

הצעת חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 14), התשפ"ב-2021

תיקון סעיף 2¹. בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2, אחרי ההגדרה "מבקש" יבוא:

"מס, אגרה או תשלום חובה אחר" – כמשמעותם בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה²;

דבריו הסבר

סעיף 1 מוצע לתקן את סעיף 2 לחוק תובענות ייצוגיות, שהוא סעיף ההגדרות, ולהוסיף בו הגדרה שבה מוצע לעשות שימוש בהצעת חוק זו.

להגדרה "מס, אגרה או תשלום חובה אחר" – פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות (להלן – פרט 11) קובע כי ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגד רשות בתביעה להשבת סכומים שגבתה שלא כדין כ"מס, אגרה או תשלום חובה אחר". בהתאם לפסיקה, פרט 11 מפורש בצמצום שכן כוונת המחוקק בחקיקת החוק הייתה לאפשר הגשת תביעות השבה נגד רשות רק לגבי תשלומים מסוימים שנקבעו בחוק. בהקשר זה נפסק כי פרשנות שלפיה בביטוי "תשלום חובה" נכלל כל תשלום שהרשות גבתה בכל עניין שהוא, פוגעת באיזון העדין שקבע המחוקק (עמ"מ 7373/10 יוסי לוי נ' מדינת ישראל צבא הגנה לישראל מדור תשלומים, בסעיף 2 לפסק הדין של השופטת נאור (פורסם באר"ש, 13.08.2012)).

בפסק דין זה ובפסקי דין נוספים עמד בית המשפט על הדמיון הלשוני בין התשלומים המנויים בפרט 11 לבין התשלומים המנויים בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה. תיקון זה מטרתו לעגן פסיקה זו בחקיקה ולהבהיר שהכוונה בתשלומים המנויים בפרט 11 היא לא לכל תשלום אשר נדרשת הסמכה כדי להטילו או כל תשלום שגבייתו נעשתה בכפייה, אלא רק לסוגי התשלומים המנויים בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, ובהתאם למשמעותם בחוק היסוד.

חשוב להדגיש בעניין זה כי האפשרות של כפיית תשלומים על ידי המדינה מופעלת בתחומים רבים ושונים, אשר אינם כולם תשלומי חובה כמשמעם בסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה ובפרט 11. כך לדוגמה, לא ניתן להגיש תובענה ייצוגית לפי פרט 11 לגבי גבייה של קנסות (ראו בר"מ 7302/16 עיריית תל אביב-יפו נ' רינה איגרא (פורסם באר"ש, 15.3.2018)) או תשלומים עונשיים אחרים אשר משמשים כאמצעי אכיפה חלופיים, למשל עיצומים כספיים וכן סוגי קנסות אחרים, וזאת אך על פי שמדובר בתשלומים כפויים.

דוגמאות לתשלומים נוספים שהמדינה כופה על האזרח אך אינם נכללים בגדר "תשלום חובה" כמשמעו בסעיף 1 לחוק היסוד ובפרט 11, הם למשל סכומים שנפסקו בפסק דין לטובת המדינה (ראו בר"מ 4023/09 רשות המסים נ' אחימן (פורסם באר"ש, 23.3.2011)), תשלומים בגין

כללי חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (בפרק זה – חוק תובענות ייצוגיות), קובע בסעיף 3 באילו מקרים ניתן להגיש תובענה ייצוגית: בעניין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית או בתביעה המפורטת בתוספת השנייה.

פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות קובע עילה ייחודית שבשלה ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגד רשות, בתפקידה כ"רשות". רשות מוגדרת בסעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות כ"רשות" לפי הגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן – חוק בתי משפט מינהליים), כלומר: רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, וכן גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין (להלן – רשות). פרט 11 האמור מאפשר הגשת תובענה ייצוגית נגד רשות רק בתביעה שעניינה השבת סכומים שגבתה הרשות שלא כדין, ובלבד שסכומים אלה הם מס, אגרה או תשלום חובה אחר.

