

### מעקב פסיקה

ת"צ (ארצי) 72260-11-20 היועץ המשפטי לממשלה – שמואל שנבל (פורסם בנבו, 16.3.2021):

בית הדין הארצי לעבודה, מפי הרשמת אפרת קוקה, דחה את בקשת המשיבים, שמואל שנבל ותעש מערכות בע"מ, לסילוק על הסף של ערעור שהגיש היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש") על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב, שנתן תוקף של פסק דין להסדר פשרה אליו הגיעו המשיבים ודחה את ההתנגדות שהגיש היועמ"ש לאישור ההסדר.<sup>1</sup>

הסדר הפשרה אליו הגיעו הצדדים עסק בבקשה לאישור תובענה ייצוגית, שהוגשה בטענת אפליה לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, לפיה תעש מערכות בע"מ נקטה במדיניות מפלה בכך שלא העניקה לשמואל שנבל, וליתר האבות העובדים שלה, זכות הורית מסוג יום עבודה מקוצר ו/או שוויה בכסף, שניתנה לאימהות המועסקות אצלה.<sup>2</sup> באותו מקרה, הצדדים פנו להליך גישור אצל כב' השופט בדימוס, יצחק ענבר, במסגרתו גיבשו הסדר פשרה. היועמ"ש הגיש התנגדות להסדר ממספר טעמים,<sup>3</sup> אך ביהמ"ש דחה את ההתנגדות ואישר את ההסדר בקובעו כי הוא ראוי והוגן, מתקן את מדיניות האפליה שנקטה לכאורה על ידי תעש מערכות בע"מ, מיידע את האבות העובדים בחברה בדבר זכאותם לזכות הורית ומאפשר להם לממש זכות זו בהמשך.<sup>4</sup>

משנדחתה התנגדותו והסדר הפשרה אושר, הגיש היועמ"ש ערעור על פסק הדין לבית הדין הארצי לעבודה, ואולם המשיבים הגישו בקשת סילוק על הסף ביחס לערעורו זה, בטענה כי היועמ"ש איננו בעל דין בתובענה הייצוגית.

לטענת המשיבים, מעמדו של היועמ"ש בתובענות ייצוגיות מוסדר בסעיף 18(ד) לחוק תובענות ייצוגיות, אשר קובע כי ביכולתו של היועמ"ש לממשלה להגיש התנגדות מנומקת להסדר פשרה, וכן להמלצה המוסכמת בעניין גמול ושכר טרחה. הסדר מיוחד זה נובע ממהות תפקיד היועמ"ש כמייצג של האינטרס הציבורי בפני ביהמ"ש.<sup>5</sup> לטענת המשיבים, הסדר זה אכן מקנה ליועמ"ש זכות להגיש התנגדות להסדר פשרה בתובענה ייצוגית; ואולם, אין בחוק תובענות ייצוגיות ובחקיקה ככלל, הוראה מפורשת המקנה לו זכות עמידה או ערעור על פסק הדין שאישר הסדר פשרה. משכך, נטען שיש לדחות את ערעורו על הסף.<sup>6</sup>

ביהמ"ש דחה את טענות המשיבים, וקבע כי מההסדר הקבוע בסעיף 18(ד) לחוק נובע כי ליועמ"ש עומדת הזכות לערער על הסדר פשרה – כפי שהפסיקה הכירה בזכות דומה של חברי קבוצה. זאת, בתנאי שהגיש התנגדות להסדר בערכאה הראשונה לפי הוראת סעיף 18(ד) לחוק תובענות ייצוגיות.<sup>7</sup> במילים אחרות, זכותו של היועמ"ש לערער מוקנית לו אך ורק אם היה צד להליך הראשוני.

<sup>1</sup> ת"צ (ארצי) 72260-11-20 היועץ המשפטי לממשלה – שמואל שנבל, פס' 1 לפסק דינה של הרשמת אפרת קוקה (פורסם בנבו, 16.3.2021) (להלן: "הערעור בשנבל").

