

### מעקב פסיקה

דנ"מ 8626/17 עופר מנירב, רו"ח נ' מדינת ישראל- משרד האוצר-רשות המיסים (פורסם בנבו, 11.11.2020):

בית המשפט העליון, מפי השופטים ניל הנדל, עוזי פוגלמן, דפנה ברק-ארז, נועם סולברג ויחזק עמית, ביטל בדיון נוסף את ההלכה שנקבעה בערעור בעניין **מנירב**, אשר ניתן על ידי השופטים יורם דנציגר, נעם סולברג ואורי שהם.<sup>1</sup> בערעור בעניין **מנירב** נקבע כי הפרשנות הראויה לסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות<sup>2</sup> מגבילה את התקופה שלגביה ניתן לתבוע השבה מרשות במסגרת תובענה ייצוגית לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק, לפרק זמן של 24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור בלבד.<sup>3</sup> לפיכך, תקופת ההשבה בתובענה כזו לא תכלול את התקופה שבין הגשת בקשת האישור עד לאישורה. על פסק דין זה הוגשה בקשה לדיון נוסף.<sup>4</sup>

הדיון הנוסף בביהמ"ש העליון<sup>5</sup> התמקד בשאלת פרשנות סעיף 21 לחוק, בהשוואה לתכליות החוק וסעיפיו הנוספים, ובראשם סעיף 10. סעיף 21 קובע כי בתביעת השבה נגד רשות, לא תחויב הרשות בהשבה לגבי תקופה העולה על 24 החודשים הקודמים להגשת בקשת האישור, אך לא מתייחס במפורש לתקופה שלאחר הגשת הבקשה. הצדדים נחלקו האם קביעת הסעיף נוגעת רק לרף התחתון, היינו, תחילת תקופת ההשבה, אך לא קובעת מסמרות באשר לרף העליון, היינו, המועד האחרון שלגביו ניתן לחייב את הרשות בהשבה (להלן: "הפרשנות המרחיבה" או "הגישה המרחיבה"), או שקביעתו נוגעת לרף העליון והתחתון יחד (להלן: "הפרשנות המצמצמת" או "הגישה המצמצמת").

באשר לפרשנות הלשונית, נקבע ברוב דעות כי לשון החוק נוטה לגישה המרחיבה. השופט הנדל הציג את סעיף 10(א) לחוק, שמגדיר גבול עליון לכלל התובענות הייצוגיות וקובע כי אין לכלול בתובענה אדם שעילת תביעתו נוצרה לאחר אישור הבקשה. לעמדתו, לו ביקש המחוקק להציב גבול עליון לתביעות השבה נגד רשות, היה עליו לציין זאת במפורש. אך הדגיש כי ניתן להבין את לשון החוק גם לפי הגישה המצמצמת.<sup>6</sup>

בבחינת התכלית האובייקטיבית של החוק<sup>7</sup> נקבע כי הפרשנות המצמצמת עשויה לעודד את הרשות להמשיך בגבייתה הלא חוקית.<sup>8</sup> כמו כן, הפרשנות המצמצמת פוטרת את הרשות מהשבת סכומים שגבתה שלא כדין ובכך פוגעת בזכות לקניין של הנפגעים, בתכלית החוק להעניק סעד הולם לנפגעים<sup>9</sup> ובתכליתו להעניק זכות גישה לערכאות.<sup>10</sup> בנוסף, הפרשנות המצמצמת תעודד הגשת בקשות אישור נוספות לגבי התקופה שבין הגשת בקשת האישור הנדונה לבין מועד אישורה ובכך תפגע בתכלית היעילות.<sup>11</sup> מנגד, ניצבת כוונת החוק שלא

