

ח' בטבת התשפ"ג, 20 בדצמבר 2023

עע"מ 6693/22

בבית-המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

בעניין:

עיריית פתח תקווה

ע"י ב"כ עו"ד אשר אילוביץ' ו/או עו"ד אריאל ליבר
ו/או מי מטעם משרד פריש, שפרבר, ריינהרץ ושות',
עורכי דין
מרח' מוטה גור 9 ת.ד. 3363 פתח-תקווה 4952802
טל': 03-9239010; פקס': 03-9239015
דוא"ל: asher@fsrlaw.co.il

המעוררת

נ ג ד

צבי קופל

ע"י ב"כ עו"ד מיכאל רוזן ו/או עו"ד גיא חיון ו/או עו"ד
יולה דומנסקי ו/או עו"ד אלון לוונשטיין
מרח' תובל 22 רמת גן 5252237
טל': 03-5757596; פקס': 03-5758862

המשיב

ובעניין:

היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה - המחלקה הפיסקאלית
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925601/2, פקס': 02-6261884

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בהתאם להודעתה בדבר התייצבותה להליך זה מכוח סמכותה לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות
היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] ובהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מוגשת בזאת עמדת היועצת
המשפטית לממשלה.

אלא אם צוין אחרת כל ההדגשות הן של הח"מ.

אוּרְן סוּקֶר, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקה הפיסקאלית
בפרקליטות המדינה

א. פתח דבר

בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן: "**חוק הרשויות המקומיות**") נקבע, כי אם שילם אדם תשלום חובה ביתר (להלן: "**תשלום יתר**") ולא הוחזר תשלום היתר תוך שלושים ימים מיום שילומו, על הרשות המקומית להחזיר את תשלום היתר בתוספת הפרשי הצמדה. בהמשך לכך נקבע בסעיף, כי אם לא הוחזר תשלום היתר תוך שלושים ימים מיום שהאדם ששילמו הודיע בכתב לרשות המקומית שהתשלום שנגבה ממנו הוא תשלום יתר, על הרשות המקומית להחזיר את תשלום היתר בתוספת הפרשי הצמדה כאמור וכן **בתוספת ריבית צמודה** בשיעור של 0.5% לחודש מיום שילומו של תשלום היתר עד ליום החזרתו.

בפסק הדין מושא ערעור זה (ת"צ (מינהליים מר') 62323-09-17 **קופל נ' עיריית פתח תקווה** (אר"ש 20.6.2022)), קיבל בית המשפט המחוזי בלוד (כב' השופטת מ' נד"ב), בהסכמת הצדדים, תובענה ייצוגית שהוגשה נגד עיריית פתח תקווה, בהתאם לפרט 11 בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "**חוק תובענות ייצוגיות**"), שעניינה בגביית ארנונה ביתר. בהתאם, הורה בית המשפט על השבת הארנונה שנגבתה ביתר. עוד קבע בית המשפט (בהחלטת ביניים מיום 30.1.2023), כי ההשבה תעשה בצירוף ריבית (בנוסף להפרשי הצמדה), משמצא כי מתמלאים התנאים הנדרשים לכך בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות. זאת, מהטעם ש"**ניתן לראות בהגשת התביעה משום מתן הודעה בכתב לנתבעת בדבר היותם של תשלומי החובה ששולמו תשלומים ביתר**". על ההחלטה לחייב את הרשות להשיב את תשלום היתר בתוספת ריבית, הוגש הערעור מושא ענייננו, ולגבי סוגייה זו התבקשה עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, על מנת לענות על השאלה המונחת לפתחו של בית המשפט הנכבד בערעור זה, יש לדון בשתי שאלות משנה. ראשית, האם הגשת תובענה (יחד עם בקשה לאישורה כייצוגית) מהווה "הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות; שנית, האם יש לראות בהודעה זו כאילו נשלחה בשם כל חברי הקבוצה.

כפי שיבואר להלן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא שהגשת תובענה שעניינה השבת תשלומי חובה שנגבו ביתר יכולה לשמש כ-"הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות עם המצאתה כדין לרשות המקומית (וזאת מבלי לגרוע מסמכותו של בית המשפט להגיע למסקנה אחרת במקרה פרטני שלפניו, למשל כאשר הטענה לגביית היתר לא מפורשת וברורה בתובענה). כאשר עסקינן בתובענה ייצוגית, ניתן לראות בתובענה המוגשת עם בקשה לאישורה כייצוגית, כ-"הודעה בכתב" ביחס לתובע המייצג עצמו, שבאותו שלב הוא בבחינת מבקש. ככל שנוגע הדבר ליתר חברי הקבוצה – ניתן לראות בתובענה כ-"הודעה בכתב" בשם כל מי שנכלל בקבוצה ביום שבו אושר ניהול התובענה כתובענה ייצוגית. זאת, בהתאם ללשון החוק ולתכליות העומדות בבסיס חוק הרשויות המקומיות, חוק תובענות ייצוגיות והדין הכללי החל על דיני השבה ופסיקת ריבית.

דרך הילוכה של עמדה זו תהיה כדלקמן: ראשית, יוצג בקצירת האומר הרקע העובדתי הרלוונטי לתיק זה; שנית, יוצגו ההוראות הרלוונטיות מחוק הרשויות המקומיות; לאחר מכן תובא סקירה של פסיקת בתי המשפט שעסקה עד כה בסוגיה מושא ענייננו; ואז תוצג עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

ב. רקע עובדתי

1. ראשיתו של הליך זה בבקשה לאישור תובענה שהוגשה נגד עיריית פתח תקווה כתובענה ייצוגית (להלן גם: "**הבקשה**" ו-"**בקשת האישור**"), שבמסגרתה נטען כי העירייה גובה כספי ארנונה ביתר, וזאת עקב

אי-הצמדת חיובי ארנונה המשולמים בהסדר תשלומים (כמשמעותו בחוק הרשויות המקומיות) למדד, במקרה שבו אירעה ירידה במדד – לאמור במצב שהמדד הוא שלילי. הבקשה הוגשה ביום 28.9.2017 בהמשך לבקשה זוהי שהוגשה כלפי עיריית פתח תקווה (ת"צ (מינהליים מר') 32239-05-13 **גרטנר נ' עיריית פתח תקווה** (להלן: "עניין גרטנר")) אשר אושרה בשנת 2014, וזאת בהתאם לדיון שנהג לפני פסק הדין בדיון הנוסף בעניין **מנירב** (דנ"מ 8626/17 **מנירב נ' רשות המסים** (אר"ש 11.11.2020) (להלן: "עניין מנירב")).¹ הקבוצה שבשמה הוגשה הבקשה כוללת נישומים שנגבו מהם תשלומי ארנונה בהסדרי תשלומים ביתר בתקופה שאחרי אישורה של הבקשה בעניין **גרטנר** (יצוין, כי אחרי הגשת בקשת האישור דן, הוגשו עוד שתי בקשות אישור זהות, בשנים 2018 ו-2020, שהתייחסו לגבייה ביתר בתקופות מאוחרות לאלה שאלהן התייחס ההליך מושא ענייננו (ת"צ (מינהליים מר') 56955-05-18 **לינק ע' עיריית פתח תקווה**; ת"צ (מינהליים מר') 64090-02-20 **לינק נ' עיריית פתח תקווה**)).

2. במועד שבו הוגשה בקשת האישור, היה תלוי בבית המשפט העליון ערעור שעסק בסוגיה זוהי ביחס לרשות מקומית אחרת (בר"מ 6878/17 **עיריית ראשון לציון נ' ציונה נחום** (להלן: "עניין נחום")). לפיכך, הסכימו הצדדים להשהות את ההכרעה בתובענה הייצוגית בעניין **גרטנר** ואת ההכרעה בבקשת האישור בתובענה מושא ענייננו עד למתן פסק הדין בעניין **נחום**. פסק הדין בעניין **נחום** ניתן ביום 6.5.2020, ובו התקבלה במלואה עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז ונקבע, בין היתר, כי על רשות מקומית להצמיד כל תשלום ארנונה במסגרת הסדר תשלומים למדד, לרבות למדד שלילי – וזאת גם אם ההצמדה למדד השלילי משמעה הפחתה מקרן החוב (עקב הצמדה למדד הנמוך ממדד הבסיס). בהמשך לפסק הדין בעניין **נחום**, הסכימו הצדדים בענייננו לקבל את בקשת האישור, וכן הסכימו למנות מומחה שיחשב את סכום ההשבה לקבוצה.

3. לאחר מינויו, פנה המומחה לבית המשפט בבקשה למתן הוראות, ובין היתר, ביקש במסגרת פנייתו הכרעה בשאלה אם בחישוב ההשבה לקבוצה יש להביא בחשבון ריבית והפרשי הצמדה. זאת, על רקע האמור בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות ביחס לחישוב רכיבים אלו. בהחלטה מיום 30.1.2022, הכריע בית המשפט המחוזי בבקשה למתן הוראות וקבע, לעניין שאלת הריבית, כדלקמן:

"ניתן לראות בהגשת התביעה משום מתן הודעה בכתב לנתבעת בדבר היותם של תשלומי החובה ששולמו תשלומים ביתר, לא כל שכן בענייננו יש לראות בהגשת התביעה משום מתן הודעה, נוכח תביעת גרטנר שהוגשה ואף אושרה כבר בשנת 2014 [...] בנסיבות המקרה הנוכחי, עת מתקיימים התנאים שבסיפא של סעיף 6, עת הנתבעת המשיכה בגבייה למרות פסק הדין בעניין גרטנר ולמרות תביעת קופל, יש להורות כי ההשבה שתבצע הנתבעת תהיה בהתאם לסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות, וכך אני מורה למומחה לעשות את החישוב" (פס' 41-42).

4. חוות דעתו של המומחה נערכה בהתאם להחלטה זו, וביום 20.6.2022 ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי על בסיסה. בפסק הדין הורה בית המשפט על השבת 15,836,267 ש"ח לקבוצה, כאשר בסכום זה מגולם רכיב של ריבית בהתאם לסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות בסך של 3,722,552 ש"ח. ביום 6.10.2022 הוגש הערעור שבכותרת. ביום 22.1.2023 ניתנה החלטה משלימה מטעם בית המשפט המחוזי בנוגע לפסיקת הגמול ושכר הטרחה, וגם על החלטה זו הוגש ערעור מטעם המערערת (עע"מ 1649/23).

5. ביום 20.4.2022 נדונו שני הערעורים במאוחד, ובתומו של דיון, התבקשה היועצת המשפטית לממשלה

¹ בדיון הנוסף בעניין **מנירב** נקבע, כי בית משפט המאשר ניהול תובענה כייצוגית שעניינה בתביעת השבה נגד רשות, ראוי להרחיב את הקבוצה שבשמה תנוהל התובענה בהתאם לסעיף 10 בחוק תובענות ייצוגיות, כך שתכלול גם את מי שנוצרה עילת תביעתו לאחר הגשת בקשת האישור. עד לאותו פסק דין, בחלק מהמקרים, לאחר שאושר ניהול תובענות כייצוגית בתביעות השבה נגד רשות, נהגו תובעים ייצוגיים שנוצרה להם עילת תביעה זוהי בתקופה שלאחר הגשת בקשת אישור ניהול התובענה כייצוגית הראשונה, להגיש בקשות לאישור ניהול תובענות כייצוגיות המשכיות.

"לשקול להתייצב בהליך ולהביע עמדתה בשאלת תחולתה ויישומה של הוראת סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980, בעניין שעל הפרק" (פס' 1 להחלטה מיום 20.4.2023).

6. בהתאם להחלטת בית משפט נכבד זה מיום 20.4.2023, תובא להלן עמדת היועצת המשפטית לממשלה. זאת, מיד לאחר סקירת הרקע הנורמטיבי הרלוונטי לענייננו ופסיקת בתי המשפט שניתנה עד כה בסוגיה שעל הפרק.

