



בבית המשפט העליון

עע"מ 816/23
עע"מ 818/23
עע"מ 819/23
עע"מ 854/23

לפני: כבוד ממלא מקום הנשיא יצחק עמית
כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופטת רות רונן

המערערת בעע"מ 816/23
והמשיבה בעע"מ 854/23 : עיריית פתח תקווה

המערערת בעע"מ 818/23
והמשיבה בעע"מ 854/23 : עיריית נס ציונה

המערערת בעע"מ 819/23
והמשיבה בעע"מ 854/23 : עיריית רחובות

נגד

המשיבים בעע"מ 816/23
והמערערים 1-3 בעע"מ 854/23 : 1. אנטרפוניט מערכות 2004 בע"מ
2. משה נוימן
3. חנה ליניק

המשיבים בעע"מ 818/23
והמערערים 4-6 בעע"מ 854/23 : 1. יוסף בכר
2. טכני טופ 2004 בע"מ
3. ערן אברהם

המשיב 2 בעע"מ 819/23
והמערער 7 בעע"מ 854/23 : אפרים קפרא

המשיב 1 בעע"מ 819/23 : אייל דדיה

ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-
לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כב'
השופטת מי נד"ב) מיום 1.12.2022, ב-ת"צ 38784-07-
11; ת"צ 62350-03-14; ת"צ 56955-05-18; ת"צ
73963-10-18; ת"צ 53163-07-11; ת"צ 62380-03-14; ת"צ
54650-10-18; ת"צ 45629-08-11; ת"צ 18

ח' באדר ב' התשפ"ד (18.3.2024)

תאריך ישיבה:

בשם המערערות בעע"מ 816/23,
עע"מ 818/23 ועע"מ 819/23,
(המשיבות בעע"מ 854/23): עו"ד אשר אילוביץ; עו"ד מתן אבי

בשם המשיבים בעע"מ 816/23,
818/23 והמשיב 2 בעע"מ 819/23
(המערערים בעע"מ 854/23):

עו"ד אייל ראובן ולנר

בשם המשיב 1 בעע"מ 819/23 : עו"ד מיכאל רוזן ; עו"ד יולה דומנסקי

פסק-דין

השופטת רות רונן:

האם בחישוב סכום ההשבה מכוח סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות או החוק) יש להביא בחשבון את מלוא החיובים שהרשות גבתה שלא כדין ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור; או שמא מתוך סכומים אלה יש להתחשב רק בחיובים שגם נוצרו בתקופה דנן? דהיינו, האם תקופת ההשבה כוללת את מלוא הסכומים שהרשות גבתה ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור – ללא תלות בשאלה מתי נוצר החוב נושא הגבייה (ראו להמחשה דוגמה מספרית בפסקה 28 להלן). זו השאלה המרכזית הטעונה הכרעה ביחס לשלושה ערעורים וערעור שכנגד על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כב' השופטת מ' נד"ב) מיום 1.12.2022, בו התקבלו שמונה תובענות ייצוגיות נגד עיריות בגין גביית תשלומי פיגורים ביתר.

רקע עובדתי

1. המערערת בעע"מ 816/23 (להלן: עיריית פתח תקווה), המערערת בעע"מ 818/23 (להלן: עיריית נס ציונה) והמערערת בעע"מ 819/23 (להלן: עיריית רחובות), הן רשויות מקומיות המוסמכות לגבות תשלומי פיגורים בגין תשלומי חובה שלא שולמו במועדם (כולן יכונו יחד להלן: העיריות; ערעוריהן יכונו להלן: ערעורי העיריות). זאת, מכוח חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן: חוק הריבית).

המשיבים בערעורי העיריות הם מחזיקי נכסים בשטחן המוניציפלי של העיריות אשר חויבו על-ידיהן בתשלומי פיגורים מכוח חוק הריבית (להלן: התובעים). מרבית התובעים הם גם המערערים שכנגד בעע"מ 854/23 (להלן יחד: המערערים), למעט המשיב 1 בעע"מ 819/23 (להלן: תדיה).

2. בשנת 2011 הוגשו לבית המשפט המחוזי שלוש בקשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד העריות בגין גביית ריבית ביתר על תשלומי חובה שלא שולמו במועד (ת"צ 38784-07-11; ת"צ 45629-08-11; ות"צ 53163-07-11; להלן יחד: בקשות האישור).

בתמצית, בבקשות האישור נטען כי העריות גבו תשלומי פיגורים ביתר כאשר חייבו את חברי הקבוצה בשיטה של "ריבית דריבית"; בעוד שהריבית אותה הן מוסמכות לגבות היא ריבית פשוטה. התובעים הפנו לחוק הריבית הקובע כי "תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים" (סעיף 2(א) לחוק); ולסעיף 1 בחוק המגדיר את המונח "תשלומי פיגורים" כ"ריבית צמודה בשיעור של 0.75% לחודש, או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר, ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומו, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה" (ההדגשה לעיל ולהלן הוספה – ר.ר.).

הסכום שנגבה ביתר הוא הפרש בין תשלומי הפיגורים שנגבו בדרך של ריבית דריבית, לבין הסכומים אשר היו אמורים להיגבות בחישוב של ריבית פשוטה – אילו פעלו העריות כדין. במאמר מוסגר יוער כי ביום 2.6.2014 נכנס לתוקפו שינוי בחוק הריבית, מכוחו עודכן שיעור הריבית הקבוצה בחוק ל-0.5%. לפיכך, ביחס לחלק מהתקופות הרלוונטיות לבקשות האישור חל השיעור המעודכן.

3. בהסכמת הצדדים, ביום 28.10.2012 אוחד הדיון בבקשות האישור ובשני הליכים נוספים (ת"צ 18004-08-11; ות"צ 52342-07-11), לצורך דיון בשאלה משותפת שהתעוררה בהם ביחס לפרשנות המונח "ריבית צמודה" בהגדרה של "תשלומי פיגורים" בחוק הריבית – האם מדובר בריבית פשוטה או בריבית דריבית.

4. ביום 27.3.2013 קיבל בית המשפט המחוזי את בקשות האישור, בקבעו כי על פני הדברים, בהתאם לפרשנות הנכונה של חוק הריבית – העריות מוסמכות לגבות מכוחו ריבית פשוטה (להלן: החלטת האישור). בקשות רשות ערעור שהגישו העריות לבית משפט זה על החלטה האמורה – נדחו בהסכמת הצדדים ביום 17.11.2014, מן הטעם כי מדובר בהחלטה "לכאורית" בשלב מקדמי (בר"ם 2980/13 ואח').

למען שלמות התמונה יוער כי בתקופה הרלוונטית לבקשות האישור עמדה בתוקפה ההלכה לפיה בתביעת השבה נגד רשות, אין לכלול חברי קבוצה שעילת תביעתם

נולדה לאחר מועד הגשת בקשת האישור (עצ"מ 7741/15 רשות המיסים נ' מנירב (22.10.2017)). לפיכך, בין השנים 2014-2018 הגישו התובעים לגבי כל עירייה "בקשות המשך" ביחס לגבייה בתקופות מאוחרות (ת"צ 62350-03-14; ת"צ 56955-05-18; ת"צ 54650-10-18; ת"צ 62380-03-14; ות"צ 73963-10-18). הדיון בכל בקשה אוחד עם הדיון הרלוונטי לאותה עירייה והחלטת האישור הוחלה גם על בקשות אלה (ת"צ 38784-07-11, ת"צ 62350-03-14 ות"צ 56955-05-18 יכוננו להלן: ההליכים בעניין עיריית פתח תקווה; ת"צ 45629-08-11 ות"צ 54650-10-18 יכוננו להלן: ההליכים בעניין עיריית רחובות; ו-ת"צ 53163-07-11, ת"צ 62380-03-14 ות"צ 73963-10-18 יכוננו להלן: ההליכים בעניין עיריית נס ציונה. כלל ההליכים יכוננו יחד: ההליכים הייצוגיים).

בהמשך, השתנתה ההלכה האמורה בדנ"מ 8626/17 מנירב נ' רשות המיסים (11.11.2022) (להלן: עניין מנירב) – בו נקבע כי סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגית אינו שולל מבית משפט את שיקול הדעת להרחבת הקבוצה המיוצגת. על רקע זה הורה בית משפט קמא, לבקשת התובעים, על הרחבת הקבוצות המיוצגות בהליכים הייצוגיים, כך שיכללו חברי קבוצה שעילתם נוצרה עד למועד אישור התובענות.

במקביל לכך עוכבו ההליכים הייצוגיים לנוכח בקשת רשות ערעור שהגישה אחת העיריות לבית משפט זה, אשר נמחקה לבסוף לבקשתה (בר"ם 1270/22); וכן לאור הליך שהתנהל בבית משפט זה – שבמרכזו המחלוקת בשאלת פרשנותה של הריבית הרלוונטית לענייננו (עצ"מ 3063/20 עיריית חולון נ' טוטיאן (14.7.2022) (להלן: עניין טוטיאן)).

5. בחלוף מספר חודשים, ניתן ביום 14.7.2022 פסק דינו של בית משפט זה בעניין טוטיאן. בפסק הדין נקבע כי הריבית הקבועה בחוק היא ריבית פשוטה; וכי מסיבה זו העיריות אינן רשאיות לגבותה בדרך של ריבית דריבית. בכך הוכרעה המחלוקת בין הצדדים בדבר שאלת סוג הריבית אותו מוסמכות העיריות לגבות כנגד עמדת העיריות.

אופן חישוב ההשבה וחוות דעת המומחה

6. לאור האמור, ומאחר שהעיריות גבו כאמור את חובות הפיגורים תוך הוספת ריבית דריבית, נוצר צורך לכמת את היקף גביית היתר בשנים הרלוונטיות לצורך חישוב ההשבה ביחס לכל אחת מהעיריות. לשם כך הורה בית משפט קמא, בהסכמת הצדדים, על מינויו של רו"ח דוד קאופמן כמומחה מטעם בית המשפט (להלן: המומחה).



7. במהלך עריכת חוות הדעת, נחלקו הצדדים בין היתר בשאלה כיצד יש לחשב את סכומי ההשבה ביחס לריביות אשר נצברו לאורך שנים ונגבו בסופו של דבר ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשות האישור. עיקר המחלוקת נסב על השאלה האם ביחס לריביות האמורות יש להשיב את מלוא הסכומים שנגבו בתקופה הרלוונטית, כפי שטענו התובעים; או רק את החיובים שנצברו ונגבו באותה תקופה – כפי שטענו העיריות.

בהחלטה מיום 8.12.2016, שניתנה בהליך בעניין עיריית רחובות, קיבל בית משפט קמא את עמדת העיריות וקבע כי הסכומים הרלוונטיים להשבה הם רק בגין חיובים שנצברו ונגבו ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור. קביעה זו, התבססה בעיקרה על פסיקת בית משפט זה לפיה תקופת ההשבה המעוגנת בסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות מוגבלת ל-24 חודשים בלבד. בהמשך, בהחלטה מיום 17.1.2019, אימץ בית משפט קמא את הפרשנות האמורה גם ביחס ליתר העיריות. הכרעתו התבססה בעיקר על לשון החוק ועל הרציונליים שבבסיס חקיקתו; כמו גם על פסיקת בית משפט זה בעניין מנירב – טרם שינוי ההלכה בדיון הנוסף (שתי ההחלטות יכונו להלן: ההחלטות בעניין תקופת ההשבה).

8. ביני וביני, במספר מועדים שונים, הגיש המומחה חוות הדעת ביחס לכל אחת מהעיריות ועדכן אותן מעת לעת – על רקע החלטות מנחות שניתנו על-ידי בית משפט קמא ונסיבות הקשורות בחלוף הזמן (להלן: חוות הדעת או חוות דעת המומחה). לאור הזהות בבסיס החישובים וההנחות שהובאו בחוות הדעת בכל ההליכים הייצוגיים, יפורט האמור בכולן במקשה אחת.

בפתח חוות הדעת, ציין המומחה כי בשל היעדר נתונים מתאימים הניתנים להשגה בנקל במערכות העיריות, הוא נאלץ לערוך חישוב ידני של הריביות. לצורך כך, הוא הסתמך על דוח שנתי בשם "מאזן כספי מרוכז" (להלן: הדוח המאזן). מדובר בדוח מובנה במערכת הכספים של החברה לאוטומציה, הכולל בין היתר נתונים על גביות במזומן ועל הכנסות ריבית והצמדה לכל מרכיבי ההכנסות, במיון לפי "גיל" חוב. בחוות הדעת הובהר כי אין בנתוני הריבית וההצמדה שהופיעו בדוח כדי ללמד על הריביות שנגבו בפועל. אולם, ניתן לחשבן בהתאם לגיל החוב באמצעות נתון הגביות במזומן.