<sup>2</sup> ת"צ (אזורי ת"א) 13669-05-18 שמואל שנבל – תעש מערכות בע"מ (פורסם בנבו, 6.11.2020) (להלן: "עניין שנבל"). נדון בבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב בפני סגנית הנשיאה, השופטת אריאלה גליצר-כץ.

<sup>3</sup> שם, בפס' 15 לתיאור העובדות בפסק דינה של סגנית הנשיאה, השופטת גליצר-כץ; ראו גם: מעקב פסיקה בעניין שמואל שנבל – תעש מערכות בע"מ (נכתב ע"י הסטודנט אסף גנסי), נובמבר 2020.

<sup>4</sup> שם, בפס' 2-5 לפסק דינה של סגנית הנשיאה, השופטת גליצר-כץ.

<sup>5</sup> ג'ד ברזילי היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית – פיצול מוסדי? 55 (מחקר מדיניות 84, 2010).

<sup>6</sup> עניין הערעור בשנבל, בפס' 2 לפסק דינה של הרשמת קוקה.

<sup>7</sup> שם, בפס' 7 לפסק דינה של הרשמת קוקה.

**הערעור בשנבל** וקביעתו לעניין מעמד היועמ"ש בהגשת ערעור, מדגיש את ההשלכות מרחיקות הלכת שיש להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות על אוכלוסיות רחבות ואת הצורך בשומר סף דוגמת היועמ"ש לממשלה, שישמור על האינטרס הציבורי.

יש לציין כי הסדר זה, שמעניק מעמד מיוחד ליועמ"ש, איננו ייחודי רק לתחום התובענות הייצוגיות וניתן למצוא אותו גם בתחומי משפט אחרים, כפי שעולה מסעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה). סעיף זה קובע כי היועמ"ש רשאי להתייצב ולהשמיע עמדתו בהליך משפטי כלשהו, באם זכות ציבורית, עניין ציבורי או זכות של מדינת ישראל קשורים לאותו הליך ועלולים להיות מושפעים ממנו. בעניין **שירותי בריאות כללית**,<sup>8</sup> אליו הצטרף היועמ"ש בשלב הערעור על ההליך בהתייחסו לעניין חוקיות הגבייה של אגרת פינוי אשפה, ציין ביהמ"ש כי יש לאפשר ליועמ"ש להשמיע עמדתו. נקבע, כי מעבר לכך שליועמ"ש עומדת הזכות להתייצב בהליך מתנהל, הוא מוסמך גם להציג ראיות מטעמו בפני ביהמ"ש גם אם מדובר בראיות שלא הובאו ע"י הצדדים לסכסוך, וזאת לאור הפער האפשרי בין האינטרס הציבורי לבין האינטרסים של בעלי הדין.<sup>9</sup> ביהמ"ש בעניין **שירותי בריאות כללית** אף הוסיף וקבע כי זכותו של היועמ"ש להתערב ולהשמיע עמדתו גם בהליכים בהם כבר ניתן פסק דין, שלא היה צד להם מלכתחילה, ככל שיש בכך להגן על האינטרס הציבורי.<sup>10</sup>

כלומר, ניתן לראות כי הגם שעניין **שירותי בריאות כללית** איננו הליך ייצוגי, הרי שזכותו של היועמ"ש להגשת ערעור על פסקי דין שבהם התייצב והשמיע עמדתו, ככל שהוא סבור שהאינטרס הציבורי עלול להיפגע מההכרעה בהם, מוכרת.<sup>11</sup>

קביעה ברוח דומה ניתן למצוא בפסק הדין בעניין **גלבווע**, שם בית המשפט דחה ערעור שהוגש לפניו מאחר שבאי כוח המערערת לא צירפו את היועמ"ש לממשלה כמשיב בהליך, וזאת למרות שהיה צד להליך המקורי.<sup>12</sup> כלומר, לאור העובדה שהיועמ"ש היה מעורב בהליך הראשוני, הוא נתפס כבעל דין בהליך הערעור ע"י ביהמ"ש ומשכך נדרש לצרפו כמשיב. לצד זאת, ביהמ"ש הדגיש את העובדה כי צדדים להליך עשויים להעדיף את האינטרס הצר שלהם על פני האינטרס הציבורי הרחב, ועל כן החשיבות שעמדתו של היועמ"ש, כמי שמייצג את האינטרס הציבורי, תובא ותישמע גם לפני ערכאת הערעור.

