדחתה בעניין בג"ץ 1195/10 **מרכז השלטון המקומי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב** (פורסם בנבו, 13.11.2014), שעסק בתשלומים עבור צריכת מים). עוד לטענתו די בכך שהתשלום נכפה על המשלם, ואין משמעות לכך שאינו נכנס לקופת המדינה. עוד משווה המערער את הגביה בהליכי הוצאה לפועל, למיסים הנגבים על ידי המדינה ומועברים לאחר מכן לגופים אחרים כגון קופות החולים. עוד טען כי פרט 11 עוסק בגביה, והתשלומים הנדונים בהליך זה הם תשלומים הניגבים על ידי רשות, ואין זה משנה עבור מה. ועוד מוסיף המערער וטוען כי ס' 82 לחוק ההוצאה לפועל אין בו כדי לפגוע בהליכים אחרים לגביית מיסים ותשלומי חובה, ומכאן מסיק הוא כי רשות האכיפה עוסקת בגביית תשלומי חובה כשהיא גובה את התשלומים הנילווים לחוב (הוצאות גביה, ריבית ושכר טרחה). ועוד טוען המערער כי סעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה אינו עוסק רק במיסים הנכנסים לקופת המדינה, וכי יש בחוק הוראות המתייחסות לתשלומי חובה המועברים לתאגיד כגון מילואת חובה, ומכאן מסיק הוא שתשלום יכול שיבוא בגדר סעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה ובגדר חוק יסודות התקציב גם אם לא נכנס לקופת המדינה. לפיכך מסקנתו היא שעל פי פירושו הנכון של סעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה, התשלומים נשוא הליך זה הניגבים בהוצאה לפועל הם בגדר תשלומי חובה לפי סעיף 1 הנ"ל. עוד טוען המערער כי את זכויות היתר שניתנו לרשות בחוק התובענות הייצוגיות יש לפרש בצמצום, וכי במקרה זה מדובר בתשלומים שהרשות גובה מן הפרט בכפיה.

7. עמדת המדינה היא כי פסק הדין ונימוקיו נכונים הם ואין כל מקום להתערב בהם.
8. לאור הפסיקה הרבה באשר לפרשנות פרט 11 לתוספת השנייה לחוק, אין כל ספק כי תשלומים הניגבים במסגרת הליכי הוצאה לפועל עבור הזוכים אינם באים בגדר פרט 11. נציין עוד כי הוגשו בעבר מספר בקשות אישור בקשר עם תשלומים שניגבו בהליכי הוצאה לפועל, וכולן נידחו. לפיכך לא היה מקום להגשת בקשת האישור מלכתחילה, ומשהוגשה ראוי היה לסלקה על הסף. משכך ערעור זה הוא ערעור סרק, המבקש בטיעונים מלאכותיים במהותם לאבחן ללא כל בסיס את ההלכות שנפסקו.
9. כבר נפסק כי משמעותו של הביטוי "תשלום חובה" שבפרט 11 היא כמובנו בסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה, וכי המדובר בתשלומים פיסקליים הנכנסים לקופת הרשות ומיועדים לממן את פעילותה.
10. המערער אינו חולק על ההקבלה בין פרט 11 לבין סעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה, אך טוען כי התשלומים הניגבים בהליכי הוצאה לפועל הם בגדר תשלומי חובה גם לפי חוק יסוד: משק המדינה ולפי חוק יסודות התקציב. לכך אין כל יסוד.
11. משמעות ההקבלה, בין פרט 11 לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה, שעליה עמדה הפסיקה, היא שפרט 11 עוסק בתשלומים פיסקליים. אלו הם תשלומים המהווים לרוב חלק מתקציבה של הרשות, ובאמצעותם היא מממנת את מדיניותה הכלכלית. התחום הפיסקלי הוא תחום משפטי ידוע, ובצדק אמר כבוד בית המשפט קמא כי טענות המערער חוטאות למובן האינטואיטיבי של הביטוי תשלום חובה. המערער מנסה באופן מלאכותי לפרק את מכלול המאפיינים של תשלום פיסקלי לרכיביו – כגון העובדה שיש בהם כפיה, וכגון טענתו כי תכליתם היא לכוון את התנהלות החייב, וכן הטענה שהם יכולים להשתלם לרשויות שונות או אפילו לתאגידים הנותנים שירותים בסיסיים (כגון קופות החולים או המוסד לביטוח לאומי). לאחר מכן הוא מנסה במאולץ להראות כי גם בגביית התשלומים בהוצאה לפועל מתקיימים מאפיינים אלה. זהו ניסיון חסר כל יסוד. אם נלך בדרכו של המערער המתייחסת למאפיינים נקודתיים ולא למכלול, הרי די בכך שהתשלומים הללו לא משמשים למימון פעולות המדינה. אך נתייחס גם לשוני המהותי הכולל בין המושגים.
12. הגבייה הנעשית בהליכי הוצאה לפועל שייכת למטריה אחת ואילו התשלומים הפיסקליים שלפי חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב שייכים למטריה אחרת לחלוטין, ואין כל קשר ממשי בין שתי המטריות, למעט שימוש בכוח הכפיה של הרשות. בכך לא די. כוח הכפיה של המדינה מופעל בהקשרים רבים ושונים, ואין לערבב ביניהם. כך בכוח הכפיה של המדינה היא מגבילה את החופש של הפרט, ומטילה עליו עונשים. גם בתחום התשלומים הנכפים על ידי המדינה יש סוגים שונים, הכל לפי ההקשר. כך מוטלים קנסות פליליים מכוח כח הכפיה של המדינה, ולמרות זאת אין הם בגדר תשלום חובה (ראו בר"מ 7302/16 **עיריית תל אביב-יפו נ' רינה איגרא** (פורסם בנבו, 5.3.2018) (להלן: "**עניין איגרא רינה**").

