



בבית המשפט העליון

בר"ם 7689/13

בר"ם 841/14

לפני :
כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט ע' פוגלמן

המבקש בבר"ם 7689/13 : מינהל מקרקעי ישראל

המבקשת בבר"ם 841/14 : עיריית הוד השרון

נגד

המשיב בבר"ם 7689/13 : דוד דהאן

המשיבה בבר"ם 841/14 : נועה גואטה

בר"ם 7689/13 : בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים במחוז מרכז-לוד מיום 17.9.2013 בתיק ת"צ 47020-01-13 שניתנה על ידי כבוד השופטת נ' נד"ב

בר"ם 841/14 : בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים במחוז מרכז-לוד מיום 31.12.2013 בתיק ת"צ 22093-04-13 שניתנה על ידי כבוד השופטת נ' נד"ב

הודעה מטעם המשיב בבר"ם 7689/13 מיום 25.11.2013

תגובת המבקש בבר"ם 7689/13 מיום 16.1.2014 להודעת המשיב

הודעה מטעם המשיבה בבר"ם 841/14 מיום 24.2.2014

עו"ד ד"ר חיה זנדברג; עו"ד יואב שחם;
עו"ד טל זרקו

בשם המבקש
בבר"ם 7689/13 :

עו"ד אבידע שדה

בשם המבקשת
בבר"ם 841/14 :

עו"ד עידו שטיינר

בשם המשיב
בבר"ם 7689/13 :

בשם המשיבה
בבר"ם 841/14:

עו"ד יובל עציוני

פסק-דין

הנשיא א' גרוניס:

1. בשני ההליכים שבפנינו, אשר החלטנו לדון בהם במאוחד, מתעוררות שאלות דיוניות משותפות הנוגעות לאפשרות העומדת לרשות מינהלית, להודיע כי תחדל מגבייה שבגינה הוגשה נגדה בקשה לאישור תובענה ייצוגיות.

רקע

2. חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן - חוק תובענות ייצוגיות או - החוק) מאפשר לתובע ייצוגי להגיש תובענה ייצוגית נגד רשות מינהלית, להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר (להלן - תביעת השבה נגד רשות; ראו, סעיף 3(א) לחוק ופרט 11 לתוספת השנייה לחוק; להגדרת הדיבור "רשות" לצורך הוראות החוק ראו סעיף 3(א) סיפה לחוק). סעיף 9 לחוק קובע, לצד זאת, מסגרת זמנים מצומצמת, בת 90 ימים, אשר במהלכה לא ייזקק בית המשפט לתביעת השבה נגד רשות ולא ידון בה. במהלך תקופה זו, כך מוסיף הסעיף וקובע, יכולה הרשות לשקול את חוקיות הגבייה ולהודיע לבית המשפט כי תחדל ממנה. סעיף 9(ב) לחוק מבהיר, כמו כן, מה הנפקות של הודעת חדילה שהוגשה במסגרת הזמנים של 90 הימים. בסעיף זה נקבע, כי אם הוכח לבית המשפט שהרשות אכן חדלה מהגבייה כפי הודעתה, לא תאושר הבקשה לאישור תובענה ייצוגית והדיון בה יסתיים בלא שנבחנה לגופו של עניין. יוער, כי עתירות חוקתיות שהוגשו נגד הוראת דין זו ונגד סעיפים נוספים בחוק תובענות ייצוגיות, המקנים יתרונות לרשות שהוגשה נגדה תביעת השבה לפי החוק, נדחו על ידי בית משפט זה בבג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת (29.8.2011) (לסקירה מקיפה של ההסדרים ראו, רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' טיומקין, פסקה 21 לחוות דעתה של השופטת א' חיות (13.2.2011)).

3. בהליכים דנא מתעוררות שתי שאלות דיוניות הקשורות לאפשרות המוקנית לרשות להודיע על חדילה מגבייה כאמור. השאלה הראשונה היא אימתי מתחילה תקופת 90 הימים שבמהלכה רשאית הרשות להודיע על חדילה מגבייה - האם במועד הגשת הבקשה לאישור תובענה ייצוגית לבית המשפט, או שמא החל ממועד המצאת הבקשה לאישור לידי הרשות. שאלה נוספת הנלווית לכך היא האם יש למנות את ימי פגרת בית המשפט במסגרת תקופת 90 הימים האמורה.

4. בבקשות רשות הערעור מבקשות שתי רשויות מינהליות (מינהל מקרקעי ישראל ועיריית הוד השרון) להשיג על החלטות שניתנו בעניינן על ידי בית המשפט לענינים מינהליים מרכז-לוד (כבוד השופטת מ' נד"ב) בשני הליכים נפרדים. בשתי ההחלטות קבע בית המשפט לענינים מינהליים, כי אין לקבל את הודעות החדילה שהגישו הרשויות. זאת, לאחר שמצא כי הודעות החדילה הוגשו מעבר לתקופת 90 הימים הקבועה בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. עוד קבע בית המשפט לענינים מינהליים, כי תקופת 90 הימים האמורה מתחילה במועד הגשת בקשת האישור ולא בעת המצאתה לידי הרשות. יצוין, כי בשני המקרים הומצאו בקשות האישור לידי הרשויות כשבוע ימים לאחר שהוגשו לבית המשפט. בהחלטה בעניינו של מינהל מקרקעי ישראל קבע עוד בית המשפט לענינים מינהליים, כי יש למנות את ימי פגרת הפסח במניין 90 הימים הקבוע בסעיף 9 לחוק. המשיבים בבקשות רשות הערעור הודיעו, כל אחד בנפרד, כי הם מסכימים כי הבקשות ידונו כאילו ניתנה רשות לערער ולא התנגדו לקבלת טענות המבקשים. על כן, נתייחר הצורך להכריע בבקשות רשות הערעור לגופן. עם זאת, מאחר שהסוגיות הפרשניות המתוארות לעיל לא נתלבנו בפסיקתו של בית משפט זה, ובהתחשב בכך שבבתי המשפט המחוזיים ניתנו פסיקות סותרות בסוגיות הנזכרות, החלטנו לדון בהליכים במאוחד ולהעמיד הלכה על מכונה. נדון תחילה בשאלות העקרוניות ולאחר מכן נידרש לתשתית העובדתית הנוגעת לבעלי הדין שלפנינו.