לצד האמור, הבהיר המומחה כי בחוות הדעת הוא הניח שתקופת ההשבה מחושבת לפי שנה קלנדרית ושגביית ארנונה ממוצעת נעשית בכל מחצית שנה. כמו כן, הוא עמד על שיעורי הריבית על בסיסם נערך החישוב, וציין כי בעוד חיובי ארנונה חושבו

לפי גיל חוב, בתשלומי חובה אחרים ההנחה הייתה שגיל החוב הממוצע הוא שנה. בנוסף, הובהר כי חישובי גביית ריבית ביתר בשנה שוטפת התבססו על חיובים שהופיעו בדוח המאזן.

ביום 24.2.2020 נחקר המומחה על חוות הדעת בעניין עיריית רחובות. הוא הבהיר כי הוא נאלץ לחשב תחילה את קרן החוב על בסיס הסכומים שנגבו בפועל; ולאחר מכן לחשב על בסיס זה גם את החיוב הנכון שהיה אמור להיגבות לפי ריבית פשוטה. כמו כן, המומחה הסביר כיצד קיים את ההחלטות בעניין תקופת ההשבה, תוך חלוקת הגבייה לשתי תקופות והתייחסות רק לתקופה המאוחרת בזמן.

9. ביום 21.9.2022 הגיש המומחה חוות דעת מעודכנות בעניין כל אחת מהעיריות, המשוערכות ליום 31.8.2022. בחוות הדעת הועמדו סכומי גביית היתר בעניין עיריית פתח תקווה מכוח חוק הריבית על סך של כ-9.7 מיליון ש"ח; בעניין עיריית נס ציונה על סך של כ-4.3 מיליון ש"ח; ובעניין עיריית רחובות על סך של כ-25 מיליון ש"ח.

9טק דינו של בית משפט קמא

10. ביום 1.12.2022 קיבל בית המשפט המחוזי (כב' השופטת מ' נד"ב) את התובענות בהליכים הייצוגיים, ואימץ את חוות הדעת שהגיש המומחה במלואן.

בפתח הכרעתו, דחה בית המשפט את טענות הצדדים בכל הנוגע לאופן חישוב סכום ההשבה על-ידי המומחה. בית המשפט ציין כי טענות התובעים מופנות בעיקרן נגד ההחלטות בעניין תקופת ההשבה לפיהן יש להשיב רק את הריבית שנצברה ונגבתה בתקופה הרלוונטית; וכי אין מקום לסטות מהחלטות אלה.

כן דחה בית משפט קמא את טענת העיריות לפיה שורת "הגבייה השוטפת" לכל שנה אליה התייחס המומחה בחוות הדעת, אינה מלמדת על סכומי ריבית שנגבו בפועל – שכן לא מצא לה תימוכין. כמו כן, לאחר שהפנה לדברי המומחה בחקירתו, דחה בית המשפט גם את טענתן של העיריות לפיה המומחה לא פעל בהתאם להחלטות בעניין תקופת ההשבה משהביא בחשבון את גיל החוב בחישוב הסכומים שנגבו ביתר.

11. כאשר לשערוך סכומי ההשבה בתוספת ריבית – תנאי לדרישה להחזרי תשלומים בתוספת ריבית כדין, בהתאם לסעיף 6 לחוק הריבית – הוא הודעה בכתב לעיריות על

אודות גביית היתר. על רקע זה, נקבע כי יש לראות בבקשות האישור שהוגשו בהליכים הייצוגיים משום הודעות בכתב שניתנו לעיריות. בהתאם לכך, הורה בית המשפט כי סכומי ההשבה ישולמו בתוספת ריבית כדין.

12. ביחס לשאלת ההגנות, נקבע כי העיריות אינן זכאיות להגנת תקציב, לפטור מהשבה או לקביעה בדבר בטלות יחסית. בית המשפט הבהיר כי הרציונל שבסיס ההגנה על רשות נובע בעיקר מחשש לפגיעה בקופה הציבורית; והתייחס גם לשיקולים שיש להביא בחשבון בבחינת ההגנה האמורה. על רקע זה, נקבע כי בענייננו אין מקום להעניק הגנות אלה ממספר טעמים. ראשית, העיריות לא הוכיחו שהשבה מלאה תוביל לפגיעה משמעותית בתקציבן או תגרום נזקים לציבור. זאת, משלא הובאה לכך כל ראיה לרבות תצהיר. יתרה מכך – הגם שבקשות האישור הראשונות הוגשו כבר בשנת 2011 ואושרו בשנת 2013, העיריות לא שינו את שיטת חישוב הריבית. לפיכך, נישומים נוספים נאלצו להגיש בקשות המשך על גביות מאוחרות, שגם בהן העיריות לא ניצלו את האפשרות להודיע על חדילה. בהקשר זה הובהר כי לאור ההגנות שהוענקו לרשות בחוק תובענות ייצוגיות, יש לנהוג במתינות בהפעלת הגנת תקציב.

13. לבסוף, באשר לשאלת הגמול ושכר הטרחה, הביא בית המשפט בחשבון כי מדובר בהליכים ייצוגיים אשר נוהלו במשך שנים ארוכות וכללו גם בקשות רשות ערעור לבית משפט זה, באופן שחייב השקעת זמן מהתובעים ובאי-כוחם. בית המשפט התייחס גם לסיכון בו הם נשאו בניהול ההליכים לנוכח חוסר הוודאות המשפטית ביחס לשאלה הפרשנית שדרשה הכרעה; כמו גם להתנהלותן של העיריות. בכל הנוגע להכוונה ציבורית, נתן בית המשפט דעתו לחשיבות ההליכים הייצוגיים, אשר יחד עם עניין טוטיאן, הובילו לקביעת הלכה בדבר סמכותן של עיריות לגבות ריבית בשיטה של ריבית דריבית. לנוכח כל האמור, העמיד בית משפט קמא את הגמול ושכר הטרחה בשיעורים של 3% ו-16% מתוך סכומי ההשבה, בהתאמה.

ערעורי העיריות (ע"א 816/23, ע"א 818/23 ו-ע"א 819/23)

טענות העיריות

14. על פסק דין זה, הגישו העיריות שלושה ערעורים בהם הועלו טענות זהות ביחס לארבעה היבטים עיקריים בפסק הדין – האחד, אימוץ חוות דעת המומחה; השני, חיוב העיריות בריבית על סכומי ההשבה; השלישי, דחיית ההגנות העומדות לעיריות מכוח

חוק תובענות ייצוגיות; והרביעי, שיעורי הגמול ושכר הטרחה שנפסקו. לנוכח הדמיון בין הערעורים, טענות העיריות יובאו במאוחד.

15. בראשית הדברים, טענו העיריות כי שגה בית משפט קמא משאימץ את חוות הדעת המומחה חרף השגיאות אשר נפלו בהן. לטענת העיריות, חוות דעת אלה סותרות בכירור את החלטות בית המשפט בעניין תקופת ההשבה – בהן נקבע כי הסכומים הטעונים השבה יחושבו רק ביחס לחיובים שנוצרו ונגבו ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשות האישור. לשיטתן, מאחר שכל סכום שנוצר לפני תקופה זו בטל ואינו אמור להיכלל במסגרת ההשבה – הרי שמועד התגבשות יסודות החיובים איננו רלוונטי, ואין כל מקום להביא בחשבון את גיל החוב, כפי שעשה המומחה וכפי שהסביר בחקירתו.

טעות נוספת לה טענו העיריות נוגעת לשורת "הגבייה השוטפת" בכל שנה – עליה התבסס המומחה לחישוב הריבית דריבית שנגבתה. לשיטת העיריות, אין מדובר בסכומים המשקפים את הריביות אשר נגבו על-ידיהן בפועל, כפי שסבר המומחה בשגגה, אלא בריביות שנצברו ונרשמו בספרים, שאין להסתמך עליהן לחישוב ההשבה. העיריות הוסיפו וטענו כי המומחה אף לא הפחית בחישוביו סכומים שנגבו במסגרת פשרות שנערכו בשנים הרלוונטיות, בהן הוסכם על הסכומים שישולמו לעיריות והריביות לגביהן נגבו כדין – וגם בכך נפלה טעות.

16. העיריות הוסיפו כי שגה בית משפט קמא משהורה על הוספת ריבית לסכומי ההשבה לפי סעיף 6 לחוק הריבית, הגם שאין חולק כי לא הייתה כל פניה אליהן בכתב על-ידי מי מחברי הקבוצה. לשיטת העיריות, אין מקום לראות בעצם הגשת בקשת אישור כהודעה בכתב לעניין זה. לצד האמור, הן הדגישו כי אין לזקוף לחובתן את המשך הגבייה לאורך השנים, בשים לב לכך שעד למתן פסק הדין בעניין טוטיאן לא הייתה הלכה ברורה בנושא; וכי יש מקום גם להביא בחשבון את זהות חברי הקבוצה – שהם סרבני מס שלא שילמו תשלומי חובה במועדם.

17. בנוסף, טענו העיריות כי שגה בית משפט קמא משדחה את טענותיהן בדבר ההגנות החלות עליהן – ובפרט הגנת התקציב; הבטלות היחסית; וחזקת התקינות. לטענתן, היה מקום להביא בחשבון בעניין ההשבה כי פעולותיהן נעשו בתום לב ובסבירות; כי הן נעשו בהתאם לפרשנות לגיטימית של הדין; וכי כל הכספים שגבו לאורך השנים שימשו למתן שירותים לתושביהן – אשר בניגוד לחברי הקבוצה, משלמים את תשלומי החובה במועדם. העיריות הוסיפו כי יש מקום להבחין בין הכללים על פיהם



הן נדרשות לפעול, לבין התוצאה המתחייבת מהפרתם; וכי חיובן בהשבת הכספים יוביל בוודאות לפגיעה קשה בתקציבן כמו גם לנזקים פוטנציאליים משמעותיים לתושביהן. הודגש כי טענות אלה על אודות הפגיעות והנזקים שייגרמו מהשבת הסכומים במלואם, הועלו על ידיהן כבר בתשובותיהן לבקשות האישור ואף גובו בתצהירים מתאימים.

18. לבסוף, התייחסו הערירות לגובה הגמול ושכר הטרחה שנפסקו, וטענו כי בית משפט קמא יישם באופן שגוי את הקריטריונים לקביעתם. לשיטתן, השיעורים שנקבעו הם גבוהים מאוד, ואינם מקדמים את תכליות ההליך הייצוגי. זאת בעיקר לאור הפגיעה בחברי הקבוצה עצמה ובקופה הציבורית. הערירות ציינו כי יש לנקוט במשנה זהירות בכספי ציבור המשולמים כגמול ושכר טרחה; והדגישו כי התובעים לא פירטו את היקף המשאבים שהושקעו בניהול ההליכים, ולא הובאה ביחס לטענות אלה כל ראיה. בהקשר זה, הודגש כי הוגשו בהליכים הייצוגיים עשרות בקשות ביניים טכניות; כי ההליכים הוקפאו עד להכרעה בעניין טויטאן; כי אין מדובר בהליך פורץ דרך, בשים לב שבקשות אישור רבות ודומות הוגשו בנושא; וכי הדברים נכונים ביתר שאת ביחס לבקשות ההמשך – שנערכו בשיטת "העתק הדבק" של בקשות האישור שהוגשו לפנייהן.

טענות התובעים

19. בתשובתם לערעורי הערירות, טענו המערערים כי אין בסיס לעמדת הערירות בעניין אופן החישוב – לפיה אין להביא בחשבון את מועד החיוב המקורי והאמתי; וחלף זאת יש לבצע מניפולציה חשבונאית אשר תבחן את החיוב כאילו הוטל לראשונה ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשות האישור.

לעניין שערך ההשבה בתוספת ריבית, נטען כי הגשת תביעה ממלאת אחר הדרישה לפנייה בכתב מכוח סעיף 6 לחוק הריבית. כל פרשנות אחרת אינה מתקבלת על הדעת לשיטתם, בשים לב לכך כי מדובר בעשרות אלפי פניות. תמוהה במיוחד טענת הערירות לפיה אין לזקוף לחובתן את העיכוב שנגרם בשל ההמתנה להכרעה עניין טויטאן; כשמדובר בעיכוב שנבע מבקשת רשות ערעור שהגישה אחת הערירות.

בנושא ההגנות הודגש כי עיון בערעורי הערירות כמו גם בתצהירים שהוגשו בבקשות האישור, מלמד כי אין כל פירוט או התייחסות עובדתית רצינית להוכחת אפשרות של פגיעה תקציבית, בניגוד למקרים שהיו מושא הפסיקה אליה הפנו הערירות.