13. במטריה הפיסקלית מוטלים על הפרט תשלומים שונים והם עצמם משמשים לפעילות הכלכלית של הרשויות. כאשר המדינה גובה תשלומים פיסקליים הם בדרך כלל נכנסים לתקציב המדינה, והיא עושה בהם שימושים בהתאם לחוק התקציב. בכל מקרה הם עצמם משמשים למימון פעולות שונות שהמדינה מעוניינת בהם, למימון שירותים ציבוריים, בין בעצמה ובין באמצעות אחרים, לתמיכה בפעילות מסוימת, לביצוע פרויקטים, לעידוד של פעילויות וכל כיוצא בזה.
14. מערכת ההוצאה לפועל היא מערכת שלטונית המסייעת במימוש חיובים שבין אדם לחברו. וכאלו הם החיובים שניגבו מהמערער ומחברי הקבוצה שברצונו לייצג. כל החיובים הניגבים על ידי מערכת זו הם חיובים שבין החייב לזוכה. המערכת אינה אלא צינור שבאמצעותו מבוצעות פעולות הגביה. הגביה נעשית באמצעות המערכת השלטונית משום שכרוך בגביה שימוש בסמכות כנגד הפרט - מנטילת רכוש וכניסה למקרקעין ועד מאסר. מסיבות מובנות אין מעניקים לפרט סמכות לפגוע בגופו או ברכושו של פרט אחר. המערכת מסדירה ומפקחת על אכיפת החיובים שבין פרט אחד לאחר. זאת ותו לא.
15. המערער מתייחס לתשלומים נושא תביעתו כ"עלויות גביה" משום שהם מהווים הוצאות גביה, ריבית ושכר טרחה, ובכך אולי מנסה הוא להבדילם מהחיוב עצמו. אך למעשה דינם כדין החיוב עצמו. כך נקבע בס' 9 ו-10 לחוק ההוצאה לפועל תשכ"ז-1967, וגם מבחינה מהותית הם חיובים שחייב בהם החייב לזוכה. הזוכה נושא בהוצאות הכרוכות בגביה עובר לנקיטה בפעולות הגביה, והוא זכאי לגבות אותם בחזרה מן החייב. באותו אופן, הזוכה זכאי לריבית שקבע החוק עקב פיגור בתשלום, והוא - הזוכה - זכאי גם לשכר טרחה בגין ההליכים אם יוצג על ידי עורך דין. רשות האכיפה מנהלת את החשבון שבין הזוכה לחייב, וכל התשלומים נושא התביעה הם חלק מחשבון זה. אפשר להשוות תשלומים אלו לריבית או שכר טרחה שפוסק בית משפט כסעד נילוה לסעד העיקרי. אלו הם תשלומים שחייב בהם הנתבע או החייב כלפי התובע או הזוכה. תשלומי ריבית ושכר טרחה הם חוב של אדם למשנהו. הם לא הופכים לתשלום חובה, רק משום שהם משולמים באמצעות מערכת האכיפה של חיובים.
16. העובדה שתשלומים אלה קבועים בחוק ההוצאה לפועל, בתקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), תשכ"ח-1968, בחוק פסיקת ריבית והפרשי הצמדה או בכל חוק אחר, אין בה כדי להוציאם מגדר תשלומים שחייב בהם לזוכה. חוקים רבים מסדירים חיובים שבין אדם לחברו ואף קובעים את גובהם. אין בכך כדי להפוך את התשלומים לתשלומי חובה פיסקליים. החוק מפקח על גובה הוצאות הגביה שניתן להטיל על החייב, כדי להגן על החייב מפני הוצאות מופרזות. משמע הוא קובע את הסכום המירבי שזכאי הזוכה לחייב בו את החייב בגין הוצאות גביה. חוק פסיקת ריבית והפרשי הצמדה וחוק ההוצאה לפועל קובעים מהי הריבית שישא חוב בשלבים שונים של הפיגור בתשלום. זוהי הסדרת היחסים בין אדם למשנהו, ותו לא. כשם שהריבית לפי חוק פסיקת ריבית אינה בגדר תשלום חובה במובנו הפיסקלי, כך גם ריבית לפי חוק ההוצאה לפועל. החוק קובע גם

מהו שכר הטרחה שיש לשלם בגין הליכי הוצאה לפועל בשלבים השונים. גם אלו הוראות המסדירות חיובים בין אדם לחברו.