מתי מתחילה תקופת 90 הימים – מיום הגשת בקשת האישור או מיום המצאתה?

5. כאמור, סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות קובע, כי בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם זו הודיעה כי תחדל מהגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור. הסעיף קובע כך:

”(א) הוגשה בקשה לאישור בתביעה כמפורט בפרט 11 בתוספת השניה (בחוק זה – תביעת השבה נגד רשות), לא ידון בה בית המשפט אלא לאחר שחלפה תקופה של 90 ימים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לאישור ובית המשפט רשאי להאריך תקופה זו מטעמים שיירשמו (בסעיף זה – המועד הקובע).

(ב) בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם הרשות הודיעה כי תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע.

(ג) החליט בית המשפט כאמור בסעיף קטן (ב), רשאי הוא –

- (1) (...) לפסוק גמול למבקש...
- (2) לקבוע שכר טרחה לבא כוח המייצג...”.

6. ייאמר כבר בפתח הדברים, כי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות אינו מבהיר במפורש איזו פעולה נדרשת הרשות לבצע במהלך תקופת 90 הימים הקבועה באותו סעיף. כאמור, במהלך תקופה זו לא ידון בית המשפט בבקשת האישור, ולרשות שנגדה הוגשה הבקשה תינתן האפשרות להודיע כי חדלה מהגבייה מושא הבקשה. חוסר הבהירות נובע מכך שסעיף 9(ב) לחוק מתייחס למעשה לשלושה אירועים שונים על ציר הזמן. האירוע הראשון הוא מועד הגשת ההודעה לבית המשפט בדבר כוונתה של הרשות לחדול מגבייה (“אם הרשות הודיעה...”). יוער, כי הסעיף אינו קובע במפורש כי הוא מתייחס למועד ההודעה על החדילה לבית המשפט (ניתן להעלות על הדעת מקרים בהם הרשות מודיעה על החדילה לבעל הדין שכנגד או לגורם אחר בלא להודיע לבית המשפט על כך, בין אם לפני הגשת בקשת האישור ובין אם לאחר מכן). אולם, ברור כי הכוונה בסעיף 9(ב) לחוק היא למועד ההודעה לבית המשפט, בהתחשב בכך שבית המשפט אינו יכול לדון בבקשה לאישור אלא בחלוף המועד הקובע. האירוע השני אליו מתייחס הסעיף הוא המועד שממנו החלה הרשות לחדול בפועל מן הגבייה (“...כי תחדל מהגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור...”). האירוע השלישי הוא המועד בו הוכח לבית המשפט כי הרשות אכן חדלה מגבייה (“...והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור...”). מובן, כי אין זה הכרחי שכל האירועים הללו יתרחשו באופן סימולטני. כך למשל, בעת הגשת הודעת החדילה לבית המשפט, יכולה הרשות להודיע כי תחדל בעתיד מן הגבייה ולא בעת מסירת ההודעה עצמה. מנגד, הרשות עשויה להודיע כי כבר חדלה בעבר מן הגבייה. כמו כן, המועד בו הוכח לבית המשפט כי הרשות חדלה מהגבייה יכול להתרחש חודשים ארוכים לאחר שהרשות מסרה את הודעת החדילה.