עוד טענו המערערים, כי אין מקום לשנות את שיעור הגמול ושכר הטרחה שנפסקו בפסק הדין. יישום השיקולים הרלוונטיים מוביל לסכומים הגבוהים באופן משמעותי מאלה שנפסקו, ולכן השיעורים שנקבעו הם על הצד המקל. הובהר כי מדובר בערעור רביעי שהוגש במהלך הדיון בהליכים הייצוגיים; כי ההליכים נמשכו 13 שנים נכון למועד מתן פסק הדין; וכי לאורך שנים אלה ניהלו המערערים הליך מלא שלא הסתיים בפשרה. מסקנה זו עולה גם מהשוואה להליכים דומים אחרים ולשיעורי הגמול ושכר הטרחה שנקבעו בהם.

לבסוף, הדגישו המערערים כי מדובר בערירות שגבו במשך למעלה מ-40 שנים תשלומי פיגורים ביתר בשיטה של ריבית דריבית, בהיקפים אדירים המסתכמים במאות מיליוני ש"ח. סכום ההשבה שנפסק מגלם מעט שבמעט מגביה זו; כאשר הקופה הציבורית נהנתה לאורך השנים מגזל ציבורי המוני אשר מיעוטו בלבד יושב לנישומים – ואין לתת ל"חוטאות" – קרי הערירות, לצאת נשכרות.

20. דדיה מצדו הגיש תשובה נפרדת אשר התייחסה לערעורה של עירית רחובות בלבד (ע"מ 819/23) – ערעור שהוא כאמור זהה במהותו ליתר ערעורי הערירות. בתשובתו, נטען כי בניגוד לעמדת עיריית רחובות, חוות דעת המומחה אינה סותרת את ההחלטות בעניין תקופת ההשבה. דדיה עמד על כך כי טענה זו כבר הובאה לפני בית משפט קמא; כי המומחה נחקר עליה והסביר במפורט את אופן החישוב; וכי לאחר כל אלה, נקבע כי המומחה פעל בהתאם להחלטות האמורות – ואין מקום להתערב בכך. דדיה אף הדגיש כי עיריית רחובות לא הגישה חוות דעת מטעמה ולא הציגה כל חישוב חלופי, ולכן אין היא רשאית לחלוק על סכומי ההשבה שנקבעו.

בכל הנוגע לטענה בדבר שורת "הגבייה השוטפת", נטען כי המומחה התייחס גם אליה. המומחה הסביר כי בניגוד לטענת העירייה, הוא לא שגה ביחס לכך בחוות הדעת; כי החישוב שערך התבסס על חיובי ריבית שנגבו בפועל, בהתאם לדוח המאזן שנמסר לו; וכי העירייה עצמה טענה שמלבד נתונים אלה אין בידיה נתונים נוספים של גביית הריבית בפועל. דדיה הדגיש כי בית משפט קמא נתן דעתו לטענה זו וקבע כי לא מצא לה תימוכין.

גם דדיה טען כי יש לראות בבקשות האישור משום הודעה בכתב, וכי לכן יש לדחות את הטענה כי אין להוסיף ריבית לסכומי ההשבה מכוח חוק הריבית. לחלופין הוא ביקש להורות על הוספת ריבית מכוח חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961.

באשר להגנת התקציב, נטען בין היתר כי העירייה המשיכה לגבות ריביות ביתר גם לאחר החלטת האישור; כי אין מקום להיבנות מתצהיר שהוגש בבקשת האישור בכל הנוגע לפגיעות בתקציב, בשים לב לכך שמאז הגשתו חלף למעלה מעשור; וכי העירייה הייתה מודעות היטב לסיכונים בהמשך הגבייה, והיה עליה לנהל את תקציבה בהתאם. לשיטת דדיה, הגנת התקציב מאבדת ממשקלה ביחס לגבייה שבוצעה לאחר הגשת בקשות אישור, שכן בשלב זה הרשות כבר מודעת לסיכון ההשבה ויכולה לערוך התאמות נדרשות בתקציבה.

לבסוף, בכל הנוגע לשיעור הגמול ושכר הטרחה – נטען כי לא נפלה בפסק הדין טעות משפטית או פגם מהותי המצדיקים התערבות. דדיה הבהיר כי נאלץ לשאת בסיכון לא מבוטל בניהול ההליך במשך 11 שנים; כי העירייה בחרה להמשיך לגבות ביתר ולהתעשר במשך למעלה מעשור על חשבון הציבור; וכי עסקינן בתובענה ייצוגית בעלת חשיבות רבה, שסללה דרך להגשת בקשות נוספות ולקביעת ההלכה בעניין טויטאן.

דדיה הוסיף כי סכום ההשבה שנפסק בתביעתו עומד על סך כ-25 מיליון ש"ח, אשר אלמלא ההליך שניהל היו נותרים בידי העירייה; וכי יש ליצור קשר ישיר בין הפיצוי שיקבל הציבור לבין הסכומים שישולמו לתובע המייצג ולבא-כוחו, על מנת לתמרץ אותם להבטיח קבלת סעדים משמעותיים לציבור.

ערעור המערערים (ע"א 854/23)

טענות המערערים

21. המערערים הבהירו בפתח ערעורם כי טענותיהם מופנות רק נגד אימוץ ההחלטות בעניין תקופות ההשבה בפסק הדין, החלטות שעל פיהן הפרשי הריבית נושא ההשבה יחושבו רק ביחס לחיובים שנצברו וגם נגבו ב-24 החודשים שקדמו לבקשות האישור.

לטענת המערערים, פרשנות בית משפט קמא בעניין זה מובילה למצב דברים המותר סכומי עתק בידי העיריות – הגם שמקורם בחיובי ריבית דריבית שנגבו שלא כדין בתקופה של שנתיים שקדמו להגשת בקשות האישור, שהיא כידוע התקופה הרלוונטית להשבה לפי החוק. כך, לשיטת המערערים, כמעט שני שלישים מסכומי גביית היתר אינם מוחזרים לידי הנישומים ונותרים בידי העיריות.



לטענת המערערים, הותרת ההחלטות בעניין תקופות ההשבה על כנף, משמעותה – בכל הנוגע לחיובים שמועד היווצרותם עולה על שנתיים – שיהיו סכומים שנגבו בתקופה הרלוונטית אשר לעולם לא יושבו לידי הנפגעים. המערערים ביקשו להבחין בין שני מושגים רלוונטיים להשבה: מועד גביית החיוב ומועד התגבשות יסודות החיוב. לטענתם הביטוי "השבה לגבי תקופה העולה על 24 חודשים" שבסעיף 21 לחוק, עוסק בגביה שהתבצעה בתקופה האמורה, שכן עילת התביעה נוצרת רק כאשר הייתה גביה בפועל; ולא נדרש כי יסודות החיוב נושא הגביה ייווצרו גם הם בתקופה זו.

המערערים הפנו לפרט 11 לתוספת השנייה לחוק הנוקט בלשון של גבייה (ולא היווצרות חוב); ולפסיקת בית משפט זה לפיה סעיף 21 לחוק חל על סכומים שנגבו מנישומים בתקופה הרלוונטית. כן טענו המערערים כי הפסיקה לא בחנה מעולם את השאלה האם מדובר בחיוב שנוצר בשנתיים שקדמו לתובענה, אלא רק אם הגביה נעשתה במסגרת הזמנים האמורה. לבסוף צוין כי בהחלטות שונות של בית משפט קמא בהליכים ייצוגיים – הסתפק בית המשפט אף הוא בהגדרת חברי הקבוצות המיוצגות כמי ששילמו סכומים ביתר בתקופה הרלוונטית, ולא כמי שחובותיהם נוצרו בתקופה זו.

טענות העיריות

22. העיריות מצדן סמכו את ידיהן על פסק הדין, והדגישו כי ההחלטות שאומצו בו הן החלטות חלוטות, מפורטות ומנומקות, שלא הוגשה בעניינן בקשת רשות ערעור.

לגופו של עניין, טענו העיריות כי צדק בית משפט קמא בפרשנותו לפיה מועד "התחלת" ההשבה, בו תחויב רשות בתובענה ייצוגית, הוא 24 החודשים שקדמו להגשת התובענה בלבד. לשיטתן, כל פרשנות אחרת עליה מבקשים המערערים להסתמך, מלמדת על ניסיונם לעקוף את ההלכה בעניין מנידב באשר לתקופת ההשבה, בנושא שלא נהפך בדיון הנוסף שהתקיים בו.

עוד הוסיפו העיריות, כי הדוגמאות שהביאו המערערים אינן משנות ממסקנה זו שכן מדובר בנושאים השונים מענייננו. הובהר כי המומחה בחוות דעתו רק "פירק" את סך הריבית דריבית שנגבתה גם ביחס לחובות עבר רחוקים וישנים, ובחן איזה חלק ממנה נצבר ונגבה בפועל בתקופה הרלוונטית שנקבעה בחוק. לפיכך, לשיטתן, ניסיון המערערים להפריד בין מועד גביית החוב לבין מועד היווצרותו אינו רלוונטי לאופן החישוב. אין משמעות למועד הגבייה, שכן יש לבחון רק ריבית דריבית שנוצרה ונגבתה בתקופה הרלוונטית, כפי שעשה המומחה.



לבסוף, הדגישו העיריות כי בהתאם להוראות חוק תובענות ייצוגיות כמו גם לאור הפסיקה – יש להתמקד ב-24 החודשים שקדמו לבקשות האישור בלבד, ובית המשפט אינו מוסמך להרחיב את הקבוצה מעבר לכך. אמנם יש להתחשב גם בחובות עבר אשר נגבו בתקופה הרלוונטית, כפי שעשה המומחה; אולם, יש לבדוק מה היה רכיב הריבית דריבית שנגבה רק בתקופה דנן (ולא בכל תקופת החוב).

התפתחויות מאוחרות להגשת הערעורים

23. בד בבד עם הגשת ערעוריהן, הגישו העיריות בקשות לעיכוב ביצוע פסק הדין – אשר התקבלו באופן חלקי בהחלטת בית המשפט (השופט י' וילנר) מיום 23.3.2023. בהיעדר התנגדות התובעים, בית המשפט עיכב את תשלומי ההשבה לחברי הקבוצה. הוא אף קבע כי הסכומים הגבוהים שנפסקו לטובת דדיה ובאי-כוחו בפרט, יוצרים חשש מקושי בהשבתם. לכן סכומים אלה יופקדו בחשבונות נאמנות עד להכרעה בערעורים.

ביום 18.3.2024 התקיים דיון בערעורים בנוכחות הצדדים. בתום הדיון, נדחה מועד פסק דיננו עד למתן הכרעה סופית של בית משפט קמא ביחס לסכומי הפיצוי ולאופן תשלומם; וכן עד למתן הכרעתו של בית משפט זה בהליך אחר באחת השאלות שהיו שנויות במחלוקת בין הצדדים – בדבר תחולתו של סעיף 6 לחוק הריבית (עע"מ 6693/23 ועע"מ 1649/23).

בהמשך לכך, ביום 18.6.2024 ניתן פסק הדין בעע"מ 6693/22 עיריית פתח תקווה נ' צבי קופל (להלן: עניין קופל), בו נקבע כי הגשת בקשת אישור מהווה הודעה בכתב מטעמו של מגיש הבקשה לעניין סעיף 6 לחוק; ולאחר אישורה של הבקשה, היא מהווה הודעה גם מטעמם של כל חברי הקבוצה.

בית משפט קמא השלים את מלאכתו בשאלת אופן השבת הכספים ביום 26.9.2024. בהחלטתו, הורה כי המומחה יעדכן את סכומי ההשבה בחוות הדעת בהתאם לאופן החישוב בפסק הדין ונכון למועד ההחלטה דנן. בנוסף, נקבע כי סכום ההשבה המעודכן יחולק כך ש-28% מהסכום יוחזר לחברי הקבוצה שהם בעלי נכסי מגורים, ו-72% מהסכום יוחזר לבעלי נכסים אחרים. ביחס לכל עירייה יחולק הסכום שייקבע בסך הנכסים הכולל של חברי הקבוצה, כך שהמנה שתתקבל תשקף סכום השבה אחיד שיוחזר לכל חבר קבוצה. לצד האמור, נקבע גם מנגנון בו תינתן לכל נישום הזדמנות לפנות

לעיריות ולהוכיח כי הסכום שנגבה ממנו בפועל היה גבוה פי שלושה מסכום ההשבה האחיד.

דיון והכרעה

24. כפי שעולה מהאמור לעיל, מספר עניינים טעונים הכרעה במסגרת ארבעת הערעורים שלפנינו: העניין הראשון הוא שאלת פרשנותו של סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות לעניין היקף הסכומים הנכללים בתקופת ההשבה; העניין השני עוסק באופן החישוב שביצע המומחה בחוות הדעת; העניין השלישי נוגע לזכאות העיריות להגנות שימנעו את השבת הסכומים המלאים נושא פסק הדין; והעניין הרביעי הוא שאלת הגמול ושכר הטרחה שנפסקו לטובת התובעים ובאי-כוחם.