17. כל החקיקה האזרחית מסדירה מערכת יחסים בין אדם לרעהו. יש הוראות שניתן להתנות עליהן ויש אף הוראות קוגנטיות שלא ניתן להתנות עליהן (ולא נכנס לשאלה אם ניתן להתנות על גובה הריבית או הוצאות הגביה ושכר הטרחה). בתחום משפט העבודה מטיל החוק על מעביד לשלם לעובד תשלומים מסוימים. אין להם כל קשר לתשלומי חובה בתחום הפיסקלי.

18. לפיכך, העובדה שגובה התשלומים בגין שכ"ט, הוצאות גביה וריבית בהליכי הוצאה לפועל מוסדרים בחקיקה, אינה מוציאה אותם מגדר חיובים שבין פרט לאחר. לכל התשלומים הללו אין כל קשר לתשלומים פיסקליים שגובה המדינה לביצוע מדיניותה הכלכלית.

19. האבחנה בין תשלום רצוני לתשלום בכפיה משמשת לאבחנה בין תשלום פיסקלי לבין מחיר, בעיקר באבחנה בין מחיר לאגרה. המדובר בשני המקרים בתשלומים שגובה הרשות למימון שירותים ציבוריים, והאבחנה ביניהם היא בין השאר אם המדובר בתשלום שנדרשת הסמכה לגבייתו. במקרה הנוכחי אין מדובר בתשלומים שגובה המדינה לכיסה למימון שירותים, והאבחנה אינה רלוונטית. כמודגם לעיל יש חיובים כספיים המוטלים בחוק על פרט אחר כלפי אחר, למשל במשפט העבודה, ואין להם כל קשר לתשלום פיסקלי. דוגמאות מובהקות לכך הן החיוב בתשלום שכר טרחה בהליכים משפטיים והחיוב בריבית על חוב שלא נפרע במועדו. כך גם החובה לשאת בהוצאות לגביית החוב. מי שלא פרע חוב גרם לזכאי לנזק בדמות ההוצאות שיש להוציא כדי לקבל את המגיע לו, ומכך כך הוא זכאי לשיפוי על ההוצאה. כל אלה חיובים שבין אדם לחברו, ואין כלום בכך שהם מוסדרים בחקיקה.

20. הטענה כי להליכי הוצאה לפועל ולתשלומים הנלווים (שכ"ט, הוצאות גביה וריבית) יש תכלית של הכוונת פעילות, מוטעית לעיצומה, וגם אין לה רלוונטיות להגדרתם כתשלום חובה. ראשית – התכלית של חיוב החייב לשאת בתשלומי ריבית, שכ"ט והוצאות היא אכיפת זכותו של הזוכה כלפי החייב, ולא הסדרה כלכלית של המשק. כך אדם זכאי לריבית על עיכוב התשלום, וזכאי להחזר הוצאות שהוציא בגביית חובו. גם אם היו שיקולים עונשיים בקביעת גובה הריבית לאחר אזהרה, אין לכך כל קשר לתשלום פיסקלי המשולם לרשות למימון מדיניותה. התשלומים נושא התביעה אינם משמשים למימון פעילות כלשהי של הרשות. תשלומים פיסקליים מממנים גם את מערכת ההוצאה לפועל. התשלומים נושא התביעה אינם מממנים דבר. שיקולי מדיניות עשויים להיות מובאים בחשבון בחקיקה בתחומים שונים. אין בכך כדי להפוך את החקיקה להסדר בתחום הפיסקלי.

21. גם הטענה הלשונית כי די בכך שיש כאן פעולת גביה כדי להיכנס לפרט 11 אינה נכונה. נדרש שהרשות תיגבה את התשלומים "כמס אגרה או תשלום חובה". משמע כתשלום חובה ולא כל גביה אחרת. גביה הנעשית

על ידי הרשות יכולה להיות למשל של חוב אזרחי המגיע לרשות מכוח חוזה, כקנס שמטילה רשות שופטת, כחוב אזרחי שפוסק בית משפט, כתשלום שגובה רשות האכיפה עבור זוכה. כל אלה אינם תשלומים פיסקליים.

22. לסיכום, המערער מודע לפסיקה לפיה התשלומים שבפרט 11 הם תשלומים מהתחום הפיסקלי כמובנם בחוק יסוד משק המדינה. טענתו היא כי התשלומים נושא התביעה הם כביכול תשלומים פיסקליים כמובנו של סעיף 1 לחוק יסוד משק המדינה. הטענה היא מלאכותית ואין בה כל ממש.

23. כעת נפנה לפסיקה הרלוונטית לענייננו. ראשית נציין כי בקשת אישור בעילה דומה מאוד למקרה הנוכחי, נדונה בבית משפט נכבד זה ברע"א 8228/02 סלטון נ' מדינת ישראל, ובה נטען כי על המדינה לשלם ריבית על פקדונות המופקדים בבית המשפט במסגרת הליכים משפטיים להבטחת הוצאות וכיוצא בזה. בעקבות הערות שופטי ההרכב (השופטים (כתוארם אז) גרוניס, נאור, חיות)) כי הפקדונות אינם בגדר מס אגרה או תשלום חובה, נדחתה הבר"ע בהסכמת המערער, כפי שמשקף מהפרוטוקול ומפסק הדין [מוצגים 1-2].

