

מעקב פסיקה

ת"צ 8208-01-19 מזרחי ואח' נ' מדינת ישראל- משרד התחבורה (פורסם בנבו, 12.11.2019): ערכאה: בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים, מפי השופטת מיכל נד"ב:

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים, מפי השופטת נד"ב, דחה את בקשת האישור שהגישו המבקשים לאור הודעת חדילה מגבייה שהגישה המדינה בהתאם לסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות.¹ המדובר בבקשה לאישור תובענה כייצוגית בה נטען כי המשיבה, מדינת ישראל – משרד התחבורה, החזירה באופן חסר אגרות רישיון רכב אשר הוחזרו מכוח סעיף 290א לתקנות התעבורה.² המבקשים עתרו בבקשה לחייב את המשיבה להשיב את הסכומים אותם לא החזירה לחברי הקבוצה ובנוסף לקבוע כי על המשיבה לחדול מהשבה חסרה של אגרת רישיון הרכב מכוח סעיף 290א לתקנות.

כאמור, המבקשים טוענים כי נפל פגם באופן השבת האגרות כך שהן הושבו בחסר ולכן מדובר בגבייה שלא כדין. הבקשה לאישור התובענה כייצוגית הוגשה מכוח פרט 11 לתוספת השנייה לחוק המאפשר להגיש תובענה ייצוגית נגד המדינה כרשות ציבורית, מקום בו גבתה סכומים שלא כדין, כמס, כאגרה או כתשלום חובה אחר. אמנם חוק תובענות ייצוגיות הוא כלי מן המשפט הפרטי, אשר נועד לשפר את ההגנה על זכויותיהם של תובעים.³ עם זאת, חוק תובענות ייצוגיות מאפשר להגיש תובענה ייצוגית אשר מכוונת נגד המדינה עצמה. בפסק דין **א.ש.ת** שניתן לפני שחוקק חוק תובענות ייצוגיות, דן בית המשפט העליון בשאלה האם ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגד המדינה לאור אופייה המיוחד הואיל והמדינה מהווה גוף שנועד לקדם את האינטרס הציבורי בניגוד לתאגידים פרטיים שממקסמים את רווחתם הפרטית.⁴ בנוסף, משאביה של המדינה הם המשאבים הקולקטיביים של האזרחים ויש לוודא שאינם יגיעו לכיסו של פרט כזה או אחד ללא הצדקה.⁵ כמו כן, לאור קיומו של הליך בג"ץ שגם לו אופי קולקטיבי עולה השאלה האם הוא מהווה תחליף ראוי לתובענה הייצוגית בכל הנוגע לתביעות המוגשות נגד המדינה.⁶ בעניין **א.ש.ת** בית המשפט העליון קרא לכנסת להסדיר את נושא התובענות הייצוגיות בחקיקה.⁷

אכן, חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 הנהיג הסדרים ממצים להגשתן ולניהולן של תובענות ייצוגיות. החוק שינה את מצבה המשפטי של המדינה וקבע בסעיף 29 מפורשת כי "חוק זה יחול על המדינה". עם זאת, החוק כולל הוראות שונות אשר קובעות הסדרים מיוחדים החלים על הרשות כנתבעת, ואינם חלים על נתבעים פרטיים.⁸ החוק הוא תוצאה של פשרה פוליטית בין חברי ועדת חוקה חוק ומשפט לבין נציגי משרד המשפטים. בעת חקיקת החוק חברי ועדת חוקה חוק ומשפט ביקשו להעניק לאזרח הקטן כלי משפטי שיאפשר לו להגיש תביעות אפקטיביות נגד גופים גדולים, מונופולים ואף נגד המדינה.⁹ מנגד, הממשלה נאבקה לצמצם את חשיפתה של המדינה לתביעות ייצוגיות על פי החוק. חברי הוועדה שאפו להעביר את

¹ חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: החוק).

² תקנות התעבורה, תשכ"א-1961 (להלן: התקנות).

³ סעיף 1 לחוק.

⁴ רע"א 3126/00 מדינת ישראל נ' א.ש.ת. ניהול פרויקטיים וכוח אדם בע"מ, נז(3) 220, פסי' 40 ו-48 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן (פורסם בנבו, 2.4.2003).

⁵ שם, בפסי' 40 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן. ראו גם עע"מ 2395/07 אכדיה סופטוור סיסטמס בע"מ נ' מדינת ישראל

– מנהל המכס ומס בולי, בפסי' 46 (פורסם בנבו, 27.12.2010).

⁶ שם, בפסי' 33 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן.

⁷ שם, בפסי' 35 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן, בפסי' 9 לפסק דינה של השופטת ביניש ובפסי' 2 לפסק דינו של השופט לוי.

⁸ ראו: סעיפים 3, 8(ב), 9 ו-21 לחוק.