ג. רקע נורמטיבי: חוק הרשויות המקומיות

7. חוק הרשויות המקומיות, אשר נחקק בשנת 1980, הוא חלק משורה של חוקים שנועדו להתאים את מערכת החיובים למצב של היפר-אינפלציה ששרר במשק הישראלי בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת. באותן שנים ידע המשק הישראלי היחלשות משמעותית בשער המטבע. בעקבות זאת, חוקים פיסקאליים שבשנותיה הראשונות של המדינה נקטו גבייה נומינאלית של חובות מס הותאמו לשיטה הריאלית (אליהו וינוגרד **דיני רשויות מקומיות** כד ב 573 (1998); הנריק רוסטוביץ ואח' **ארנונה עירונית** 1158-1157 (מהדורה חמישית, 2007) (להלן: "**רוסטוביץ ארנונה עירונית**"). בהצעת חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התשל"ט-1979, ה"ח 1415, בעמוד 275 (להלן: "**הצעת חוק הרשויות המקומיות**") – אשר בעקבותיה נחקק חוק הרשויות המקומיות – נאמרו בהקשר לתכליותיו של החוק המוצע הדברים הבאים:

"החוק המוצע נועד, מצד אחד, ליצור **תמריץ לסילוק החובות** לרשויות המקומיות במועד, ומצד אחר, במקרה של אי תשלום חובות במועד, מספק החוק אמצעי **לפיצוי** הרשויות המקומיות על הנזקים הנגרמים להן בשל כך. **באותה מתכונת** מוצע כי רשות מקומית שמשום מה גבתה תשלום יתר **תחזיר אף היא את תשלום היתר בתוספת ריבית או ריבית והפרשי הצמדה**".

וכפי שפסק בית משפט נכבד זה בעניין **נחום**:

"חוק הריבית [חוק הרשויות המקומיות, א.ס.] נחקק בתקופה של אינפלציה גבוהה במשק, אשר תמרצה את מחזיקי הנכסים לא לשלם במועד את חובם לרשות המקומית. אי-תשלום החובות הביא לקשיים ניכרים במערכת הכספית של הרשויות המקומיות, ותכלית חוק הריבית [חוק הרשויות המקומיות], בנוסחו המקורי, הייתה ליתן בידי הרשויות המקומיות כלי לגביית החובות באופן הוגן, תוך **שמירה על ערך הכסף** בתקופה בה רשויות מקומיות הפסידו כספים רבים כתוצאה מאי הסדרת תשלום חוב שלא היה צמוד למדד המחירים לצרכן [...] תכלית נוספת, רלוונטית פחות לענייננו, הייתה **עידוד תושבי הרשויות המקומיות לפרוע את חובות הארנונה במועדי התשלום שנקבעו**, תוך החלת הסדר על פיו במקרה של פיגור בפירעון חוב – יתווספו עליו הפרשי הצמדה וריבית פיגורים" (שם, בפס' 30).

8. בחוק הרשויות המקומיות – בנוסחו דהיום – נקבע כי פיגור בתשלומי חובה לרשות מקומית מעבר לשלושים ימים, גורר חיוב ב"**תשלומי פיגורים**" המוגדרים בסעיף 1 בחוק כ-"**ריבית צמודה** בשיעור של 0.5% לחודש [קרי 6% לשנה]², או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר. זאת, **ממועד החיוב** בתשלום החובה **עד יום שילומו**, בהוספה או בהפחתה של **הפרשי הצמדה**" (ראו: סעיפים 2-4 בחוק).

9. בדומה לגביית תשלומי חובה **בחסר**, גם השבת תשלומים שנגבו **ביתר** מחייבת, בתנאים שיפורטו להלן, בהשבה הנושאת הפרשי הצמדה וריבית צמודה, אשר כיום שיעורה זהה לזה שבו חב נישום ששילם

² זאת, מכיוון שהריבית הקבועה בחוק הרשויות המקומיות מחושבת כ-"ריבית פשוטה" ולא כ-"ריבית דריבית" (עע"מ 3063/20 עיריית חולון נ' סוטיאן (אר"ש 14.7.2022)).

תשלומי חובה בחסר. וכך נקבע בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות:

"שילם אדם תשלום חובה שלא חב בו ביתר על הסכום שהוא חב בו (להלן – תשלום יתר) ולא הוחזר תשלום היתר תוך 30 ימים מיום שילומו, תחזירו הרשות המקומית בתוספת הפרשים לפי שיעור העליה של המדד מן המדד שפורסם סמוך לפני יום שילומו של תשלום היתר עד המדד שפורסם סמוך לפני היום הקובע שלפני יום החזרתו; לא הוחזר תשלום היתר תוך 30 ימים מיום שהאדם ששילמו הודע בכתב לרשות המקומית שהתשלום שנגבה ממנו הינו תשלום יתר, תחזירו הרשות המקומית בתוספת הפרשים לפי שיעור העליה של המדד כאמור ובתוספת ריבית צמודה בשיעור של 0.5% לחודש מיום שילומו של תשלום היתר עד יום החזרתו".

10. בסעיף 6 הופרדה אם כן הזכאות לקבלת הפרשי הצמדה מהזכאות לקבלת ריבית צמודה בהשבת תשלום חובה שנגבה ביתר. תשלום חובה ששולם ביתר יושב כשהוא נושא הפרשי הצמדה, ככל שלא הושב בתוך שלושים ימים מיום שילומו. לעומת זאת, ריבית צמודה – בשיעור של מחצית האחוז לחודש – משולמת לנישום שנשא בתשלום חובה ביתר רק בתנאי שהודיע בכתב לרשות על גביית היתר, והתשלום לא הושב לו בתוך שלושים ימים מיום ההודעה בכתב (וראו: עפר שפיר אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות 654-656 (מהדורה שלישית, 2016)).

11. כלומר, שלושת התנאים המצטברים לקבלת ריבית צמודה בשיעור הנקוב בסיפא סעיף 6 בחוק, בגין תשלום חובה ששולם ביתר, הם: ראשית, קיומו של תשלום חובה ששולם נישום ביתר; שנית, מתן הודעה בכתב מצד הנישום על כך ששולם על-ידו תשלום חובה ביתר; שלישית, אי-השבת תשלום היתר בתוך שלושים ימים מיום ההודעה. ככל שהרשות נענית להודעה מצד הנישום בתוך שלושים ימים מיום מתן ההודעה – אין היא חייבת בריבית צמודה.

12. זה המקום לציין, כי בסעיף 6 בנוסחו הראשון של חוק הרשויות המקומיות (עד לתיקונו בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) (תיקון), התשמ"ד-1984, ס"ח 1121 (להלן: "החוק המתקן")), לא הותנה חיוב הריבית בהודעה בכתב מטעם הנישום. וזה היה נוסחו המקורי של סעיף 6:

"שילם אדם תשלום חובה שלא חב בו או ביתר על הסכום שהוא חב בו (להלן – תשלום יתר) ולא הוחזר תשלום היתר תוך חודשיים מיום שילומו, תחזירו הרשות המקומית בתוספת ריבית בשיעור של 72% לשנה מיום שילומו ועד החזרתו, או בתוספת ריבית בשיעור של 4% לשנה לאותה תקופה ובתוספת הפרשי עליית המדד מן המדד שפורסם סמוך לפני יום השילום עד המדד שפורסם סמוך לפני יום החזרת התשלום, לפי הסכום הגבוה יותר" (חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, ס"ח 956, בעמ' 47 (להלן: החוק המקורי))

13. לשם השלמת התמונה יצוין, כי בסעיף 2 בנוסח החוק המקורי נקבע כי "תשלום חובה שלא שולם תוך חודשיים מהמועד שנקבע לשילומו ישולם בתוספת תשלומי פיגורים", כאשר "תשלומי פיגורים" הוגדרו בסעיף 1 כ"ריבית בשיעור של 72% לשנה ממועד החיוב בתשלום החובה ועד ליום שילומו או ריבית בשיעור של 4% לשנה לאותה תקופה ובתוספת הפרשי הצמדה, לפי הסכום הגבוה יותר" (שם, בעמ' 46) (את שיעור הריבית הקבועה העלה שר האוצר מפעם לפעם, בהתאם לסמכותו בחוק הריבית (שינוי שיעורים), התשל"ג-1972 שבאותה עת חלה גם על שינוי שיעורי הריבית הקבועים בחוק הרשויות המקומיות).

14. בשנת 1984 תוקן כאמור החוק, כך שתקופת הפיגור בתשלום שבגינה לא ישולמו הפרשי הצמדה וריבית קוצרה מחודשיים לשלושים ימים וכן נקבע, שתשלומי חובה ששולמו בחסר יוצמדו למדד ויישאו ריבית

צמודה בשיעור קבוע (החוק המתקן, בעמ' 190).³ סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות תוקן במקביל לתיקונו של סעיף 2, וגם בו קוצרה תקופת הפיגור בתשלום ונקבעה ריבית קבועה והצמדה (הצעת חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) (תיקון), התשמ"ד-1984, ה"ח 1684, בעמ' 265-266 (להלן: "**הצעת החוק לתיקון חוק הרשויות המקומיות**")). לצד זאת, בכל הנוגע להשבת תשלומי חובה ששולמו ביתר, בחר המחוקק לקבוע תנאי מפורש אשר **מסייג** את ההשבה לפי סעיף 6 בחוק, כך שההשבה תישא ריבית צמודה רק בתנאי שהנישום **הודיע בכתב** על תשלום היתר והתשלום לא הושב תוך שלושים ימים מיום ההודעה.

15. ניתן לסכם ולומר אם כן, כי חוק הרשויות המקומיות נועד **לתמרץ** תשלום חובות לרשויות מקומיות במועד, וכן להפוך את הגבייה הנומינאלית לגבייה **בערכים ריאליים**. עוד עולה כי הגם שהחוק נועד בתחילה לחול הן על גביית תשלומי חובה והן על השבת תשלומי חובה ששולמו ביתר – "**באותה מתכונת**" (הצעת חוק הרשויות המקומיות, בעמ' 275), בתיקון החוק משנת 1984, תיקן המחוקק את הסעיפים העוסקים בגבייה ואת סעיף 6 העוסק בהשבה, תוך שהוענקו לרשויות המקומיות שלושים ימים להשבת תשלומים שנגבו ביתר ללא ריבית צמודה, מיום **ההודעה בכתב** מטעם הנישום על גביית היתר.

ד. פסיקת בתי המשפט

16. השאלה אם הגשת תובענה ממלאת אחר דרישת "ההודעה בכתב" שבסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות, לא זכתה למענה חד-משמעי בפסיקת בתי המשפט המחוזיים ובפסיקתו של בית משפט זה, וטרם נפסקה הלכה ברורה בנוגע לשאלת הריבית שבה יש לחייב רשות מקומית במסגרת הליך שנוהל נגדה. לאורך השנים ניתנו מספר החלטות סותרות בעניין. בחלק מהמקרים נקבע, כי הגשת תובענה (וכן השגה) עונה על תנאי סעיף 6, ואת שלושים ימי ההשבה העומדים לרשות המקומית, יש למנות ממועד ההגשה. במקרים אחרים הורו בתי המשפט על השבת תשלומי חובה שנגבו ביתר ללא ריבית, והשאלה האם הגשת תובענה היא "הודעה בכתב" לא נדונה. כן יצוין, אך זאת להשלמת התמונה משום שהנושא חורג מהשאלה שבמחלוקת ושלגביה התבקשה עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כי במספר מקרים, נפסקה השבה עם ריבית תוך הפחתה מסוימת בגובה הריבית ביחס לזו הקבועה בחוק הרשויות המקומיות (ככלל, ריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן: "**חוק פסיקת ריבית**")).

ד.1 פסיקה שבה נקבע כי הגשת תובענה היא "בקשה בכתב" לצורך סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות

17. שאלת החיוב בריבית בהתאם לסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות נדונה במספר מקרים.