24. המקרה הנוכחי זהה לאותו עניין. בשני המקרים המדובר בכספים הניגבים על ידי המדינה, לא עבור עצמה, אלא כצינור, במסגרת ההתדיינות בין שני פרטים.

25. כעת נפנה להלן להלכה בעניין משמעותו של הביטוי "תשלום חובה" בפרט 11.

26. בעניין לוי קבע בית משפט נכבד זה (מפי כבוד השופט זילברטל):

"הסיווג המושגי המצוי בפרט 11 – 'מס, אגרה, או תשלום חובה אחר' – הוא בעל דמיון לשוני ניכר לזה שבסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה... סעיף 1(א) מבטא היבט חשוב של עקרון חוקיות המנהל, ועולה ממנו הדרישה המפורשת שהטלתו על האזרחים של כל אחד מסוגי התשלומים המוזכרים בסעיף, תתבצע רק על פי הסמכה בדין. אין מטילים מסים, אגרות או תשלומי חובה אחרים ללא הסמכה מפורשת בחוק. מהמסר שמעביר המחוקק בסעיף 1(א), ומהדמיון הלשוני בין הנוסחים של סעיף 1(א) ושל פרט 11, ניתן לטעמי ללמוד על כוונת המחוקק בפרט 11: לאפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד גוף שלטוני או רשות ציבורית רק במקרים בהם הטילו, שלא כדין, את אותם תשלומים אשר נדרשת הסמכה חוקית על מנת להטילם על הפרט, כקבוע בסעיף 1(א). " (ס' 23-24).

ובהמשך:

"מערכת המס משמשת גם לקידום מדיניות כלכלית: החל מקידום הרווחה המצרפית בעזרת הסטת משאבים כספיים אל המקום בו תרומתם מירבית; דרך מתן תמריצים שמטרתם להשפיע על התנהגות הפרטים במגוון רחב של תחומי החיים, מצרכנות ועד ילודה; וכלה בתרומה לניהול מדיניות מאקרו-כלכלית. מעבר לכך, הצביע פרופ' א' יורן גם על תפקיד נוסף רב חשיבות למערכת המס, והוא קידום המדיניות החברתית (הפיקוח התחיקתי על מערכת המסים בישראל, עמ' 312; ויתקון ונאמן, דיני מסים, עמ' 18-25).

התשלומים שבמקרה שעומד להכרעה בפנינו אינם מגשימים אף אחת ממטרות מערכת המס. פרמיות הביטוח ששילמו הגמלאים למדינה לבטח אינן מקדמות מדיניות חברתית או כלכלית, אלא בסך הכל משמשות למימון (מלא או חלקי) של הביטוח שמוענק לגמלאים." (ס' 36-37)

בהמשך:

"רשימת העילות שהציב המחוקק היא סופית ומוגבלת: עבור חלק מן המקרים, כמו בדוגמא שהצגנו, בחר לאפשר הגשת תביעה ייצוגית, ואילו עבור מקרים אחרים בחר שלא לאפשר זאת. בין אם המקרה שלפנינו בא בגדרה של אחת מן העילות, ובין אם לאו, הוא לבטח אינו בא בגדר פריט 11, אשר נועד להתמודד עם פעולת הרשות בהקשרים של גביית תשלומי חובה, שלשם הטלתם נדרשת הסמכה בדין." (ס' 45)

וראו דברי המשנה לנשיא מ' נאור (כתוארה אז):

"המערער ביקש ליתן פרשנות מרחיבה לביטוי "תשלום חובה" הקבוע בפרט 11. ואולם, עיון בהליך החקיקה שקדם לחוק מגלה כי נוסח פרט 11 הוא תולדה של פשרה ובכוונת מכוון לא בחר המחוקק בהגדרה רחבה. בשלבי החקיקה השונים נראה כי המדינה ביקשה לא לכלול כל אפשרות לתביעת השבה בהקשר זה כנגדה (ראו, למשל, דברי ח"כ רשף חן שהיה יו"ר ועדת המשנה להצעת חוק תובענות ייצוגיות בעמ' 10 לפרוטוקול מס' 283 של ועדת הכנסת מיום 26.1.2006 www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2006-01-26.rtf). מנגד נראה כי באחת הטיטות לחוק נשקלה האפשרות לאפשר "תביעה על פי כל דין להשבת כספים שנגבו או שמוחזקים שלא כדין" (ראו נייר עמדה של לשכת עורכי הדין לקראת דיון בוועדת חוקה חוק ומשפט

http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H10-01-2006_10-49-

[lawyers.doc](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H10-01-2006_10-49-lawyers.doc))). הניסוח שנבחר בסופו של דבר מהווה למעשה מודל ביניים בין הקצוות כך שכיום החוק מאפשר אומנם תביעות השבה אך לא בנוסח הרחב המוזכר אלא רק את אותן תביעות השבה של כספים שנגבו שלא כדין "כמס, אגרה או תשלום חובה אחר". ניסוח זה הוא כאמור פרי של פשרה ואיזון וככל העולה מדיוני ועדת החוקה חוק ומשפט שישבה על המדוכה ללא פשרה בעניין זה ממש החוק לא היה נחקק (ראו עמודים 32-36 לפרוטוקול מס' 667 של ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 1.3.2006