⁹ ראו דברי יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ מיכאל איתן, בקריאה שנייה ושלישית להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005, ד"כ, התשס"ו 81-82 knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16; אלון קלמנט "קווים מנחים לפרשנות חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006" הפרקליט מט' 131, 132 (תשס"ז).

החוק עוד בכנסת השש-עשרה ולכן נותרו לחלק מדרישותיהם של נציגי משרד המשפטים וצמצמו את תחולתו של החוק על המדינה כנתבעת. בין השאר על ידי צמצום עילות התביעה בסעיף 3 לחוק שקובע כי לא תוגש תובענה ייצוגית נגד רשות אלא כמפורט בתוספת השנייה וכי לא תוגש תובענה ייצוגית נגד רשות שעילתה הפעלה או אי הפעלה של סמכויות אכיפה ופיקוח. כמו כן על ידי הגבלת תקופת ההשבה בתביעות השבה נגד רשות במסגרת סעיף 21 לחוק שמגביל את תקופת ההשבה בתביעות השבה נגד רשות לתקופה של שנתיים בלבד. בנוסף, סעיף 8(א)(2) לחוק קובע כי בית המשפט רשאי שלא לאשר בקשה לניהול תובענה ייצוגית במידה והוא סבור כי הנזק שיגרם לציבור בשל ניהול התובענה עולה על התועלת הצפויה לחברי הקבוצה מניהול התובענה כייצוגית.

סעיף 9 לחוק שעניינו הודעת חדילה, מעגן הקלה נוספת שניתנה לרשות במסגרת הפשרה הפוליטית שבין המחוקק לבין הממשלה. סעיף 9 קובע כי בית המשפט לא ידון בתובענה ייצוגית שהוגשה נגד המדינה מכוח פרט 11 אלא לאחר שחלפו 90 יום ממועד הגשת הבקשה לאישור.¹⁰ במהלך 90 הימים הללו רשאית המדינה להודיע לבית המשפט כי היא חדלה מהגבייה. במידה ונמסרה הודעת חדילה, והוכח כי הרשות אכן חדלה מהגבייה, על בית המשפט לדחות את בקשת האישור.¹¹

סעיף 9 לחוק מיועד לאזן בין אכיפת הדין על הרשות והרתעתה מפני גביית תשלומי חובה שלא כדין לבין הגנה על משאביה של הרשות, שהם למעשה המשאבים הקולקטיביים של אזרחי המדינה. תביעות ייצוגיות כרוכות פעמים רבות בפיצוי גבוה שנגרע מן הקופה הציבורית. החשש שעולה במצב זה הוא שאם הרשות תחויב בתשלום גבוה של השבה היא עלולה להיכנס לגרעון שיפגיע על יכולתה לממן שירותים לכלל האזרחים. לכן, סעיף 9 מבקש לאפשר שמירה על הוודאות התקציבית של הרשות כך שזו תוכל להמשיך לתפקד כראוי למען הציבור הנהנה משירותיה.¹² מנגד, זכות היתר שניתנת למדינה בדמותה של האפשרות להגשת הודעת חדילה מעלה חשש ליצירת מצב של הרתעת חסר של הרשות. מכיוון שהמדינה יכולה להגיש הודעת חדילה במצב בו היא נתבעת בתביעה ייצוגית בגין תשלומי חובה שגבתה שלא כדין עלולה להיווצר סיטואציה שבה הרשות תגבה תשלומי חובה שלא כדין ובמידת הצורך תגיש הודעת חדילה לפי סעיף 9 לחוק.¹³ תת הרתעה של הרשות מראש עלולה לפגוע באינטרס הציבורי, וחשש זה צריך לעמוד לנגד עיניו של בית המשפט ביתר שאת הואיל ופרט 11 לתוספת השנייה הינו מסלול משמעותי דרכו מוגשות תביעות נגד הרשות. במחקר אמפירי שנערך על ידי פרופ' אלון קלמנט ומחלקת המחקר של הרשות השופטת נמצא כי 14% מבין כלל התובענות הייצוגיות שהוגשו בין השנים 2006-2012, הוגשו לפי פרט 11 לתוספת השנייה.¹⁴

¹⁰ סעיף 9(א) לחוק.

¹¹ סעיף 9(ב) לחוק; רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' טיומקין בפס' 25 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות (פורסם בנבו, 13.2.2011) (בעניין טיומקין דן בית המשפט העליון בבקשות ערעור על ההחלטה לאפשר לחגי טיומקין לנהל תביעת השבה נגד עיריית תל אביב כתובענה ייצוגית. נקבע כי לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות אין לאשר תביעת השבה נגד רשות כתובענה ייצוגית גם במקרים בהם חדלה הרשות מהגבייה ללא קשר להגשת הבקשה, להלן: עניין טיומקין).