18. בת"א (מחוזי חי') 28877-07-12 **דור-אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חדרה** (אר"ש 16.8.2016) (להלן: "**עניין דור אלון**") הוגשה תובענה להשבת אגרות בנייה שגבתה הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה ביתר. בית המשפט המחוזי פסק כי "**ניתן לראות בהגשת התביעה כמתן הודעה בדבר היותם של תשלומי החובה ששולמו תשלומים ביתר. הגשת התביעה ממלאת את דרישת ההודעה, שכן הגשת התביעה העמידה את הוועדה על חובתה להשיב את הכספים לתובעות**".

³ בסעיף 2(א) לאחר תיקון החוק, נקבע ש"תשלום חובה שלא שולם תוך שלושים ימים מהמועד שנקבע לשילום, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים", כאשר "תשלומי פיגורים" הוגדרו כ-"ריבית צמודה בשיעור של 0.5% לחודש ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומו, בתוספת הפרשי הצמדה". מאז תוקן החוק בשנית, לנוסח המוכר לנו כיום כפי שהובא לעיל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000, ס"ח 1724, 72). החוק בנוסחו דהיום מסמך את שר האוצר ושר הפנים לשנות את שיעור הריבית הצמודה, בכל הנוגע לגביית תשלומי חובה. ואכן, בשנת 2000 שינו השרים את שיעור הריבית ל-0.75% לחודש (צו הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) (קביעת שיעור ריבית צמודה), התשס"א-2000), ובשנת 2014 החזירו את הריבית לשיעורה המקורי – 0.5% (צו הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) (קביעת שיעור ריבית צמודה), התשע"ד-2014)).

(שם, בפס' 28). לצד זאת, פסק בית המשפט, כי הריבית שתשולם לתובעת באותו מקרה, תחושב בהתאם לשיעורים הקבועים בחוק פסיקת ריבית ולא לפי השיעור הקבוע בחוק הרשויות המקומיות (פס' 35). ערעור שהוגש על פסק הדין נדחה משהמערער חזרה בה מערעורה (ע"א 8339/16 דור אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה (אר"ש 27.12.2018); לעמדה נוספת שלפיה הגשת תובענת השבה נחשבת להודעה בכתב לצורך סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות, ראו גם: ת"א (שלום ב"ש) 21361-05-16 י.ח. דמרי בניה ופיתוח בע"מ נ' עיריית אשקלון, פס' 62 (אר"ש 19.8.2018)).

19. עמדה זו יושמה גם בהליכים ייצוגיים. בת"צ (מינהליים מר') 10615-08-11 פרג' נ' עיריית פתח תקווה, פס' 21 (אר"ש 6.6.2013) (להלן: "עניין פרג") פסק בית המשפט המחוזי מרכז, כי גם הגשת השגה נחשבת להודעה בכתב לצורך סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות: "פרשנות שקובעת כי השגה אינה בבחינת הודעה בכתב לצורך סעיף 6 תסכל למעשה את כוונת המחוקק שכן יש להניח כי המקרים בהם פונה הנישום לרשות בעניין חיובי ארנונה שלא על דרך השגה (אף אם הנישום אינו מכתיר את מכתבו בכותרת "השגה"), נדירים אם בכלל קיימים" (בקשת רשות ערעור על החלטה זו נדחתה: בר"מ 4843/13 עיריית פתח תקווה נ' פרג' (אר"ש 28.11.2013); ובהמשך חזרה בה המערער מערעורה על פסק הדין והוא נדחה: עע"מ 7467/21 עיריית פתח תקווה נ' פרג' (אר"ש 23.11.2022)). עמדה דומה אומצה גם בת"צ (מינהליים נצי') 22406-08-13 לוסיא גלס בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פס' 14 (אר"ש, החלטה מיום 10.6.2014) (להלן: "עניין גלס"); ערעור נדחה בהסכמת העירייה: עע"מ 2001/15 עיריית נצרת עילית נ' לוסיא גלס בע"מ (אר"ש 28.3.2016)). בהתאם לגישה זו, בת"צ (מחוזי חי') 46584-02-15 פקטרוניץ נ' עיריית חדרה, פס' 11 (ב) (אר"ש 29.1.2018) אושר הסדר פשרה שבמסגרתו הוסכם כי "יום הגשת ההשגה הוא היום שנמסרה לעירייה הודעה בכתב לפי סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות" (וראו גם החלטה בדבר אישור ניהול התובענה כייצוגית מיום 22.2.2017).

20. באותה רוח צעד כאמור בית משפט קמא בענייננו, בקבעו כי "ניתן לראות בהגשת התביעה [הכוונה להגשת הבקשה לאישור תובענה כייצוגית ובצדה התובענה הייצוגית – א.ס.] משום מתן הודעה בכתב לנתבעת בדבר היותם של תשלומי החובה ששולמו תשלומים ביתר" (פס' 41). בדומה נפסק גם בת"צ (מחוזי מרכז) 38784-07-11 אנטריפוינט נ' עיריית פתח תקווה, פס' 72 (אר"ש 1.12.2022) (להלן: "עניין אנטריפוינט") כי "ניתן לראות בהגשת התביעות [הייצוגיות, א.ס.] משום מתן הודעה בכתב לנתבעות בדבר היותם של תשלומי החובה ששולמו – תשלומים ביתר, לא כל שכן נכון הדבר ביתר שאת לעניין תביעות ההמשך שהוגשו עקב המשך הגבייה" (ערעורים הדדיים תלויים ועומדים: עע"מ 816/23 עיריית פתח תקווה נ' אנטריפוינט מערכות 2004 בע"מ; עע"מ 818/23 עיריית נס ציונה נ' יוסף בכר; עע"מ 819/23 עיריית רחובות נ' אייל דדיה; עע"מ 854/23 אנטריפוינט בע"מ נ' עיריית פתח תקווה).

21. העמדה העולה מפסקי הדין שנסקרו לעיל היא איפוא שנקיטת הליך בטענת גביית יתר – קרי, הגשת תובענה או השגה – מהווה "הודעה בכתב" לצורך סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות.

22. להשלמת התמונה יצוין, כי במספר מקרים הודיעו רשויות מקומיות על חדילה מגבייה או הגיעו להסדרי פשרה במסגרת הליכי אישור ניהול תובענות כייצוגיות, תוך הסכמה לשלם ריבית והפרשי הצמדה לפי חוק הרשויות המקומיות (במסגרת השבה או קיזוז חובות) מבלי שהדבר הותנה בהודעה בכתב מצד הנישומים (ראו, לדוגמה: ת"צ (מינהליים י-ם) 22599-09-13 גיגי נ' עיריית בית שמש (אר"ש 29.7.2014); ת"צ (מינהליים מר') 8010-05-14 ביטרן נ' מועצה מקומית קדימה צורן (אר"ש 9.9.2014); ת"צ (מינהליים ת"א) 9873-07-14 ג.ר.א.ס. עיצובים ושילובים בע"מ נ' עיריית הוד השרון (אר"ש

31.7.2018); ת"צ (מינהליים ת"א) 50235-02-14 דן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פס' 11 (אר"ש 18.7.2021).
 באותם מקרים, כפי שעולה מפסקי הדין בהם אושרו הפשרות והודעות החדילה, לא עלתה מצד הרשויות
 טענה שלפיה חברי הקבוצה לא נתנו "הודעה בכתב" (ומכל מקום, טענה זו לא באה לידי ביטוי בפסקי
 הדין). במקרים נוספים, פסקו בתי משפט ריבית לפי סעיף 6 בחוק רשויות מקומיות (לעתים רק ממועד
 הגשת התובענה או ממועד מתן פסק הדין) מבלי לדון בשאלה האם ניתנה הודעה בכתב ואם לאו (ראו
 למשל: ע"א 1416/09 עיריית מודיעין נ' התאחדות הקבלנים הארצית, פס' 9-11 (אר"ש 22.5.2012); ע"א
 (מחוזי חי') 21687-11-17 דוברין נ' עיריית חיפה, פס' 31 (אר"ש 3.3.2019); ת"צ (מינהליים ת"א)
 42450-01-18 ויצמן נ' עיריית חולון, פס' 77 (אר"ש 12.11.2023).

2.ד פסיקה שבה נקבע כי הגשת תובענה אינה "הודעה בכתב" לצורך סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות

23. למיטב הידיעה, אין בנמצא פסיקה ששללה באופן מפורש את העמדה לפיה הגשת תובענה היא "הודעה
 בכתב" לצורך סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות. בצד זאת יצוין, ולו כדי שהתמונה תהא שלמה, כי
 במספר מקרים שבהם נשללה זכאות לריבית לפי סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות, לא נדונה השאלה
 האם הגשת תובענה היא "הודעה בכתב" ובהעדר מחלוקת שלא נשלחה הודעה נפרדת אחרת בכתב, קבעו
 בתי המשפט כי אין זכאות לריבית לפי סעיף 6 (ראו, למשל: ת"צ (מינהליים מרכז) 37240-12-12 מרדכי
 נ' עיריית פתח תקווה, פס' 46 (אר"ש 11.10.2015) (בקשת רשות ערעור בסוגיות שאינן מענייננו התקבלה
 בחלקה (בר"מ 9100/15 עיריית פתח תקווה נ' עזרא מרדכי (אר"ש 28.6.2018) (להלן: "עניין עזרא");
 ת"צ (מינהליים ת"א) 10724-04-17 איזנברג ואח' נ' עיריית ת"א-יפו, פס' 29-30 (אר"ש 5.3.2020); ת"צ
 (מינהליים מרכז) 24317-03-15 טכני טופ 2004 בע"מ נ' עיריית נס ציונה, פס' 16-17 (נבו 1.8.2021)
 (להלן: "עניין טכני טופ")). בתי המשפט לא נדרשו איפוא במקרים אלה לשאלה המתעוררת בענייננו.
 ראו בעניין זה ההחלטה בעניין אנטריפוינט, שבה דחה בית המשפט המחוזי את הטענה לסתירה
 לכאורית בין החלטותיו בעניין עזרא ובעניין טכני טופ לבין פסק דינו בעניין פרג' ובתיק מושא ערעור זה,
 שבה הובהר כי "לא נעלמו מעיני החלטות אחרות שלי שבהן קבעתי שבהיעדר הודעה בכתב אין להורות
 על שיערוך סכומי ההשבה [...] אלא שבהן כנראה לא נטענה הטענה שיש לראות בעצם הגשת התביעה
 הודעה, ולאחר שזו נטענה בעניין קופל מצאתי שיש בה ממש גם בהמשך להחלטתי בעניין פרג',
 ופסקתי בהתאמה" (עניין אנטריפוינט, פס' 73; ההדגשות אינן במקור).

ה. עמדת היועצת המשפטית לממשלה

24. שלושת התנאים לחיובה של רשות מקומית בהשבת גביית יתר בתוספת ריבית צמודה בהתאם לסעיף 6
 בחוק הרשויות המקומיות הם, כאמור, קיומו של תשלום חובה ששילם נישום ביתר; מתן הודעה בכתב
 מצד הנישום; ואי-השבת תשלום היתר בתוך שלושים ימים מיום ההודעה. בענייננו, משאושר ניהול
 התובענה כייצוגית ומשהוסכם על קבלת התובענה לגופה ועל השבת תשלומי הארנונה שנגבו ביתר – אין
 חולק כי התנאי הראשון מתקיים. בנוסף, ככל שניתן לראות בהגשת הבקשה לאישור התובענה כייצוגית
 או בתובענה הייצוגית גופה כ"הודעה בכתב" – אין מחלוקת על כך (והצדדים לא טענו אחרת) שקמה
 חובה לשלם ריבית בחלוף שלושים הימים הנתונים בדיון, ככל שהמערערת לא השיבה את גביית היתר
 במסגרתם.