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/huka/2006-03-01.rtf>);

כן ראו התייחסות לעניין מעמ' 81 ואילך בפרוטוקול מליאת הכנסת בעת אישור החוק בקריאה שנייה ושלישית מיום 1.3.2006 <http://www.knesset.gov.il/plenum/data/00634906.doc>); ראו והשוו באותו עניין גם סטיבן גולדשטיין "הערות על חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006" עלי משפט ו 7, 8-13 (2007). אכן, כפי שקבעה הנשיאה ביניש "לצד הרחבה של עילות התביעה נגד המדינה, החוק לא איפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד המדינה בכל העילות האפשריות" (בג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת, פסקה 36 [פורסם בנבו], 29.8.2011). הנשיאה ביניש הוסיפה וקבעה שם, בפסקה 37 כי "אין לומר כי המחוקק אינו רשאי לקבוע הסדרים ייחודיים המתחשבים באופייה של המדינה ובהיקף פעילותה במשק הכלכלי

והציבורי, ולשקול לעניין זה אף את מכלול המשמעויות הציבוריות והתוצאות התקציביות מהחלת הסדר דיוני מסוים על המדינה". בנוסף עמדה הנשיאה ביניש על כך שההסדר שנבחר לבסוף הוא האיזון בו בחר המחוקק. בלשונה: "בקביעת מסגרות דיוניות בחוק להליכים השונים, וכך גם בחוק תובענות ייצוגיות, תוחם המחוקק את גבולותיו של ההסדר. תחימת גבולות אלה מבטאת את האיזון שראה המחוקק לקבוע בין היתרונות והחסרונות הגלומים באותו הסדר. כך עשה מחוקק המשנה עת עיצב את מוסד התביעה בסדר הדין המקוצר; כך עשה בעניין של תובענות בסדר דין מהיר; וכך עשתה הכנסת בחוק תובענות ייצוגיות. הגבולות שהציב המחוקק לאפשרות להגיש תובענה ייצוגית הן חלק בלתי נפרד מן ההסדר החקיקתי השלם. על כן, המבקש לשנות את הגבולות מבקש למעשה לשנות את האיזון שקבע המחוקק למסגרת הדיונית של מוסד התובענות הייצוגיות"

פרשנות כפי שמציע המערער המבקשת למעשה לכלול בביטוי "תשלום חובה" כל תשלום שהוא שגבתה המדינה בכל הקשר שהוא תפגע באיזון העדין בו בחר המחוקק ותהיה מנוגדת לכוונת המחוקק. אין לאמץ פרשנות זו. המערער הוסיף וטען כי מאחר שלא ניתנה הסכמתו מדובר בגבייה שלא כדין. ואולם, באשר לתיבה "שלא כדין" לשונו של פרט 11 ברורה: אין די בכך שהגבייה הייתה "שלא כדין" אלא שנדרש גם כי הגבייה תהיה של "מס, אגרה או תשלום חובה אחר". על כן, לא כל סכום שגובה הרשות – גם אם הוא נגבה שלא כדין – מאפשר לתבוע בעילה המנוייה בפרט 11. " (עניין לוי, ס' 3-2 לחוות דעת דעתה של כב' הש' נאור).

27. בעניין איגרא רינה, נדונה שאלת הגדרת המונח "תשלום חובה" כנדרש בפרט 11 לחוק תובענות ייצוגיות, בהקשר של קנסות המוטלים בהליכים פליליים. לכך השיב בית המשפט, מפי כב' הנשיאה חיות, בשלילה, תוך הפניה לעניין לוי הנ"ל:

"בעניין לוי עמד בית המשפט על התכלית המרכזית שביסוד גביית מיסים ותשלומי חובה והיא מימון תקציב והוצאות המדינה באמצעות מערכת המס. כמו כן עמד בית המשפט בהקשר זה גם על מטרות נוספות שאותן משרתת מערכת המס ובהן קידום מדיניות כלכלית וחברתית. דומני כי קנסות המוטלים בהליך פלילי כאמצעי ענישה זרים לתכליות אלה."

28. כאמור, מס או תשלום חובה אינם מתאפיינים רק בשימוש בכוח הכפיה, אלא כוח הכפיה צריך להיות מכוון לגביית תשלום שהוא בגדר הכנסה המיועדת למימון פעולותיה של המדינה, דהיינו מיסים. עצם העובדה שרשות האכיפה "גובה" תשלומים ומשתמשת בכח כפייה, אינה הופכת את התשלום למס אגרה או תשלום חובה.