קביעת ביהמ"ש בערעור **בשנבל** נסמכת, בין היתר, על קביעת ביהמ"ש העליון בעניין **פרידמן**<sup>13</sup> לפיה חבר קבוצה שהגיש התנגדות להסדר פשרה, הופך לצד בפועל בחלק הספציפי בו נדונה הבקשה לאישור ההסדר.

<sup>8</sup> דמ"א 7398/09 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית בפס' 15 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) השופט גרוניס (פורסם בנבו 14.4.2015). הדיון עסק בהשבת כספי "אגרת פינוי אשפה" מכוח ס'27(א) לחוק עזר עירוני לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978, שנגבו בחוסר סמכות. השאלה עיקרית שנדונה בדיון הנוסף היא האם יש מקום להכיר בעילה מיוחדת למקרים כגון אלה, מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט.

<sup>9</sup> שם, בפס' 16 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) השופט גרוניס.

<sup>10</sup> שם, בפס' 17 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) השופט גרוניס.

<sup>11</sup> עניין **הערעור בשנבל**, לעיל ה"ש 1, בפס' 5(ב) לפסק דינה של הרשמת קוקה; ראו גם: בג"ץ 1074/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פס' 21 לפסק דינו של השופט לוי (פורסם בנבו, 10.4.1995). הדיון עסק בעתירה שהגישו המשיבים על פסק-דינו של בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, שקיבל את ערעורם של המשיבים וקבע כי אין ליתן צו מניעה כנגדם לאור שביתה שקיימו, מכיוון שהייתה לגיטימית. ביהמ"ש דחה את טענת המשיבים כי סעיף 30(א) לחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969, לא מעניק ליועמ"ש לממשלה את הזכות לערער על החלטת בית הדין הארצי לעבודה.

<sup>12</sup> ע"א 7615/11 מיכל גלבווע נ' החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ, בפס' 5-6 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) א' גרוניס (פורסם בנבו, 16.12.2012). (להלן: "עניין גלבווע"). הדיון עסק בערעור שהגישה המערערת על פסיקת בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, שדחה את המלצת בעלי הדין בנוגע לשכר הטרחה לבאי הכוח המייצגים בהליך.

<sup>13</sup> רע"א 4020/17 ישי פרידמן נ' איל יצחקי, פס' 2 לפסק דינה של הרשמת בנמלך (פורסם בנבו, 3.5.2018). הדיון בביהמ"ש העליון עסק בבקשתם של שלושה משיבים חברי הקבוצה, להצטרף כמשיבים להליך הערעור על החלטת ביהמ"ש המחוזי בלוד לדחות את

כפועל יוצא מכך, באם נדחית התנגדותו הוא רשאי לערער על ההחלטה, ובאם התקבלה התנגדותו, יש לצרפו כמשיב להחלטה, וכל זאת באותו חלק מסוים בהליך בו נטל חלק. ביהמ"ש הוסיף כי המעמד שניתן לחברי הקבוצה כמתנגדים בחוק תובענות ייצוגיות, רלוונטי ותקף גם להליכי הערעור בעניין נשוא ההתנגדות.<sup>14</sup> מכיוון שזכותו של היועמ"ש לממשלה להגיש התנגדות להסדרי פשרה, נובעת מאותו ההסדר שמעניק זכות זו לחבר קבוצה, ובמיוחד לאור תפקידו כשומר הסף של האינטרס הציבורי, קל וחומר שראוי להחיל קביעת ביהמ"ש בעניין **פרידמן** ביחס לחבר קבוצה גם ביחס ליועץ המשפטי לממשלה, כפי שנקבע כאמור **בערעור בשנבל**.