<sup>1</sup> ע"מ 7741/15 עופר מנירב, רו"ח נ' מדינת ישראל - רשות המיסים (פורסם בנבו, 22.10.2017) (להלן: "הערעור בעניין מנירב"). מדובר בערעור על פסיקת ביהמ"ש המחוזי שדן בבקשה לאישור תובענה ייצוגית בגין גביית תשלומים שלא כדין. לטענת המבקש, רשות המיסים גבתה שלושה רכיבי תשלום עבור שימוש במערכת שע"מ: דמי חיבור חד פעמיים, דמי חיבור חודשיים ללא תלות בהיקף השימוש ותשלום נקודתי עבור בקשות בפועל. לטענתו תשלומים אלו מהווים "אגרה" ומשכך אין לגבותם ללא הסמכה בחוק. ביהמ"ש קבע כי אכן מדובר באגרה ומשכך זו נגבתה שלא כדין. עוד נקבע כי הגדרת הקבוצה תכלול משתמשים במערכת שע"מ החל משנתיים קודם להגשת הבקשה ועד לאישורה, תקופה העולה כדי שבע שנים ושלושה חודשים. בערעורה טענה רשות המיסים כי בהתאם לסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות, יש להגביל את תקופת ההשבה ל-24 חודשים שקדמו להגשת הבקשה בלבד.

<sup>2</sup> חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "החוק" או: "חוק תובענות ייצוגיות").

<sup>3</sup> הערעור, לעיל ה"ש 1, פסי' 41-57 לפסק דינו של השופט יורם דנציגר.

<sup>4</sup> דנ"מ 8626/17 עופר מנירב, רו"ח נ' רשות המיסים (פורסם בנבו, 20.3.2018). הנשיאה חיות הורתה לקיים דיון נוסף בשאלה האם במקרה בו הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד רשות בגין גבייה שלא כדין לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק והרשות המשיכה בגבייה לאחר הגשת הבקשה, ניתן לכלול בקבוצה המיוצגת תובעים שעילת תביעתם נולדה לאחר מועד הגשת הבקשה.

<sup>5</sup> דנ"מ 8626/17 עופר מנירב, רו"ח נ' מדינת ישראל- משרד האוצר-רשות המיסים (פורסם בנבו, 11.11.2020) (להלן: "הדיון הנוסף").

<sup>6</sup> הדיון הנוסף, לעיל ה"ש 5, פסי' 13-14, 16 לפסק דינו של השופט הנדל.

<sup>7</sup> שם, פסי' 18-19 לפסק דינו של השופט הנדל.

<sup>8</sup> סי' 21 לחוק.

<sup>9</sup> סי' 31 לחוק.

<sup>10</sup> סי' 11 לחוק.

<sup>11</sup> סי' 41 לחוק.

לפגוע בתקציב ובתפקוד הרשויות שמתאימה יותר לפרשנות המצמצמת, אך בעניין זה קבע השופט הנדל כי לאחר הגשת הבקשה יכולה הרשות להתאים את תקציבה, וכך אינטרס ההסתמכות שלה ייפגע פחות.<sup>12</sup> בשל כל האמור לעיל, הכריע השופט הנדל לטובת הפרשנות המרחיבה, ולהכרעה זו הצטרפו שאר חברי ההרכב.

ההליך בעניין **מנירב** מצטרף לשורת פסקי דין שעניינם בהגנות החוק על רשויות המדינה כנתבעות ייצוגיות. מעמד הרשויות בתובענות ייצוגיות מורכב וכרוך באיזון עדין. חוק תובענות ייצוגיות הינו תוצר של פשרה בין חברי ועדת חוק, חוקה ומשפט, שרצו להחילו על המדינה כעל כל אדם, לבין משרד המשפטים, שביקש למנוע הכללת המדינה בחוק.<sup>13</sup> בפשרה שנקבעה, הוחל החוק על המדינה בכפוף למספר הגנות.<sup>14</sup> בחינת מעמד הנוכחי של רשויות המדינה כנתבעות, ביחס למעמדן קודם לחקיקת החוק, מעלה תמונה מורכבת. מחד, החוק הרחיב את עילות התביעה בגינן ניתן להגיש תובענה נגד רשות, ומאידך, ההגנות הקבועות בו מצמצמות משמעותית את חשיפת הרשויות לתובענה ייצוגית.<sup>15</sup> ניתן לחלק את ההגנות בחוק לשתי קבוצות:

הקבוצה הראשונה כוללת את סמכות בית המשפט לדחות בקשה לאישור תובענה ייצוגית אם השתכנע כי הנזק שייגרם לציבור מעצם ניהול התובענה עולה על התועלת שבניהולה,<sup>16</sup> וכן סמכות להתחשב בנזק העלול להיגרם לציבור בעת קביעת שיעור הפיצויים בהן תחויב הרשות בגין קבלת תובענה ייצוגית נגדה.<sup>17</sup> הרציונל העומד בבסיס הגנות אלו אינו הגנה על הרשות עצמה אלא הגנה על הציבור הנזקק לשירותיה,<sup>18</sup> ומשכך, הגנות דומות מוענקות גם לגופים פרטיים שהציבור תלוי ביציבותם.<sup>19</sup>

הקבוצה השנייה כוללת שלוש הגנות המוענקות רק לרשויות המדינה. סעיף 3(א) לחוק קובע כי לא ניתן לתבוע רשות בגין הפעלה או אי הפעלה של סמכויות אכיפה, הסדרה או פיקוח על צד שלישי שגרם לנזק. ההצדקה להגנה זו מתבססת על ההיקף הרחב של פיקוח המדינה על המשק והיותה "כיס עמוק" ממנו קל להיפרע, כך שישנו חשש שהמדינה תצורף לתובענות ייצוגיות בקביעות, באופן שיפגע ביציבות ובוודאות התקציבית שלה. בנוסף, כשהמעוול הוא צד שלישי, צירוף המדינה רק יפחית את ההרתעה כלפיו.<sup>20</sup> הגנה זו וההגנות בקבוצה הראשונה, חלות על כל תובענה נגד המדינה או אחת מרשויותיה.

כשמדובר בתביעת השבה לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק, חלות על הרשות שתי הגנות נוספות: בית המשפט ידון בבקשה לאישור רק 90 ימים לאחר הגשתה ואם הודיעה הרשות בתקופה זו על הפסקת הגבייה, בקשת האישור תידחה.<sup>21</sup> החדילה יכולה להיעשות באמצעות הפסקת הגבייה בפועל או באמצעות שינוי החוק באופן המתיר את אופן הגבייה ("חדילה סטטוטורית").<sup>22</sup> לבסוף, ההגנה שבבסיס ההליך בעניין **מנירב**, לפיה הרשות לא תחויב בהשבת כספים שנגבו קודם ל-24 החודשים שקדמו לבקשת האישור.<sup>23</sup> הגנות אלו נועדו להגן על היציבות והוודאות התקציבית של הרשויות, במיוחד ביחס לערך הזניח שיש לכספי ההשבה על כל פרט בנפרד. להגנה זו ישנן שתי הצדקות נוספות: ראשית, ההנחה היא שהרשויות פועלות לטובת הציבור

<sup>12</sup> **הדיון הנוסף**, לעיל ה"ש 5, פסי' 24-30 לפסק דינו של השופט הנדל.

<sup>13</sup> **אלון קלמנט**, "קווים מנחים לפרשנות חוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו" **הפרקליט מ"ט** 131, 132(תשס"ז). (להלן: "**קלמנט, קווים מנחים**")

<sup>14</sup> **סטיב גולדשטיין**, "הערות על חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006" **עלי משפט** ו' 7, 10-13(תשס"ז).

<sup>15</sup> **בג"ץ** 2171/06 **שני כהן נ' יו"ר הכנסת**, פסי' 31 לפסק דינה של השופטת ביניש (פורסם בנבו, 29.08.2011) (להלן: "**עניין כהן**")

<sup>16</sup> סי' 8(ב)(1) לחוק.

<sup>17</sup> סי' 20(ד)(1) לחוק.

<sup>18</sup> **קלמנט**, קווים מנחים, לעיל ה"ש 13, עמ' 153.