25. בטרם נדון בעניינים אלה, יובהר כי במועד הגשת הערעורים נחלקו הצדדים גם בשאלת התקיימותה של דרישת ההודעה בכתב על אודות גביית היתר לעיריות מכוח סעיף 6 לחוק הריבית. העיריות טענו כי הואיל ואף אחד מחברי הקבוצה המיוצגת, לרבות התובעים, לא פנה אליהן בכתב ביחס לגבייה זו – אין מקום להשיב את הסכומים שנגבו בתוספת ריבית.

כאמור, בית משפט זה קבע אך לאחרונה בעניין קופל כי הגשת בקשת אישור מהווה הודעה בכתב מטעמו של מגיש הבקשה לעניין תחולתו של סעיף 6 לחוק הריבית. כמו כן, נקבע כי לאחר אישורה של הבקשה האמורה, מהווה בקשת האישור גם הודעה בכתב מטעמו של כל חברי הקבוצה. משכך, התייתר הצורך לדון בטענת העיריות המבוססת על הנחה לפיה בקשת האישור אינה עונה על דרישת ההודעה בכתב בסעיף דנן. על כן, דין ערעורי העיריות בכל הנוגע לסוגיה זו – להידחות.

תקופת ההשבה מכוח סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות

26. השאלה המרכזית השנויה במחלוקת בין הצדדים נוגעת לתיחום החיובים אותם נדרשת רשות להשיב בתביעה מכוח פרט 11 לתוספת השנייה לחוק. לגבי תביעות מעין אלה – קובע סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות כך:

“אשר בית המשפט תובענה ייצוגית כתביעת השבה נגד רשות, לא יחייב את הרשות בהשבה לגבי תקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לאישור; אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מזכותו של כל חבר בקבוצה שבשמה מנוהלת התובענה הייצוגית לתבוע, בשל אותה עילה, סעד גם לגבי תקופות נוספות” (ההדגשה היא שלי, ר.ר.).



הסעיף מגדיר אם כן תקופת השבה סטטוטורית המצמצמת את היקף חיוביה של הרשות בהליך ייצוגי. זאת, כמעין תקופת התיישנות מקוצרת של שנתיים – חלף תקופה בת 7 שנים החלה על כל נתבע אחר. לצד האמור, נשמרת האפשרות של מי שנפגע ממעשי הרשות לתבוע את יתרת הסכום בתביעה אישית.

27. המחלוקת בין הצדדים מתעוררת כאשר עסקינן בתשלומי חובה שלא שולמו במועד על ידי הנישומים במשך שנים רבות; ושריבית הפיגורים שנצברה בגינם לאורך השנים נגבתה לבסוף בפועל במהלך תקופת 24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור. הערירות טענו לפרשנות המרחיבה את היקף ההגנה מכוח הסעיף. לשיטתן, בחישוב תקופת ההשבה יש להביא בחשבון אך ורק חיובי ריבית שנוצרו וגם נגבו בשנתיים שקדמו להגשת בקשת האישור. לעומתן טענו המערערים כי המגבלה הקבועה בסעיף אינה מונעת את השבתם של חיובי ריבית אשר נוצרו עובר למועד שנקבע, כל אימת שמדובר בסכומים אשר נגבו בסופו של דבר על-ידי הערירות בפועל בתוך התקופה הרלוונטית. כך לשיטתם, המועד הקובע לעניין תקופת ההשבה הוא מועד הגביה בלבד.

28. לשם המחשת המחלוקת דנן – ניטול לדוגמה חוב בסך 1,000 ש"ח שנוצר בשנת 2006 אשר לא שולם על ידי הנישום במועדו. לשם פשטות, נניח שהריבית השנתית הנגבית על איחור בתשלום היא ריבית פשוטה בשיעור של 10%; ושסכום ההשבה מחושב ביחס למלוא חיובי הריבית (ולא לפי ההפרש בין חיוב של ריבית דריבית לריבית פשוטה, כבענייננו). בסופו של דבר, נגבה החוב בשנת 2010 בסך כולל של 1,500 ש"ח, בצירוף הריבית. בשנת 2011 הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית בגין גביית היתר. לכן השנים הרלוונטיות להשבה (בלא שהורחבה הקבוצה המיוצגת) הן 2009-2010. נניח גם שבית המשפט קובע כי לא היה מקום לגבות כל ריבית שהיא על סכום החוב; וכי אין הצמדה.

בהתאם לגישת המערערים – הואיל וחיוב הריבית כולו נגבה על-ידי הרשות בפועל בשנת 2010 (כלומר בתוך מגבלת הזמנים הקבועה), לצורך חישוב סכום ההשבה יש להביא בחשבון את מלוא חיובי הריבית שנגבו בתקופה הרלוונטית – קרי, סך כולל של 500 ש"ח. לעומת זאת, לפי שיטת הערירות, יש לחלק את סכומי הריביות לשתי תקופות שונות: האחת, חיובים שנוצרו עד לשנת 2009; והשנייה, חיובים שנוצרו בין השנים 2009-2010. לצורך חישוב סכום ההשבה, יובאו בחשבון רק הסכומים שגם נצברו וגם נגבו בתוך התקופה השנייה. כך, מתוך הסכום של 500 ש"ח שנגבה, הריבית שנצברה עד לשנת 2009 (בענייננו, 400 ש"ח) לא תושב; והעריריה תצטרך להשיב רק את ההפרש

שנגבה בגין השנים 2009-2010 – קרי 100 ש"ח בלבד. בית משפט קמא נקט כאמור בשיטה זו. כפי שיובהר להלן, דעתי היא שונה.

פרשנות סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות

29. המחלוקת בין הצדדים ממוקדת בפרשנותו של סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות. מושכלות יסוד הן כי נקודת המוצא במלאכת פרשנותו של דבר חקיקה היא בבחינת לשונו, כאשר יש לפרש את החוק רק בפרשנות אותה לשון החוק יכולה "לשאת". כאשר הלשון יכולה לשאת יותר מפרשנות אחת, נוצר מתחם פרשנויות אפשריות שביניהן נדרש הפרשן להכריע. לצורך כך עליו לבחון את תכליתו של דבר החקיקה ולבחור בפרשנות המיטיבה להגשים את התכלית שנמצאה (ראו: ע"א 8093/23 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הוועדה המיוחדת לתכנון ובניה חריש, פסקה 16 (22.9.2024) (להלן: עניין שפיר); בג"ץ 8629/23 מכשירי תנועה ומכונניות (2004) בע"מ נ' מדינת ישראל - רשות המיסים, פסקה 6 (19.5.2024); רע"א 1562/23 רילטקס סוכנויות בע"מ נ' דלתא גליל בע"מ, פסקה 11 (19.4.2023)). נבחן אפוא את פרשנותו של סעיף 21 בהתאם לאמור.

לשון החוק

כאמור, סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי בית המשפט לא יחייב רשות בהשבה "לגבי תקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לאישור". נראה כי מקריאה פשוטה של הסעיף עולה שחובת ההשבה חלה רק ביחס למי שעילת התביעה שלו נוצרה בתוך תקופת ההשבה שנקבעה. קריאת הסעיף בדרך זו באה לידי ביטוי, למשל, בפסק דינה של כב' הנשיאה (בדימ') א' חיות בבר"מ 9100/15 עיריית פתח תקווה נ' מרדכי (28.6.2018) (להלן: עניין מרדכי):

"[...] על פי הוראה זו לא ניתן לכלול בקבוצה המיוצגת בתביעת השבה ייצוגית נגד רשות את מי שעילתו נוצרה יותר משנתיים לפני המועד שבו הוגשה הבקשה לאישור התביעה כייצוגית." (שם, בפסקה 21).

מסקנה דומה עולה גם מפסיקה נוספת של בית משפט זה ושל בתי משפט אחרים (ראו למשל: עניין מנירב, בפסקה 13; ת"צ (מינהליים ב"ש) 34953-07-20 עשוש נ' עיריית אשקלון, פסקה 6 (19.5.2023); ת"צ (מינהליים מרכז) 37240-12-12 מרדכי נ' עיריית פתח תקווה, פסקה 22 (12.2.2020)). כפי שיפורט להלן, עילת התביעה נוצרת במועד התשלום של החייב והגביה של העירייה את החוב בפועל, ללא קשר לשאלה מתי החוב נוצר.



פרשנות הסעיף על רקע חוק תובענות ייצוגיות בכללותו

30. פרשנותו של סעיף 21 לחוק – כמו כל פרשנות אחרת, אינה נעשית בחלל ריק אלא גם בהקשר הלשוני בו הוא מופיע (ראו: אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה 106, 97 (התשנ"ג); בג"ץ 7583/22 המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן באוניברסיטת בר-אילן נ' הרבנים הראשיים לישראל, פסקה 8 (14.1.2024); ע"א 3375/06 קמטק מערכות בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד הביטחון, פסקה 12 (22.3.2011)). לכך לצורך הבנת הסעיף כדבעי, יש לפרשו יחד עם הפרט הרלוונטי מכוחו מוגשות התביעות בהן הוא עוסק; ושביחס אליהן חלה ההגבלה הקבועה בו.

31. כידוע, המגבלה נושא סעיף 21 לחוק חלה לגבי "תביעות השבה נגד רשות" בלבד. תביעות אלה מוגדרות בסעיף 9 לחוק כבקשות אישור "כמפורט בפרט 11 בתוספת השניה". פרט זה קובע את אחד הנושאים מכוחם ניתן להגיש תביעות ייצוגיות כך:

"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, וכן תביעה נגד רשות מקרקעי ישראל כמשמעותה בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, להשבת סכומים שגבתה שלא כדין במסגרת פעילותה לפי אותו חוק, אף אם אינם בגדר תשלום חובה; תביעה כאמור תוגש לפי פרט זה בלבד".

32. לצורך הגשתה של תובענה כייצוגית מכוחו של פרט 11 לחוק צריכים אם כן להתקיים שלושה תנאים: האחד, שהתביעה תהיה מכוונת נגד "רשות" כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000; השני, שהסעד המתבקש בה הוא סעד של השבה; והשלישי, שעילת הגביה שמכוחה מבוקשת ההשבה תהא גבייה שלא כדין של מס, אגרה או תשלום חובה אחר (ראו: עניין מרדכי, פסקה 15; עע"מ 130/21 ג'קרי נ' מדינת ישראל רשות המיסים, פסקה 41 (23.1.2023)).

לצד האמור, קבעה הפסיקה כי כדי שניתן יהיה להגיש תביעת השבה נגד רשות – על התובע הייצוגי להוכיח כי הגבייה אכן בוצעה על-ידיה בפועל (ראו: רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' טיומקין (13.12.2011), פסקה 27 (להלן: עניין טיומקין)); בג"ץ 6451/18 חיון נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 35 (19.7.2021) (להלן: עניין חיון); וראו גם אביאל פלינט וחגי ויניצקי תובענות ייצוגיות 569 (2017) (להלן: פלינט וויניצקי).

קביעה זו מבוססת בעיקרה על לשונו המפורשת של פרט 11 המתייחס באופן ברור ל"סכומים שגבתה" הרשות שלא כדין. היא עולה בקנה אחד גם עם המונח "השבה" כפי שהוא התפרש בפסיקה. הגם שהוכר כי אין למונח זה משמעות אחידה בענפי המשפט השונים, מקובל לומר כי הוא טעון יסוד של "החזרה" המאפיין למשל השבה על פי דיני חוזים (למשל, סעיף 21 לחוק החוזים חלק כללי, התשל"ג-1973); או "העברה" של יסוד רווח המאפינת את דיני עשיית עושר ולא במשפט (ראו: עניין טיומקין, פסקה 27; פלינט וויניצקי, בעמ' 569). יסוד זה אינו מתקיים כאשר הוטל חיוב שלא כדין אך בפועל לא נגבה מכוחו כל סכום שהוא.

אם כן, כאשר טרם בוצעה גבייה בפועל, הרי שאין כל סכום שהוא בר "השבה"; וממילא לא ניתן להגיש תביעה ייצוגית מכוח פרט 11. לכן, במקרים בהם מדובר בתביעת השבה נגד רשות בהליך ייצוגי – פעולת הגבייה היא שתוליד את עילת ההשבה.