7. השאלה הנשאלת היא, איזה מבין האירועים הללו (מועד ההודעה, מועד החדילה, מועד ההוכחה) נדרשת הרשות להשלים במהלך תקופת 90 הימים. לשון החוק אינה נותנת מענה ברור לשאלה זו. כאמור, סעיף 9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות קובע, כי "בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם הרשות הודיעה כי תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור לכל המאוחר במועד הקובע". אין זה ברור מן הלשון לאילו מבין שלושת האירועים הנזכרים לעיל מתייחסת הסיפה של סעיף 9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות ("...לכל המאוחר במועד הקובע"). לגישתי, יש לקבוע כי תקופת 90 הימים הנזכרת בסעיף 9 לחוק, מתייחסת הן למועד ההודעה לבית המשפט, הן למועד החדילה בפועל, אך לא למועד בו עלה בידי הרשות להוכיח כי אכן חדלה מן הגבייה. באופן עקרוני, החדילה יכולה להיות מוכחת זמן רב לאחר חלוף תקופת 90 הימים, ומטעמים שאינם קשורים בהכרח במישרין להתנהלותה של הרשות. זאת, בשל הצורך לבחון את הראיות שהציגה הרשות בתמיכה לטענה כי אומנם חדלה מן הגבייה. אכן, לעתים לא נדרשות ראיות של ממש להוכחת החדילה. זאת, למשל, אם מדובר במה שמכונה "חדילה סטטוטורית", היינו חדילה מכוח הוראת דין (לגבי "חדילה סטטוטורית", ראו רע"א 6340/07 הנ"ל). אולם, במקרים לא מעטים, החדילה מן הגבייה מתבצעת במסגרת פעולה יזומה ונקודתית של הרשות להפסקת הגבייה, ובעקבות הגשת בקשת האישור. במקרים כגון דא, מוטל ככלל על הרשות להוכיח בראיות כי היא חדלה מגבייה. מלאכת בירור הראיות בהקשר זה עשויה להתרחש מעבר לתקופת 90 הימים. כידוע, בפני בית המשפט תלויים תיקים רבים אחרים. אין סיבה שדווקא להליכים בהם מבוקש אישור לתובענה ייצוגית נגד רשות יקבע מסלול מהיר ביותר של בירור, תוך 90 ימים, אם ניתנה הודעת חדילה. על כן, אין לקבוע כי על הרשות להוכיח לבית המשפט במהלך תקופת 90 הימים כי חדלה מהגבייה. עם זאת, על הרשות למסור את ההודעה בדבר החדילה לבית המשפט במהלך תקופת 90 הימים, וכן עליה לחדול בפועל מן הגבייה במהלך אותה תקופה (כאשר ההוכחה כי כך אכן פעלה יכולה להיעשות, כאמור, גם בדיעבד ולאחר חלוף התקופה). יוער עם זאת, כי על פי סעיף 9 לחוק, הרי בכל מקרה רשאי בית המשפט להאריך את תקופת 90 הימים מטעמים שיירשמו, ולכך אידרש בהמשך.

8. נפנה עתה לבחון את השאלה האם תקופת 90 הימים הקבועה בסעיף 9 מתחילה במועד הגשת הבקשה לאישור התובענה, או שמא במועד המצאת הבקשה לאישור לידי הרשות. סעיף 9(א) לחוק מגדיר את "המועד הקובע" אשר עד אליו רשאית הרשות להודיע כי חדלה מהגבייה (ולחדול בפועל), ככזה החל בחלוף "תקופה של 90 ימים

מהמועד שבו הוגשה הבקשה לאישור" [ההדגשה הוספה - א' ג']. אם כן, על פי לשונו הפשוטה של החוק, מניין 90 הימים מתחיל ממועד הגשת בקשת האישור לבית המשפט, בלא כל קשר לשאלה מתי זו הומצאה לרשות. הוראה זו מעוררת קושי, שכן היא מובילה לכך שתקופת הזמן המוגבלת, בת 90 הימים, אשר במהלכה הוקנתה לרשות האפשרות לשקול אם להודיע כי בכוונתה לחדול מהגבייה וכן לחדול ממנה בפועל, עשויה להיפתח עוד לפני שנודע לרשות על כך שהוגשה נגדה בקשה לאישור תובענה ייצוגית. מסיבות שונות נוצר לא אחת פער זמנים בין מועד ההגשה של הליך כלשהו לבין מועד המצאתו לידי הצד שכנגד. יצוין, כי תקנה 475א לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן – תקנות סדר הדין האזרחי), קובעת מהם המועדים בהם נדרש בעל דין מיוצג להמציא לבעל הדין שכנגד כתבי בי-דין. לפי התקנה האמורה, בדרך כלל אין חובה להמציא כתב בי-דין במועד ההגשה לבית המשפט. זאת ועוד, לעתים מתעלמים בעלי דין מתקנה 475א לתקנות סדר הדין, וממציאים את כתב הטענות בחלוף המועדים הקבועים בתקנה האמורה. כידוע, לנתבע או למשיב בהליך מסוים עומד, במקרים רבים, פרק זמן מוגבל להשיב לכתב טענות פותח שהוגש על ידי הצד שכנגד. זאת, למשל, אם מדובר בהליך עיקרי חדש, כגון כתב תביעה, או אם מדובר בהליך ביניים, כמו בקשה בכתב. על מנת שלא לקפח את זכותו של הנתבע או המשיב, שזורות בתקנות סדר הדין האזרחי הוראות הקובעות כי פרק הזמן להגיב לכתבי טענות פותחים שהוגשו על ידי הצד שכנגד, יחל במועד ההמצאה ולא במועד ההגשה. זהו הדין למשל, בכל הנוגע לבקשה בכתב המוגשת לפי תקנות סדר הדין האזרחי (תקנה 241ג) לתקנות סדר הדין האזרחי, קובעת כי המשיב בבקשה רשאי להשיב לה בכתב תוך עשרים ימים מיום המצאתה (לידיו). דוגמה נוספת נוכל למצוא בתקנה 406ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, הקובעת כי בהליך של בקשת רשות ערעור רשאי המשיב להשיב לבקשה תוך חמישה עשר ימים מיום המצאתה לידיו (וראו גם, תקנות 397 ו-402 לתקנות סדר הדין האזרחי) (באשר לתחולתן של תקנות סדר הדין האזרחי לגבי תובענות ייצוגיות, ראו פסקה 14 להלן).