יחד עם האפשרות להגיש תובענה ייצוגית נגד רשות כאמור, מקנה החוק הגנות שונות לרשות, כאשר היא נתבעת בתובענה ייצוגית, ובין השאר:

(1) מניעת האפשרות לנהל נגד רשות תובענה ייצוגית לפיצויים בגין נזקים שנגרמו על ידי צד שלישי, בשל כך שהרשות הפעילה או לא הפעילה סמכויות פיקוח, הסדרה או אכיפה ביחס לאותו צד שלישי;

(2) "הגנת החדילה" הקובעת כי בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד רשות לא תאושר אם הרשות הודיעה בתוך 90 ימים מהמועד שבו הוגשה הבקשה, כי היא מפסיקה את גביית הסכומים שבשלם הוגשה הבקשה;

(3) הגבלת סעד ההשבה בתובענה ייצוגית שאושרה נגד רשות (אם הרשות לא הודיעה על חדילה), לתקופה של שנתיים שקדמו למועד הגשת הבקשה לאישור התובענה הייצוגית.

ההגנות לרשות נקבעו בשל אופייה המיוחד של הרשות כגוף שחלות עליו חובות שאינן חלות על גופים פרטיים, ובהתחשב בהשלכות התקציביות שעשויות להיות לאישור תובענה ייצוגית נגד רשות והפגיעה באינטרס הציבורי הכרוכה בכך. כל זאת באיזון בין החשיבות לאפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד רשות, מצד אחד, ובין שמירה על האינטרס הציבורי כאמור מצד שני.

¹ ס"ח התשס"ו, עמ' 264; התשע"ט, עמ' 252.

² ס"ח התשל"ח, עמ' 206.

2. בסעיף 3(א) לחוק העיקרי, במקום "נוק שנגרם על ידי צד שלישי" יבוא "נוק שנגרם על ידי צד אחר" ובמקום "ביחס לאותו צד שלישי" יבוא "ביחס לאותו צד אחר וכן לא תוגש נגד רשות הודעת צד שלישי בעניין שבו לא ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגדה".
3. בסעיף 5(ב) לחוק העיקרי, במקום פסקה (2) יבוא:

"(2) בקשה לאישור בתביעה שהיא אחד מאלה, תוגש לבית משפט לעניינים מינהליים:

(א) תביעה נגד רשות בתביעה שעילתה החלטה של רשות ושהסעד המבוקש בה הוא פיצויים או השבה, לרבות השבת סכומים שגבתה הרשות כמס, אגרה או תשלום חובה אחר; לעניין זה, "החלטה של רשות" – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים;

דברי הסבר

והיצבות התקציבית של רשויות המדינה ייפגעו, דבר שיובייל לפגיעה באינטרס הציבורי הרחב.

יובהר כי לאחר ההכרעה בתובענה הייצוגית פתוחה הדרך לנתבע להגיש תביעת שיפוי נגד הרשות, וזכות הגישה של הנתבע לערכאות אינה נפגעת. עוד חשוב להבהיר כי הסעיף המוצע אינו שולל הגשת תביעה נגד הרשות או הגשת עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים או לבג"ץ, שככלל עשויות להשליך על פעולת הרשות כלפי כלל הציבור ולהשיג תוצאה דומה, בחלק מהמקרים, לתובענה ייצוגית.

כמו כן, מאחר שמוצע כאמור לעיל להוסיף לסעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות הוראה שעניינה הודעת צד שלישי, כמשמעותה בתקנה 22 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, מוצע להבהיר את נוסח הסעיף הקיים כך שבמקום לכנות את המזיק "צד שלישי" הוא יכונה "צד אחר".

סעיף 3 מוצע לתקן את סעיף 5 לחוק תובענות ייצוגיות שעניינו הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית. סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי הסמכות העניינית לדון בבקשות לאישור תובענות נגד רשות במקרים שקבועים בסעיף, תוקנה לבית משפט לעניינים מינהליים. קביעה זו משקפת את הצורך לייחד כללים ייחודיים להתדיינות עם רשויות מינהליות ולרכז התדיינות אלה בבתי משפט לעניינים מינהליים.

לאור מומחיותם של בתי המשפט לעניינים מינהליים בהתדיינות מול רשויות מינהליות, מוצע לקבוע כי גם תביעות השבה נגד רשות מקרקעי ישראל (להלן – רמ"י) או נגד תאגיד מים וביוב וכן מועצה מקומית כהגדרתם בפרט 16, לפי פרטים 15 ו-16 לתוספת השנייה המוצעים בסעיף 10(ב), יידונו בבית משפט לעניינים מינהליים.