<sup>19</sup> סעיפים 8(ב)(2) ו-20(ד)(2) בהתאמה. יש לציין כי ההגנה בסעיף 8 ניתנת גם לגוף פרטי אך לגביו נדרש שהפגיעה תיגרם כתוצאה מפגיעה ביציבות הכלכלית, דרישה שאינה מופיעה בהגנה על הרשות.

<sup>20</sup> **עניין כהן**, לעיל ה"ש 15, פסק 32 לפסק דינה של השופטת ביניש.

<sup>21</sup> סי' 9 לחוק. אציין כי במצב של דחיית הבקשה כאמור, רשאי ביהמ"ש לפסוק גמול לתובע המייצג ולבא כוחו, בהתאם לסי' 9(ג).

<sup>22</sup> **אביאל פלינט וחגי ויניצקי תובענות ייצוגיות** 579 (2017).

<sup>23</sup> סי' 21 לחוק.

ללא צורך בתמריצים, שנית, גם במקרים בהן הרשויות לא פועלות לטובת הציבור, ניתן להניח כי תמריצים לא יועילו כיוון שאין בתמריצים כלכליים ללא השלכה פוליטית בכדי להשפיע על התנהלות הרשות.<sup>24</sup>

כאמור, העובדה כי מקור החוק בפשרה, יצרה הסדר נורמטיבי עדין שמטרתו להחיל את החוק על המדינה תוך מימוש תכליות החוק, וזאת מבלי לגרום נזק לציבור ולרשויות המדינה. בדומה לכך, גם הפסיקה בנושא מתנהלת תחת אותה דואליות עדינה. ניתן לראות כי ישנם פסקי דין שהכרעתם מבקשת לאפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד המדינה ככל נתבע אחר, ומנגד, פסקי דין שהכרעתם מבצרת את ההגנה על הרשויות.

"הגנת החדילה" המעוגנת בסעיף 9 לחוק, הינה אחת ההגנות הדומיננטיות לרשות – בשש השנים הראשונות לאחר חקיקת החוק, הגישה הרשות הודעות חדילה בכמחצית מהתובענות שהוגשו לפי פרט 11 לתוספת השנייה, ובתי המשפט קיבלו את רובן.<sup>25</sup> בהתאם לכך, ניתן לראות פסיקה של בית המשפט העליון המשמרת את הגנת החדילה. בפס"ד **טיומקין**<sup>26</sup> נקבע כי לא נדרש קשר סיבתי בין הגשת הבקשה לאישור לבין הפסקת הגביה וכי הגנת החדילה תחול גם במקרה בו הרשות הפסיקה את הגביה קודם להגשת הבקשה. בפס"ד **דהאן**<sup>27</sup> נקבע כי במקרים בהם הומצאה לרשות בקשת האישור לאחר הגשתה לבית המשפט, על בית המשפט להשתמש בסמכותו בסעיף 9(א) לחוק ולהאריך את התקופה בה יכולה הרשות להודיע על חדילה. עוד נקבע כי תקופת הפגרה בבתי המשפט לא תימנה כחלק מהתקופה בה רשאית הרשות להודיע לבית המשפט על חדילה (אך כן תיחשב כתקופה בה עליה לחדול בפועל כיוון שלשם כך אין צורך בפעילות בתי המשפט) וכן כי במקרים מסוימים, ההוכחה בדבר החדילה יכולה להתבצע בפועל לאחר תום תקופת החדילה, מבלי לפגוע בהגנה על הרשות. בפס"ד **אזולאי**<sup>28</sup> נקבע כי הגנת החדילה תחול בכל מקרה בו הודיעה הרשות על הפסקת הגביה בזמן המוקצב לה, גם אם לא השיבה לחברי הקבוצה את הסכומים שגבתה ביתר.