¹² ראו: עניין טיומקין בפס' 23 לפסק-דינה של השופטת חיות; עע"מ 2978/13 מי הגליל תאגיד והביוב האזורי בע"מ נ' יוסף אחמד יונס, פס' כ"ה לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין (פורסם בנבו, 23.07.2015). בפסק דין זה דן בית המשפט בשאלה האם בתובענה ייצוגית מול רשות מנהלית יש להקדים פנייה מוקדמת לרשות. נקבע כי בית המשפט יתחשב בשאלה האם נעשתה פנייה מוקדמת לרשות בעת פסיקת גמול והוצאות טרחה.

¹³ מנגנון החדילה מבטיח מניעה של הגבייה הבלתי חוקית בעתיד, אך אינו מייצר הרתעה של הרשות מפני התנהלות דומה בעתיד. ראו: עע"מ 2978/13 מי הגליל תאגיד והביוב האזורי בע"מ נ' יוסף אחמד יונס, בפס' כ"ד לפסק דינו מסביר השופט א' רובינשטיין כי אפשרות החדילה והגבלת סעד ההשבה כלפי הרשות מלמדות על תכליתה המרכזית של התובענה הייצוגית שהיא אכיפת הדין ומניעת המשך גבייה בניגוד לחוק. מכך ניתן לגזור כי ישנו הבדל בין מניעת המשך גבייה לבין הרתעה. ראו גם: סטיב גולדשטיין "הערות על חוק תובענות ייצוגיות" עלי משפט 7, 12 (2006), גולדשטיין מסביר כי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות מביא לידי ביטוי את המטרה של התובענה הייצוגית נגד רשות והיא לגרום להפסקת גבייה בלתי חוקית בעתיד ולא לחייבה בתשלום הסכומים שגבתה בעבר; וראו עע"מ 7741/15 מנירב נ' רשות המיסים בפס' 51-52 לפסק דינו של השופט דנציגר, השופט דנציגר מבהיר כי מנגנון החדילה הינו תוצאה של הפשרה והאיזונים אותם ביקש המחוקק ליצור בחוק תובענות ייצוגיות (פורסם בנבו, 22.10.2017).

¹⁴ אלון קלמנט, קרן וינשל מרגל, יפעת טרבלוס ורוני אבישר שדה, "תובענות ייצוגיות בישראל פרספקטיבה אמפירית" בעמ' 13 (2014) <http://elyon1.court.gov.il/heb/Research%20Division/doc/25122014.pdf>

מתוך 224 תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד רשויות, הרשות הגישה הודעת חדילה ב-110 תיקים, ובית המשפט קיבל כ-87 מתוך 110 הודעות החדילה שהוגשו.¹⁵ לכן, נראה כי הודעת חדילה היא כלי מרכזי המשמש את הרשות על מנת לחסן את עצמה מפני תובענות ייצוגיות.

בעניינינו, הבקשה לאישור התובענה כייצוגית הוגשה ביום 3.1.2019. ביום 4.4.2019 הודיעה המשיבה על חדילה ביחס לנטען בבקשת האישור בהתאם לסעיף 9(ב) בחוק תובענות ייצוגיות. המשיבה פירטה כי בכוונתה לבצע שינוי בעל אופי חשבונאי הכולל פתרון טכנולוגי אשר יאפשר הצמדה מדויקת למדד במקרים בהם מתפרסם מדד בין מועד הגשת הבקשה למועד ההחזר בפועל.¹⁶ השופטת נד"ב לא דנה בשאלה יתרוניתו וחסרונותיו של סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, אך דחתה את אישור התובענה כייצוגית בהתאם לסעיף 9 לחוק.¹⁷ פסק הדין ממחיש את האיזון בין הצורך להגן על הרשות מפני חשיפה לתביעות ייצוגיות אשר עלולות לשבש את פעילותה הציבורית לבין הצורך לייצר הרתעה של הרשות מפני גבייה שלא כדין. השופטת נד"ב אמנם דחתה את בקשת האישור בהתאם לסעיף 9(ב), אך קבעה כי הצדדים יגישו טיעונים לעניין גמול ושכר טרחה.¹⁸ האופציה לפסיקת שכר טרחה לעורך הדין וגמול לתובע המייצג מייצרת תמריץ להגשת תביעות ייצוגיות נגד הרשות. הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית עשויה, כפי שקרה בעניינינו, לגרום לרשות להתחייב לשנות את דרכיה ולחדול מהגבייה הלא חוקית.

¹⁵ שם, בעמ' 23.

¹⁶ ת"צ (מינהליים מרכז) 8208-01-19 גל חיים מזרחי נ' מדינת ישראל- משרד התחבורה, בפס' 15 לפסק דינה של השופטת נד"ב (פורסם בנבו, 12.11.2019).

¹⁷ שם, בפס' 21 לפסק דינה של השופטת נד"ב.

¹⁸ שם, בפס' 22 לפסק דינה של השופטת נד"ב.