9. דומה, כי ישנם טעמים ברורים המצדדים בעמדה כי מן הראוי למנות את תקופת 90 הימים לחדילה מגבייה ממועד המצאתה של הבקשה לאישור התובענה. בין הטעמים הללו ניתן למנות את מתן האפשרות לרשות לבחון אם אכן גבתה סכומים שלא כדין, ולשקול בכובד ראש את ההשלכות התקציביות של הפסקת הגבייה או המשכה. כמו כן, ספירת מניין 90 הימים ממועד הגשת הבקשה ולא ממועד המצאתה עשויה ליתן יתרון דיוני לא מוצדק לתובע מייצג שלא מילא אחר חובתו להמציא את הבקשה כנדרש בתקנה 475א לתקנות סדר הדין האזרחי. יתרה מכך, חישוב תקופת 90 הימים ממועד ההגשה ולא ממועד המצאתה של הבקשה, עלול לדרבן תובעים ייצוגיים שלא להמציא

את הבקשה לרשות תוך פרק זמן סביר. יצוין, כי מלשון סעיף 9(א) לחוק תובענות ייצוגיות מתעורר קושי נוסף בשל העובדה כי הוא אינו מתיישב לכאורה עם האמור בתקנה 2(ג) לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010 (להלן – תקנות תובענות ייצוגיות), הקובעת כי "המשיב רשאי להשיב לבקשה [לאישור תובענה ייצוגית] בתוך 90 ימים מיום שהומצאה לו או בתוך מועד אחר שקבע בית המשפט" (ההדגשה אינה במקור – א' ג'). רואים אנו, כי בעוד שהרשות נדרשת להשיב לבקשת האישור תוך 90 ימים ממועד המצאת הבקשה (לפי תקנה 2(ג) לתקנות תובענות ייצוגיות), רשאית היא לחדול מהגבייה לצורך סעיף 9 לחוק, בתוך 90 ימים ממועד הגשתה של הבקשה לאישור. חוסר אחידות זה מוקשה בעיני.

10. בסופו של דבר, וחרף הקשיים שנמנו לעיל, הרי לשונו של סעיף 9 לחוק הינה ברורה, במובן זה שהיא מתייחסת במפורש לתקופה של 90 ימים ממועד הגשת בקשת האישור. איני סבור כי ניתן להתגבר על לשונו המפורשת של המחוקק ולפרש מבחינה תכליתית את המילה "הגשה" כאילו מדובר ב"המצאה". עם זאת, דומני כי ניתן לפתור את הקושי שהוראה זו מעוררת כאמור לעיל, באמצעות הפעלת הסמכות הקבועה בסעיף 9(א) לחוק תובענות ייצוגיות, המאפשרת לבית המשפט להאריך את תקופת ה-90 הימים "מטעמים שיירשמו". ודוקו, דרישת ההנמקה של "טעמים שיירשמו" לצורך הארכת מועד הינה פחות מחמירה מן הדרישה ל"טעמים מיוחדים שיירשמו" הנזכרת בדברי חקיקה שונים. הדוגמה הבולטת הינה זו של תקנה 528 לתקנות סדר הדין האזרחי, שעניינה הארכת מועדים. בעוד שניתן מכוח הוראה זו להאריך את המועד שקבע בית המשפט או הרשם בלא להצביע על טעמים מיוחדים, הרי שלגבי מועד שנקבע בחיקוק, קובעת התקנה כי בית המשפט או הרשם רשאים להאריכו רק מטעמים מיוחדים שיירשמו (ראו, יואל זוסמן סדרי הדין האזרחי 884 (מהדורה שביעית, 1995); לשאלה מה יכול לעלות כדי "טעם מיוחד" ראו שם, בעמודים 887-899). כאמור, בענייננו קבע המחוקק כי ניתן יהיה להאריך את המועד להגשת הודעת חדילה מטעמים שיירשמו ולא מטעמים מיוחדים שיירשמו. בהתחשב בכל הנימוקים שנמנו לעיל סבורני כי יש לקבוע כלל לפיו המצאת בקשת אישור לרשות שלא במועד בו הוגשה לבית המשפט, מהווה טעם המצדיק, כשלעצמו, את הארכת התקופה של 90 הימים, הקבועה בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. הארכת "המועד הקובע" בהתחשב במועד ההמצאה של הבקשה לאישור, תגשים את תכליתו של סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, בכך שהיא תעניק לרשות תקופה מלאה בת 90 ימים, מיום בו הבקשה הומצאה לה, לשקול ולכלכל את צעדיה ביחס לטענותיו של התובע הייצוגי בעניין חוקיות הגבייה. זאת ועוד, כלל זה ימנע שורה של מקרים בהם תובע מייצג, אשר התעכב בהמצאת הבקשה לרשות, ייצא נשכר מכך. במילים אחרות, הכלל עשוי לדרבן תובעים ייצוגיים לפעול על פי חובתם

הדיונית להמציא את הבקשה לאישור בסמוך מאוד לפתיחת ההליך ובהתאם להוראות הדין.

11. סיכומו של דבר הוא שלאור לשונו הברורה של סעיף 9 לחוק אין מנוס מלקבוע כי מניין 90 הימים לצורך חדילה מגבייה אכן נמנה ממועד הגשת הבקשה לאישור תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות. לצד זאת, מועד המצאה מאוחר למועד ההגשה יהווה, כשלעצמו, טעם להארכת התקופה. זאת, בהתחשב בתכליתו של סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, המיועדת לאפשר לרשות לבחון את חוקיות הגבייה. איני סבור שיש ליתן משקל לשאלה אם פער הזמנים שבין מועד ההגשה למועד ההמצאה הוא ממושך או קצר. ככלל, יהיה מקום להאריך את המועד להגשת הודעת החדילה, ולחדילה עצמה, כל אימת שקיים פער זמנים כלשהו בין מועד ההגשה לבין מועד ההמצאה. ער אני לכך כי כלל כגון דא עשוי להצריך לעתים התדיינות בה יהיה צורך לבחון מהו מועד ההמצאה. עם זאת, עלינו לזכור כי מועד הגשת התשובה לבקשת האישור ממילא נמדד מעת מועד המצאת הבקשה ולא ממועד הגשתה (לפי תקנה 2(ג) לתקנות תובענות ייצוגיות).