מנגד, ישנם פסקי דין רבים המצמצמים את ההגנות החלות על רשויות המדינה בחוק. בפס"ד **סירוגה**<sup>29</sup> נקבע כי הגנות החוק על הרשות הינן דיוניות באופיין ולכן גורם פרטי שנתבע בהליך ייצוגי, רשאי לתבוע מהרשות השתתפות או שיפוי, בין אם בתביעה פרטית כנגדה ובין אם בצירופה כצד ג' לתובענה הייצוגית. במקרה כזה, הרשות לא תהנה מההגנות הקבועות בחוק. בפס"ד **מי הגליל**<sup>30</sup> בוטלה חובת הפנייה המוקדמת לרשות קודם להגשת בקשת האישור, שנקבעה בערעור שקדם לדיון הנוסף ונקבע כי ההכרעה בדבר הגמול לתובע המייצג

<sup>24</sup> אסף חמדני ואלון קלמנט "הגנה ייצוגית וגביה לא חוקית" משפטים לח 445, 469-470 (תשס"ט).  
<sup>25</sup> קרן וינשל-מרגל ואלון קלמנט "יישום חוק תובענות ייצוגיות בישראל – פרספקטיבה אמפירית" משפטים מה 709, 739 (2016).  
<sup>26</sup> רע"א 6340/07 עיריית תל אביב נ' חגי טיומקין (פורסם בנבו, 13.02.2011). מדובר על בקשת רשות ערעור שנידונה כערעור, במרכזה תביעת השבה בגין גבייה שלא כדין של הוצאות הליכי גביית חובות ארנונה. בין הגבייה האסורה להגשת בקשת האישור, תוקן החוק באופן שמתיר את אופן הגבייה (חדילה סטטוטורית). העירייה טענה שבהתאם לס' 9(ב), תיקון החוק חוסם את הדרך לתביעת השבה. בימ"ש קמא פסק שנדרש קשר סיבתי בין הגשת הבקשה לבין הפסקת הגבייה ומשזו נעדרה בענייננו, ניתן לתבוע השבה. בבקשת רשות הערעור הפכה השופטת חיות את הכרעת הדין וקבעה שלא נדרש קשר סיבתי לצורך החלת הגנת החדילה.  
<sup>27</sup> בר"מ 7689/13 מינהל מקרקעי ישראל נ' דוד דהאן (פורסם בנבו, 29.06.2014). מדובר על שתי בקשות ערעור שאוחדו ונידונו כערעור. בשתייהן חדלה הרשות מהגבייה לאחר 90 הימים ממועד הגשת הבקשה אך פחות מ-90 ימים לאחר המצאת הבקשה לרשות. באחד מהמקרים אף חלה פגרת בתי המשפט במהלך תקופה זו. בימ"ש קמא נדחתה הודעת החדילה של הרשות כיוון שזו התקיימה לאחר התקופה הקבועה בחוק. בבקשת הערעור אישר השופט גרוניס את החלת ההגנה בשל הסיבות שפורטו לעיל.  
<sup>28</sup> בר"מ 4361/15 עיריית רמת השרון נ' איתן אזולאי (פורסם בנבו, 20.07.2015). מדובר בבקשה לאישור תובענה ייצוגית בגין גביית ארנונה שלא כדין בטענה כי חיובי הארנונה אינם מוצמדים למדד המחירים לצרכן כאשר הוא שלילי. הנתבעת הודיעה על חדילה והצהירה שחיובי הארנונה יוצמדו למדד. ביהמ"ש דחה את הודעת החדילה כיוון שהנתבעת לא פירטה את אופן השבת גביית היתר. בבקשת רשות הערעור שנידונה כערעור נקבע כי סעיף 9 לחוק אינו מחייב השבה ולכן דין החדילה להתקבל.  
<sup>29</sup> ע"א 7115/14 שרון סירוגה-ברניר נ' סלקום ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 03.07.2017). (להלן: "עניין סירוגה"). מדובר על איחוד של שני תובענות ייצוגיות. בראשונה, נתבעה אגד בטענה שהפעילה קווים נפרדים בהם מחיר הנסיעה זול יותר ומסלולה נוח יותר ביחס לקווים אחרים דבר המהווה הפליה כלפי נוסעי הקווים האחרים. אגד ביקשה לצרף כצד ג' את משרד התחבורה כגורם מאסדר. בביהמ"ש המחוזי התקבלה התובענה ונדחתה בקשת אגד בהתבסס על ס' 3(א) לחוק. בשנייה, הוגשה בקשה לאישור כנגד סלקום בגין גביית מע"מ על שיחות מחו"ל שלא כדין. הבקשה נדחתה בטענה שסלקום פעלה לפי הנחיות רשות המיסים וכן הרשות הודיעה על חדילה ומשכך, חלה עליה הגנת החדילה. בערעור דחתה השופטת חיות את קביעות אלו, כמפורט לעיל.  
<sup>30</sup> דנ"מ 5519/15 יוסף אחמד יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ (פורסם בנבו, 17.12.2019). (להלן: "מי הגליל") מדובר על דיון נוסף שהוגש על פסיקת ביהמ"ש העליון בערעור בו נקבע כי תאגיד המים נחשב כרשות ולכן מדובר בתביעת השבה עליה חלה הגנת החדילה וכן שיטת חובת פנייה מוקדמת לרשות קודם להגשת הבקשה ומשזו לא התקיימה, אין לפסוק גמול למבקשים. בדיון הנוסף נקבע שתאגיד המים נחשב כעוסק ולכן הגנת החדילה לא חלה וכן שאין חובת פנייה מוקדמת.