תפקידו של היועמ"ש בתובענות ייצוגיות מוסדר בחוק תובענות ייצוגיות ובתקנות. סעיף 18(ג) לחוק קובע כי יש לשלוח ליועמ"ש עותק של כל התובענות הייצוגיות המוגשות לביהמ"ש, וסעיף 18(ד) מעניק ליועמ"ש סמכות להגיש התנגדות להסדר פשרה ולהמלצה בדבר שכר טרחה וגמול לבאי הכוח המייצגים. תקנה 11(ב) לתקנות תובענות ייצוגיות, תש"ע-2010 מחייבת משלוח הודעה על הגשת בקשת הסתלקות ליועמ"ש, ותקנה 11(ג) מעניקה לו סמכות להגיש חוות דעתו עליה לביהמ"ש. בנוסף, תקנה 14(א) מחייבת את הממונה הרלוונטי למסור דין וחשבון ליועמ"ש על פעולותיו, שנגעו לתובענה הייצוגית הנדונה, ותקנה 16(א) מחייבת מסירת הודעות שפורסמו לחברי הקבוצה, לידי היועמ"ש.

האמור לעיל מדגיש את החשיבות שראה המחוקק בתפקידו של היועמ"ש כשומר הסף של האינטרס הציבורי בתחום התובענות הייצוגיות. סמכויות אלו מעניקות ליועמ"ש מרחב פעולה רחב, שכן הוא יכול למעשה להביע עמדתו – בין אם תמיכה ובין אם הסתייגות – ביחס לכל הסדר פשרה או הסתלקות, ומכל סיבה שהיא.<sup>15</sup> בהמשך לכך, פסיקת העליון שתובא להלן מכירה ואף מדגישה את חשיבות חיזוק מעמדו של היועמ"ש בהליכים אלו, כשומר הסף של אינטרס הציבור.

חרף תפקידו המרכזי בהליך האישור של הסדרי פשרה, בפועל, בתי המשפט נוטים שלא לקבל התנגדותיו ואף להביע עליהן ביקורת.<sup>16</sup> נתונים אמפיריים מראים כי ב-50% מהמקרים, בתי המשפט דוחים את התנגדותיו היועמ"ש להסדרי פשרה.<sup>17</sup> בנוסף, בתי המשפט אף נוטים לנזוף בגלוי ביועמ"ש כאשר הוא מביע התנגדות באופן שאיננו פורמלי-קרי, העלאת הסתייגויות שונות להסדרי פשרה מבלי להתנגד להם מכוח המסלול המוסדר בחוק תובענות ייצוגיות. יש לציין כי מבחינה סטטיסטית, התנגדותיו לא פורמליות אלו דווקא מתקבלות ע"י ביהמ"ש בשיעורים גבוהים יותר מההתנגדותיו המוגשות במסלול הפורמלי, אך לפי גורן, רבינוביץ-עיני ושגיא, מגמה זו דווקא עלולה להחליש את אפקטיביות מנגנון הבקרה של התנגדותיו היועמ"ש בטווח הארוך. מכיוון שזהו מנגנון קריטי להבטחת נגישותם של חברי הקבוצה לבית המשפט,<sup>18</sup> קביעת ביהמ"ש בעניין **הערעור בשנבל** מהווה צעד חשוב בדרך לחיזוק מעמדו כמתנגד להסדרי פשרה.

<sup>14</sup> בקשת האישור להסדר הפשרה בהליך המקורי, וזאת מכיוון שהגישו התנגדות להסדר הפשרה. שלושת המשיבים טענו כי המבקשות לא צירפו אותם להליך, בניגוד לחובתן לעשות כן.  
<sup>15</sup> שם.