29. ולאחרונה חזר בית משפט נכבד זה בדנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל (פורסם בנבו, 17.12.2019) (דעת רוב של ההרכב המורחב כנגד דעתו החולקת של כבוד השופט מלצר):

"מקובלת עלי הגישה הפרשנית אשר קיבלה ביטוי בעניין לוי שם עמד בית המשפט על הדמיון הלשוני הניכר בין לשונו של סעיף 1(א) לחוק יסוד משק המדינה... לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות... דימיון זה מקרין על המהלך הפרשני בבואנו לסווג תשלום כלשהו ולקבוע האם הוא בא בגדר סווגי התשלומים המנויים בפרט 11. מי הגליל לא הציגה כל טעם מבורר המצדיק הבחנה בין הפירוש שניתן לתעריפי המים והביוב כ"מחיר" לעניין חוק יסוד משק המדינה ובין הפירוש שיש ליתן במקרה דנן... לעניין פרט 11..." (סעיף 24 לפסה"ד של הנשיאה).

30. ראו גם, עע"מ 1859/15 לאוניד קפלן נ' משרד הבריאות (פורסם בנבו, 09.08.2016), אשר עמד על ההגבלה המכוונת של פרט 11 לתשלומים מהסוג האמור, ועל הרקע לחקיקתו ולהגבלתו באופן זה:

"כחלק ממגבלות אלה, נקבע בדין כי ניתן להגיש תובענה ייצוגית להשבת סכומים שגבתה רשות בתורת תשלומי חובה – אך לא תשלומים שגבתה הרשות שאינם תשלומי חובה (שם, פסקאות 2-3 לחוות דעתה של הנשיאה; בג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת, [פורסם בנבו] פסקה 36 (29.8.2011)). אין כאן המקום להאריך בניתוח ההצדקות האפשריות להסדר שנבחר, מן הטעם שלא זו הסוגיה שבה נדרשים אנו להכריע. נאמר רק כי טיבן של פשרות אלה של המחוקק הוא הענקת "נקודות" מסוג אחד לצד זה ומסוג אחר לצד השני, ואילו כל צד עודנו סבור שבאופן עקרוני היה עליו לקבל יותר. בל נשכח שאין המדובר בשלילת עילות תביעה נגד הרשות, במשפט המינהלי או האזרחי. החוק קובע רק שלא ניתן יהיה להגיש במקרים כאלה תובענות ייצוגיות – אך לא נשללת האפשרות לפתוח בהליכים אחרים. מכל מקום, זהו ההסדר שקבע המחוקק, והוא זה שמתווה את התיב שבו נצעד בהכרעתנו."

31. ועוד נפסק כי סכום שנפסק בפסק דין לטובת המדינה אינו בגדר תשלום חובה לעניין פרט 11. ראו בר"מ 4023/09 רשות המיסים נ' אחימן (פורסם בנבו, 23.03.2011), בו התקבל ערעור המדינה ובוטל אישור תביעה כייצוגית, בשל כך שאין מדובר בתשלום חובה שלא כדין. בתביעה נטען כי אין המדינה זכאית לגבות מע"מ על שכר טרחה שנפסק לה. בקבלו את הערעור אמר בית משפט נכבד זה:

"בפתח הדיון הערנו שאין המדובר לדעתנו בגביית תשלום חובה "שלא כדין", כאמור בסעיף 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006, וזאת בשל כך שמדובר בסכום שנפסק בפסק דין. על כן אין לדעתנו להכנס כלל לשאלה האם היה מקום או לא היה מקום להוסיף מע"מ לשכר הטרחה שנפסק למדינה."

32. הדברים הנ"ל נאמרו בקשר לסכום שנפסק בפסק דין לטובת המדינה. קל וחומר בסכום המגיע לאדם או גוף פרטי, כשהמדינה משמשת רק רשות אכיפה שבאמצעותה נגבים הכספים ומועברים לזוכה.

33. בעניין ע"מ 1213/18 שושנה זיסמן נ' מדינת ישראל רשות האכיפה והגביה (פורסם בנבו, 05.05.2019), דחה בית משפט נכבד זה ערעור של מי שהגישה בקשה לאישור תביעה ייצוגית להשבת תשלומים שניגבו בהוצאה לפועל. לאחר שמיעת המערערת, המליץ לה בית המשפט הנכבד לחזור בה מערעורה בהעדר עילה ובשל אי התאמה לפרט 11. הערעור נידחה תוך חיוב המערערת בהוצאות על אף הסכמתה להמלצת בית המשפט. בהקשר של פרט 11 העירו חברי ההרכב במהלך הדיון כדלקמן:

כבוד השופט א' שטיין: "זה לא יכול להיכנס ל-11. לתשלום חובה יש הגדרה בחוק, אפילו בחוק יסוד. תשלום חובה הוא תשלום המוטל על סוגי אזרחים על רשות שלטונית וזה תשלום חובה בדיוק כמו אגודה שמחייבת את חבריה לשלם דמי חבר ואני מצטרף לכל הנאמר קודם על ידי חברותיי." (עמ' 3, ש' 5-2)