ולבא כוחו במקרה בו חלה על הרשות הגנת החדילה, לא תושפע מהשאלה האם התבצעה פנייה מוקדמת לרשות קודם להגשת הבקשה.<sup>31</sup> בפס"ד **אסל**<sup>32</sup>, נקבע כי למנהל מקרקעי ישראל פן עסקי ופן שלטוני אך לעניין נשוא התובענה, יש להגדירו כעוסק כך שלא יחולו עליו ההגנות בסעיפים 9 ו-21 לחוק.<sup>33</sup>

כחלק מההיערכות להעברת תקציב 2020, פורסמה טיוטת הצעת חוק ההסדרים,<sup>34</sup> במסגרתה הוצעו חמישה שינויים בחוק תחת הכותרת "שמירה על האינטרס הציבורי במסגרת תובענות ייצוגיות": 1. איסור על צירוף הרשות כצד ג' לתובענה נגד גוף פרטי (בניגוד לפסיקה בעניין **סירוגה**). 2. הגבלת תקופת ההשבה בתובענה נגד רשות לשנתיים (בהתאם לערעור בעניין **מנירב** ובניגוד לדיון הנוסף). 3. איסור על הגשת בקשה לאישור נוספת בנוגע לתקופת ההשבה החל מהגשת הבקשה ועד למועד אישורה. 4. קביעת מנגנון לפיו רשות המיסים תוכל להצטרף לתובענה נגד גורם פרטי בגין גביית מס עקיף והחלת הגנות הרשות עליו. 5. החלת ההגנות בחוק על קופות החולים. בדברי ההסבר נטען כי החוק יצר איזון בין החלת החוק על הרשות לבין הגנה על תקציבה אך עם התפתחות הפסיקה בעניין, התעורר צורך בתיקון החוק לצורך השבת האיזון המבוקש.<sup>35</sup>

המתנגדים להצעת החוק<sup>36</sup> טענו כי פסיקות בית המשפט לאורך השנים פירשו בזהירות את החוק על מנת לשמור על האיזון שביקש החוק לייצר ואילו הצעת החוק תפר את האיזון המבוקש. בנוסף ביקרו המתנגדים את העברת התיקון במסגרת חוק ההסדרים, בהיותו חוק העוסק בתחומים רבים, עובר תחת לחץ של זמן וללא דיון ציבורי ומקצועי מספק.<sup>37</sup> בסופו של דבר הצעת החוק לא הובאה להצבעה בשל הקדמת הבחירות ודחיית העברת התקציב.