33. ממכלול האמור לעיל עולה כי ב"תביעת השבה נגד רשות" המוגשת מכוח פרט 11, מועד היווצרות עילת התביעה הוא ככלל המועד שבו בוצעה הגבייה בפועל על ידי הרשות. הואיל וסעיף 21 לחוק עוסק אך ורק בתביעות המוגשות מכוח פרט 11 הנ"ל, הרי שבשני המקרים המשמעות של התיבה "תביעת השבה נגד רשות" מתייחסת לאותו המונח ממש (ראו: רע"א 5477/20 עיריית בני ברק נ' ששון, פסקה 16 (15.8.2021) (להלן: עניין ששון); עניין חיון, בפסקה 5). לפיכך, גם ביחס לתביעות המוזכרות בסעיף 21 לחוק, המועד בו נוצרת עילת התביעה הוא ככלל מועד הגבייה ולא מועד היווצרות החוב.

בהתאם לכך סעיף 21 מאפשר אפוא תביעה של חובות שנגבו בפועל 24 חודשים לפני הגשת בקשת האישור (לפרשנות דומה ראו: ע"א 4345/10 איתמר מחלב – רואה חשבון – חברה בפירוק נ' מדינת ישראל – רשות המיסים, פסקה 10 (20.11.2012); ועניין מרדכי, בפסקה 26). גם לשיטת המלומדים פלינט וויניצקי, יש לפרש את הסעיף באופן זה:

"הרובד החמישי של ההגנות מעוגן בסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות [...], בית המשפט לא יוכל לחייב את הרשות בהשבה הנוגעת ל'תקופה העולה על 24 החודשים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה לאישור'. כלומר במקרה של אישור תובענה ייצוגית, הקבוצה תכלול לכל היותר את מי שנגבו מהם כספים משנתיים לפני הגשת בקשת האישור ועד מועד אישור התובענה" (שם, בעמ' 562).

34. לכך יש להוסיף כי פירוש סעיף 21 כך שהגדרת הקבוצה בתביעת השבה נגד רשות נתחמת בהתאם למועד בו נוצרה העילה, מתיישב גם עם לשונו של סעיף 10(א) לחוק. סעיף זה דן באופן בו תוגדר קבוצה בהליך ייצוגי, וקובע כי ההגדרה תיעשה לפי מועד היווצרותה של עילת התביעה.

35. סיכומה של נקודה זה, הפרשנות המסתברת יותר מלשון הסעיף היא כי תקופת ההשבה המצוינת בו נוגעת למי שעילת תביעתו נוצרה בשנתיים שקדמו להגשת בקשת האישור. מאחר שמועד היווצרותה של עילת ההשבה בתביעות נגד רשות מנהלית כמו התביעה דנן הוא ככלל במועד הגבייה, המסקנה היא כי לשון החוק מובילה לפרשנות לפיה בתביעת השבה נגד רשות, הסכומים הטעונים השבה הם כלל הסכומים שגבתה הרשות בפועל בתוך 24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור. זאת, אף אם מקורם של סכומים אלה בחובות שנוצרו לפני התקופה האמורה.

36. אף שזוהי לטעמי הפרשנות הסבירה יותר העולה מלשון החוק, נראה כי הלשון יכולה לשאת גם את פרשנותן של העיריות לפיה הסכומים הטעונים השבה הם אלה שלא רק נגבו אלא גם נוצרו בתקופה המוגדרת. משכך נוסף ונבחן להלן גם את תכלית החקיקה – ובתוך כך הן את התכלית הסובייקטיבית הנלמדת מכוונתו המוצהרת של המחוקק כעולה מההיסטוריה החקיקתית של החוק ומדברי הכנסת; והן את התכלית האובייקטיבית, הכוללת בין היתר את המטרות והערכים שהחיקוק נועד לשרת, על רקע מכלול החקיקה במדינה דמוקרטית (ראו: ע"מ 2484/23 קלמנט נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 23 לחוות דעתי (16.6.2024); עניין מנירב, בפסקה 17 לחוות דעתו של השופט נ' הנדל).

התכלית הסובייקטיבית – ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות

37. סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות הוא חלק ממארג כללים בחוק האמור שנועד להסדיר את מעמדה הייחודי של "רשות" כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, כבעלת דין בהליכים ייצוגיים. בחינת הליך החקיקה שהתנהל ועיון בפרוטוקולי הישיבות שנערכו במסגרתו, מעלה כי נושא מעמדה של המדינה על רשויותיה זכה להתייחסות רחבה בדיונים שהתקיימו בכנסת, והוא ניצב בליבת המחלוקת שהתגלעו שם (ראו למשל: דנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ, פסקה 37 (17.12.2019) (להלן: עניין מי הגליל), עניין מנירב, בפסקה 18; עניין ששון, בפסקה 18; ע"מ 6687/11 מדינת ישראל נ' אבוטבול, פסקה 22 (25.12.2012) (להלן: עניין

אבוטבול); סטיבן גולדשטיין "הערות על חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006" עלי משפט 11-10 (התשס"ז)).

38. בהליך החקיקה הובעו שתי גישות מרכזיות באשר למעמדן של רשויות בחוק תובענות ייצוגיות. הגישה הראשונה קראה להשוואת מעמדן של הרשויות לכלל הנתבעים (ראו למשל: פרוטוקול ישיבה מס' 310 של הכנסת ה-16, 60-61, 64-66 (1.3.2006) (להלן: פרוטוקול 310); פרוטוקול ישיבה מס' 667 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-16, 11 (1.3.2006); עניין מנירב, בפסקה 18; אלון קלמנט "קווים מנחים לפרשנות חוק תובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006, 131, 132 (התשס"ו) (להלן: קווים מנחים)).

מנגד, עמדה הגישה שהכירה בקיומם של היבטים ייחודיים המאפיינים את הרשות, המצדיקים מתן יחס שונה. בהקשר זה נזכרה העובדה שהרשות אמונה על כספי הציבור וכל סכום שתידרש להשיב – יבוא על חשבוננו; פוטנציאל החשיפה הגבוהה של רשויות בתביעות ייצוגיות כמו גם החשש מפני צירופן כנתבעות בשל ה"כיס העמוק" שלהן; וכן ההנחה כי לא נדרשים תמריצים כלכליים כדי לכוון את התנהגותן לאור החובות המוגברות החלות עליהן (ראו למשל: עניין חיון, בפסקה 3; עניין טיומקין, בפסקה 22-23; בג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת, פסקה 35 (29.8.2011) (להלן: עניין כהן); עניין מי הגליל, בפסקה 40).

בסופו של דבר אומצה על ידי המחוקק גישת ביניים מאוזנת: החוק הוחל על המגזר הציבורי; אולם זאת תוך מתן מספר הגנות לרשויות המבחינות אותן מנתבעים אחרים (ראו: עניין מנירב, בפסקה 22 לפסק דינו של השופט נ' הנדל; עניין כהן, בפסקה 36). בכלל זה קובע סעיף 3(ב) לחוק כי לא תוגש תובענה ייצוגית לפיצויים נגד רשות בעילה של הפעלת סמכויות פיקוח, הסדרה או אכיפה; לרשות ישנה אפשרות ייחודית לחדול מהגביה נושא הבקשה ואם היא עושה כן – בקשת האישור נדחית עוד לפני בירורה (סעיף 9(ב) לחוק); ובית המשפט רשאי להתחשב בנוק שעלול להיגרם לציבור במסגרת הבחינה האם לאשר את ניהול התובענה לגופה (סעיף 8(א)(1) לחוק). הגנה נוספת ניתנה לרשויות בסעיף 21 לחוק, התוחם כאמור את פרק הזמן שבגיננו יינתן סעד. לבסוף, סעיף 20(ד)(1) לחוק – מקנה לרשויות הגנות המבוססות על האינטרס הציבורי, והוא יידון בהרחבה בהמשך (להרחבה ראו: פלינט וויניצקי, בעמ' 560; עניין טיומקין, בפסקה 21).

39. לכאורה נראה כי הפרשנות לה טוען כל אחד מהצדדים בענייננו לסעיף 21 לחוק – "מושכת" לאינטרס אחר מבין האינטרסים שניצבו בבסיס החקיקה. יחד עם זאת, בחינה



מעמיקה של האינטרסים שעמדו בבסיס ההגנות המיוחדות החלות על הרשות, מעלה אף היא כי אין מקום לקבל את עמדתן הפרשנית של העריות.

לצד השמירה על הקופה הציבורית, אחד הרציונליים העיקריים הניצבים בבסיס חקיקת סעיף 21 לחוק הוא הרצון לשמור על ודאותה של הרשות באשר לתקציבה כמו גם ליכולתה לנהל סיכונים בנוגע לכספי הציבור עליהם היא אמונה (ראו: עניין מנירב, בפסקה 30; עניין כהן, בפסקה 38; עניין טיומקין, בפסקה 23; עניין מי הגליל, בפסקה 40). בהקשר זה הכירה הפסיקה בקיומה של זיקה בין הגנות מבוססות שיקולי תקציב לבין אינטרס ההסתמכות של רשויות על הכספים שברשותן. דברים אלה באו לידי ביטוי למשל בדנ"א 7398/09 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית, פסקה 46 (14.4.2015) (להלן: דנ"א עיריית ירושלים):

"החשש מפגיעה במשק הכספים של הרשות גדול במיוחד מקום שהרשות הביאה בחשבון את התקבולים בתקציבה [...] ניתן לראות בכך פן מסוים של הסתמכות [...] במובן זה, דומני כי ניתן לעמוד על זיקה מסוימת בין הגנת התקציב לבין ההגנה המוכרת של שינוי מצב לרעה, המושתת לעתים על כך שהנתבע, בהסתמך על הכספים שקיבל, נקט צעדים שונים ועל כן חיובו בהשבה יעמידו במצב גרוע ממצבו קודם להתעשרות" (בפסקה 46).

לפרשנות דומה הנוגעת לאינטרס ההסתמכות של הרשויות בהקשר זה ראו גם: עניין מנירב, פסקה 30; עע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פסקה 34 (28.12.2014) (להלן: עניין אי.בי.סי); בג"ץ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קריית גת, זאב בוים, פ"ד מב(1) 678, 683 (1988) (להלן: עניין אסולין); אסף חמדני ואלון קלמנט "הגנה ייצוגית וגבייה לא חוקית" משפטים לח 445, 465 (התשס"ט).

כאשר מדובר בכספים אשר טרם נגבו על ידי הרשות בפועל, ואינם מצויים אפוא עדיין בקופתה, אינטרס ההסתמכות שלה לגביהם הוא מוגבל. כאשר הגבייה עדיין לא בוצעה, הרשות אינה יכולה לצפות מתי, אם בכלל, יגיעו לידיה הכספים שהיא טוענת שיש לשלם לה באופן שיאפשר לה לעשות בהם שימוש. דברים אלה נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בחובות עבר ישנים שטרם נגבו. ביחס לחובות כאלה הרשות אינה יכולה להניח בוודאות כי הם ייגבו בטווח הזמן הרלוונטי לתכנון התקציב העומד על הפרק.

לכן, יהיה אשר יהיה המועד בו החוב "נוצר" – הרשות יכולה להסתמך על הסכומים נושא החוב בחשבון רק ממועד גבייתם בפועל לצורך כלכלת צעדיה ועריכת

תקציבה. ואכן, בפסיקה שעסקה בשאלות שמקורן בהשבת כספים שנגבו שלא כדין על-ידי רשויות, ההתייחסות לרציונל ההסתמכות נובעת בעיקר ביחס לכספים שנגבו ונוצלו בפועל על ידי הרשות בשנים עברו. כך למשל, בעניין אי.בי.סי. נקבע כי: "הואיל ותקציבן של הרשויות המקומיות מתנהל על בסיס שנתי, השבת סכומים שנגבו שלא כדין בגין שנים עברו, לאחר שהתקציב נוצל, עלולה לגרום לגירעון בקופה הציבורית, לעתים בהיקף משמעותי" (בפסקה 34); וראו גם עניין אסולין בעמ' 683).

ההבחנה לה טוענות הערירות בין סכומים שהן גבו בתקופה הרלוונטית לבין אלה שגם נצברו במהלכה, אינה עולה אפוא בקנה אחד עם תכלית הסעיף שנועדה להגן על הסתמכות הרשות ולספק לה ודאות תקציבית. כאמור, יהיה אשר יהיה המועד בו נוצר החוב, העירייה יכולה להסתמך עליו רק ממועד גבייתו ואילך. לכן, כל עוד מדובר בחוב שנגבה בפרק זמן של שנתיים לפני הגשת בקשת האישור – אין עוד רלוונטיות לשאלה מתי הוא נוצר. זאת בעיקר כאשר מדובר בהסתמכות על גבייה עתידית של חובות שהעירייה כלל לא הייתה זכאית לגבות אותם.