יצוין כי גם חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, קובע בסעיף 3(5) שבו, כי בית משפט לעניינים מינהליים ידון בתובענה המנויה בתוספת השלישית לחוק האמור; פרט 2 לתוספת האמורה מפנה לסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות.

סכומים הנגבים מכוח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ומועברים במלואם לזוכים בתיקי הוצאה לפועל (ראו ע"מ 4784/19 גיא הרינג נ' משרד המשפטים – רשות האכיפה והגבייה (פורסם בא"ש, 12.11.2020)) ועוד.

למען הסר ספק, מוצע לעגן בפרט 11 את התיקון המבדיר האמור.

סעיף 2 מוצע לתקן את סעיף 3 לחוק תובענות ייצוגיות שעניינו הגשת תובענה ייצוגית. סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות קובע, בין השאר, כי לא יהיה ניתן להגיש כנגד רשות תובענה ייצוגית לפיצויים בגין נזק שנגרם על ידי צד שלישי, בשל כך שהרשות הפעילה או לא הפעילה ביחס אליו את סמכויות הפיקוח, ההסדרה או האכיפה שלה.

בע"א 7115/14 שרון סירוגה – ברנרי נ' סלקום ישראל בע"מ (פורסם בא"ש, 3.7.2017) (להלן – עניין סירוגה), בית המשפט העליון פסק כי משלא נקבעה בחוק תובענות ייצוגיות הוראה ברורה ומפורשת בעניין זה, אין מקום לשלול מגופים פרטיים אשר גרם נזקם הליכים ייצוגיים את הזכות להגיש הודעת צד שלישי נגד רשות, בשל הסעדים שבהם יחויבו בהליך הייצוגי. כלומר לפי פסק דין זה, יהיה ניתן להגיש הודעת צד שלישי נגד הרשות גם כאשר מדובר בעילה שמלכתחילה לא היה ניתן להגיש בשלה תובענה ייצוגית נגד הרשות, כמו למשל, במקרים שבהם הרשות הייתה גורם מאסדר וחלה לגביה ההגנה הקבועה בסעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות.

לפיכך, מוצע אפוא לתקן את חוק תובענות ייצוגיות ולקבוע שלא יהיה ניתן להגיש הודעת צד שלישי נגד רשות במסגרת של תובענה ייצוגית במקרים שבהם לא ניתן לתבוע את הרשות בתובענה ייצוגית. זאת כדי לשמר את האזיון העדין שבין כניסת הרשות לחוק תובענות ייצוגיות לבין ההגנות המוקנות לה בחוק תובענות ייצוגיות לשם שמירה על הוודאות והיצבות של התקציב הציבורי כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר. במתן אפשרות להגיש הודעת צד שלישי נגד הרשות עולה החשש שהמדינה ורשויותיה יצורפו כעניין שבשגרה בתור נתבעות בתובענות ייצוגיות בשל היותן "כיס עמוק" להיפרע ממנו, ובכך הוודאות

(ב) תביעה נגד רשות מקרקעי ישראל בתביעה שעילתה השבת סכומים כאמור בפרט 15;

(ג) תביעה נגד תאגיד מים וביוב או מועצה מקומית בתביעה שעילתה השבת סכומים כאמור בפרט 16.

תיקון סעיף 9 4. בסעיף 9 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:
"ד) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על בקשה לאישור בתביעת השבה כמפורט בפרטים 15, 16 ו-17 לתוספת השנייה."

ד ב ר י ה ס ב ר

של הקופות קבועים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ומהווים הוצאה ציבורית משמעותית אשר ממומנת באמצעות כספי מסים – מס בריאות, תקציב המדינה וכן מהשתתפויות עצמיות של המבוטחים, ואם תקציבן גירעוני – גירעון זה מכוסה על ידי המדינה. יובהר כי ההצדקות להענקת ההגנות לקופות חולים קיימות רק במקרה שבו קופת החולים פועלת במסגרת פעילותה לפי סל השירותים. לכן, למשל פעילות קופות החולים במסגרת שירותי הבריאות הנוספים כמשמעותם בסעיף 10 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, לא תיכלל במסגרת ההגנה ובמקרה זה ובמקרים נוספים יהיה ניתן להגיש נגד קופת החולים תביעה לפי פרט 1 לתוספת השנייה לחוק.