25. ומכאן לבחינת התנאי השני – האם ניתנה הודעה בכתב? לצורך הדיון בסוגיה זו, יש לבחון, כפי שבואר
 בפתח הדברים, האם תובענה שהוגשה יחד עם בקשה לנהלה כייצוגית יכולה לשמש "הודעה בכתב";
 ובהמשך לכך, יש לבחון האם "הודעה" זו ניתנה בשם כלל חברי הקבוצה.

26. עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהובאה בפתח הדברים, היא כי יש לראות בהגשת תובענה, לרבות תובענה המוגשת עם בקשה לניהולה כייצוגית, כ- "הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות שניתנה בשם מי שנקט את ההליך, עם המצאתה כדין לרשות המקומית (וזאת מבלי לגרוע מסמכותו של בית המשפט להגיע למסקנה אחרת בהתאם לנסיבות הפרטניות שלפניו, כמו במקרה שבו הטענה לגביית יתר לא מפורשת וברורה בתובענה). בהמשך לכך, סבורה היועצת המשפטית לממשלה כי מרגע שאושר ניהול תובענה כתובענה ייצוגית לפי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות – ניתן לראות בתובענה כ- "הודעה בכתב" שהוגשה ביום האישור בשם כל מי שנכלל בקבוצה. לפני הצגת ההנמקות העומדות בבסיס עמדה זו, יובא פירוט ביחס לשתי סוגיות מקדימות שתשמשנה אותנו במעלה הדרך: האחת, על מהות הדרישה לתת "הודעה בכתב"; והשנייה, על העיקרון בדבר פסיקת ריבית. לאחר מכן, יוצגו טעמי עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

ה.1 הודעה בכתב

27. בהקשרים שונים מטיל הדין חובה על אדם או על רשות למסור "הודעה" לצורך הפעלת זכות או סמכות. כך, למשל, בסעיף 20 בחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 נקבע, כי ביטול חוזה מחמת פגם בכריתתו יעשה "בהודעת המתקשר לצד השני". הוראה דומה קבועה בסעיף 8 בחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970, שלפיו "ביטול החוזה יהיה בהודעת הנפגע למפר". התכלית העומדת מאחורי הדרישה להודיע על ביטול חוזה היא "הגנת הצד השני, על ידי העמדתו על מצבו המשפטי ועל מערך זכויותיו וחובותיו", ומשכך, "הודעת הביטול אינה טעונה צורה פורמאלית מסוימת, ובלבד שהצד השני יוכל ללמוד על כוונת הביטול מהתנהגותו של הצד המבטל" (גבריאלה שלו ואפי צמח דיני חוזים 458 (מהדורה רביעית 2019)). מכאן, נפסק כי "מטרה זו מושגת גם על-ידי הגשת תביעה משפטית ובה דרישה לביטול החוזה [...] ואם לצד השני נודע על רצונו של הצד הנפגע לבטל את החוזה – די בכך" (ע"א 11/84 רבינוביץ' נ' שלב – הקואופרטיב המאוחד להובלה בע"מ, פ"ד מ(4) 533, 545-546 (1986); ראו גם: ע"א 6018/03 אוליאור נ' מסא א.א. ייזום וניהול נכסים בע"מ, פס' 18 (אר"ש 21.1.2007); ע"א 7654/07 ברקוביץ' נ' קורין, פס' י"ב (אר"ש 11.8.2010); עניין דור אלון, פס' 28).

28. לפעמים, אין די במסירת "הודעה" על מנת לנקוט פעולה משפטית, והדין מגדיר את צורת ההודעה, כאשר צורת הודעה שגורה בדין היא "הודעה בכתב" (ראו, לדוגמה: סעיף 26 בחוק הבוררות, התשכ"ח-1968; סעיף 15(א) בחוק הערבות התשכ"ז-1967; סעיף 3א(א) בחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981). בדומה, גם במישור החוזי ישנם מקרים שבהם מכתב הדין את צורת החוזה, וקובע כי עליו להיעשות "בכתב" (ראו, לדוגמה: סעיף 6 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969; סעיף 5(א) בחוק המתנה, התשכ"ח-1968; סעיף 19 בחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958; סעיף 1 בחוק יחסי ממון בין בני זוג, התשל"ג-1973; סעיף 17 בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979). היתרון הבולט של ביצוע פעולה משפטית בכתב הוא שהכתב מצביע על "רצינות" הפעולה ויוצר "ודאות" בקרב הצדדים לפעולה המשפטית (והשוו: ע"א 8234/09 שם טוב נ' כדורי, פס' 18 בפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות וההפניות שם (אר"ש 21.3.2011)); דניאל פרידמן ונילי כהן חוזים א 464-465 (מהדורה שנייה 2018) (להלן: "פרידמן וכהן חוזים"); ולגבי דרישת הודאות השוו: בש"א 9228/10 אביטון נ' מינהל מקרקעי ישראל, פס' 3 (אר"ש 1.3.2011)). ואכן, "כתב היווה ומהווה עד היום אמצעי השימור וההנצחה המקובל ביותר של הפעילות האנושית" (פרידמן וכהן חוזים, בעמ' 464 ה"ש 6).

29. בהקשר של מיסוי מוניציפלי, קיימת חובה לתת "הודעה בכתב" גם בהקשרים נוספים, מלבד זו המוזכרת בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות. כך, בסעיף 325 בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת

העיריות) נקבע, כי "חדל אדם ביום מן הימים להיות בעלם או מחזיקם של קרקע או של בנין שהוא חב עליהם בארנונה לפי הוראות הפקודה, ימסור הוא או נציגו **הודעה על כך בכתב** לעיריה ולאחר מכן לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים". הפסיקה קבעה בהקשר זה, כי "המקרה היחיד שבו תיפסק חבותו של המחזיק הרשום אף שלא מסר הודעה כפי שנדרש על-פי חוק, הוא כאשר הגורם הממונה על רישום וגביית הארנונה – **ידע בפועל** על השינוי בזהות המחזיק, גם ללא מסירת הודעה כאמור" (עע"מ 2330/21 **התחנה המרכזית החדשה בתל אביב נ' עיריית תל אביב-יפו**, פס' 18 (אר"ש 17.7.2022); ההדגשה במקור; ראו גם: בר"ם 867/06 **מנהלת הארנונה בעיריית חיפה נ' דור אנרגיה (1988) בע"מ** (אר"ש 17.4.2008)). מהחריג לכלל הקבוע בפקודת העיריות, ניתן ללמוד על תכלית דרישת הכתב שם: **העמדת הרשות בידיעה ודאית בנוגע לשינוי**. תכלית זו מתכתבת עם התכליות הכלליות שבבסיס דרישת הכתב – העדה על רצינות ויצירת ודאות.

30. במקרים מסוימים, הדין לא מסתפק בעשיית פעולה משפטית "בכתב" כתנאי לשכלולה, אלא מכתב גם את **סוג המסמך** הנדרש לביצוע הפעולה. דרך מקובלת היא להפנות לטופס ספציפי, שבדרך כלל מצורף כתוספת לחוק או לתקנות (לדוגמה, בקשות שיש למלא לפי הטפסים שמצורפים בתוספת לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 וכן סעיף 24(א) בפקודת הראיות [נוסח חדש] בו הפניה לטפסים שבתוספת לחוק שעל פיהם, או "בדומה להם ככל האפשר", יש לערוך חוות דעת, תעודת רופא ותעודת עובד ציבור). דרך אחרת, היא לקבוע מה **לא ייחשב** כהודעה בכתב. כך, למשל, בסעיף 25(א)(3)(א) בחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (להלן: "**החוק להגברת האכיפה**"), נקבע, כי בתנאים מסוימים חובתו של קבלן (כהגדרתו באותו חוק) כלפי עובדו תחול גם על מזמין השירות, בתנאי שדרש זאת העובד ממעסיקו בכתב ונתן הודעה בכתב למזמין השירות. החוק קובע בהקשר זה כי "**תובענה שהוגשה בידי העובד נגד הקבלן ומזמין השירות או נגד מזמין השירות, בשל הפרת החובה, לא יראו אותה כדרישה וכהודעה לפי פסקה זו**". בכך, נקבע בחוק כיצד **לא תינתן** הודעה בכתב, ולמעשה, החוק **יוצא מנקודת הנחה שהגשת תובענה היא הודעה בכתב** ונדרשת הוראה מפורשת המחריגה את האפשרות להכיר בתובענה כהודעה בכתב.

31. בהקשר של **החזרי מס**, לא אחת הותוותה בחוק דרך ספציפית לבקש מרשות החזר מס שגבתה ביתר, במקרים רבים, **באמצעות הגשת דו"ח**. כך למשל, בסעיף 160 בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת מס הכנסה**"), הותנתה השבת מס ששולם ביתר בהגשת דו"ח בתוך שש שנים מתום שנת המס שלגביה שולם מס הכנסה ביתר. הדרישה להגיש דו"ח על מנת לקבל החזר מס הכנסה ששולם ביתר, נועדה לאפשר לרשות לברר את חבותו הכוללת של הנישום במס על בסיס נתוניו הפרטניים, והאם זכאי הוא להחזר, ולכן תנאי לבחינת החזר מס הוא הגשת דו"ח (ע"א 3602/97 **נציבות מס הכנסה ומס רכוש נ' שחר**, פ"ד נו(2) 297, 313, 335 (2001)). מכיוון שהגשת דו"ח היא תנאי לקבלת החזר מס הכנסה שנגבה ביתר, לא ניתן להגיש תובענה להשבת מס הכנסה שלא בדרך שמתווה החוק. נישום שאינו מסכים עם שומה שהוצאה לו בעקבות הגשת הדו"ח – עליו לפסוע בדרך של הגשת השגה, בירורה וערעור מס כפי שקובעת פקודת מס הכנסה (עע"מ 130/21 **ג'קרי נ' רשות המסים**, פס' 21 בפסק דינו של כב' השופט שטיין (אר"ש 23.1.2023) (להלן: "**עניין ג'קרי**")). בדומה למס הכנסה, גם במישור של **מס ערך מוסף** יכולה להיווצר זכאות להשבת מס. כך, למשל, על פי סעיפים 38-39 בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן: "**חוק מס ערך מוסף**")) עוסק רשאי לבקש החזר מס תשומות, בהתאם לתנאים המנויים בדיון, ככל שמש התשומות ששילם עולה על מס העסקאות שבו הוא חייב. זאת, במסגרת של הגשת הדו"ח התקופתי. חוקי המס, אם כן, קובעים לא אחת דרך ספציפית לבקש השבת מס שנגבה ביתר ומכתיבים

את אופן בירור הטענה לגביית היתר. זאת, מהטעם שבירור הטענה מצריך התחשבות במספר נתונים, שעל הנישום לספק במסגרת הגשת דו"ח.

32. ניתן לסכם ולומר, כי מקום שבו הדין מטיל על אדם או רשות למסור "הודעה" או "הודעה בכתב", דרישה זו באה, ככלל, להגשים מטרה של **העמדת נמען ההודעה בידיעה ודאית בנוגע לתוכנה**. ישנם מקרים שבהם לצורך בירור זכאות או שכלול הפעולה המשפטית, החוק קובע פרוצדורה ספציפית לצורך כך (כמו מילוי טופס ספציפי או הגשת דו"ח), וזאת על מנת לאפשר לרשות לבחון את נתוני הפונה על פי תבנית מסוימת, אשר מכילה את הפרטים הנדרשים לה.

33. משעמדנו על טיבו של המונח "הודעה בכתב" (שבהקשרנו, נדרשת לצורך דרישת השבת תשלום ששולם ביתר), נעמוד כעת על סוגיה נוספת בדיני ההשבה – היא פסיקת הריבית.

