



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

19 ספטמבר 2015

ת"ם 135-06 פינקלשטיין יצחק ואח' נ' מ.ישראל

לפני ד"ר עודד מודרייך-שופט, סגן נשיא

התובעים 1. פינקלשטיין יצחק

2. קלורסקי ליאת

ע"י ע"ד דורון לוי ועו"ד מיכל רוזברג

נגד

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| מדינת ישראל – רשות המסים         | הנתבעת |
| אריס בורשטיין-מוזס פמת"א – אזרחי |        |

### **החלטה**

בקשה זו לאישור תובענה מנהלית ייצוגית (להלן: "בקשת אישור") מציבה לדין את שאלת ההלימה בין הוראות סעיף 125 לפקודת מס הכנסה שהחייב במס על ריבית שמקורה ברוחח חיסכון או פיקדונו (להלן: "חוק מס רוחח חיסכון"), לבן הוראות חוק ההגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסי פיננסיים תשמ"ד – 1984 (להלן: "חוק ההגנה על השקעות הציבור").

חוק מס רוחח חיסכון – חוק ההגנה על השקעות הציבור – זה לצת זה ביום 1.1.03 נכנס לתוקף תיקון מס' 132 לפקודת מס הכנסה שבגדרו הוספה לפקודה הוראת סעיף 125 (להלן: "חוק מס רוחח חיסכון") כאמור:

...יחיד חייב במס בשיעור 15% בכל אחד מלאה:

...1

...2

3. על ריבית ורווחים שמקורם בתוכנית חיסכון או בפיקדונו...

עד לכינוס חוק רוחח חיסכון לתקוף הייתה ריבית שהופקה מתוכניות חיסכון וריבית שהופקה מפיקדונות פטורה מס מס הסדרים לפי חוק עידוד חיסכון וסעיף 15א לפקודת מס הכנסה. שינוי במשמעות המס החל בעקבות פרסום המלצות של שתי ועדות מומחים ציבוריות (וועדת בן בסט משנת 1999 וועדת רבינוביץ משנת 2002) שבחן את הפער שהיה קיים בין מיסוי הכנסות מעובדה לפטור שחל על



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

19 ספטמבר 2015

ת"ם 135-06 פינקלשטיין יצחק ואחות נ' מ.ישראל

הכנסות מריבית וOPERATIONS בבורסה. שתי הועדות המליצו שהשינוי במשטר המס יחול מיום השני לעתיד (תחולת פרוספקטיבית) והציגו הסדרים שונים לתקופת מעבר, גם בשיסים לב להוראת סעיף 2 של חוק ההגנה על השקעות הציבור לאמור:

- (א) הממשלה לא תפקיע השקעות ציבור שנותרו לפני תחילתו של חוק זה ולא תנסה לרעה את התנאים שנקבעו להן לפני תחילתו;
- (ב) הממשלה לא תפקיע השקעות ציבור שייווצרו לאחר תחילתו של חוק זה ולא תנסה לרעה את התנאים שהיו קבועים להן בעת שייווצרו ...

הביטוי "תנאים" מוגדר בחוק ומכלול, בין היתר, גם את "שיעור המס החל".

חוק ההגנה על השקעות הציבור, כשהוא עצמו מובטח מפני שינויים מכוח הוראת סעיף 3 שבו: "אין לשנות חוק זה ואין לגרוע מההטוספת אלא ברוב של חברי הכנסת" (היינו ברוב של 61 חברי הכנסת לפחות).

מההוראות הדין הללו מותבקש, כאמור, ש כדי לגרום לשינוי משטר המס כפי שנעשה בחוק ריווחי חיסכון" היה צריך לערוך שינוי בחוק ההגנה על השקעות הציבור ברוב של 61 חברי הכנסת או לקבוע את השינוי באמצעות תיקון 132 לפחות מס הכנסה ברוב של 61 חברי הכנסת.

הלכה למעשה חוק ריווחי חיסכון עבר ברוב של 61 חברי הכנסת רק בקריאה השלישייה. שתי הקוריאות הראשונות עברו ברוב קטן מ-61.

#### **בקשת האישור ועיקרי הנמקה**

מבקשי אישור, יצחק פינקלשטיין וליאת קלורסקי (להלן: "התובעים") הם בעלי תוכנית חיסכון ותוכנית פיקדון שנפתחו לפני 1.1.2003 ואשר חווים במס על פי חוק ריווחי חיסכון בשל הכנסה מריבית שנצמזה בתוכניות אלה לאחר כניסה החוק לתוקף.