האם יש למנות את ימי פגרת בית המשפט במניין 90 הימים הקבוע בסעיף 9 לחוק

12. עתה יש להתייחס לשאלה אם יש למנות את ימי פגרת בית המשפט במניין 90 הימים לצורך חדילה מגבייה לפי סעיף 9 לחוק. בתקנות סדר הדין האזרחי קבוע הסדר כללי לעניין חישוב מניין הימים שנקצבו בהליך אזרחי שעה שבמסגרת תקופה מסוימת נופלת תקופת פגרה של בית המשפט. תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי קובעת בעניין זה, כי "תקופת פגרה של בית המשפט לא תובא במנין הימים שנקבעו בתקנות אלה או שנקבעו בידי בית המשפט או הרשם...". זאת, "אלא אם כן הורה בית המשפט או הרשם, לפי הענין, הוראה אחרת". תקנה זו יוצאת מנקודת מוצא לפיה אין למנות את ימי הפגרה במניין הימים שנקבעו בתקנות סדר הדין האזרחי. להשקפתי, ועמדתי על כך גם בעבר, כאשר חלות תקנות סדר הדין האזרחי על עניין מסוים, חלה כברירת מחדל גם תקנה 529 לתקנות, לעניין אי חישוב ימי הפגרה במניין הימים (ראו דבריי ברע"א 5617/09 פורוש נ' דייטש (גרליץ), פסקה 19 (26.10.2010) (להלן – עניין פורוש)). עם זאת, כפי שציינתי בעניין פורוש (שס), "עשוי להיות כי במקרים מסוימים ייקבע, מטעמים הנעוצים בלשון או בתכלית, כי תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי אינה חלה או שהיא חלה רק לגבי מועדים מסוימים. אולם, נחוצים טעמים כבדי משקל על מנת להצדיק הבחנות מסוג זה".

13. בפסיקה יכולים אנו למצוא מקרים בהם דן בית המשפט בשאלה האם יש להחיל את תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי על סוגי עניינים אזרחיים שונים אשר מוסדרים בהוראות דין "חיצוניות", שנקבעו בצד תקנות סדר הדין האזרחי. כך, לגבי הליכים מכוח חוק הבוררות, התשכ"ח-1968, נקבע כי בהיעדר הוראה מיוחדת בחוק הבוררות לעניין חישוב ימי הפגרה, הרי יש להחיל את תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי, ואין להביא את תקופת הפגרה במניין המועדים הקבועים בחוק הבוררות (ראו, עניין פורוש, בפיסקאות 6-7). ברוח דומה נפסק כי יש להחיל את תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי אף לגבי חישוב התקופה העומדת לבעל דין להגיש בקשת רשות ערעור על פסק דין של בית המשפט לתביעות קטנות (רע"א 6297/02 גולד נ' גאולת הכרך בע"מ, פ"ד נז(2) 108 (2003) (להלן – עניין גולד)). עם זאת, בכל הנוגע לחישוב מסגרת הזמנים העומדת לבעל דין להגיש עתירה לדיון נוסף, הקבועה בתקנה 4 לתקנות סדר הדין בדיון הנוסף, התשמ"ד-1984 (חמישה עשר ימים מעת מתן פסק הדין), נפסק כי תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי אינה חלה וכי יש לחשב את ימי הפגרה במניין הימים. זאת, בשל שורה של נימוקים ובהם אופיו המיוחד של ההליך של הדיון הנוסף, והשתרעותו אף על הליכים פליליים (ראו, למשל, בש"א 6206/93 Her Majesty the Queen in Right of Canada נ' ריינהולד (23.11.1993); בש"א 6927/11 רוכמן נ' קיבוץ מענית, פסקאות 10-11 (24.1.2012)).

14. הרחבת תחולתה של תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי על הליכים אזרחיים המתנהלים לפי הסדר ספציפי ומיוחד שנקבע בדין, עשויה להיעשות בשני מסלולים. המסלול האחד הינו לפי תקנה 2 לתקנות סדר הדין האזרחי. המסלול השני קבוע בהסדרים אזרחיים המחילים את הוראות תקנות סדר הדין האזרחי על העניין, באופן חלקי או מלא (ראו, עניין גולד, בעמ' 112-113). בכל הנוגע להליכים מכוח חוק תובענות ייצוגיות, הוחלו עליהם (בשינויים המחויבים) הוראות תקנות סדר הדין האזרחי, מכוח תקנה 19 לתקנות תובענות ייצוגיות (ראו, רע"א 1690/14 בן אדוה נ' חברת דואר ישראל בע"מ, פסקה 6 (10.4.2014)). בהתחשב בכך, ובהיעדר הוראה כלשהי בחוק תובענות ייצוגיות ובתקנות תובענות ייצוגיות לעניין חישוב ימי הפגרה, ובהתאם להלכה שנפסקה בעניין פורוש, דומה כי מבחינה עקרונית יש להחיל את תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי אף על מסגרות הזמנים הסטטוטוריות שנקבעו בחוק תובענות ייצוגיות ובתקנות שהותקנו מכוחו. אולם, יש להוסיף ולבחון אם יש להחריג את תחולתה של תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי לצורך חישוב 90 הימים אשר במהלכם רשאית הרשות להודיע על חדילה מגבייה לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. כזכור, ציינתי לעיל כי במהלך תקופת 90 הימים נדרשת הרשות לבצע שתי