זאת ועוד. לאור העובדה שלרשויות ניתנו בחוק תובענות ייצוגיות מספר הגנות המיוחדות רק להן ואינן חלות ביחס לנתבעים פרטיים, אין מקום להרחיב את ההגנות הללו בלא קביעה מפורשת של המחוקק אשר ניסה לערוך כאמור איזון בין אינטרסים שונים (ראו: עניין ששון, בפסקה 18; עניין מנירב בפסקאות 31 ו-33 לפסק דינו של השופט נ' הנדל ובפסקה 2 לחוות דעתה של השופטת ד' ברק-ארז; ואת העמדה הדומה שהבעתי זה מכבר בת"מ (מנהלי תל אביב-יפו) 134/07 חצובי נ' עיריית רחובות, פסקה 12 (20.12.2007)). נוסף ונזכיר כי אחת ההגנות הללו מאפשרת הפחתה של סכום החיוב, באותם מקרים בהם השבה מלאה עלולה לפגוע בעירייה או בציבור הנזקק לשירותיה – כפי שיפורט להלן בפסק דין זה.

אכן, בית משפט קמא בהחלטתו מיום 17.1.2019 התבסס אף הוא בין היתר על ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף והגיע למסקנה פרשנית שונה. במועד הרלוונטי למתן ההחלטה האמורה, עמד בתוקפו פסק הדין בעניין מנירב – וטרם ניתן פסק הדין בדיון הנוסף בו. בהתאם לכך, נסמך בית משפט קמא בהחלטתו במידה רבה על קביעותיו של בית משפט זה באותו עניין – ובכלל זה על המסקנה שעלתה שם כי פרשנות המאפשרת השבה בהתייחס לתקופה העולה על שנתיים חותרת תחת כוונת המחוקק ותכלית החקיקה (ראו: בפסקה 30 בהחלטה מיום 17.1.2019). אלא שמאז ניתנה החלטה זו, התקיים דיון נוסף באותה הלכה, בו נסקרה בהרחבה תכלית החקיקה; ונקבע כי אין מקום להותיר את



הלכת פסק הדין בעניין מנירב על כנה – תוך אימוץ פרשנות מצמצמת לגבולותיה של ההגנה שהוקנתה לרשות. היפוך ההלכה בעניין מנירב תורם אפוא אף הוא למסקנה דנן.

התכלית האובייקטיבית –

(-) היקש מהסדרי התיישנות

40. חיזוק נוסף לפרשנות לפיה המועד הרלוונטי למגבלת הזמנים הקבועה בסעיף 21 לחוק הוא מועד הגבייה, ניתן למצוא גם בהסדרים כלליים העוסקים בהתיישנות בכלל; ובהתיישנותן של תביעות השבה המתנהלות נגד רשויות בפרט.

כאשר מדובר בהסדרים בעלי תכלית דומה העוסקים באותו עניין – נקודת המוצא היא כי יש לפרשם ככל האפשר באופן שיתיישבו זה עם זה וישלימו זה את זה, לשם הגשמת עקרון ההרמוניה הנורמטיבית החלה בין דברי חקיקה. זאת, כדי שמערכת דינים אחת לא תתנגש עם מערכת דינים אחרת ודברי החקיקה יוכלו להתקיים אלה לצד אלה (ראו: עניין שפיר, בפסקה 18; עע"מ 8814/17 דן נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 31 (26.5.2019); אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה 583 (התשנ"ג)).

41. כאמור, סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות קובע מעין תקופת התיישנות מקוצרת וייחודית ביחס לתביעות השבה המתנהלות נגד רשויות בהליכים ייצוגיים. החוק תוחם את פרק הזמן בגינו יינתן סעד בתביעות מעין אלה לשנתיים, חלף תקופת בת 7 שנים בכל תביעה אחרת (ראו: עניין מנירב, בפסקה 19; וראו גם: ע"א 7115/14 סירוגה-ברניר נ' סלקום ישראל בע"מ, פסקה 20 (3.7.2017); עניין מי גליל, בפסקה 41; עניין חיון, בפסקה 5; עע"מ 6911/19 יצחקי נ' עיריית הוד השרון, פסקה 4 לחוות דעתי (25.3.2024)).

ההתייחסות לסעיף במונחי התיישנות השתקפה כבר בראשית הליך החקיקה, כשהוצע לקצר את תקופת התיישנות בתביעות השבה נגד רשות כפתרון פוטנציאלי לצמצום הפגיעה בקופה הציבורית (ראו: פרוטוקול דיון מס' 1 של ועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-16, 85-87 (20.4.2005)). היא באה לידי ביטוי גם בשלב מאוחר יותר, ערב חקיקת החוק בדבריו ח"כ רשף חן שתיאר את הסעיף כך:

נקבעה פה תקופת התיישנות מקוצרת, מנדטורית, על המדינה, תקופה של שנתיים. [...] ויש בזה אפילו מידה מסוימת של דבר חיובי בכך שזה ימנע את התופעה, שעלולה להתעורר, שמישהו שישן על זכויותיו כדי לצבור קופה, זה יגרום לכך שברגע שהתופעה מתגלית, לכל היותר יחכו שנתיים לפני שהם מגישים את התביעה" (שם, בעמ' 7; וראו גם: שם, בעמ' 18; עניין מנירב, בפסקה 19).

אחד הרציונליים בבסיס חקיקת הסעיף הוא יצירת תמריץ לתובעים פוטנציאליים לא להשתהות בהגשת תביעת השבה נגד רשות. בכך ניסה הסעיף למנוע מצב דברים שבו קופא התובע המייצג על שמריו במשך שנים ארוכות בהן ממשיכה הרשות לפעול למימוש מטרותיה ולהסתמך על הכספים שגבתה. תכלית זו דומה במהותה לאחד הרציונליים שבבסיס הסדרי התיישנות כלליים – הרצון להאיץ בתובע לפעול, ולהקנות לנתבע ודאות לגבי חובותיו וזכויותיו תוך הגנה על אינטרס ההסתמכות שלו (ראו: יהושע ויסמן "ההתיישנות והמדינה" משפטים יד 3, 4 (התשמ"ד); רע"א 5971/07 חסן נ' עזבון המנוח אברהים חסן סעיד ז"ל, פסקה ד' (11.11.2007); ע"א 3065/22 יעקב נ' שרותי כשרות ושמיטה בד"ץ העדה החרדית ירושלים, פסקה 8 (17.8.2022); רע"א 8694/20 דוויק נ' זרביב, פסקה 66 (21.7.2022)).

לנוכח האמור, בכל הנוגע לפרשנות סעיף 21 לחוק בענייננו, ניתן ללמוד מהסדרים דומים החלים על תביעות "רגילות" באשר לתקופת התיישנותן.

42. סעיף 6 לחוק ההתיישנות קובע מתי מתחיל מרוץ ההתיישנות. על פי הסעיף "תקופת ההתיישנות מתחילה ביום שבו נולדה עילת התביעה". הפסיקה קבעה כי "מועד לידתה" של עילת תביעה הוא במועד שבו התגבשו מכלול העובדות המקנות את הזכות לסעד המבוקש עבור התובע (ראו למשל: בג"ץ 6497/22 גרא נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 7 (9.11.2022); ע"א 595/22 בר עידן יצור ופיתוח בע"מ נ' מועצה אזורית שפיר, פסקה 13 (28.3.2023); ע"א 5474/18 אוניפארם בע"מ נ' Glaxo SmittkKline p.l.c, פסקה 25 (18.6.2024)).

כשהסעד המבוקש הוא השבה – נוצרת העילה רק לאחר קבלתה של טובת ההנאה שהשבתה מבוקשת. ואכן, כך פירשה הפסיקה את מועד היווצרותה של עילת התביעה גם בתביעת השבה "רגילה" (קרי פרטית ולא ייצוגית) המתנהלת נגד רשות. הפסיקה הכירה בכך שמדובר בתביעה בעלת אופי אזרחי, שחלים עליה ההסדרים שנקבעו בחוק ההתיישנות; ובהתאם, המועד הרלוונטי לפתיחת מרוץ ההתיישנות לגביה הוא מועד היווצרות העילה – שהוא ככלל מועד תשלום החוב שנגבה שלא כדין. כך למשל, בע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שרותי בריאות כללית, פסקה 71 (20.8.2009) נקבע כי "עילת התביעה נולדה בעניינו במועד תשלום כספי האגרה" (וראו גם: רע"א 7880/15 בן משה נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 40 (16.9.2019); ע"א 3602/97 נציבות מס הכנסה ומס רכוש – משרד האוצר, מדינת ישראל נ' שחר, פ"ד נו(2) 297, 328-329 (26.12.2001); ע"א



415/59 זויזדוב נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד טז 648, 655 (1962); רע"א 6590/05 עיריית אשדוד נ' שמעון צרפתי בע"מ, פסקה 4 (19.9.2005); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי – משפט מינהלי דיוני 152-153 (כרך ד', 2017) (להלן: ברק-ארז)).

מאחר שהמועד לתחילת מרוץ ההתיישנות בתביעות השבה שאינן ייצוגיות נגד רשות הוא מועד הגבייה של החוב שלא כדין – פרשנות הרמונית של סעיף 21 היא כי גם בתביעות ייצוגיות תקופת ההתיישנות בת השנתיים תימנה ממועד הגבייה האסורה. כאמור, פרשנות זו עולה בקנה אחד גם עם לשונו של סעיף 21 לחוק ועם תכלית חקיקתו.

(-) שיקולי מדיניות

43. העיריות בערעוריהן ציינו כי המערערים הם סרבני מס אשר לא שילמו תשלומי חובה שהוטלו עליהם במשך שנים רבות. אולם מנגד, גם העיריות "חטאו" בהתנהלותן נושא ההליכים דנן. גם אם אין במעשיהן ממד של אשם או כוונה (ראו לעניין זה את חוות דעתו של חברי השופט י' עמית בעניין מינרב) – אין להתעלם מכך כי בגביית תשלומי החובה בתוספת ריבית דריבית ללא הסמכה חוקית לכך, נפל פגם. במצב דברים כזה, יש להעדיף בדרך כלל את ההשבה של מלוא הכספים שנגבו שלא כדין למי שזכאי להם, ללא קשר לזהותו.

באשר למישור היחסים אל מול נישומים אחרים. אכן, מטבע הדברים, אימוץ פרשנות לפיה המועד הקובע הוא מועד הגבייה במנותק משאלת מועד היווצרותו של החוב – עשוי במקרים מסוימים ליצור מצב דברים שבו מי שנמנע מלשלם את חובו לאורך זמן זוכה במלוא הסכום שנגבה ממנו ביתר; בעוד מי שטרח לשלם את חובו לפניו, לא יקבל דבר – קרי ה"חוטא ייצא נשכר".

אולם, אין בכך כדי לשנות מהמסקנה הפרשנית שלעיל. ראשית, ההעדפה של מי שלא שילם במועד על פני מי שעשה כן – מאפיינת את דיני ההתיישנות בכללותם. יתרה מכך, ככל שמדובר בסעיף 21 לחוק, הרי חרף ה"התיישנות" של עילת התביעה הייצוגית, הסעיף קובע גם כי אין בו "כדי לגרוע מזכותו של כל חבר בקבוצה שבשמה מנוהלת התובענה הייצוגית לתבוע, בשל אותה עילה, סעד גם לגבי תקופות נוספות". כלומר דרכם של נפגעים נוספים ממעשי הרשות אשר שילמו את חובם עוד לפני תקופת ההשבה לא נחסמת מפני הגשתן של תביעות פרטניות נגד הרשות, בכפוף למגבלת תקופת ההתיישנות בחוק ההתיישנות (ראו למשל: בר"ם 6729/10 המוסד לביטוח לאומי נ' הסתדרות הכללית

של העובדים בארץ ישראל ההסתדרות במרחב חיפה, פסקה 81 (8.7.2021) (להלן: עניין ביטוח לאומי); עניין מי הגליל, בפסקה 39; עניין כהן, בפסקה 41).

סיכומו של דבר, פרשנות סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגית לאור לשונו ותכליתו, מביאה למסקנה לפיה יש לקבל את עמדתם של המערערים תוך צמצום ההגנה לרשות. כלומר, תקופת ההשבה הקבועה בסעיף כוללת את מלוא הכספים שהרשות גבתה ב-24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור – ללא תלות בשאלת מועד היווצרות החוב נושא הגבייה.

אופן חישוב סכום ההשבה בחוות דעת המומחה

44. השגה המרכזית אשר נפלה לטענת העיריות באופן החישוב בו נקט המומחה בחוות הדעת, נוגעת לעובדה שאינה שנויה במחלוקת – כי לצורך חישוב הסכומים הטעונים השבה, הביא המומחה בחשבון את "גיל" החוב. לתמיכה בטענותיהן סמכו העיריות את ידיהן על ההחלטות בעניין תקופת ההשבה, בהן נקבע כי בחישוב סכומי ההשבה יש להתחשב אך ורק בחיובי הריבית שנצברו וגם נגבו ב-24 החודשים שקדמו להגשתן של בקשות האישור.