עיקר טענת התובעים היא שההוראות חוק ריווחי חיסכון אין חלות על תוכניות חיסכון ופיקדון שנפתחו לפני 1.1.2003 שכן הן מוגנות באמצעות חוק ההגנה על השקעות הציבור ופגיעה בהן אפשרית רק באמצעות חוק שזכה לרוב של 61 חברי הכנסת בכל שלוש הקוריאות.



**בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

**19 ספטמבר 2015**

**ת"ם 135-06 פינקלשטיין יצחק ואח' נ' מ.ישראל**

לכורה שלוחות הוראות חוק ההגנה על השקעות הציבור חצי הוריה אל הממשלה וחסמות את דרכה להפיקע או לפגוע בתנאי תוכניות חיסכון ופיקדון ובכלל זה בשיעור המס החל עליהם. אולם התובעים גורסים שההוראות החוק מכוונות כלפי הילicity חקיקה של הכנסת. ראשית, אין לממשלה סמכות להטיל מסים או לשנות את שיעורי המס באמצעות החלטות ממשלה. שינויים בשיעורי המיסוי מחייבים בחקיקה (סעיף 1(א) של חוק יסוד : הממשלה). פרשנות המכוונות את ההוראות חוק ההגנה על השקעות הציבור אל החלטות הממשלה בלבד מרוקנת את החוק מכל תוכן. החוק נתקק על רקע מציאות כלכלית מסויימת שבגדה ראתה הממשלה צורך להגן על השקעות הציבור. אין דין שהממשלה יומה חוק שאינו יכול למלא את התכנית שהממשלה הודיעה לו ושהכנסת אישרה. הדברים הללו עולמים במפורש מהתבטאות של שר האוצר, יו"ר ועדת הכספים וגורמים מקצועיים במשרד האוצר ובמשרד המשפטים בעת שנדרנה הצעת החוק ההגנה על רוחו הציבור בוועדת הכנסת. וכך אמר בדברי ההסבר להצעת החוק :

**חוק המוצע בא להבטיח כי לא יתקבל חוק המשנה לרעה תנאים של השקעה  
לעומת התנאים שהיו קיימים בעת שההשקעה בוצעה, אלא ברוב של חברי  
הכנסת, דהיינו בקולותיהם של 61 חברי הכנסת לפחות [חצ"ח 1691 מ-84].**

התובעים גורסים שככל אימוט שנקבע בחוק ששיינוי מצריך רוב של חברי הכנסת, רוב כזה נדרש בכל אחת משולש הקראיות [השו אמרה מפורשת לדרישת כזאת ביחס לתיקון בסעיף 46 לחוק יסוד : הכנסת וכן בג"ץ 4885/03 ארגון מגדי העופות נ' ממשלה ישראל].

התובעים טוענים שלבית המשפט סמכות לדון בתביעות בהליך של תובענה מנהלית ייצוגית [סעיף 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגית] וثبتוותם נתווה בעלייה מכוח חוק עשיית עשר ולא במשפט.

#### **עיקרי תגובת הממשלה**

באת כוח המשיבה החשיטה את תגובתה על שלושה עיקרי טענה. ראש הטענה האחד הוא שההוראות חוק ההגנה על השקעות הציבור אין מוגנות מפני שינוי בחקיקה וכן צורך ברוב מיוחד כדי לשנותן. ההוראות ההגנה שבחוק מכוונות להחלטות הממשלה ולא לחקיקה ראשית. ראש הטענה השני הוא שההוראות חוק מס רוחי חישכון נתקבלו בכנסת ברוב קולות חברי הכנסת תוך תלימה לחוק ההגנה על השקעות הציבור. ראש הטענה השלישי הוא שמקור עיגונה של תביעת התובעים הוא בהוראת סעיף 160 לפקודת מס הכנסה ולא בחוק עשיית עשר ולא במשפט. תובענה שעילהה פקודה מס הכנסה אינה יכולה להיות מוגשת כתובענה מנהלית ייצוגית.



**בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

**19 ספטמבר 2015**

**ת"ם 135-06 פינקלשטיין יצחק ואח' נ' מ.ישראל**

מאחר שאני מקבל את השקפת המשيبة, על עיקרי הנמוכה, בעניין פרשנות הוראת השرون שבחוק ההגנה על השקעות הציבור ובעניין תקינות הлик החוקה בעניין זה, אין לי צורך לעורך פירוט כפול וכן יתרה דיון בראש הטענה השלישי.

**דין**

שלוש הנחות מוצעת

קודם כניסה אל טרקלין הדיון נראה שיש לחוץ מובאה המורכבת משלוש הנחות שאף על פי שניתן להציג בהן סימני שאלה כמודעה שהן אין בגדה של המחלוקת הצריכה הכרעה בהליך זה.

הנחה ראשונה היא שחוק ההגנה על השקעות הציבור נחקק בהליך תקין והוא חוק שרייך וקיים. השאלות הפרשניות העולות ממנו, קשות ככל שיהיו, אין שומטוות את הקrokע מותחת לפני עצם קיום החוק.

הנחה שנייה היא שחוק ההגנה על השקעות הציבור משקף מדיניות כלכלית מסויימת ולא הגנה על ערך יסוד חוקתי. החוק מבטא מדיניות שראה ערך מסוים כלכלי בעידוד החיסכון. ברור שמדיניות התמיכה באפיק השקעה חזקה, מנסה על אפקטי השקעה אחרים ומעמיסה את נטל המס על הכנסות מגיעה אישית ומהשקעות בייצור, ממשר וודע. ועוד ברור שבנסיבות שונות שווה להתקבל מדיניות שונה שראה ערך רב יותר בעידוד ייצור פעיל של מקורות הנכסה. מדיניות זו או מדיניות אחרת אין משליכות על עקרונות יסוד חוקתיים. אין לחוק ההגנה על השקעות הציבור דבר עם הגנה על הקניין הפרטיא או על עקרונות של שוויון או זכויות אדם חוקתיות ישירות או נגזרות.

הנחה שלישית היא שחוק מס רוחני חיסכון פוגע במידיניות של עידוד החיסכון שקדמה לחוק. החוק נחקק על רקע שינוי תפיסהirmedיניות כלכלית שתכילה לפטור צרכיהם חברתיים שונים. החוק הוא פרי מALLEI BIYOR ובדיקה של עדות מומחים ציבוריות. כשם שחוק ההגנה על השקעות הציבור שיקף מדיניות כלכלית רואיה, כך גם חוק מס רוחני חיסכון משרות תכלית רואיה והוא פועל כך באורה מידתי (ראו גם את גישת בית המשפט העליון כלפי הוראות תיקון 132 לפקודת מס ההכנסה בג"ץ 3644/06 לנדא נ' משרד האוצר].

הנחות מוצעת אלה עושות לשיער בפרשנות הוראת חוק ההגנה על השקעות הציבור.

**"ישוב הוראות חוק מס רוחני חיסכון עם הוראות חוק ההגנה על השקעות הציבור הנחות המוצעת השנייה והשלישית מלמדות שהתובענה אינה משקפת התנששות ערכיים. אין היא מבטאת התמודדות ערכית כל עיקר. שהרי הנחת המוצעת היא שאין עדיפות ערכית למדיניות הכלכלית**



**בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

**19 ספטמבר 2015**

**ת"ם 135-06 פינקלשטיין יצחק ואח' נ' מ.ישראל**

מעודדת החיסכון על פני מדיניות כלכלית שمعدדת אפיקי השקעה אחרים או מעודדת הכנסות מיגעה אישית. הנה כי הן התובעים סומכים יתודות תביעתם בטען פרשני – טכני המתייחס לשתי הוראות החוק הנדרנות.

עיקר הנחיצות הפרשנית סבה על התיבה: "הממשלה" שבוחק ההגנה על השקעות הציבור. שכן לפי החוק הממשלה מנעה מהפקעה או שינוי לרעה בתנאי תוכניות חיסכון ופיקדון לרבות שינוי שיעור המשך החל. האם התיבה ממשלה פירושה הזרוע המבצעת בלבד או שמא הביטוי מתרפרש על גם על פני פעולות החקיקה של הכנסת?