פעולות על מנת שבקשת האישור נגדה לא תאושר (אם החדילה תוכח). על הרשות להודיע לבית המשפט על החדילה, וכן עליה לחדול בפועל מן הגבייה. להשקפתי יש למנות את ימי הפגרה במניין תקופת 90 הימים ככל שעסקינן במועד החדילה עצמה, אך אין למנות את ימי הפגרה במניין תקופת 90 הימים, ככל שעסקינן במועד הגשת הודעת החדילה לבית המשפט, ואסביר.

15. תכליתה המרכזית של תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי הינה לדחות את כל הפעולות הדיוניות השלובות עם עבודת בית המשפט ותיפקודו. עמד על כך הנשיא מ' שמגר באומרו כי "יציאתו של בית המשפט לפגרה מגבילה חלקית את תפקודו בתחומי הפעולה השונים שלו, בין אלו המינהליים ובין אלו השיפוטיים" (רע"א 5814/90 זילברשטיין נ' חברה לאחזקה ונאמנות בני משה אברהם בע"מ, פ"ד מו(1) 285, 287 (1991) (להלן – עניין זילברשטיין); וראו גם דבריי ברע"א 1332/05 רוזנצוויג נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פסקה 7 (22.11.2005)). מטעם זה, קיימת זיקה הדוקה בין השאלה אם לחשב את ימי הפגרה במניין הימים לצורך מסגרת זמן סטטוטורית מסוימת, לבין השאלה אם הפעולה המוסדרת בהוראת דין כלשהי היא בעלת קשר הדוק לעבודתו של בית המשפט. בהיעדר זיקה כאמור, ואם הפעולה המוסדרת בהוראת הדין נוגעת למישור היחסים שבין בעלי הדין לבין עצמם, הרי יש לחשב את ימי הפגרה במניין הימים. עמד על כך בית משפט זה בעניין זילברשטיין (שם בעמ' 287 מול האות ה):

"הנוסח המילולי של [תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי] מאפשר לכאורה פרשנות רחבה, החובקת כל 'מנין הימים' שנקבע בידי בית המשפט או הרשם. אולם יש לפרש הוראה זו על רקע מטרתה החקיקתית ובדרך אשר לא תסכל הוראותיו של בית המשפט, אשר נוגעות ליחסים שבין בעלי הדין ביניהם לבין עצמם ואשר אין ביניהן לבין עבודת בית המשפט ופגרתו ולא כלום." (ההדגשה הוספה – א' ג').

על בסיס גישה פרשנית זו נקבע כי ימי פגרת הפסח יימנו במניינה של תקופה אשר במהלכה הורה בית המשפט לרשות מקומית להעניק רשיונות לרוכלות ("מתן הרשיון אינו שלוב בעבודת בית המשפט. הפגרה כשלעצמה לא הצדיקה אי הוצאת רשיון..."; דברי השופטת מ' נאור בעע"ם 3416/09 עיריית ירושלים נ' כהן, פסקה 9 (4.5.2009)). עוד נפסק, כי יש לחשב את ימי הפגרה בכל הנוגע לחיוב כספי שנקבע בפסק דין ואשר נקצבו מועדים לתשלומם (כך נפסק בעניין זילברשטיין).

16. ולענייננו, בהקשר של פעולת החדילה, עמדתי על כך שבמסגרת תקופת 90 הימים נדרשת הרשות לבצע שתי פעולות: להודיע לבית המשפט על החדילה ולהשלים את החדילה בפועל (כאשר ניתן כאמור להאריך את המועדים מטעמים שיירשמו). הפעולה הראשונה קשורה לעבודתו של בית המשפט שכן מדובר בפעולה של מתדיין הכרוכה בהגשת מסמך כלשהו לבית המשפט (ראו והשוו, דברי הנשיא שמגר בעניין זילברשטיין, בעמ' 288 מול האות א). לפיכך, ביחס לפעולה זו של הגשת הודעת החדילה עצמה אין למנות את ימי הפגרה במניין הימים. אולם, לפעולה השנייה, שעניינה החדילה עצמה, אין נגיעה ישירה להליך המשפטי. הרשות אינה "זקוקה" לבית המשפט בדרך של מתן החלטה שיפוטית, על מנת להשלים את פעולת החדילה מגבייה. מדובר בפעולה עצמאית של הרשות. אכן, לעתים ניתן לראות את הרשות כאילו חדלה מן הגבייה מן הטעם שנתקבלה הוראת דין חדשה, המכשירה את הגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור (מה שמכונה "חדילה סטטוטורית"). במילים אחרות, מדובר במקרה בו הוראת דין חדשה נותנת ביסוס לגבייה על ידי רשות. אולם, גם אז אין מדובר בפעולה אשר לצורך השלמתה נדרשת החלטה שיפוטית. אין זיקה בינה לבין עבודת בית המשפט ופגרת בית המשפט. לפיכך, לגבי הגשת הודעת החדילה לבית המשפט אין למנות את ימי הפגרה במניין הימים, ויש להחיל את תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי על פעולה זו. לעומת זאת, לגבי אירוע החדילה עצמו, יש למנות את ימי הפגרה במניין תקופת 90 הימים הקבועה בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. ער אני לכך כי כלל זה יוצר חוסר אחידות לצורך חישוב המועד הקובע (כאמור בסעיף 9 לחוק). במה דברים אמורים? אם במהלך תקופת 90 הימים חלה, לדוגמה, פגרת הפסח, הרי המועד האחרון בו נדרשת הרשות להודיע לבית המשפט על החדילה יהיה מאוחר בזמן מן המועד האחרון בו נדרשת הרשות לחדול מן הגבייה בפועל. איני סבור כי מדובר בקושי ממשי, שכן ממילא, כפי שציינתי לעיל, אין זה הכרחי שמועד החדילה והמועד בו הרשות מודיעה על החדילה לבית המשפט יחולו באותו יום בדיוק. זאת, בין אם ייקבע כלל אחיד ביחס להתחשבות בימי הפגרה במניין הימים, ובין אם לאו.