להשלמת התמונה יצוין כי ביום י' באב התשפ"א (19 ביולי 2021) נפסק בבג"ץ 6451/18 גיא חיון נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם באר"ש, 19.07.2021). בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי "קופות החולים אינן 'רשות' לא באופן כללי, ולא לעניין גביית דמי ההשתתפות העצמית בגין שירותים הניתנים על ידן כחלק מסל הבריאות" (סעיף 26 לפסק הדין).

נוסף על כך, יצוין כי בעמדת היועץ המשפטי לממשלה לבג"ץ חיון כי הגורמים המקצועיים במדינה בוחנים את האפשרות לקדם תיקון חקיקה אשר יעניק הגנות מתאימות לקופות החולים מחמת אופיין המיוחד.

עקב האמור לעיל, מוצע בסעיף 10(ב) לקבוע פרט מיוחד בתוספת השנייה, פרט 17 המוצע, לתביעה נגד קופות חולים במקרה של גביית כספים שלא כדין בקשר לפעילותן לפי סעיפים 7, 7א ו-8 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, שעניינם סל שירותי הבריאות, ובכך לתת להן מעמד מיוחד בחוק יחד עם הענקת ההגנות הקבועות לרשות בסעיפים 9 ו-21 לחוק תובענות ייצוגיות.

יובהר כי במקרה של גביית כספים שלא כדין כאמור על ידי קופת חולים, יהיה ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגד הקופה לפי פרט מוצע זה בלבד, ולא לפי פרט אחר בתוספת.

בדומה להצעה זו מוצע להקנות את ההגנות המוקנות כיום לרשות בחוק תובענות ייצוגיות גם לתאגיד מים וביוב המצוי בשליטת רשות מקומית וכן למועצה מקומית בהגדרתם בפרט 16 המוצע.

ביום י"ט בכסלו התש"ף (17 בדצמבר 2019) ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בדיון הנוסף בעניין מי הגליל

סעיפים כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר, לצד 4 ו-10 האפשרות הקבועה בפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, של הגשת תובענה ייצוגית נגד רשות, מקנה חוק זה הגנות שונות לרשות כאשר היא נתבעת בתובענה ייצוגית, ובין השאר הגנות אלה:

(1) בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות – מתן אפשרות לרשות להודיע, בתוך 90 ימים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, כי היא חדלה לגבות את הסכומים שבשלהם הוגשה הבקשה לאישור, והבקשה לאשר הגשת תובענה נגדה לא תאושר;

(2) בסעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות – הגבלת סעד ההשבה בתובענה ייצוגית שאושרה נגד רשות (אם הרשות לא הודיעה על חדילה), לתקופה של שנתיים שקדמו למועד הגשת הבקשה לאישור התובענה הייצוגית.

מוצע להחיל הגנות אלה, כפי שיפורט להלן, גם על תאגידי המים והביוב וכן על מועצה מקומית בהגדרתם בפרט 16 המוצע בסעיף 10(ב) וגם על קופות החולים (במסגרת פעילותן לפי סל שירותי הבריאות). כאמור בסעיף 9(ד) המוצע בסעיף 4 ובסעיף 21(ב) המוצע בסעיף 7.

במהלך התקופה שחלפה מאז חקיקתו של חוק תובענות ייצוגיות, עלתה, במספר רב של הליכים שהתבררו בבתי המשפט, השאלה בדבר מעמדן של קופות החולים על פי חוק תובענות ייצוגיות, וזאת בשל מאפייניהן הייחודיים: האם הן בגדר "עוסק" כאמור בפרט 1 לתוספת השנייה או שהן בגדר "רשות" כאמור בפרט 11 לתוספת השנייה ואז גם חלות עליהן ההגנות המוקנות בחוק תובענות ייצוגיות לרשות. מצד אחד, יש קושי להגדיר אותן כ"רשות" לפי חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים (שאליו מפנה סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות), ומצד שני, יש היגיון וצורך להחיל עליהן את ההגנות שמקנה חוק לרשות בלבד, במקרים מסוימים, כפי שיפורט להלן.