ה.2 פסיקת ריבית

34. בדין הישראלי אין – לא במישור המשפט הפרטי ולא במישור המשפט הציבורי – כלל אחיד ומוחלט בדבר הצמדת חיובים לערכם הריאלי ותשלום ריבית בעדם, ובהקשר זה כל מערכת חיובים נבחנת לגופה ובהתאם לתכליתה (והשוו: ע"א 554/83 "אתא" חברה לטכסטיל בע"מ נ' עיזבון המנוח זולוטוב, פ"ד מא(1) 282, 295-296 (1987); ע"א 319/89 "דן" אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית נ' צורני, פ"ד מו(3) 725, 727 (1992)). בכל הנוגע **לשערוך חיובים**, המגמה בדין הישראלי, המוכרת מאז הפיחות המשמעותי של השקל בסוף שנות השבעים ובתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת ועד ימינו אנו, היא הצמדת חיובים למדד, מהטעם ש"עקרונות צדק בסיסיים מצדיקים כי במשק אינפלציוני תוחל פרשנות המחייבת שערוך של חיובים כספיים, וזאת – כל עוד המחוקק לא קבע או לא התכוון אחרת" (רע"א 1015/01 **בן ארצי נ' מדינת ישראל**, פס' 42 (אר"ש 11.5.2011)). בשנות ההיפר-אינפלציה שידע המשק הישראלי, חוקים רבים שעוסקים בדיני חיובים (במישור הפרטי והציבורי) עברו מגישה נומינאלית לגישה ריאלית (ולהרחבה ראו: דוד קציר **פסיקת ריבית, הצמדה ושיערוך** 785-792 (1996) (להלן: "קציר **פסיקת ריבית**")), כאשר התכלית העומדת בבסיס הצמדת חיובים למדד היא **שמירת ערכו של הכסף**, כך שהחיוב מושא העניין ישולם **בערכו הריאלי** (ע"א 4030/03 **מפעלי גרנות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מס הכנסה פקיד שומה למפעלים גדולים**, פס' 10-11 (אר"ש 2.7.2007); ע"א 3555/15 **מוזס נ' פקיד שומה למפעלים גדולים**, פס' 20 וההפניות שם (אר"ש 12.9.2016); עניין נחום, פס' 31).

35. בשונה מהתכלית העומדת בבסיס החיוב בהפרשי הצמדה, שעניינה שמירה על ערך הכסף, התכלית העומדת מאחורי החיוב **בריבית** היא **שיפוי הזכאי לתשלום בעד ערך השימוש בכסף**, כאשר "דמי השימוש בכסף היא הריבית" (ע"א 741/79 **כלנית השרון השקעות ובנין בע"מ נ' הורוביץ**, פ"ד לה(3) 533, 544 (1981); ע"מ 7486/14 **בראל נ' רשות המסים**, פס' 14 (אר"ש 27.7.2016); ע"א 3381/17 **אשכנזי נ' בן שלמה**, פס' 44-45 (אר"ש 22.8.2018); קציר **פסיקת ריבית**, בעמ' 3-9), ו"מבחינה זו משמשת הריבית כעין **דמי שכירות** שמשלם החייב לנושה על שימוש בנכס של הנושה" (אוריאל פרוקצ'יה "הצמדה, שערוך וריבית: עבר, הווה ועתיד" **משפטים** י 262, 274-275 (התש"ס) (להלן: "פרוקצ'יה הצמדה, שיערוך וריבית")). בהקשר זה נפסק, כי הריבית "באה לבטא את העובדה, שהכסף אשר לתשלומו היה התובע זכאי, עוכב בידי אחר במקום להיות ברשותו ובשליטתו" (ע"א 330/78 **המהפך אגודה שיתופית בע"מ נ' פקיד השומה**, פ"ד לה(2) 499, 504 (1981) (להלן: "עניין המהפך אגודה שיתופית")) ו"תכליתה [...] היא לפצות את הנושה עבור שלילת האפשרות שעמדה לו לעשות שימוש בכספו לו היה משולם לו במועד" (ע"מ 3550/15 **משרד הביטחון האגף לשיקום נכים נ' פלוני**, פס' 42

(א"י 30.5.2016) (להלן: "עניין **משרד הביטחון**"). אם כן, הריבית, אשר משמשת מעין "**דמי שכירות**" או "**תמורה**" עבור השימוש בכסף, "אינה קנס ואינה עונש אלא תשלום, המתחייב עקב השארתו של הכסף בידי הצד החייב בתשלום ועקב העדרו מקופתו של מי שזכאי לתשלום" (ע"א 88/83 **קידרון נ' פקיד שומה גוש דן**, פ"ד מא(4) 420, 412 (1987)) ו"ההצמדה והריבית, על-פי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961, **אינן באות לענוש** את מי שחב בחוב, אלא באות להבטיח, כי למרות חלוף העתים ושינויי ערך המטבע ישולם סכום, המשקף את ערכו של הסכום המקורי ביום התשלום בפועל" (עניין **המהפך אגודה שיתופית**, בעמ' 503).

36. לעתים, החיוב בריבית עשוי להגשים תכליות נוספות מלבד "דמי שימוש" בכסף. למשל, כאשר חיוב אינו מוצמד למדד, הריבית ממלאת גם את התכלית של ההצמדה – היא שמירה על ערך הכסף (עניין **משרד הביטחון**, פס' 42; פרוקציה "הצמדה, שיערוך וריבית", בעמ' 274). בנוסף, ישנם מקרים שבהם ריבית מגלמת רכיב של תשלום עבור **סיכון** שבו נושא הנושה המעמיד את האשראי (אברהם וינרוט **ריבית א** 139-140 (1998)). כמו כן, ואף **שככלל** ריבית לא נועדה "לענוש" את החייב, ישנן סיטואציות שבהן מטיל הדין "**ריבית פיגורים**" בגין עיכוב בתשלום, וריבית שכזו, לצד תכליותיה "הרגילות" של חיוב בריבית, אכן "**מהווה מעין סנקציה עונשית**" בחלקה (ע"א 4553/06 **משרד הבינוי והשיכון נ' מי ערד חברה להנדסה פיתוח ובנין בע"מ (בפירוק)**, פס' 7 (א"י 14.10.2010) (להלן: "עניין **מי ערד**"); וראו גם: ע"א 3495/05 **משרד הבינוי והשיכון נ' צחר חברה לבניה ולפיתוח בע"מ**, פס' 14 (א"י 22.7.2008); ע"א 460/15 **עיריית נהריה נ' סלנר הנדסה אזרחית בע"מ**, פס' 28 (א"י 14.3.2017)). בנוסף לכך, היא מקדמת תכלית שעניינה **תמריץ** לתשלום מהיר של חוב. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא **ריבית הפיגורים** הקבועה בסעיף 5(א) בחוק פסיקת ריבית – או "**דמי הפיגורים**" כמשמעותם בסעיף 5א בחוק פסיקת ריבית בנוסחו החדש לאחר תיקון מס' 9 שהתקבל לאחרונה⁴ – אשר נועדו לתמרץ חייבים לפרוע חובם במועד. דוגמה נוספת לפסיקת ריבית פיגורים ניתן למצוא, למשל, בסעיף 28א בחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981 המטיל ריבית בשיעור של פי עשרים מהריבית הצמודה שבחוק פסיקת ריבית והצמדה על "מבטח בביטוחים אישיים, שלא שילם את תגמולי הביטוח שלא היו שנויים במחלוקת בתום לב, במועדים שבהם היה עליו לשלםם..." (וראו: ע"א 4819/92 **אליהו חברה לביטוח בע"מ נ' ישר**, פ"ד מט(2) 749, 777-778 (1995)) (לדוגמות נוספות ראו: קציר **פסיקת ריבית**, בעמ' 98).

37. זה המקום לציין, כי בשונה מחוק הרשויות המקומיות, חוקי מס אחרים קובעים, ככלל, ריבית אחידה, ו**הוראות גבייה והשבה סימטריות** בין הרשות לבין הנישום בכל הנוגע לחיוב בהפרשי ריבית והצמדה, כך שהן חובות מס והן החזרי מס נגבים או מושבים, לפי העניין, כשהם נושאים הצמדה וריבית בשיעור של 4.4%⁵ עם זאת, חלק מחוקי המס שהוזכרו לעיל, קובעים **סנקציות בדמות קנסות** בגין פיגור בהגשת דוחות או בתשלום מסים (לדוגמה: חוק המסים (קנס פיגורים), התשמ"א-1980). קנסות אלו ניתן להטיל רק משהפך חוב המס לבר גבייה (והשוו: בג"ץ 9909/01 **שגיא נ' מנהל אגף המכס והמע"מ**, פ"ד נז(6)

⁴ בנובמבר 2023 עבר תיקון מקיף לחוק פסיקת ריבית, שעתיד לעשות, יחד עם תיקון תקנות פסיקת ריבית והצמדה (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה), התשס"ג-2003, רפורמה משמעותית בתחום פסיקת הריבית ודרך חישובה (חוק פסיקת ריבית והצמדה (תיקון מס' 9), התשפ"ד-2023, ס"ח 3117, החל מעמ' 142 (להלן: "**תיקון מספר 9 לחוק פסיקת ריבית**")). בין יתר השינויים שכוללת אותה רפורמה, תקבע הריבית השקלית כברירת המחדל בפסיקת ריבית לפי החוק, וחישובה יכלול רכיב המשקף את ציפיות האינפלציה. התיקון לחוק כולל גם הוראות חדשות שעניינן פסיקת "דמי פיגורים" (במקום "ריבית פיגורים") (להרחבה בכל הנוגע לתיקון החוק ומטרתו ראו: הצעת חוק פסיקת ריבית והצמדה (תיקון מספר 9), התשפ"ב-2022, ה"ח ממסלה 1542, החל מעמ' 888 (ולעניין "דמי הפיגורים" ראו: בעמ' 894-895)). תיקון מספר 9 לחוק פסיקת ריבית צפוי להיכנס לתוקף ביום 1.10.2024 (שם, בסעיף 116(א)).

⁵ ראו, לדוגמה: סעיפים 159א(ג), 160(א) ו-187א(1) בפקודת מס הכנסה; הגדרת "הפרשי הצמדה וריבית" בסעיף 1 בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963; הגדרת "הפרשי הצמדה וריבית" בסעיף 93 בחוק מס ערך מוסף; סעיף 6א בחוק מיסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר), התשכ"ח-1968.

193 (2003) (להלן: "עניין שגיא"), והם ממלאים פונקציה "תמריצית" או "מעין עונשית".

ה.3 הגשת בקשה לאישור תובענה כייצוגית כמסירת הודעה בכתב

38. משהובא הרקע החקיקתי של סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות ושל פסיקת בתי המשפט שניתנו לגביו וכן נסקר הרקע הרלוונטי על מהות הדרישה ליתן הודעה בכתב ונדונה התכלית העומדת בבסיס פסיקת הריבית, ניתן כעת לפנות לבירור השאלה שעל הפרק. לצורך כך, תחילה, תיבחן השאלה האם הגשת תובענה שבצידה בקשה לאישורה כייצוגית יכולה לשמש "הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות; ולאחר מכן – תיבחן השאלה האם יש לראות בהודעה זו כאילו הוגשה בשם כלל חברי הקבוצה. כפי שיבואר להלן, תכליות חוק הרשויות המקומיות, כמו גם תכליות חוק תובענות ייצוגיות והתכליות הכלליות העומדות בבסיס פסיקת ריבית, מובילות למסקנה כי **ניתן לראות בתובענה שאושרה לניהול כתובענה ייצוגית כהודעה על גביית יתר שהוגשה בשם כלל חברי הקבוצה לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות**. זאת, ממועד אישור ניהול התובענה כייצוגית.