כבוד השופטת ע' ברון: "רשות האכיפה לא גובה את הכספים עבור עצמה אלא היא צינור לגבות כספים עבור מי שזכה בדין." (עמ' 3, ש' 18-17)

כבוד השופט א' שטיין: "תשלום חובה במדינת ישראל אפשר להטיל רק מכוח וועדת הכספים של הכנסת. האם לשיטתה של גברתי, יש ללכת לוועדת הכספים של הכנסת? הרי זה מגוחך. גברתי לא מקשיבה. תשלום חובה הוא תשלום המיוצר מעיקרו על ידי אקט חקיקתי שלטוני." (עמ' 3, ש' 25-23)

כבוד השופטת ע' ברון: "על אחת כמה וכמה, כאשר אין כאן שום חובה ושום עילת תביעה." (עמ' 1, ש' 12)

(צריך להיות תשלום חובה- י.מ.)

[פסק הדין והפרוטוקול מסומנים כמוצגים 3-4 בתיק המוצגים]

34. בצדק קבע עוד בית המשפט קמא כי המקרה הנוכחי בא בגדר החריג שבו ניתן לסלק בקשת אישור על הסף, וזאת לנוכח טענות הסף הברורות האמורות. ראו: פסק דין רע"א 5653/16 סרגון נטוורקס בע"מ נ' חזון (13.10.2016); רע"א 5154/08 קוסט פור גבאי את קסירר רוי"ח נ' קדמי (02.04.2009); רע"א 2022/07 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' אר-און השקעות בע"מ (13.08.2007).

35. המדינה מצטרפת גם לנימוקים הנילווים שבפסק דינו של בית המשפט קמא, ובכללם שמהותה האמיתית של התביעה היא לפיצוי ולא להשבה.

הליכי השגה חלופיים:

36. למעלה מן הצורך, נוסיף כי בקשת האישור ראויה לסילוק על הסף גם מן הטעם שעל המערער היה להעלות את כל השגותיו על סכום החוב שנדרש לשלם במסגרת הליכי ההוצאה לפועל. המערער יכול היה לפנות בבקשה מתאימה ללשכת ההוצאה לפועל או לרשם ההוצאה לפועל, וככל שהיה נידחה יכול היה להגיש ערעור לבית המשפט. בסמכות רשם ההוצאה לפועל לברר כל טענה באשר לאופן חישוב החוב, ולכך בין היתר מיועדים הליכים אלו. הליכים אלו ניתן לנקוט בתוך המועדים הקבועים בחוק ההוצאה לפועל. לא ניתן לעוקפם על ידי

הגשת הליך ייצוגי. ככל שהחוב שולם מבלי שנקט הליך מתאים במועד בתיק ההוצאה לפועל, הרי הפך התשלום לסופי ולא ניתן עוד לפתוח אותו. בהקשר זה נזכיר כי המערער טוען שטענותיו אינן מכוונות לפיצוי מהמדינה אלא לכך שהיא תגרום להשבת התשלומים על ידי הזוכה.

37. ההלכה היא שלא ניתן לעקוף הליכי השגה הקבועים בחוק בדרך של הגשת תביעה ייצוגית. בעניין איגרא רינא, שם נקבע כי תובענה ייצוגית איננה ההליך המתאים לתקיפת קנסות פליליים בטענה שנגבו שלא כדין, גם מהטעם שקיים מסלול שיפוטי הקבוע בדין להשגה על קנסות אלו: "טעם נוסף התומך באותה מסקנה עצמה הוא כי יש בדין מסלול מובנה להשיג על הודעות תשלום קנס".

38. מקרה זה דומה לעניין איגרא רינא, במובן זה שהמערערת ביקשה בבקשת האישור לעקוף הליכים - שיפוטיים מסודרים המיועדים לדיון בטענות שהיא מעלה. הדיון בפני רשמי ההוצאה לפועל דומה לדיון בבתי המשפט. הערעור על החלטותיהם הוא לבית המשפט. מערכת ההוצאה לפועל משולבת במידה רבה במערכות השיפוטיות.

39. יתירה מכך, הכלל האוסר עקיפה של הליכי השגה ייעודיים, תקף אף לגבי הליכי השגה מינהליים. ראו: ע"מ 6993/15 עיריית תל אביב-יפו נ' אספיאדה בע"מ ואח' (פורסם בנבו, 16.8.2016) (להלן: "הלכת אספיאדה"). בעניין זה דובר בתביעה להשבת ארנונה בעילות שלגביהן קבע החוק מסלול השגה של הגשת ערר. נקבע:

"קיומו של הליך חלופי בדמות הליכי ההשגה הקבועים בחוק הערר מוביל אפוא למסקנה כי לא היה מקום לאשר את התובענה כייצוגית בנסיבות העניין... אילו נקטו המשיבים בהליכי השגה וערר וזכו – הרי שלא הייתה עומדת להם עילת תביעה; אילו נקטו בהליכים אלה ונדחו טענותיהם – ודאי ודאי שלא הייתה עומדת להם עילה כזו; ואם לא עשו כן, ממילא אין הם יכולים לתבוע את הרשות בהליך פרטני, ועל כן גם לא במסגרת של תובענה ייצוגית." (שם, בעמ' 4).