ההצדקות להענקת הגנות לקופות החולים במסגרת פעילותן לפי סל השירותים, בהגדרתן בסעיף 7 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק ביטוח בריאות ממלכתי), נובעות מאופי פעילותן של הקופות ודרך הסדרתן ומכך שקופות החולים מספקות את התשתית הבסיסית של שירותי הבריאות בישראל לציבור כפי שנקבעו בידי המחוקק בסל הבריאות הממלכתי. כמו כן, קופות החולים פועלות כמוסדות ללא כוונת רווח והמקורות הכלכליים

"בקשה לאישור 9א. (א) הוגשה בקשה לאישור נגד גוף שאינו רשות המסים, בתביעה להשבת כל מס, אגרה או תשלום חובה אחר שהמנהל, כמשמעותו בפקודת מס הכנסה³, ממונה על גבייתו, לרבות תביעה להשבת כל אחד מאלה, יורה בית המשפט על המצאת הבקשה לרשות המסים:

בתביעת
השבה נגד
רשות המסים
– הוראות
מיוחדות

דברי הסבר

11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, כי חיובו של התאגיד בתשלום סכום כסף משמעותי עקב קבלת תובענה ייצוגית שהוגשה נגדו בתפקידו כ"עוסק", עלול לפגוע בפעילותו של התאגיד, באיתנות הפיננסית שלו וביכולתו להמשיך לספק את שירותי המים והביוב החיוניים לתושבי הרשות המקומית. כתוצאה נלווית, עלול הדבר להביא לקושי במתן השירות או לירידה ברמתו או לייקור תעריפי המים לכלל הצרכנים כדי לממן את ההפסד.

בשל המאפיינים הייחודיים של תאגיד המים והמועצות המקומיות כהגדרתם המוצעת וכפי שפורטו לעיל, מוצע בסעיף 10(ב) לקבוע פרט ייחודי בתוספת השנייה, פרט 16, לגופים אלה ולהעניק להם את ההגנות של רשות כאמור.

יובהר כי במקרה של גביית כספים שלא כדין על ידי תאגיד המים והביוב אשר נמצאים כאמור בשליטה של הרשויות המקומיות (או המועצות המקומיות כאמור לעיל), יהיה ניתן להגיש תובענה ייצוגית לפי פרט מוצע זה בלבד ולא לפי פרט אחר בתוספת.

כמו כן, מוצע לעגן בחקיקה ראשית את התיקון שנעשה בצו תובענות ייצוגיות (תיקון התוספת השנייה לחוק), התשע"ח-2018 (להלן – הצו לתיקון התוספת השנייה), שהותקן מכוח סעיף 230(2) לחוק (ראו ק"ת התשע"ח, עמ' 1168). הצו האמור הוסיף לפרט 11 לתוספת השנייה את האפשרות להגיש תובענות ייצוגיות נגד רמ"י להשבת סכומים שנגבו שלא כדין, גם כאשר מדובר בתשלומים שאינם תשלומי חובה, ובכך אפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד רמ"י גם במקרה של גביית כספים שאינם בגדר תשלומי חובה ובה בבד החיל על רמ"י את ההגנות החלות על הרשות גם במקרה זה. כמו כן בהתאם לצו, תביעות השבה נגד רמ"י, על כל סוגיה, יוגשו רק בהתאם לפרט 11 האמור. כעת מוצע בתיקון זה לקבוע את עילת התובענה נגד רמ"י כאמור בפרט נפרד בתוספת השנייה לחוק – פרט 15, ולהחיל עליה את ההגנות הקבועות לרשות בחוק תובענות ייצוגיות כאמור בסעיפים 9(ד) ו-21(ב) המוצעים בסעיפים 4 ו-7.