ה.3 (א) הגשת תובענה כמסירת הודעה בכתב

39. בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות לא נקבעה דרך מסוימת להגשת הודעה, מלבד הדרישה שהיא תהיה **"בכתב"**. בפסקי הדין בעניין **פרג' וגלס** (שאושרו על-ידי בית משפט נכבד זה) נקבע, כי הגשת השגה – היא "הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 האמור, שממנה נמנים שלושים הימים הנתונים לרשות מקומית להשבת תשלום חובה שנגבה ביתר ללא ריבית. נראה אם כן, כי מקל וחומר, **הגשת תובענה שעניינה גביית תשלום חובה ביתר – מהווה "הודעה בכתב"**, זאת עם המצאתה כדין לרשות המקומית. מסקנה זו נתמכת גם בפסיקת בתי משפט מחוזיים ושלוש שעסקו בתובענות אישיות ובהן נקבע כי הגשת התובענה היא "הודעה בכתב" (כמו עניין **דור אלון**). לעומת היעצת המשפטית לממשלה, מסקנה זו מתבקשת גם לאור תכליותיו של חוק הרשויות המקומיות, כמו גם לאור התכליות העומדות בבסיס דיני ההשבה ופסיקת ריבית.

40. כמו כל חוק אחר, גם בהליך פרשנותה של חקיקה פיסקאלית נקודת המוצא היא **לשון החוק** וכאשר הלשון סובלת מספר פרשנויות אפשריות, ייש לבחור אותה אפשרות, המגשימה את מטרתה של חקיקת המס" (ע"א 165/82 **קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות**, פ"ד לט(2) 70, 75 (1985)). על מנת לעמוד על מטרתו של סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות, יש לבחון הן את **תכליתו הסובייקטיבית** של הסעיף, שהיא "התכלית אשר יוצר החוק ביקש להגשים בשעת חקיקתו" (בג"ץ 693/91 **אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין**, פ"ד מז(1) 749, 763 (1993) (להלן: "עניין אפרת")) ושעליה ניתן ללמוד, בין היתר, "מההיסטוריה החקיקתית, מדברי ההסבר ומדברי הכנסת" (בג"ץ 3353/18 **קליבורן נ' משרד הפנים**, פס' 24 (אר"ש 22.9.2020); ראו גם: בר"מ 6372/15 **זרביב נ' מדינת ישראל**, פס' 30 (אר"ש 16.1.2017); עניין **עזרא**, פס' 18); והן את **תכליתו האובייקטיבית**, שהיא "התכלית שדבר חקיקה נועד להגשים בחברה דמוקרטית מודרנית" במאטריה נתונה, ובענייננו, בדיני ההשבה והחייב בריבית (עניין **אפרת**, בעמ' 763; אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" **משפטים** כח 425, 432-433 (התשנ"ז)). זאת, "כאשר חזקה היא כי תכליתו של חוק היא להגשים צדק ולהשיג תוצאות סבירות" (עניין **שגיא**, בעמ' 207; ע"א 900/01 **קלס נ' פקיד שומה תל-אביב 5**, פ"ד נז(3) 750, 765-766 (2003)).

41. בענייננו, **לשון החוק** לא מגדירה את המונח "הודעה בכתב". בסעיף 3 בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 **"כתב"** הוגדר כ- **"לרבות בכל דרך אחרת של הצגת אותיות, ספרות או סימנים בצורה הנראית לעין או הניתנת לפענוח חזותי"**. מכאן עולה, כי תובענה – המציגה מטבעה "אותיות, ספרות או סימנים" – עונה

על דרישת "הכתב" כמשמעותו בחוק הפרשנות. בהמשך לכך, השאלה אם הגשת תובענה – ובפרט הגשת תובענה ייצוגית – היא "הודעה" כמשמעותה בחוק הרשויות המקומיות, צריכה להיבחן על בסיס תכליותיו – הסובייקטיביות והאובייקטיביות – של החוק. כפי שיבואר להלן, אלו מוליכות למסקנה כי הגשת תובענה, יכולה לשמש "הודעה בכתב" מרגע המצאתה כדין לרשות המקומית:

(א) **תכלית מתן ההודעה בכתב**: בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות לא נקבעה דרך מסוימת להגשת הודעה, מלבד הדרישה שהיא תהיה "בכתב" (והרי הגשת תובענה עונה כאמור על דרישת הכתב בהתאם לחוק הפרשנות). חוק הרשויות המקומיות גם לא שולל באופן פוזיטיבי את האפשרות להגיש "הודעה בכתב" בדרך כזו או אחרת (בשונה מסעיף 25(א)(3)(א) בחוק להגברת האכיפה הקובע, כאמור, שהודעה לא תינתן על דרך של הגשת תובענה). בהיעדר דרישה ספציפית לאופן הגשת "ההודעה בכתב", ובהתאם לתכליות העומדות בבסיס הדרישה למסור הודעה כתובה – יש לראות בהגשת תובענה, ככלל, כמתן "הודעה בכתב" לעניין חוק הרשויות המקומיות לגבי מגיש התובענה, וזאת מכיוון שהגשת תובענה מקיימת את התכלית העומדת ביסוד הדרישה להודעה בכתב, בהעמידה, מניה וביה, את הרשות **בידיעה ודאית** שלטענת הנישום נגבה ממנו תשלום ביתר. למעשה, נקיטת הליך משפטי היא אולי התייעוד החזק והודאי ביותר של הודעה על גביית יתר ועל דרישת הנישום להשבתו. במובן הזה, הגשת תובענה והמצאתה מגשימה יותר מכל סוג של הודעה אחרת את התכלית העומדת מאחורי הדרישה "להודיע בכתב" על גביית יתר.

(ב) **תכלית שעניינה שמירה על סימטריה**: תוצאה שלפיה רשות מקומית תמנע מתשלום ריבית לאורך ניהול הליך משפטי שבמסגרתו היא עומדת על כך שאינה חבה בהשבה, עלולה להעניק לה זכות יתר – שלא נתונה בידי הנישום – "ליהנות" משימוש חנם בכסף במהלך תקופת ניהול ההליך המשפטי, חרף ידיעתה המלאה על הטענות המופנות כלפיה. ובמקרה הפחות טוב, תמריץ לניהול תובענה גם כאשר הדין ברור. נראה, כי המגמה של המחוקק הייתה לשמור על סימטריה מסוימת בין הנישום לרשות, ולחייב את הרשות בריבית "באותה מתכונת" שבה מחויב נישום (הצעת חוק הרשויות המקומיות, בעמ' 275) וכאשר תוקן סעיף 2 בחוק, סעיף 6 תוקן "במקביל" לו (הצעת החוק לתיקון חוק הרשויות המקומיות, בעמ' 265) (והשוו: עניין פרג', פס' 18-19).

אכן, כאשר מוגשת לרשות הודעה בכתב על גביית יתר, נתונים לה שלושים ימים להשיב את הסכום שנגבה ביתר מבלי לשאת בתשלום ריבית, בבחינת "מוֹדָה וְעֹזֵב יָרְחָם" (משלי, פרק כ"ח, פס' י"ג). לחלופין, נתונה לה גם הזכות להכחיש את גביית היתר ולחייב את הנישום לנקוט הליכים על מנת לקבל את כספו. אלא שאז, ככל שיתברר שאכן נגבו תשלומי חובה ביתר – אין כל סיבה שבהינתן קיומה של התובענה, הרשות לא תישא ב"עול" הריבית בסיפא סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות בתואנה כי אין מדובר ב"הודעה בכתב". ובמילים אחרות: מרגע שהומצאה לרשות תובענה שהוגשה נגדה – מוחזקת הרשות כמי שמודעת לכך שיש אפשרות שתאלץ להשיב את תשלומי החובה שנטען שנגבו ביתר. באותו שלב שתי ברירות נתונות בידיה: **הברירה האחת**, היא לנהל את ההליך ולגדר את הסיכון שאליו היא חשופה – ככל שהיא מוצאת לנכון לעשות כן – באמצעות הפרשת סכום ההשבה האפשרי ושמירה על ערכו הריאלי באמצעות המכשירים הפיננסיים העומדים לרשותה. ככל שתוכרע התובענה כנגדה – תאלץ להשיב את הסכום שנגבה ביתר עם ריבית והפרשי הצמדה (רוסטוביץ ואח' **ארנונה עירונית**, בעמ' 1186), בהתאם לדין. ברירה זו היא למעשה הברירה היחידה שבה אוחו כל נתבע, בהליך ייצוגי ובכלל. **הברירה השנייה**, שהיא בבחינת זכות יתר שהעניק המחוקק לרשויות המקומיות, היא להיעתר להודעה בכתב שניתנה לה – קרי, להסכים לקבלת

התביעה ככתבה וכלשונה – ולפעול להשבת תשלומי החובה שנטען שנגבו ביתר בתוך שלושים ימים מיום שהומצאה לה התובענה. בחירה בברירה זו פוטרת את הרשות מתשלום ריבית. לצד זאת, בחירה בברירה זו כרוכה בויתור מצד הרשות על זכותה לנהל הליך משפטי להוכחת טענותיה, או, לחילופין, לנהל את ההליך כאשר הסכום השנוי במחלוקת מצוי בידי הנישום, ולגבות את הסכום בתומו של הליך ככל שיוכרע לטובת הרשות. בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות הוענק שטר משמעותי לרשויות מקומיות. לצידו של שטר זה ניצב שובר – על מנת "ליהנות" מהזכות להימנע מתשלום ריבית (שהיא, כפי שבואר לעיל, עיקרון שגור בדיני ההשבה), עליה לוותר על הזכות לנהל הליך משפטי כאשר היא אוחדת בכסף. בכל מקרה, הרשות לא רשאית לאחוז את המקל בשתי קצותיו. ככלל, יש קושי להשלים עם מצב שבו נתבע, לרבות רשות מקומית, מנהל הליך משפטי – שעשוי להתפרס על פני חודשים ולעתים גם שנים – כאשר לאורך פרק זמן ממושך זה אוחד בכספים מושא המחלוקת, ובחלוף זמן רב משיבם מבלי לשלם "דמי שימוש" בהם. תוצאה שכזו מנוגדת לתכליתו של סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות.

(ג) **תכלית שעניינה תשלום "דמי שימוש" בעד הכסף**: תוצאה השוללת תשלום ריבית בעד תקופה שבה רשות החזיקה בכספו של נושה, במצב דברים שבו הייתה מודעת באופן מלא לטענות הנושה נגדה, נוגדת גם תכליות אובייקטיביות הנוגעות לפסיקת ריבית. השבה הנושאת ריבית נועדה לשפות כאמור את מי שכספו הוחזק בידי אחר, ולשלם לו "דמי שימוש" בכסף ולמנוע את התעשרותו של החייב שלא כדין (ע"א 1665/05 **גולוב נ' א.ר.י מזרחי ובניו בניה והשקעות בע"מ**, פס' 11-13 (אר"ש 13.6.2010) (להלן: "עניין גולוב")). שלילת התמורה בעד השימוש בכסף מהנושה במהלך ניהול הליך משפטי – ועל אחת כמה וכמה כאשר אותה הגנה מפני תשלום ריבית לא הייתה עומדת לו אילו הוא היה עוטה את כובע החייב – נוגדת תכליות של צדק וסבירות, ועל כן לא עולה בקנה אחד עם תכליתו האובייקטיבית של החוק. בהקשר זה נשוב ונזכיר כי סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות הוא הסדר ייחודי עבור הרשויות המקומיות שלפיו הרשות פטורה מתשלום ריבית עד לשלושים ימים לאחר הודעה בכתב מאת הנישום, למרות המשמעות הכספית הנובעת לערך זמן השימוש בכסף. על כן, בשים לב לתכליות של פסיקת ריבית כאמור, אין מקום להרחיב את אפשרות למתוח את המועד שממנו תתווסף ריבית להחזר גביית היתר.