סיכום הסוגיות הפרשניות

17. נוכח הטעמים שהובאו לעיל, הגעתי לכלל מסקנה כי –

(1) בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית נגד רשות כשמדובר בתביעת השבה

אם נתקיימו אלה:

(אא) הרשות הודיעה תוך 90 ימים מיום הגשת בקשת האישור כי היא חדלה מהגבייה.

(בב) הרשות חדלה בפועל מן הגבייה תוך התקופה של 90 ימים כאמור.

(גג) הרשות הוכיחה, אף לאחר 90 הימים, כי חדלה מגבייה.

(2) "המועד הקובע" אליו מתייחסים סעיפים 9(א) ו-9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, המהווה את המועד האחרון בו רשאית הרשות להודיע על חדילה מגבייה שבגינה הוגשה נגדה תביעת השבה לפי החוק, ולחדול מן הגבייה בפועל, הינו בחלוף 90 ימים מיום הגשת הבקשה לאישור. זאת, נוכח לשונו המפורשת של סעיף 9(א) לחוק. עם זאת, אם בקשת האישור הומצאה לרשות לאחר המועד בו הוגשה לבית המשפט, יהווה הדבר, כשלעצמו, טעם המצדיק את הארכת "המועד הקובע" על ידי בית המשפט.

(3) בחישוב תקופת 90 הימים יש למנות את ימי פגרת בית המשפט ככל שעסקינן במועד האחרון בו רשאית הרשות לחדול מן הגבייה בפועל; אך אין למנות את ימי הפגרה בכל הנוגע למועד האחרון בו רשאית הרשות להודיע לבית המשפט על החדילה מן הגבייה.

נעבור עתה ליישם כללים אלה על הנתונים העובדתיים הנוגעים לבעלי הדין שלפנינו. אולם תחילה אעיר את הדברים הבאים: יטען הטוען, במידה לא קטנה של צדק, כי מסקנותיי יוצרות סבך של כללים וכי ראוי להימנע מכך. מסכים אני כי אכן נוצר סבך, אך העניין נתון לפתחו של המחוקק. בהחלט ראוי שהחוק יתוקן במטרה להביא לפישוט הכללים הדיוניים לגבי תובענה ייצוגית נגד רשות להשבת כספים (כאמור בסעיף 3(א) לחוק ופרט 11 לתוספת השנייה לחוק).

מן הכלל אל הפרט

18. כפי שצוין לעיל, בבקשות רשות הערעור דנא הסכימו המשיבים (המשיב בבר"ם 7689/13 והמשיבה בבר"ם 841/14) כי בקשות רשות הערעור ידונו כאילו הוגש ערעור. המשיב בבר"ם 7689/13 הוסיף והודיע כי הוא מסכים לקבלת הערעור בכפוף לתנאים שהציג לבית המשפט המחוזי כתנאי לאישור החדילה. המשיבה בבר"ם 841/14 הודיעה מצידה כי היא מותירה את ההכרעה בערעור לשיקול דעתו של בית המשפט.

בהתחשב בכך, נתייטר הצורך להכריע בטענות המבקשים בהליכים דנא. עם זאת, כפי שנראה להלן, הרי בהתאם לכללים שנקבעו לעיל היה מקום לקבל את טענות המבקשים לגופן ולראות את הודעות החדילה כאילו הוגשו בתוך תקופת 90 הימים הקבועה בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות.