מאחר שהחוק מס רוחני חיסכון אינו פוגע בערכי יסוד או באינטרסים חוקתיים ומאהר שהחוק מבטא מדיניות מותקנת (רפורטטיבית) שהתרבורה להיות נחוצה והוא מופעלת באורח מידתי, אני רואה סיבה להקנות לbijoy "ממשלה" פרשנות רחבה. היה מקום לפרשנות כזאת כדי להגן על ערך יסוד מפני פגיעה. אין מקום לפרשנות כזאת שעה שבוחק המתקן מגולמת מדיניות סבירה שעולה בקנה אחד עם ערכי היסוד של השיטה.

עם זה ברור שלא ניתן לצקת תוכן פרשני בהוראות חוק המעיר את ההוראה מכל משמעות סבירה. לכן נראה כיוינו התובעים באומרם שאין משמעותם לbijoy "ממשלה" במובן הצר שכן הממשלה אינה מוסמכת לשנות את שיעורי המשך והדבר נתנו כל כלו בידי הכנסת.

אכן יש טעם בהערה זו והיא מונעת אותו לחסוב שהחוק ההגנה על השקעות הציבור נושא בצורה גרוועה. אולם המשيبة הצביעה בסיקום טענותיה על פסק דין של בית המשפט העליון שבו הותקפה החלטת הממשלה לשנות לאחר תנאי חיסכון בכספיות גמל [בג"ץ 7691/95 ח"ב שנייה נ' ממשלה ישראל]. ומכאן מתרבר שיש נפקות ממשית להטלת החסם הקבוע בחוק ההגנה על השקעות הציבור על הממשלה.

לא זו בלבד שהחוק נושא באורח מתועט אלא שהוא גם כדי לטעטו בחוסכים ולהניח בידם אינטרס ציפייה שלא תהיה פגעה כלשהי (אלא ברוב מיווחט) בחסכנות. נמצא כי הדיון הקנה לאינטרס זהה הגנה מוגבלת. אולם עלילות הניסוח נתקנו בידי המחוקקים ואין זה עניין לבית המשפט לענות בו.

**סיכום של נקודה זו הוא שבקורת הביטוי "ממשלה" כלשהו וכפשווטו נמצא חוק מס רוחני חיסכון מתieverב עם חוק ההגנה על השקעות הציבור.**



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו בבית-משפט לעניינים מנהליים

19 ספטמבר 2015

ת"ם 135-135 פינקלשטיין יצחק ואח' נ' מ.ישראל

**חוק מס לוויחי חיסכון התקבל ברוב שח חבריה הכנסת**

חוק מס רוחני חיסכון התקבל בקריאה שלישית ברוב של 61 חברי הכנסת. פשוט וברור שהחוק עבר בהחלטה אחת בשלושת הקריאהות השיג החוק רוב. מניין שהדרישה לרוב של חברי הכנסת הגלוימה בחוק ההגנה על השקעות הציבור מתייחסת לכל שלוש הקריאהות? שמא די בכך שישוג רוב כזה בקריאה השלישית.

כשלעכמי נראה לי שאין צורך ברוב המוחץ בכל שלוש הקריאהות. מכל מקום פרשנות סבירה ומתייחסת עם תכילת הוראת החוק הקונקרטית היא כדי ברוב מוחץ בקריאה השלישית.

סקירה של החוקים המctrיכים ורוב מוחץ לשינויים שערכה באות כוח המשיבה מראה שבחוקים מסוימים שהם חוק יסוד נקבעה דרישת מפורשת לרוב מוחץ בכל שלוש הקריאהות. נסיבה זו מדריכה את המחשבה שבמקומות שאין דרישת לרוב משולש כזה, די שהרוב יושג בקריאה השלישית.

ובהיבט תכליתי. מגבשי המדיניות שעודדה חיסכון והגנה עליו ראו לנכון לדרש שרוב חברי הכנסת יתייצבו מאחררי פגעה במיסוי תוכניות חיסכון שנעשית בחוק. בעניין דין בעית נעלת שער, רוב חברי הכנסת נתנו אישורם לחוק. זו נסיבה שמתייחסת עם תכילת החוק.

**התוצאות**

המסקנות המפורטוות לעילו משמעות שלtolowerנה אין יסוד ועל כן אני דוחה את הבקשה לאשר אותה כתובעה ייצוגית.

ניתנה היום, ו' תשרי תשע"ו 19/09/2015, בהעדן הצדדים.

הוקלד על ידי .....

דר' עדד מודריק, שופט, סגן נשיאה