מהצעת חוק הרשויות המקומיות ומהצעת החוק לתיקון חוק הרשויות המקומיות ניתן ללמוד, כאמור, ששתי תכליות עומדות בבסיס החיוב בהפרשי הצמדה וריבית בחוק הרשויות המקומיות – תכלית אחת עניינה **שמירה על ערך הכסף**, המושגת באמצעות חיוב בהפרשי הצמדה, ותכלית נוספת, היא התכלית "**התמריצית**", שעניינה "**תמריץ לסילוק החובות לרשויות המקומיות במועד**" (הצעת חוק הרשויות המקומיות, בעמ' 275), המושגת באמצעות חיוב בריבית. ואכן, החיוב בהצמדה ובריבית בחוק הרשויות המקומיות מכונה כאמור "**תשלומי פיגורים**". שיעור הריבית בחוק הרשויות המקומיות (שעומד על 6% לשנה) גבוה מזה שבחוקי המס האחרים (העומד ככלל על 4% כאמור). הריבית לפי חוק הרשויות המקומיות גבוהה גם ביחס לריבית הצמודה לפי חוק פסיקת ריבית, העומדת על 2.45% לשנה נכון למועד כתיבת שורות אלו, וקרובה יותר לריבית הפיגורים בחוק פסיקת ריבית העומדת נכון להיום על 8.95% לשנה (הודעת תכ"ס: פסיקת ריבית והצמדה 6. (1.10.2023)).

⁶ יצוין, כי חוק פסיקת ריבית מפריד בין ריבית שנפסקת לצד הפרשי הצמדה לפי סעיף 3א, שעומדת על 2.45% כאמור, לבין ריבית שנפסקת ללא הפרשי הצמדה ("ריבית שקלית") לפי סעיף 2, העומדת נכון להיום על 6.75%, לבין ריבית פיגורים צמודה לפי סעיף

בעבר, גם רשויות מקומיות ומועצות מקומיות הוסמכו להטיל קנסות פיגורים בגין אי-תשלום ארנונה, בדומה לקנסות שמוסמכות להטיל רשויות מס אחרות. סמכות זו בוטלה עם חקיקת חוק הרשויות המקומיות (לדוגמה, סעיפים 9-10 בחוק הרשויות המקומיות), כאשר **חוק הרשויות המקומיות נועד להחליף אותה** (הצעת חוק הרשויות המקומיות, בעמ' 277-278; בג"ץ 175/82 גל נ' **שר הפנים**, פ"ד לו(1) 496, 502 (1983)),⁷ ונועד לתמרץ חייבים לפרוע את חובותיהם לרשויות מקומיות. על רקע זה, ישנם מקומות בספרות ובפסיקה שבהם כונתה הריבית שבחוק הרשויות המקומיות כ-"ריבית עונשית" (ראו למשל: ישראל שמעוני **גופים מעין שיפוטיים: שמאי מכריע ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה** 72 (2016); ע"א (מחוזי מרכז) 44846-10-12 **זאדה נ' עיריית רחובות**, פס' 29 (אר"ש 12.4.2015); ע"א (שלום ראשל"צ) 154/06 **גרינשטיין נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה נתניה**, פס' 9 (נבו 30.7.2007)). עם זאת, אף על פי שהריבית שבחוק הרשויות המקומיות היא ריבית גבוהה יותר מהריבית הצמודה הנהוגה בחוק פסיקת ריבית (לפי שיעור דהיום) ובחוקי המס האחרים, ואף שריבית זו החליפה למעשה את הסמכות להטיל קנסות על פיגור בתשלום ארנונה, אין לראות את הריבית הקבועה בחוק הרשויות המקומיות **כריבית "עונשית" באופן בלעדי**. הריבית חותרת בראש ובראשונה **לתשלום דמי שימוש בכסף**, ובנוסף נושאת היא **רכיב תמריצי** (שלעיתים מכונה "עונשי"), כפי שעולה מדברי ההסבר לחוק. הדין הישראלי נוטה להכיר בזכותו של נושה לקבל "דמי שימוש" בכספו. "דמי שימוש" אלה אינם עונש, אלא תמורה בעד הזמן שכספו של הנושה לא עמד לרשותו. אילו נביט על הריבית שבחוק הרשויות המקומיות כסנקציה גרידא, הרי שבכך נתעלם מזכותו של הנושה – הרשות או הנישום, לפני העניין – לקבלת "דמי שימוש" בכספו.⁸ נראה, כי התעלמות שכזו אינה עולה בקנה אחד עם המגמה בחקיקה ובפסיקה, ולא מתיישבת עם **התכליות האובייקטיביות** של הדין בכל הנוגע לחיוב בריבית.

במקרה הפרטני של חוק רשויות מקומיות, אכן המחוקק קבע ריבית גבוהה יותר שגילמה, למצער בעת חקיקת החוק, רכיב תמריצי. רכיב תמריצי זה הושת על הנישום ועל הרשות באופן שווה, למעט העובדה שלרשות נתונים שלושים ימים להשבה נטולת ריבית. לא שעתה הרשות להודעה בדבר גביית היתר – חשופה היא, כמו הנישום, לריבית הקבועה בחוק הרשויות המקומיות.

42. בשורה התחתונה, הגשת תובענה יכולה לשמש כ-"הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות מטעם מגיש התובענה עצמו, מרגע שהומצאה התובענה כדין לרשות. תוצאה שכזו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם תכליותיו, והיא תואמת גם לפסקי הדין בעניין **פרג' וגלס** (שעסקו כאמור בהגשת השגות).

43. מבלי לגרוע מהאמור יצוין, כי לא ניתן להוציא מכלל אפשרות מקרים שבהם בית משפט יגיע למסקנה, במקרה פרטני שלפניו, כי אין לראות בתובענה כ-"הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות. כך למשל, במקרה שבו תובענה אינה מניחה את הבסיס, הן המשפטי הן העובדתי, לכך שנגבה מהתובע תשלום ביתר, שהודעה עליו, כאמור, היא התנאי לתשלום הריבית. על כן, במקרה זה התובענה לא תעמיד את הרשות בידעה ודאית לגבי הטענה המופנית כלפיה. עם זאת, כפי שיבואר להלן, כאשר **תובענה מאושרת לניהול כייצוגית**, בהתאם **לפרט 11** בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, אחרי

5 שעומדת על 8.75%. מכיוון שהריבית לפי סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות נפסקת לצד הפרשי הצמדה, נראה כי נכון להשוותה לריבית שנפסקת לצד הפרשי הצמדה.

⁷ ייתכנו גם דוגמות הפוכות, שבהן **קנסות** מגלמים דווקא רכיב של "דמי שימוש בכסף" לצד הרכיב העונשי או התמריצי, ולדוגמה ראו: עב"ל (ארצי) 53714-02-19 **המוסד לביטוח לאומי – מגן דוד אדום ואח'**, פס' 51 (אר"ש 24.8.2020).

⁸ ולדעה אחרת, ראו: עפר שפיר **אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות** 275 (מהדורה שלישית, 2016).

שבית משפט הגדיר את הקבוצה שבשמה תנוהל התובענה וקבע את העילות שיידנו במסגרתה, הרשות אכן עומדת בידיעה ודאית ביחס לטענות גביית היתר המופנות כלפיה. במקרה שכזה קשה להלום עמדה שאינה רואה בתובענה משום הודעה בכתב.

ה.3 (ב) אישור תובענה ייצוגית – אישור הודעה בשם כלל חברי הקבוצה

44. כאמור לעיל, הגשת תובענה נגד רשות מקומית, שבמסגרתה הובא לידיעת הרשות באופן מפורש שלעמדת התובע-הנישום נגבה ממנו תשלום חובה ביתר, יכולה לשמש "הודעה בכתב" כאמור בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות. בהתאם, בשלב שבו מוגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית, לה מצורפת התובענה גופה כמצוות סעיף 5 בחוק תובענות ייצוגיות, ניתן לראות בתובענה (המוגשת עם הבקשה) כ-"הודעה בכתב" מטעם המבקש המייצג. עם זאת, באותו שלב, שבו טרם אושרה התובענה לניהול כייצוגית, ובית המשפט עוד לא "מינה" את המבקש ואת בא הכוח המייצגים לפעול בשמם של יתר חברי הקבוצה, אין בכוחם לחייב את הקבוצה או להקנות לה זכויות. בשלב זה המבקש אינו מוסמך לייצג את חברי הקבוצה, שכן אין לו "יפוי כוח" מטעמה, ובית המשפט טרם אישר את ייצוגה על ידו, ולכן ממילא אין אפשרות לראות בבקשה לאישור כהודעה בכתב ביחס **לכלל חברי הקבוצה**. מטעם זה, אין להכיר בתובענה האישית של המבקש או בבקשה לאישור ניהולה כתובענה ייצוגית כ-"הודעות בכתב" בשם כלל חברי הקבוצה.

45. השאלה המונחת כעת על הפרק, היא האם מרגע **שאושר** ניהול התובענה כייצוגית קמה "הודעה בכתב" בשם **כלל חברי הקבוצה**. כפי שיבואר להלן, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש לענות על שאלה זו **בחיוב**. אולם זאת, כפי שיובהר, רק מיום האישור.

46. התובענה הייצוגית היא, כידוע, "כלי דינוני לאיחודן של תביעות רבות" (ראו: דנ"א 5712/01 ברזני נ' בזק, חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נז(6) 385, 417 (2003)), ו"מנגנון שנועד לאגד תביעות אישיות שהגשתן אינה כדאית – אם משום שהנזק שנגרם לכל נפגע אינו משמעותי, ואם משום שמדובר בתביעות מורכבות הכרוכות בעלויות רבות – לכדי תביעה אפקטיבית ורחבת היקף" (דנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ, פס' 9 בפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) הנדל (אשר היה בדעת מיעוט בפסק הדין, אך לא לעניין זה); פס' 42 בפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (אר"ש 17.12.2019) (להלן: "עניין יונס"); עניין **מנירב**, פס' 21 בפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) הנדל). חוק תובענות ייצוגיות קובע כי משאושר ניהולה של תובענה כייצוגית, "יראו כל מי שנמנה עם הקבוצה שהגדיר בית המשפט בהחלטתו [...] כמי שהסכים להגשתה כתובענה ייצוגית בשמו" (סעיף 11(א) בחוק), ו"במילוי תפקידיו, יפעל בא כוח מייצג בנאמנות ובמסירות לטובת הקבוצה שבשמה הוגשה הבקשה לאישור או הקבוצה שבשמה מנוהלת התובענה הייצוגית, לפי הענין, כאילו היתה שולחתו, בשינויים המחויבים מכך שההליך הוא הליך ייצוגי" (סעיף 17). מכאן נקבע, כי "בא הכוח המייצג הוא בעל המקצוע האמון על ניהול ענייניה המשפטיים של הקבוצה, ולא רק של התובע המייצג, ובכלל זאת אחראי הוא על ייצוג האינטרסים של כלל חברי הקבוצה" (ע"א 1582/20 חלפון נ' שמן משאבי נפט וגז בע"מ, פס' 49 (אר"ש 29.12.2021)). עוד נקבע, כי "הלקוח" של בא-כוח המייצג הם, בראש ובראשונה – חברי הקבוצה" (ע"א 8037/06 ברזילי נ' פרינר (הדס 1987) בע"מ, פס' 92 בפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר (אר"ש 4.9.2014); ראו גם: ע"מ 2152/19 טפיו נ' רשות המסים, פס' 13 (אר"ש 4.10.2020)).

47. מן המקובץ עולה איפוא, כי משאושר ניהולה של תובענה כייצוגית, אחריותו (וסמכותו) של בא הכוח

המייצג מתרחבת מענייננו הפרטני של התובע המייצג, לכלל חברי הקבוצה. מרגע האישור, רואים את התובענה כאילו הוגשה בשם כלל חברי הקבוצה וכאילו כל אחד מחברי הקבוצה הגיש תביעה אישית. כפועל יוצא מכך, יש לראות את ההודעה על גביית היתר שהתובענה טומנת בחובה כהודעה שהוגשה בשם כלל חברי הקבוצה. ה"הודעה בכתב" מופיעה הן בתובענה – שבאותו שלב אושרה לניהול בשם כלל חברי הקבוצה – והן בהחלטת האישור, שבה ניתנת לרשות הודעה כתובה, בידי ערכאה שיפוטית, שהיא חשופה להשבה כלפי הקבוצה המוגדרת בהחלטה.