ניתן לראות בהצעת החוק ביטוי לדיאלוג המתקיים בין המחוקק לבין ביהמ"ש בנוגע לאיזון בין החלת החוק על הרשויות לבין הגנה על תקציבן. במסגרת דיאלוג זה, התבטאו השופטים בפסקי דין שונים ביחס לצורך בתיקוני חקיקה לשם שמירת האיזון האמור. בדיון הנוסף בעניין **מנירב**, קבע השופט סולברג כי הכרעת הדין אינה חפה מקשיים וכי על המחוקק להתערב ולדייק את לשון החוק.<sup>38</sup> לעומתו, השופטת ברק-ארז קבעה כי החוק ברור והחלת הפרשנות המרחיבה מיישמת את רצון המחוקק ועל כן אין צורך בהתערבותו.<sup>39</sup> השופט דנציגר בערעור ציין כי לתפיסתו, הפרשנות המצמצמת מבטאת את האיזון המבוקש אך ככל שהמחוקק נוטה לדעת הגישה המרחיבה, רשאי הוא לשנות את החוק בהתאם.<sup>40</sup> בדומה לכך, בעניין **מי הגליל** קבעה הנשיאה חיות כי על מנת לחייב פניה מוקדמת מבלי שיתעורר חשש לניגוד עניינים, יש לקבוע בחוק מנגנון פיקוח על הנושא, וכן ציינה כי ב-2016 הוצע תיקון לחוק שמטרתו להסדיר את עניין הפניה המוקדמת אך ההצעה לא קודמה וכן שבכוונת היועמ"ש להקים צוות שיבחן את הנושא.<sup>41</sup> עד כה תיקוני החקיקה האמורים לא התבצעו בפועל אך נראה כי דיאלוג מסוג זה ימשיך להתקיים וכי טרם נאמרה המילה האחרונה בעניין.

<sup>31</sup> שם, פס" 48 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

<sup>32</sup> [ע"מ 7752/12 ישראל אסל ע"ד נ' מינהל מקרקעי ישראל \(פורסם בנבו, 02.11.2014\)](#). מדובר על תובענה נגד מנהל מקרקעי ישראל בטענה שנגבו דמי היתר עבור רכישת זכויות בניה נוספות בניגוד להחלטות מועצת מקרקעי ישראל. בבימ"ש קמא נקבע כי יש להתייחס למנהל מקרקעי ישראל כרשות וכי העברת החלטה נוספת ששינתה את ההסדר בדבר דמי היתר מהווה "חדילה" ולכן דחה את הבקשה. בערעור נקבע כי הפן הדומיננטי בהחלטה הנידונה הוא עסקי ולכן יש לדון בתובענה כחלק מפרט 1 לתוספת השנייה ולא פרט 11 ולכן לא תחול על המנהל הגנת החדילה. ביהמ"ש העליון החזיר את התיק לביהמ"ש המחוזי לדיון בתובענה.

<sup>33</sup> שם, פס" כט-לב, לח לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

<sup>34</sup> [טיטת חוק ההסדרים 2020, עמ' 108-110 לתוכנית](#).

<sup>35</sup> שם עמ' 109-108.

<sup>36</sup> בראש המתנגדים עמדה הקליניקה לתובענות ייצוגיות באוניברסיטת ת"א שפרסמה [נייר עמדה](#) בעניין (להלן: "**נייר העמדה**").

<sup>37</sup> להרחבה בדבר הביקורת על חוק ההסדרים ראו: [בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פס" 8-10 לפסק דינה של השופטת בייניש \(פורסם בנבו 29.07.2004\)](#); [טל גולן, "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית" משפט וממשל יא 243 \(תשס"ח\)](#).

<sup>38</sup> [דיון הנוסף](#), לעיל ה"ש 5, פס" 11 לפסק דינו של השופט סולברג.

<sup>39</sup> שם, פס" 5 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

<sup>40</sup> [הערעור בעניין מנירב](#), לעיל ה"ש 1, פס" 54 לפסק דינו של השופט דנציגר.

<sup>41</sup> עניין **מי הגליל**, לעיל ה"ש 31, פס" 46-47 לפסק דינה של הנשיאה חיות.