כפי שהובהר בהרחבה לעיל, מסקנתי שונה מזו של בית משפט קמא. אני סבורה כי חישוב הסכומים הטעונים השבה צריך להתבצע בהתאם למועד הגבייה, כך שיש להשיב לידי הציבור את מלוא סכום הריבית העודפת שנגבה שלא כדין בשנים הרלוונטיות להליכים הייצוגיים. לכן נראה כי אין מנוס משינויה של שיטת החישוב בה נקט המומחה עד כה. משכך, מתייטר הצורך בדיון בטענות הצדדים לעניין גיל החוב.

45. טעות נוספת בחוות הדעת לה טענו העיריות נוגעת למספרים המופיעים בחוות דעת המומחה בשורת "הגבייה השוטפת" – עליהם הסתמך המומחה בחישובו. לגישת העיריות, מספרים אלה אינם מלמדים על הריבית שנגבתה בפועל (כפי שלטענתן סבר בשגגה המומחה), אלא על ריבית שנצברה ורק נרשמה בספרים. בית משפט קמא בפסק דינו דחה טענה זו מן הטעם כי לא מצא לה כל תימוכין. לא מצאתי לנכון להתערב בקביעתו העובדתית הזו של בית משפט קמא.

מכל מקום, מעיון בתשובת דדיה לערעור העיריות, עולה כי למומחה ניתנה הזדמנות להתייחס לטענות אלה של העיריות כבר בתגובה שהגיש ביום 30.6.2019

בהליך שהתנהל בעניין עיריית רחובות (להלן: התייחסות המומחה; ראו נספח 24 לתשובת דדיה). במסגרת זו, הבהיר המומחה כי הוא הציג בחוות הדעת גילוי נאות על אודות הדרך שבה הוא פעל; הדגיש כי לאורך כל הדרך נטען לפניו שאין נתונים בדבר שיעורי הגביה בפועל; והסביר כי מסיבה זו הוא נאלץ לחשב סכומים אלה לגבי כל שנה באמצעות נוסחאות פיננסיות מתוך סך החובות שנגבו, כפי שהם הופיעו בדוח המאזן. בהתאם לכך, בחוות הדעת בהליכים הייצוגיים צוין בין היתר כי "החישוב של גביית הריבית ביתר בשנה השוטפת בגין חשבונות ארנונה עבור השנה השוטפת – התבססו על חיובי הריבית שהעירייה חייבה בדוח 'מאזן כספי מרוכז כללי'".

העיריות לא הבהירו מדוע חרף התייחסות זו של המומחה, הן עדיין סבורות כי נפלה שגגה בהסתמכותן על הנתונים האמורים; ואף לא הסבירו מדוע לא סיפקו למומחה נתונים חלופיים ולא הציגו כל דרך חישוב חלופית אף בערעורים שהגישו. בנסיבות אלה, לא מצאתי מקום לקבל את טענותיהם על אודות השגגה הנטענת בעניין זה.

46. לבסוף, טענו העיריות כי המומחה שגה אף בכך שלא הפחית מסכומי ההשבה שחישב כספים שהתקבלו בקופת העיריות במסגרת פשרות בהן הוסכם מראש על הסכום שישולם לעירייה, כך שלא נגבה בגינם כל סכום שלא כדין.

גם טענה זו נדחתה על ידי בית משפט קמא בפסק דינו. בית המשפט קבע כי הטענה נטענה בעלמא, ללא כל פירוט ומבלי שהמומחה נחקר על כך – ולכן אין מקום לקבלה בהיעדר נתונים. אף במסקנה זו לא מצאתי כל טעם להתערב. זאת, בשים לב בין היתר כי גם בערעור שלפנינו טענה זו לא נתמכה בכל אסמכתא שהיא. על כל פנים יובהר כי גם טענה זו זכתה להבהרה בהתייחסות המומחה:

"פשרות שלא נלקחו בחשבון – בעניין זה על הנתבעת להלין רק על עצמה. [...] דרשתי לקבל את רשימה ההנחות והפשרות בדוחות נפרדים כדי שיהיה לי ברור פרטי הפשרה. גם בהודעה לבית המשפט מיום 1.2.2017 בסעיף 4, ציינתי כי אני מקבל את עמדת הנתבעת שיש להתחשב בהתאמות לסכומים שנגבים בפועל [...] לצורך חוות דעתי לא קיבלתי מהנתבעת מעולם דוחות על פשרות או התאמות דרושות לגביה בפועל. דוח 'מאזן כספי מרוכז כללי' לשנים 2009 ו 2010 הוא הדוח היחיד שסיפקה לי הנתבעת".

אמנם דברים אלה נאמרו רק ביחס לעיריית רחובות. אולם נראה כי הם אמורים גם ביחס ליתר העיריות – אשר ממילא בחרו שלא להעלות טענה זו בסיכומיהן; וגם לא

לחקור את המומחה בנושא בדיון שנערך ביום 24.2.2020. למעשה ממקרא מכלול החומר שהונח לפנינו, דומה כי טענה זו הועלתה על ידיהן לראשונה בערעור שלפנינו.

בנסיבות אלה אפוא, דין ערעורי הערירות בכל הנוגע לשגגות אשר נפלו לשיטתן בחוות דעת המומחה – להידחות.

שאלת קיומה של הגנת תקציב

47. ההגנה העיקרית לה טוענות הערירות בערעוריהן מבוססת במהותה על חשש נטען כי חיובן של הערירות בהשבה מלאה של מלוא הסכומים שנפסקו לחובתן יכביד על תקציבן, יפגע בפעילותן התקינה ויגרום נזק לציבור המסתמך על שירותיהן. לפיכך, נטען כי יש מקום לפטור את הערירות מהשבה של מלוא הסכומים שנפסקו לחובתן או למצער מחלקם. את טענותיהן מבססות הערירות על שני דברי חקיקה שונים: האחד הוא חוק תובענות ייצוגיות; והשני חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979 (להלן: חוק עשיית עושר). כמו כן, הן מוסיפות כי מסקנה דומה עולה גם מדוקטרינת הבטלות היחסית – המחייבת להבחין בין הפעולות שבוצעו שלא כדין לבין תוצאותיהן.

48. הערירות הפנו לסעיף 20(ד)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, המסמיך את בית המשפט להתחשב בהשלכות הציבוריות העלולות להיגרם לרשות או לציבור הנזקק לשירותיה כתוצאה מהחיוב שיוטל עליה. זאת, בשל שיעור הפיצוי שייפסק לחובתה או לנוכח אופן תשלומה. הסעיף קובע כך:

”הכריע בית המשפט לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, בתובענה ייצוגית, כולה או חלקה, שהוגשה נגד המדינה, רשות מרשויותיה, רשות מקומית או תאגיד שהוקם על פי דין, רשאי הוא, בכואו להחליט בדבר שיעור הפיצויים ואופן תשלום הפיצויים, להתחשב גם בנזק העלול להיגרם, בשל תשלום הפיצוי, שיעורו או אופן תשלומה, לנתבע, לציבור הנזקק לשירותיה הנתבע או לציבור בכללותו לעומת התועלת הצפויה מכך לחברי הקבוצה או לציבור;”.

כפי שהובהר לעיל, סעיף זה נחקק אף הוא כחלק ממארג כללי של הוראות שנועד להסדיר את מעמדן של רשויות ציבוריות בהליכים ייצוגיים. בהתאם, גם תכליתה של ההוראה דנן היא לצמצם את החשיפה הכספית הנובעת מהחלת החוק על רשויות. זאת, כחלק מהאיזון הכללי שערך המחוקק בין הרצון שלא להטיל על הקופה הציבורית עלויות כבדות מדי אשר יפגעו בתפקודן התקין, מחד גיסא; ובין עניינם של חברי הקבוצה כמו

גם האינטרס הציבורי באכיפת הדין ובהרתעה מפני גביית כספים שלא כדין, מאידך גיסא (ראו: עניין מנירב, פסקה 30; עניין טיומקין, פסקה 23).

במאמר מוסגר יוער כי הפסיקה טרם הכריעה בשאלה האם הסעיף דנן חל גם ביחס לתביעת השבה נגד רשות – שלא נפסק בה כל רכיב פיצוי. על פני הדברים יש רגליים לסברה האמורה, הגם שבפועל ממילא עומדת לרשות הגנת תקציב מכוח הדין המהותי – שתפורט להלן, שמשמעותה דומה (ראו והשוו: עניין מי הגליל, פסקה 11, עניין מנירב, פסקה 31; עע"מ 7639/20 עזר נ' עיריית רחובות, פסקה 40 (2.7.2023); עע"מ 624/20 קירשבלום נ' מדינת ישראל – רשות המיסים (1.5.2022)).

49. כאמור העיריות הסתמכו גם על סעיף 2 לחוק עשיית עושר הקובע כי "בית המשפט רשאי לפטור את הזוכה מחובת ההשבה לפי סעיף 1, כולה או מקצתה, אם ראה שהזוכה לא היתה כרוכה בחסרון המזכה או שראה נסיבות אחרות העושות את ההשבה בלתי צודקת".

ההלכה הפסוקה קבעה כי הסעיף האמור מאפשר הכרה בהגנת תקציב מכוח רציונל דומה (ראו: דנ"א עיריית ירושלים, בפסקה 49; וראו גם: ע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ, ס(4) 545, 582-590 (2006) (להלן: עניין רשות העתיקות); חמדני וקלמנט, בעמ' 457-458). בית המשפט הכיר בכך כי בבסיס סעיף זה עומדים שיקולי צדק – שבכללם גם החשש כי חיוב בהשבת כספים שנגבו יוביל לפגיעה בוודאות התקציבית של הרשות כמו גם בפעילותה התקינה. הובהר כי משקל רב יינתן במיוחד להשבת סכומים שנגבו מנישומים רבים בהיקף גדול; וכי אחת הסיבות להכרה בהגנה נובעת מהחשש כי חיסרון הכיס שייגרם לרשות עקב חיובה בהשבה, "יגולגל" בסופו של דבר אל הציבור – למשל, בדרך של מיסים או אגרות (ראו למשל: דנ"א עיריית ירושלים, בפסקה 46).

50. על רקע האמור, ולנוכח הצורך לאזן בין האינטרס בשמירת הקופה הציבורית לבין האינטרס בהשבת סכומים שנגבו שלא כדין – נקבע בפסיקה כי טענות המבוססות על פגיעה בתקציב ובתפקוד הרשות יש לבחון בזהירות; וכי אין מדובר ב"טענת קסם", שבהישמעה יהיה בית המשפט נכון מיד להיעתר לבקשת הרשות (ראו בעניין רשות העתיקות, בפסקה 60; דנ"א עיריית ירושלים, בפסקה 49).

לכן לצורך קבלת הגנה מעין זו – אין די בטענה בעלמא, והרשות נדרשת להוכיח, על בסיס תשתית ראייתית מלאה והולמת – כי אכן ראוי להקנות לה את ההגנות שנקבעו בחוק (ראו למשל בעניין חוק תובענות ייצוגיות: עניין מנידב, בפסקה 30; חמדני וקלמנט, בעמ' 457-458; וראו לעניין חוק עשיית עושר: רע"א 2453/13 עמר נ' עיריית חדרה, פסקה 46-47 (14.4.2015); דנ"א עיריית ירושלים, בפסקה 49). כך לדוגמה, באו דברים אלה לידי ביטוי בדבריו של השופט מ' חשין בעניין רשות העתיקות:

"טענה סתמית של 'פגיעה קשה בתקציב הרשות' – באשר היא – לא תוכר כעילת הגנה לגיטימית. [...] שומה עליה על הרשות לטרוח ולשכנע את בית-המשפט בעובדות ובמספרים, כי היענות לתביעת ההשבה [...] עלולה לפגוע ברשות כדי כך שיקשה עליה באורח מהותי לבצע כהלכה אותם משימות ותפקידים שלמענם כוננה [...] השימוש בהגנה זו ראוי לו כי ייעשה בזהירות מירבית. לא נקבל טענה סתמית של פגיעה בתקציב, ועל הרשות ירבץ הנטל להוכיח כי ייפגע התקציב; כי הפגיעה פגיעה משמעותית היא; וכי אין בידיה אמצעים חלופיים מעשיים לצימצום הפגיעה בתקציב" (בפסקה 60).

עוד נפסק כי אף כשתוכח הפגיעה הנטענת – עדיין יידרש בית המשפט לאזנה אל מול שיקולים אחרים. בתוך כך, יהיה מקום להביא בחשבון את עוצמת הפגיעה בשלטון החוק הכרוכה בגביה שלא כדין; את התנהלות הרשות; את פערי הכוחות בין הצדדים; את הנזק שייגרם מההשבה לעומת הנזק שייגרם בהיעדרה; ואת טובת הציבור (ראו: דנ"א עיריית ירושלים, בפסקה 50). שיקולים אלה נקבעו בפסיקה ביחס לחוק עשיית עושר, ושיקולים דומים עוגנו גם בלשונו של סעיף 20(ד)(1) לחוק תובענות ייצוגיות.