הצו לתיקון התוספת השנייה נחקק על רקע ע"ס 7752/12 ישראל אסל ע"ד ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל מיום ט' בחשוון התשע"ה (2 בנובמבר 2014) (להלן – עניין אסל) (פורסם בא"ש, 2.11.2014), שבו דן בית המשפט העליון בערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בעניין תובענה שהוגשה נגד רמ"י בשל גביית דמי היתר בניגוד להחלטות מועצת מקרקעי ישראל. בבקשתם לאישור התובענה כתובענה ייצוגית נסמכו המערערים על שתי עילות – פרט 1 ופרט

(דנ"מ 5519/15 יוסף אחמד יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ (פורסם בא"ש, 17.12.2019)) אשר הכיר במעמדם של תאגיד המים והביוב כ"רשות".

עם זאת, נקבע בפסק דין זה, כעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי לעניין גביית תעריפי מים וביוב מכוח חוק תאגיד המים, פועלים התאגידים כ"עוסק", שכן מדובר בחברות בע"מ האמונות על ניהול משק המים העירוני במתכונת של ניהול עסקי, העשוי אף להביא לחלוקת רווחים לבעליהן – הרשויות המקומיות. עוד הודגש כי תעריפי המים והביוב שגובים התאגידים נקבעים בהתאם לעקרון העלות הריאלית המחקה את העקרונות לקביעת מחיר כלכלי בשוק תחרותי.

יצוין כי בלא קביעה זו שלפיה תאגיד המים והביוב פועלים בגביית תעריפי המים והביוב כ"עוסק", לא היה ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגד תאגיד המים בגביית תעריפי המים שכן הם אינם נכללים בפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, מכיוון שאין מדובר בתשלומי חובה אלא במחירים, בהתאם לכג"ץ 1195/10 מרכז השלטון המקומי נ' רשות המים ואח' (פורסם בנבו, 13.11.2014), ששם קבע בית המשפט העליון שתשלום בעבור מים הוא בבחינת "מחיר" ולא "מס".

משמעות הקביעות האמורות היא כי חרף סיווגם של התאגידים כ"רשות" לצורך חוק תובענות ייצוגיות, הם חשופים לתביעות ייצוגיות ככל עוסק המנוי בפרט 1 לתוספת השנייה לחוק. תוצאה זו מעוררת קושי, שכן למרות הגדרת המאפיינים העסקיים במטרת חוק תאגיד המים וביוב, התשס"א-2001 (להלן – חוק תאגיד המים), אין מקום להשוואה מלאה בינם לבין עוסק פרטי בעניין הנדון. תאגיד המים והביוב, כל עוד הם נמצאים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות, פועלים למטרה ציבורית ומעניקים שירות חיוני, שאינו ניתן לווייתור, לתושבי מדינת ישראל. השירות ניתן במסגרת מונופול אזורי ותעריפי המים מופקחים ונקבעים על ידי מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב בהתאם להוראות חוק תאגיד המים בעיקרון של "משק כספי סגור", והתעריפים הם מקור המימון העיקרי של התאגידים. נוסף על כך, ככלל, תאגיד המים והביוב אינם מוסמכים לפי חוק לבצע שירות נוסף מעבר להספקת שירותי מים וביוב המוסדרים בחוק (למעט הכנסה פסיבית – הצבת אנטנת סלולר או פנל סולרי וכו'). כפועל יוצא מכך, תאגיד המים והביוב מספקים שירותי מים וביוב המוסדרים בחוק, ואינם מספקים שירותים אחרים ואין להם מקורות הכנסה משמעותיים נוספים. לפיכך, נוצר חשש, הדומה לחשש החל על רשויות ציבוריות המנויות בפרט

³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

- (1) מס ערך מוסף לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975;⁴
- (2) מס עקיף לפי חוק מסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר), התשכ"ח-1968;⁵
- (3) מס שנוכה במקור שלא כדין בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה.

(ב) הוגשה בקשה כאמור, רשאת רשות המסים להצטרף כצד להליך; הודיעה רשות המסים לבית המשפט על הצטרפותה כצד להליך, יראו את התובענה כאילו הוגשה גם נגדה במועד שבו הומצאה לידה הבקשה ובית המשפט יורה על העברת הדיון בבקשה לבית המשפט לעניינים מינהליים.

ד ב ר י ה ס ב ר

כי בכונת המשיבים לשקול קידום חקיקה ראשית בעניין כדי לייתר את הצורך בהכרעה בעתירה.