40. בעניין ע"מ 9962/16 שחף טקס בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 4.10.2018) נדונו ערעורים על החלטות בית המשפט המחוזי שדחו בקשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד עיריית תל-אביב – בעקבות ההלכה שניתנה בעניין אספיאדה – בטענה כי העירייה חייבה את המערערות בתשלום ארנונה על שטחי השירותים הקומתיים בבניין בו הן פועלות, בניגוד לדין. בית המשפט העליון סבר כי אין לסטות במקרה זה ממסלול ההשגה הקיים בסעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), (התשל"ו-1976). בית המשפט חזר על הלכת אספיאדה "הקפדה על הליכי ההשגה הקבועים במתווה הסטטוטורי מפחיתה את מספר ההליכים המגיעים לפתחם של בתי המשפט לעניינים מנהליים (...). על בסיס טעמים אלה גובש הכלל – לפיו אין לעקוף את המתווה הקבוע בחוק הערר (עניין אספיאדה, פסקה 23; עניין עיריית רעננה, עמ' 492-493; עניין מקורות, פסקה 5). (שם, פסקה 11).

41. בהקשר האמור, של הליכי השגה בפני הרשות המינהלית, הכירה הפסיקה בקיומו של פתח צר במקרים חריגים. להבנתנו חריג זה אינו חל כאשר מדובר במסלול השגה שיפוטי, לרבות ההליכים שבהוצאה לפועל.
42. מכל מקום, גם לגבי הליכי השגה בפני הרשות המינהלית, החריג הוא במקרים בהם חשיבות ציבורית עקרונית מיוחדת. עם זאת, הובהר כאמור כי דרך פנייה זו חורגת מדרך השגרה ושמורה למקרים חריגים בלבד (עניין אספואדה, פסקה 23; בר"מ 7618/16 עיריית תל אביב-יפו נ' קניון רמת אביב בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה 13 (4.12.2016); עניין גיא לוי, פסקה 8). (שם פסקה 12).
43. ועוד נקבע:
- "רובם ככולם של הנימוקים האחרים עליהם נתלות המערעות בדבר ייחודיות הסוגייה שלפנינו, אינם הופכים את המקרה לחריג המצדיק סטייה מההלכה על פיה אין מקום לאפשר הגשת תביעה כספית, לא אישית ולא ייצוגית, מקום שבו נקבע הליך סטטוטורי בחוק הערר. כך, העובדה שמדובר בסוגייה המשותפת לנישומים רבים עומדת בליבה של כל תובענה ייצוגית, וטעם זה אינו חריג כלל ועיקר. כך, העדר תמריץ כלכלי לאכיפה פרטית של הדין עומד אף הוא בליבת ההליך של כל תובענה ייצוגית... הפתח הצר בו הכירה הפסיקה מיועד למקרים חריגים, אשר צריכים להיבחן בקפידה, ותוך נקיטת משנה זהירות, לבל יהפוך החריג לכלל". (שם בפסקות 16-17).
44. לפיכך, ככל שביקש המערער לקבל סעד כספי המשיב חלק מהסכום שניגבה או האוסר על גביה נוספת, צריך היה לעשות זאת במסגרת תיק ההוצאה לפועל. לא ניתן להגיש תביעה כספית אישית להשבת סכום ששולם בהליכי הוצאה לפועל. כל טענה כנגד סכום החוב הנדרש בהוצאה לפועל יש להעלות במסגרת הליכי ההוצאה לפועל. המבקש עצמו טען בבקשת האישור שכדי להשיב את הכספים יש להשתמש בסמכות הרשם לפי סעיף 20 לחוק. זו אכן הפרוצדורה הנכונה, והיא מחייבת פעולה במסגרת תיק ההוצאה לפועל, ולא ניתן לעשותה במסגרת תביעה אישית נפרדת, לא כל שכן בתביעה ייצוגית.
45. משלא ניתן להגיש תביעה אישית, אין בפנינו עילת תביעה שניתן לאשרה כתביעה ייצוגית.
46. ככל שרצה המערער להשיג השגה כללית על מדיניות הרשות לגבי אופן החישוב הנעשה בהליכי הוצאה לפועל (בשונה מדרישה לסעד של השבה בתיקים עצמם), וככל שהדבר אפשרי שלא במסגרת הליכי הוצאה לפועל, הרי המסגרת הנכונה היא עתירה מינהלית. איננו מביעים עמדה על האפשרות להגיש עתירה כזו בהקשר של הליכי הוצאה לפועל, כשיש מסלול הקבוע בחוק.
47. משאין התביעה באה בגדר התוספת השנייה, ומשאנה ניתנת לאישור כתביעה ייצוגית לא נתייחס כאן לגוף העילה המועלית. כך גם נהג בית המשפט קמא בהחלטתו וממילא גם הערעור אינו עוסק בכך. מכל מקום, אנו מפנים לטענות המדינה בתגובה לבקשת האישור.
48. מכל הטעמים הללו סבורה המדינה כי יש לדחות את הערעור.