<sup>15</sup> ערן טאוסיג "התנגדות להסדר פשרה בתובענה ייצוגית – אליה וקוץ בה" הפרקליט נג 404 (2014)

<sup>16</sup> ערן גורן, ארנה רבינוביץ-עיני, יאיר שגיא נגישות למשפט בפשרות בתובענות ייצוגיות: תובנות אמפיריות על תפקיד היועץ המשפטי לממשלה 264-266 (חוקים ח, 2016) (להלן: "נגישות למשפט").

<sup>17</sup> שם, בעמ' 252.

<sup>18</sup> שם, בעמ' 253.

בעניין **בריל תעשיות**,<sup>19</sup> הדגיש ביהמ"ש כי הפיקוח על שמירת האינטרסים של חברי הקבוצה מתחייב ביתר שאת כאשר ההליך עתיד להסתיים על דרך הפשרה, מכיוון שהחשש להיווצרותה של בעיית הנציג מתגבר. ניגוד האינטרסים בין חברי הקבוצה המיוצגת לבין באי הכוח המייצגים והנתבע בשלב גיבוש הסדר הפשרה, מקשה על בית המשפט להכריע האם הסדר הפשרה הוא ראוי, הוגן וסביר,<sup>20</sup> מה שמעלה שוב את חשיבות מעמדו של היועמ"ש בהליך כמי שמבטיח את ייצוגם של האינטרסים של חברי הקבוצה, ושל האינטרס הציבורי.

לפי פרופ' קלמנט, אחת הדרכים המרכזיות להתמודדות עם בעיית הנציג בהסדרי פשרה היא להיצמד באופן דווקני להוראות חוק תובענות ייצוגיות,<sup>21</sup> ובכלל זה להוראות סעיפים 18(ג) ו-18(ד), שמגדירים במפורש את מעמדו של היועמ"ש בהליך הייצוגי. כך, סעיף 18(ג) מחייב יידוע של היועמ"ש לממשלה בדבר הסדר הפשרה שמתגבש, בכל הליך שהוא, גם אם לא היה צד לו. כלומר, לפי סעיף זה לא תינתן החלטה בפשרה בטרם פנייה ליועץ המשפטי לממשלה. חשיבות הסעיפים הללו הומחשה בעניין **סבו**,<sup>22</sup> בו ביהמ"ש קבע בדעת רוב כי הואיל וביהמ"ש הוא שיזם את הסדר הפשרה ואת עיקריו, הרי שבנסיבות העניין אין צורך לקיים את הפרוצדורות הקבועות בחוק, ובין היתר לא היה צורך לפנות ליועץ המשפטי. לפי גורן, רבינוביץ'-עיני ושגיא, קביעת ביהמ"ש העליון בעניין **סבו** מהווה למעשה התעלמות מכך שהמנגנון הקבוע בסעיף 18 מבקש להתגבר על היעדרו של ההליך האדוורסרי בהסדר פשרה, שלביהמ"ש חסרים הכלים לניהולו.<sup>23</sup> פרופ' קלמנט סבור כי אף בנסיבות אלה, בהן בית המשפט האמון על האינטרס הציבורי, ואשר חזקה עליו שאינטרס זה עמד כנגד עיניו שעה שהציע את הפשרה ועיקרה, אין מקום להתעלם מהוראות סעיפים 18 ו-19, ויש לקיימן בדווקנות כלשון החוק על מנת להבטיח את שמירת האינטרס הציבורי בצורה המיטבית.<sup>24</sup> אף מעבר לכך; התממשותם של חלק מהסיכונים הטמונים בהסדר פשרה בתובענה הייצוגית בעניין **סבו**, מחדדים את חשיבות העמידה בתנאי סעיפים 18 ו-19, לרבות הקפדה על מעמדו של היועמ"ש בהליך הייצוגי בערכאה ראשונה ובשלב הערער, במיוחד כשמדובר בהסדר פשרה.<sup>25</sup>