לנוכח האמור מוצע לקבוע פרט ייחודי בתוספת השנייה לחוק – פרט 15 – ולעגן בו את התיקון שנעשה תחילה בצו לתיקון התוספת השנייה. התיקון מאפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד רמ"י להשבת סכומים שנגבו שלא כדין, גם כאשר מדובר בתשלומים שאינם תשלומי חובה כאמור בפרט 11 לתוספת השנייה, וזאת בלא התדיינויות בכל תיק בשאלה אם מדובר ברשות כאמור בפרט 11 לתוספת השנייה או בעוסק כאמור בפרט 1 לתוספת השנייה, ומעניק לרמ"י את ההגנות הקבועות בחוק לגבי תובענה ייצוגית נגד רשות. ההצדקות להענקת ההגנות האמורות גם לרמ"י נובעות, בין השאר, מכך שרמ"י היא גוף ציבורי המשרת מטרות ציבוריות, חברתיות ולאומיות, הפועל ככל רשות מרשויות המדינה ומיוצג בערכאות המשפטיות על ידי פרקליטות המדינה. כמו כן, רמ"י פועל בהתאם להחלטות של מועצת רשות מקרקעי ישראל הכפופה לעקרונות המשפט הציבורי ותקיפת החלטותיה מחויבת להתברר בבית משפט העוסק במשפט מינהלי.

יובהר כי במקרה של גביית כספים שלא כדין על ידי רמ"י, יהיה ניתן להגיש תובענה ייצוגית לפי פרט מוצע זה בלבד ולא לפי פרט אחר בתוספת.

סעיף 5 מוצע להוסיף לחוק תובענות ייצוגיות את סעיף 9א המוצע שכותרתו "בקשה לאישור תביעת השבה נגד רשות המסים – הוראות מיוחדות". מטרת התיקון היא להחיל את ההגנות של הרשות גם במקרה שבו רשות המסים אינה הנתבעת הישירה, אלא גורם פרטי הוא החב במס, ועל כן הוא גובה את המס ומשלמו לרשות המסים. זאת כדי שלא לאפשר עקיפה של ההגנות הקבועות בחוק תובענות ייצוגיות בעבור רשות המסים ומתוך התייחסות לתכלית החקיקה ולהיסטוריה החקיקתית של החלת חוק תובענות ייצוגיות על הרשות.

כאשר מוגשת נגד רשות תובענה ייצוגית על גבייה שלא כדין עומדות לה ההגנות שקבועות בחוק תובענות ייצוגיות. עם זאת, במקרה של רשות המסים, לעיתים

11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות. בית המשפט העליון דן בשאלה אם רמ"י פעלה בהחלטותיה למתן פטור מדמי היתר כ"עוסק" כמשמעותו בפרט 1 לתוספת השנייה או כ"רשות" כאמור בפרט 11 לתוספת השנייה, שעניינו תביעת השבה כנגד רשות להשבת כספים שנגבו שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר. בעניין אסל נקבע כי ההבחנה בין פעולה מסחרית-פרטית של הרשות לבין פעולה שלטונית-ציבורית, תיבחן בכל מקרה לגופו, על יסוד נסיבותיו והתאמתן לתכלית החוק. בעניין זה הוחלט כי להחלטות מושא הערעור של רמ"י יש אופי מעורב והכף נוטה לכך שהאופי הדומיננטי של ההחלטות הוא עסקי-מסחרי, ועל כן יש לראות ברמ"י "עוסק" כאמור בפרט 1 לתוספת השנייה. יצוין כי בלא קביעה זו לא היה ניתן להגיש תובענה ייצוגית נגד רמ"י במקרים רבים שאינם נכללים בפרט 11 לתוספת השנייה, שבהם אין מדובר בתשלומי חובה, כגון דמי היתר בעת תוספת בנייה, דמי שינוי ייעוד וניצול, דמי הסכמה, דמי שימוש וכדומה.

בצו לתיקון התוספת השנייה, שהותקן מכוח סעיף 30(2) לחוק (ראו ק"ת התשע"ח, עמ' 1168), תוקן פרט 11 לתוספת השנייה, והוספה לרשימת התביעות שניתן להגיש בהן תובענה ייצוגית, תביעה נגד רמ"י להשבת סכומים שגבתה שלא כדין גם אם אינם בגדר תשלום חובה, ובכך הוענקו לרמ"י ההגנות הקבועות בסעיפים 9 ו-21 לחוק החלות על תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות. עוד נקבע בצו כי תביעות השבה, על כל סוגיהן, יוגשו רק בהתאם לפרט 11 האמור.