48. כפי שצוין לעיל, נקיטת הליך כלפי רשות – לרבות הגשת תובענה – מעמידה, ככלל, את הרשות בידיעה ודאית שמופנית כלפיה טענה שהיא גבתה תשלום חובה ביתר. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אין הדבר שונה כאשר עסקין בתובענה ייצוגית. אדרבא: במסגרת ההחלטה לאשר ניהולה של תובענה כייצוגית, בית המשפט מגדיר באופן מפורש בין היתר את הקבוצה שבשמה תנוהל, את העילות ואת הסעדים הנתבעים (סעיף 14(א) בחוק תובענות ייצוגיות). כמו כן, משאושר ניהול תובענה כייצוגית, המשמעות היא שבית המשפט מצא ש"יש אפשרות סבירה" שהשאלות שהתובענה מעוררת, ובתוך כך הטענות בנוגע לגביית היתר, "יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה" (סעיף 8(א)(1) בחוק תובענות ייצוגיות) לאחר שנדרש "לבחון את הסוגיה של זכות לכאורה וסיכויי ההצלחה" (רע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה, פס' 10 (אר"ש 26.4.2010); רע"א 2128/09 הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי, פס' 12 בפסק דינו של כב' המשנה לנשיא ריבלין (אר"ש 5.7.2012)). על כן, משאושר ניהול תובענה כייצוגית – מועמדת הרשות בידיעה ודאית לגבי הטענות המופנות כלפיה ושבית המשפט אישר, בהתאם לתנאים הקבועים בחוק תובענות ייצוגיות, לבררן במסגרת תובענה ייצוגית. מאותו שלב, על הרשות לכלכל צעדיה בהתאם, ולהיערך להשבה (בכפוף, כמובן, להגנות הנתונות לה בדין).

49. מסקנה זו עולה בקנה אחד לא רק עם התכליות העומדות בבסיס הדרישה ליתן "הודעה בכתב", אלא גם עם התכליות העומדות בבסיס חוק תובענות ייצוגיות. חוק תובענות ייצוגיות מאפשר כאמור איגודן של תביעות פרטניות רבות (לא אחת בסכומים נמוכים) שספק אם היו מתבררות אלמלא נקיטת יוזמה מצד התובע הייצוגי ובא כוחו, לכדי הליך אחד המנוהל בידי בא כח מייצג. הכרה בתובענה, שניהולה כייצוגית אושר, כהודעה שנשלחה על ידי בא הכוח המייצג בשם כלל חברי הקבוצה, היא המשך ישיר להסמכה שניתנה לו לפעול "לטובת הקבוצה" ולנהוג "כאילו הייתה שלוחתו". בכך, שונה ענייננו ממקרים שבהם מתווה החוק דרך ספציפית (כגון הגשת דו"ח) לדרישת החזר מס, שמצריכה בירור פרטני.⁹ מסקנה הפוכה, תחייב כל חבר בקבוצה להגיש הודעה בכתב בעצמו – באמצעות הגשת תובענה אישית, באמצעות הגשת בקשה בכתב לרשות המקומית או בדרך אחרת – על מנת לעמוד על זכותו לקבל השבה של תשלומי החובה ששילם ביתר לרשות המקומית כשהם נושאים ריבית. תוצאה שכזו עלולה לסכל את התכליות שבבסיס התובענה הייצוגית, שכאמור היא אינה אלא אגד של תביעות פרטניות רבות. היא עלולה להערים קשיים על חברי הקבוצה, שספק אם יודעים שנגבה מהם תשלום חובה ביתר ושספק אם משתלם להם לפנות באופן פרטני לרשות. היא עלולה לשלול מהם את זכותם לקבל ריבית, שהיא, כפי שבואר לעיל "דמי שימוש בכסף" בגין התקופה שבה הכסף נמצא בקופת הרשות, תקופה שיכולה להימשך חודשים ולעתים גם שנים.

50. בהקשר זה לא למותר לציין, כי בנוסף להגנה מפני תשלום ריבית לתקופה של שלושים ימים שממנה

⁹ והשוו: עניין ג'קרי שם נקבע, כי טענה שנגבה מס הכנסה ביתר מנישום שלא הגיש בקשה להחזר מס במסגרת דו"ח – אינה יכולה להתברר כתובענה ייצוגית הן מהטעם שהתובע נעדר עילת תביעה אישית (פס' 21, 51 בפסק דינו של כב' השופט שטיין) והן מכיוון שתובענה המנוהלת כייצוגית איננה הדרך היעילה וההוגנת להכריע במחלוקת שמצריכה בירור פרטני (פס' 53-55 בפסק דינו של כב' השופט שטיין; פסק דינה של כב' השופטת וילנר).

נהנית רשות מקומית – זוכה היא להגנה משמעותית שמעניק חוק תובענות ייצוגיות לכל רשות (כהגדרתה בחוק) סמוך לאחר הגשת בקשת אישור התובענה הייצוגית – היא **"הגנת החדילה"** החלה ביחס לתובענה ייצוגית שהוגשה נגד רשות מנהלית לפי פרט 11 בתוספת השנייה לחוק, בגין מס, אגרה, או תשלום חובה אחר שנגבה שלא כדין (ראו: סעיף 9(ב) בחוק). כלומר, משהוגשה נגד רשות מקומית (או כל רשות אחרת) בקשה לאישור תובענה ייצוגית לפי פרט 11, עומדת לפניו אפשרות להודיע על הפסקת הגבייה בתוך תשעים ימים, ובכך להימנע מאישור הבקשה לניהול ההליך כייצוגי, וממילא מחיוב בהשבה כלשהי במסגרת הליך זה. משאושר נגד רשות מקומית ניהול התובענה כייצוגית – עומדת לה, בין היתר, הגנה נוספת (שאינה עומדת לרשויות מנהליות רבות אחרות), היא ההגנה שבסייפת סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות מפני השבה הנושאת ריבית, אם ישולם הסכום שנגבה ביתר תוך שלושים ימים ממועד ההחלטה לאשר את ניהול התובענה כייצוגית. אמנם, הגנות אלה מקורן בחוקים שונים, אולם לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, את ההגנה הנגזרת מהוראת סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות אשר מתנה את השבת הריבית בהודעה בכתב, אין להרחיב מעבר לדרוש ולעולה מהוראות חוק הרשויות המקומיות, גם מהטעם שעלול הדבר ליצור תוצאה של הגנת יתר.

51. לסיכום נקודה זו, המסקנה המתבקשת לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, היא, **שמאשרה בקשה לניהול תובענה כייצוגית נגד רשות מקומית לפי פרט 11 בחוק תובענות ייצוגיות – יש לראות בתובענה כ-"הודעה בכתב" מטעם כלל חברי הקבוצה**. לצד זאת, כאמור, בכל מקרה אין לראות בבקשה כהודעה בשם כלל חברי הקבוצה לפני אישורה (ובאותו שלב יש לראות בה הודעה מטעם המבקש הייצוגי גרידא). זאת, משום שבאותו שלב טרם ניתן למבקש ולבא כוחו אישור לייצג את יתר חברי הקבוצה בהתאם לתנאים בדין.

ה. הערה לפני סיום

52. עמדת היועצת המשפטית לממשלה מתייחסת כאמור לשאלה שבמחלוקת ועניינה האם תובענה ייצוגית מהווה "הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק רשויות מקומיות, דבר המשליך על חבות הרשות המקומית בתשלום ריבית.

לצד זאת, יוער לשם השלמת התמונה בלבד, ועל רקע העובדה שהריבית הקבועה בחוק הרשויות המקומיות טומנת בחובה גם רכיב תמריצי, כי היו מקרים שבהם הפסיקה מצאה לנכון להורות על השבת ריבית **בסכום פחות** מזה הקבוע בחוק הרשויות המקומיות (ראו לדוגמה: ת"צ (מינהליים מר') 11-11-17527 **רחמים נ' עיריית רעננה**, פס' 87 (אר"ש 16.7.2019) שאושרה בבית משפט נכבד זה בע"מ 6324/19 **רחמים נ' עיריית רעננה**, פס' 10 (אר"ש 5.1.2021); עניין **דור אלון**, פס' 35; ובהקשר של תובענות פרטניות ראו למשל: תא"ק (מחוזי חי') 1090/07 **מועצה מקומית מג'ד אל-כרום נ' איגוד ערים לענייני ביוב (אזור כרמיאל)**, פס' 54-56 (נבו 17.5.2016) שערעורים הדדיים עליו נדחו בהסכמה: ע"א 5301/16 **מועצה מקומית דיר אל אסד נ' איגוד ערים לענייני ביוב אזור כרמיאל** (אר"ש 17.1.2018)). אכן, תשלום ריבית **בשיעור מלא**, לרבות בגין תקופה שבה ניהלה הרשות הליך משפטי בתום לב, כאשר חלק מהריבית היא תמריצית (או "עונשית") במהותה – עלול להוביל, במקרים מסוימים, לתוצאה קשה, אם ההליכים מתמשכים זמן רב (והשוו: עניין **מי ערד**, פס' 13-14; ע"א 2761/09 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נ' הפטריארך היווני אורתודוכסי של ירושלים**, פס' 42 (אר"ש 27.8.2012)). מן הצד השני, הפחתה ברכיב הריבית, ובוודאי הימנעות מוחלטת מפסיקת ריבית, גם מהסוג התמריצי, במקרים שהחוק מחייב בה את הרשות המקומית, עלולה להפר את הסימטריה בין הנישום לרשות, ולמנוע מנישומים את הריבית שהחוק מעניק להם. על כן, נראה כי פסיקת ריבית בשיעור נמוך מזה הקבוע בסעיף 6 בחוק הרשויות

המקומיות, גם אם היא אפשרית – ואין מקום לקבוע מסמרות בעניין במסגרת הליך זה – צריכה להיעשות לאחר הפעלת שיקול דעת פרטני וכאשר עובדות המקרה מצדיקות זאת.

מכל מקום, בענייננו סוגיה זו לא עלתה כאמור לא בבית משפט קמא ולא בפני בית משפט נכבד זה. על כן, מדובר במידה רבה בעניין תיאורטי.

ו. סוף דבר

53. לסיכומם של דברים, ממכלול הטעמים שעליהם עמדנו לעיל, סבורה היועצת המשפטית לממשלה כי הגשת תובענה שעניינה השבת תשלומי חובה שנגבו ביתר יכולה לשמש "הודעה בכתב" בהתאם לסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות החל ממועד המצאתה כדין לרשות המקומית (וזאת מבלי לגרוע מסמכותו של בית המשפט להגיע למסקנה אחרת במקרה פרטני שלפניו, למשל כאשר הטענה לגביית היתר לא מפורשת וברורה בתובענה). כמו כן, תובענה המוגשת כלפי רשות מקומית עם בקשה לאישורה כייצוגית, יכולה גם היא לשמש "הודעה בכתב" לעניין סעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות, בשם המבקש הייצוגי בלבד. עוד סבורה היועצת המשפטית לממשלה, כי משאושר ניהול התובענה כייצוגית, ניתן לראות בהודעה על גביית היתר (הגלומה בתובענה) כאילו הוגשה במועד זה בשם כל חברי הקבוצה, כפי שרואים בתובענה כזו שהוגשה בשם כלל חברי הקבוצה. בהמשך לכך, ובמקרה שבו הרשות המקומית לא משיבה את תשלומי החובה שנגבו ביתר תוך שלושים ימים מיום אישור ניהול התובענה כייצוגית, תהא חייבת היא להשיבם לפי פסק הדין ככל שיקבע זאת, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה, כקבוע בסעיף 6 בחוק הרשויות המקומיות.

אוֹרֶן סוֹקֶר, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקה הפיסקאלית
בפרקליטות המדינה