סוגייה נוספת המחדדת את חשיבות מעמד היועמ"ש כמתנגד, בייחוד בהסדרי פשרה, היא סוגיית מינוי בודק. סעיף 19(ב) לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי על ביהמ"ש למנות אדם בעל מומחיות בתחום בו עוסקת בקשת האישור או התובענה הייצוגית, שיבחן את טיבו של הסדר הפשרה לעומק ויצגי חוות דעתו בנוגע אליו בפני ביהמ"ש. אולם, הגם שהוראת הסעיף כתובה בדרך של דרישה ולא בדרך של סמכות שניתן להפעיל על פי שיקול דעת, ביהמ"ש נמנע מלמנות בודקים להסדרי פשרה, בהסתמכם על סיפא הסעיף – "... אלא אם כן סבר בית המשפט שחוות הדעת אינה נדרשת, מטעמים מיוחדים שיירשמו...". וזאת למרות שתרומתם של

<sup>19</sup> בר"מ 2744/19 עיריית עכו נ' בריל תעשיות נעליים בע"מ, פס' 14 לפסק דינה של השופטת ברון (פורסם בנבו, 10.3.2021). הדיון עסק בערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בחיפה, שבבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, לדחות את בקשת הצדדים לאישור הסדר פשרה ולאשר בקשה לאישור תובענה כייצוגית, שעסקה בהפרה של הוראות פקודת המיסים ותקנות המיסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות).

<sup>20</sup> אלון קלמנט "פשרה והסתלקות בתובענה הייצוגית" משפטים מה 7 (2016) (להלן: "פשרה והסתלקות").

<sup>21</sup> שם, בעמ' 8.

<sup>22</sup> רע"א 8479/02 ד"ר תמר סבו נ' רשות שדות התעופה בישראל (פורסם בנבו, 15.12.2008). הדיון עסק באישור הסדר פשרה בתובענה ייצוגית, שהוגשה כנגד רשות שדות התעופה ועסקה בתביעה להשבת כספים שנגבו ביתר באגרת נוסעים יוצאים מנמל התעופה בישראל ("אגרת נמלי"), וזאת לאור חישוב שער הדולר לפי השער הגבוה ולא לפי השכר היציג של הדולר בארה"ב.

<sup>23</sup> נגישות למשפט, לעיל הי"ש 16, בעמ' 261.

<sup>24</sup> פשרה והסתלקות, לעיל הי"ש 18 בעמ' 74-77.

<sup>25</sup> ערן טאוסיג הערער האזרחי 643 (מהדורה שלישית, 2012).

הבודקים להגנה על אינטרס חברי הקבוצה הוכחה כממשית ביותר.<sup>26</sup> הסיבה המרכזית לכך היא העומס הרב שמוטל על כתפיהם של בתי המשפט, שמייצר תמריץ חזק לסגירת תיקים ואישור פשרות במהירות האפשרית. מינוי בודק מאריך את הליך התובענה הייצוגית ומייקר את הליכי התביעה, ולכן שופטים נוטים להימנע מכך. הפעלה מוגבלת של מנגנון מינוי הבודק (מנגנון בקרה של התנגדות) פוגעת באיכות הפשרות בתובענות ייצוגיות, ומשכך מתחדדת חשיבות מעמדו של היועמ"ש במעמד אישור הסדרי פשרה, כמייצג אינטרס הציבור.<sup>27</sup>

בעיית הנציג המובנית במנגנון התובענות הייצוגיות והשימוש המוגבל במנגנון מינוי הבודק כמנגנון בקרה על הליך אישור הסדרי פשרה, מצביעים על חשיבות מעמדו של היועמ"ש בהליכים אלו; לכן, **הערעור בשנבל**, יחד עם **עניין פרידמן** והקביעה **בעניין סונול**, מסמנים כיוון חיובי ביחס לחשיבות הרבה שביהמ"ש מייחס למעמדם של המתנגדים להסדר פשרה ככלל, ולמעמדו של היועמ"ש בהליכים אלו, בפרט בהליכי אישור של הסדרי פשרה.

<sup>26</sup> נגישות למשפט, לעיל ה"ש 16, בעמ' 261.

<sup>27</sup> שם, בעמוד 262.