51. נקודת המוצא היא אפוא כי היה על העיריות להוכיח פגיעה של ממש בתקציבן. יש לבחון האם העיריות עמדו בנטל זה; והאם מוצדק בנסיבות העניין לפטור אותן מהשבה מלאה או חלקית מכוח הגנות התקציב.

בית משפט קמא אכן נדרש למכלול השיקולים שצוינו לעיל וקבע כי אין מקום לקבל את הגנת התקציב ביחס לעיריות בהליכים הייצוגיים. זאת בין היתר מאחר שהעיריות לא הוכיחו שהשבה מלאה תוביל לפגיעה של ממש בתקציבן או שהיא תגרום נזקים לציבור. ואולם, הכרעתו של בית משפט קמא בהקשר זה התייחסה לסכומי ההשבה כפי שהם חושבו על ידי המומחה בחוות הדעת, לפי שיטת החישוב שנקבעה בהחלטות בעניין תקופת ההשבה.

מטבע הדברים לסכום ההשבה שבמחלוקת יש השפעה אינהרנטית על אודות ההשפעה על הקופה הציבורית, וכפועל יוצא מכך על שאלת תחולתן של הגנות תקציב. לכן, ככל שהסכומים הטעונים השבה גבוהים יותר, כך עלול לגבור החשש מפני פגיעה בקופה הציבורית ובאינטרס הציבורי בשמירתה.

52. בנסיבות אלה, מאחר שמסקנתי ביחס לסכומי ההשבה היא שונה מזו של בית משפט קמא באופן שהסכומים המעודכנים יהיו גבוהים יותר, אני סבורה כי יש מקום לאפשר לצדדים להתייחס להשפעה הפוטנציאלית של הסכומים המעודכנים בטרם מתן הכרעה בשאלת תחולתן האפשרית של הגנות תקציב. בכלל זה יוכל בית המשפט לקבוע – אם ימצא לנכון – הפחתה של סכומי ההשבה באופן שיאפשר איזון נכון בין האינטרסים השונים וצמצום הפגיעה בקופה הציבורית. בית המשפט יוכל להביא בחשבון את כלל השיקולים שצוינו לעיל ואשר נשקלו על ידיו בפסק דינו (ובין היתר את העובדה שהעיריות המשיכו לגבות ריבית דריבית גם לאחר הגשת בקשות האישור). יובהר כי אינני מחווה כל דעה לגופו של הדיון שיערך בבית משפט קמא בהקשר זה, ובכלל זה באשר לשאלת תחולתו של סעיף 20(ד)(1) לחוק על תביעות השבה שלא נפסק בהן פיצוי – והוא יכריע בנושא לפי שיקול דעתו.

לנוכח המסקנה האמורה, אין מקום להידרש עתה בפירוט לטענות הצדדים גם בדבר שאלת תחולתה של דוקטרינת הבטלות היחסית. דוקטרינה זו מעניקה לבית המשפט שיקול דעת באשר לתוצאותיו של הפגם המינהלי. זאת, תוך התחשבות במכלול נסיבות העניין ובמצוות ההיגיון (ראו: ברק-ארז, כרך ב', בעמ' 795-796; בג"ץ 7067/07 חיים נתנאל בע"מ נ' שר המשפטים, פסקה 37 (30.8.2007); עע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה גליל עליון, פסקה 21 (24.6.2009)). בשים לב לכך שלוו טענות העיריות בדבר הצורך בהחלת דוקטרינה זו עניינו בעיקר בשיקולים תקציביים – ברי כי כלל האמור לעיל נכון גם ביחס לטענות אלה.

שכר טרחה וגמול

53. הסוגיה האחרונה עליה מלינות העיריות בערעוריהן היא גובה הגמול ושכר הטרחה שנפסקו לזכות התובעים ובאי-כוחם.

העיריות טענו כי השיעורים שנקבעו על ידי בית משפט קמא, אשר הועמדו על 3% ו-16%, בהתאמה – הם גבוהים ואינם מקדמים את תכליות ההליך הייצוגי. לשיטתן, יש לנהוג במשנה זהירות בכספי ציבור המשולמים כגמול ושכר טרחה בהליכים ייצוגיים

– לאור הפגיעה בקופה הציבורית, ובכלל זה גם בחברי הקבוצה המיוצגת. עוד נטען כי התובעים ובאי-כוחם לא הוכיחו את היקף המשאבים שהושקעו. לנוכח כל אלה, הן טענו כי ראוי בנסיבות העניין להפחית את הסכומים שנפסקו.

54. השיקולים המנחים לפסיקת גמול לתובע ייצוגי ושכר טרחה לבאי-כוחו מעוגנים בסעיפים 22-23 לחוק תובענות ייצוגיות. מקובל לחלק שיקולים אלה לשלושה סוגים עיקריים: שיקולי תשומה; שיקולי תפוקה ושיקולי הכוונה ציבורית (ראו: עניין אבוטבול, בפסקה 32; ע"א 234/24 עמית פולק מטלון ושות' עורכי דין נ' קלאב אין אילת אחזקות בע"מ, פסקה 20 (1.10.2024); ע"א 1387/23 גינדי נ' הולמס פלייס אינטרנשיונל בע"מ, פסקה 7 (18.12.2023); קרן וינשל ואלון קלמנט "יישום חוק תובענות ייצוגיות בישראל – פרספקטיבה אמפירית" משפטים מה 709, 746 (2016); קווים מנחים, בעמ' 167). הפסיקה הכירה בכך שאין מדובר ברשימה ממצה של שיקולים (ראו: ע"א 7832/17 מנדלין נ' טיב רשתות בע"מ, פסקה 2 (5.4.2020); עניין ביטוח לאומי, בפסקה 69).

בהתייחס לרשויות ציבוריות נקבע כי בפסיקת הגמול ושכר הטרחה, יש להתחשב בכך כי מדובר בכספי ציבור ולנהוג במתינות בפסיקתם (ראו למשל: ע"מ 603/24 עיריית ראשון לציון נ' נחום, פסקה 14 (25.3.2024); ע"מ 818/24 עיריית רמת גן נ' טאוב, פסקה (10.4.2024) (להלן: עניין טאוב); ע"מ 2395/07 אכדיה סופטוור סיסטמס בע"מ נ' מדינת ישראל – מנהל המכס ומס בולים, פסקה 32 (27.12.2010)). גישה זו אף קיבלה ביטוי מפורש בהצעת חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 16), התשפ"ד-2024, המבקשת להוסיף שיקול נוסף לבחינת גובה הגמול ושכר הטרחה שהוא "היות הנתבע רשות כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים".

השיטה לקביעת שכר טרחה של בא כוח מייצג היא ככלל "שיטת האחוזים", לפיה שכר הטרחה ייקבע כאחוז מתוך הסעד שניתן בפועל לחברי הקבוצה. זאת, במטרה להבטיח קיומו של קשר ישיר בין התגמול המגיע לחברי הקבוצה לבין שכרו של עורך הדין; ובכך לתמרץ את האחרון לפעול להשאת טובת הקבוצה באמצעות השאת טובתו האישית (להרחבה על שיטת האחוזים ראו: ע"א 2046/10 עזבון המנוח משה שמש נ' רייכרט, סה(2) 681, 685-687 (2012) (להלן: עניין רייכרט); רע"א 2957/17 סופרגז חברה ישראלית להפצת גז נ' שוורצמן, פסקה 48-50 (17.3.2024) (להלן: עניין סופרגז)).

בעניין רייכרט, עמד בית משפט זה על כך כי אין לקבוע מראש ובאופן עקרוני מהו שכר הטרחה שייפסק באחוזים בכל מקרה ומקרה. את הסכום יש לגזור בהתאם



לשיקולים השונים שעוגנו בחוק כמו מנסיבות המקרה הפרטניות, שביניהן גם השלב שבו הסתיים ההליך (שם, בפסקה 8). עוד נקבע שם כי יש לפסוק את האחוזים באופן מדורג בהתאם לסכום שנפסק לזכות הקבוצה, תוך הגדרת שלוש מדרגות: האחת, ביחס לסכומים שאינם עולים על 5 מיליון ש"ח – עד 25%; השנייה, ביחס לסכומים הנעים בין 10-5 מיליון ש"ח – עד 20%; והשלישית, ביחס לסכומים הגבוהים מ-10 מיליון ש"ח – עד 15% (עניין רייכרט, בעמ' 691-692).

בעניין סופרגז שניתן לאחרונה, הובהר כי יש להפחית את האחוזים באופן מדורג גם לאחר המדרגה השלישית, ככל שמדובר בפער משמעותי. כמו כן, צוין כי יש לכלול את הגמול לתובע המייצג בהתאם למפתח שנקבע לשכר טרחת עורכי הדין – שכן מדובר למעשה בחלוקת תגמול פנימית בין אלה העומדים מאחורי בקשת האישור (שם, בפסקה 50; וראו גם: עניין טאוב, בפסקה 3).

55. מהאמור לעיל עולה כי לשאלת גובה הסכומים הטעונים השבה ישנה השפעה ממשית גם על קביעת שיעור הגמול ושכר הטרחה. כך, לפי השיטה המדורגת שנקבעה – ככל שסכומי ההשבה שיגיעו לידי הציבור יהיו גבוהים יותר, אחוז שכר הטרחה והגמול יקטן בהתאם (ראו: עניין רייכרט, בפסקה 9; עניין ביטוח לאומי, בפסקה 78).

כאמור, בפסק דינו קבע בית משפט קמא את שיעורי הגמול ושכר הטרחה ביחס לסכומי ההשבה שפסק בהתאם לחוות הדעת. ואולם כפי שהובהר אני סבורה כי היקף הסכומים הטעונים השבה הוא שונה, וגבוה יותר. לקביעת סכומים שונים וגבוהים יותר עשויה אפוא להיות נפקות של ממש לשאלת גובה הגמול ושכר הטרחה שייפסקו.

לכן, גם באשר לשאלת הגמול ושכר הטרחה – נראה כי אין מנוס אלא להשיב את הדיון לבית המשפט המחוזי, אשר יכריע בו לאחר עדכון הסכומים הרלוונטיים בחוות דעת המומחה, תוך שיובאו בחשבון על ידיו מכלול השיקולים הרלוונטיים.

סוף דבר

56. לנוכח כל האמור לעיל, אציע לחבריי שנקבל את הערעור שהוגש על ידי המערערים (ע"א 854/23); ונקבל באופן חלקי את ערעורי הערירות (ע"א 816/23, 818/23 ו-819/23), באופן הבא –

הדיון בשאלת הסכומים הטעונים השבה ביחס לכל עירייה מכוח סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות יוחזר לבית המשפט המחוזי לצורך קבלת חוות דעת מומחה מתוקנות שיחשבו את מלוא חיובי הריבית העודפים שגבו העיריות שלא כדין בתקופות הרלוונטיות להליכים הייצוגיים בהתאם לאמור בפסק דין זה. לאחר הגשת חוות הדעת, תינתן לצדדים הזדמנות להעלות טענותיהם על אודות ההשלכה של הפרשנות שנקבעה על תקציבן כמו גם על שאלת הגמול ושכר הטרחה הראויים שייפסקו לתובעים ולבאי-כוחם – שלאחריה יכריע בית משפט קמא בסוגיות אלה לפי שיקול דעתו.

עוד אציע לחבריי כי לנוכח התוצאה אליה הגענו ובשים לב לחשיבותה של השאלה שניצבה בשורש המחלוקת בין הצדדים – לא ייעשה צו להוצאות בהליך זה.

רות רונין
שופטת

השופט דוד מינץ:

אני מסכים.

בכל הנוגע לפרשנותו של סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, לדעתי אין כל צורך להידרש לתכליותיו. בחינה לשונית של סעיף זה בשילוב הוראות סעיף 9(א) ופרט 11 לתוספת השנייה לחוק האמור, אינה מותירה לעמדתו מקום לספק כי הסכומים הטעונים השבה הם כלל הסכומים שגבתה הרשות בתוך 24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור, אף אם מקורם בחובות שנוצרו קודם לכן.

דוד מינץ
שופט

ממלא מקום הנשיא יצחק עמית:

אני מסכים.

יצחק עמית
ממלא מקום הנשיא



ניתן היום, א' טבת תשפ"ה (01 ינואר 2025).

רות רונן
שופטת

דוד מינץ
שופט

יצחק עמית
ממלא מקום הנשיא