19. בבר"ם 7689/13 הוגשה הבקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד המבקש דשם ביום 24.1.2013. הודעת החדילה מטעם המבקש הוגשה ביום 1.5.2013. לאחר שהוגשה הודעת החדילה קבע בית המשפט לענינים מינהליים מרכז-לוד (כבוד השופטת מ' נד"ב) כי על המבקש להבהיר מדוע יש לקבל את הודעת החדילה, לאחר שחלף המועד הקובע לפי סעיף 9(א) לחוק. המבקש טען בתגובה, כי המועד להגשת הודעת החדילה טרם חלף ביום בו הוגשה (1.5.2013), שכן בקשת האישור הומצאה לו ביום 31.1.2013. במילים אחרות, המבקש טען כי תקופת 90 הימים אמורה להיפתח במועד המצאת הבקשה לאישור ולא במועד הגשתה. בית המשפט דחה את טענת המבקש וקבע כי מסגרת הזמנים של 90 הימים נפתחת במועד הגשת הבקשה לאישור. כאמור, הגעתי לכלל מסקנה כי נוכח לשונו הברורה של המחוקק אין מנוס ממסקנה פרשנית זו. אולם, כפי שקבעתי לעיל, כאשר מועד ההמצאה של בקשת האישור הוא לאחר מועד הגשתה לבית המשפט, הרי מדובר בטעם המצדיק כשלעצמו את הארכת התקופה של 90 הימים. במקרה שלפנינו, מאחר שבקשת האישור הומצאה למבקש שבעה ימים לאחר שהוגשה לבית המשפט, יש להאריך את תקופת 90 הימים בשבעה ימים נוספים. המועד האחרון להגשת הודעת החדילה חל, אם כן, ביום 1.5.2013 (97 ימים לאחר מועד הגשת בקשת האישור) – הוא המועד בו הוגשה הודעת החדילה בפועל. לפיכך, על בית המשפט המחוזי היה להאריך את המועד להגשת הודעת החדילה בשבעה ימים. בנסיבות אלה, יש לקבוע כי הודעת החדילה הוגשה במועד. יוער, כי במהלך התקופה שבין מועד הגשת בקשת האישור לבין המועד בו הוגשה הודעת החדילה, נפלה פגרת הפסח של בתי המשפט. נוכח הטעמים שהובאו לעיל, שגה בית המשפט לענינים מינהליים משקבע כי יש למנות את ימי הפגרה במניין 90 הימים לצורך בחינת המועד האחרון להגשת הודעת החדילה.

20. אשר לבר"ם 841/14: במקרה זה הוגשה בקשת האישור נגד המבקשת דשם ביום 11.4.2013. ביום 16.7.2013 הגישה המבקשת הודעת חדילה. בהודעה נאמר כי החדילה החלה בפועל ביום 1.7.2013. בית המשפט לענינים מינהליים מרכז-לוד (כבוד השופטת מ' נד"ב) קבע כי על המבקשת לנמק מדוע הודעת החדילה הוגשה בחלוף "המועד הקובע" הנקוב בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות. בתשובה טענה המבקשת, כי מסמכי התביעה הומצאו לה ביום 17.4.2013 ועל כן הודעת החדילה (מיום 16.7.2013)

לא הוגשה באיחור. גם המבקשת בבר"ם 841/14 טענה למעשה כי יש למנות את תקופת 90 הימים החל ממועד המצאת בקשת האישור ולא ממועד הגשתה. סבורני, כי גם במקרה זה היה על בית המשפט לעניינים מינהליים להאריך את המועד להגשת הודעת החדילה. הודעת החדילה הוגשה במקרה דנא ביום 16.7.2013, 96 ימים לאחר המועד בו הוגשה הבקשה לאישור. לכאורה איחורה המבקשת את המועד להגשת הודעת החדילה. עם זאת, כפי שצוין לעיל, בקשת האישור הומצאה למבקשת שישה ימים לאחר שהוגשה לבית המשפט. נתון זה מהווה טעם המצדיק, כשלעצמו, את הארכת המועד להגשת הודעת החדילה בשישה ימים. לפיכך, לא היה מקום לקבוע כי המבקשת איחרה את המועד להגיש את הודעת החדילה.

21. הוחלט לפיכך לדון בבקשות רשות הערעור כאילו ניתנה רשות והוגשו ערעורים על פי הרשות שניתנה. בהתחשב במועד המצאת בקשות האישור לידי המבקשים בבקשות רשות הערעור, סבורני כי יש להאריך את המועד להגשת הודעות החדילה במקרים דנא, ולקבוע כי לא היה מקום לדחות את הודעות החדילה בשל איחור. בכך מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות המחייב את הגשת הודעת החדילה במסגרת הזמנים הקבועה בסעיף. לכאורה נותר להוסיף ולבחון אם המבקשים חדלו מגבייה במהלך התקופה האמורה, וכי באפשרותם להוכיח זאת. בעלי הדין בבר"ם 7689/13 הגיעו להסכמה לפיה הודעת החדילה שהגיש המבקש קוימה במועדה. לפיכך, ובהתאם לבקשת בעלי הדין, הערעור מתקבל ונקבע בזאת כי התמלאו במקרה דנא התנאים הנקובים בסעיפים 9(א) ו-9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות. בהתחשב בהודעת המשיבה בבר"ם 841/14 לפיה היא מסכימה כי בקשת רשות הערעור תידון כערעור ולפיה היא מותירה לשיקול דעתו של בית המשפט את ההכרעה בערעור, הרי נקבע בזאת כי אף המבקשת בבר"ם 841/14 עמדה בכל התנאים הקבועים בסעיפים 9(א) ו-9(ב) לחוק תובענות ייצוגיות, לצורך הוכחת החדילה. לפיכך, אף הערעור בהליך זה מתקבל. שני ההליכים יוחזרו לבית המשפט לעניינים מינהליים על מנת שיכריע אם לפסוק למשיבים בשני ההליכים דנא שכר טרחה וגמול לפי סעיף 9(ג) לחוק תובענות ייצוגיות. מובן, כי אין לראות בדברים אלה משום הבעת עמדה אם ראוי לפסוק גמול ושכר טרחה. העניין נתון לשיקול דעתו המלא של בית המשפט לעניינים מינהליים.

22. הערעורים מתקבלים, איפוא, כאמור בפסקה 21 לעיל, ובלא צו להוצאות בערכאה זו.

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

שופט

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של הנשיא א' גרוניס.

ניתן היום, א' בתמוז התשע"ד (29.6.2014).

שופט

שופט

הנשיא