לאחר חקיקת הצו לתיקון התוספת השנייה נדון תוקפו של הצו בבג"ץ 3715/18 אברהם נ' שרת המשפטים ואח' (להלן – עניין אברהם), וביום י"א בשבט התשע"ט (17 בינואר 2019) (פורסם באר"ש, 17.11.2019) ניתן צו על תנאי המורה למדינה לתת טעם מדוע לא יורה בית המשפט על בטלותו של הצו מחמת חריגה מסמכות שרת המשפטים לפי סעיף 30(2) לחוק תובענות ייצוגיות להוסיף על התוספת השנייה ולרבות מחמת שמדובר בהסדר ראשוני שיש לקבועו בחקיקה ראשית. בתצהיר התשובה לבג"ץ הובהרה עמדת המדינה ולפיה קיימת סמכות להוצאת הצו, אך נמסר

⁴ ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

⁵ ס"ח התשכ"ח, עמ' 156.

(ג) בית המשפט לעניינים מינהליים לא ידון בבקשה כאמור אלא לאחר שחלפה תקופה של 90 ימים ממועד המצאת הבקשה לרשות המסים, ובית המשפט רשאי להאריך תקופה זו מטעמים שיירשמו (בסעיף זה – המועד הקובע).

(ד) בית המשפט לעניינים מינהליים לא יאשר תובענה ייצוגית נגד רשות המסים בתביעה כאמור, אם הודיעה רשות המסים לנתבע, לכל המאוחר במועד הקובע, כי עליו לחדול מהגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור.

(ה) הוכח לבית המשפט לעניינים מינהליים כי הנתבע חדל מהגבייה בהתאם להודעת רשות המסים, כאמור בסעיף קטן (ד), בתוך 90 ימים ממועד הודעת רשות המסים, לא יאשר בית המשפט לעניינים מינהליים את התובענה הייצוגית גם נגד הנתבע, ובית המשפט לעניינים מינהליים רשאי להאריך תקופה זו מטעמים שיירשמו (בסעיף זה – מועד החדילה).

(ו) הצטרפה רשות המסים כצד להליך, כאמור בסעיף קטן (ב), והנתבע לא חדל מלגבות במועד החדילה, יחולו הוראות סעיף 21 על הנתבע, בשינויים המחויבים.

6. בסעיף 18(ד) לחוק העיקרי, אחרי "וכן היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "או מי שהוא הסמיכו לכך" ואחרי "מיום פרסום ההודעה" כאמור בסעיף קטן (ג) יבוא "או מיום המצאת ההודעה ליועץ המשפטי לממשלה, לפי המאוחר".

ד ב ר י ה ס ב ר

הרשות גובה את המס דרך גורם אחר אשר מעביר לרשות את המס, כך למשל במקרה שנדון בעניין סירוגה בנוגע לגביית מע"מ. במקרה זה בהתאם לפסק דין סירוגה, הנזכר בדברי ההסבר לסעיף 3 המוצע בסעיף 2, לא יעמדו בפועל לרשות המסים ההגנות הקבועות לרשות בחוק תובענות ייצוגיות, אף על פי שאם התובענה הייתה מוגשת ישירות נגד רשות המסים, היו עומדות לה ההגנות הקבועות בחוק זה. בית המשפט העליון נימק זאת בכך שההגנות של הרשות הן דיוניות באופיין ועל כן אין בהן כדי לגרוע מזכותם של גופים פרטיים לחזור אל הרשות בתביעת השתתפות או שיפוי בגין הסעדים שבהם יחויבו בהליך הייצוגי, אם יש בידם עילה לכך, שכן הם אינם נהנים מההגנות המדינה ומשכך עלולים להיטבע בגין הגבייה העורפת שנעשתה לתקופה ארוכה מ־24 חודשים.

במקרים מעין אלה של גביית מסים עקיפים, התביעה היא במהותה תביעת השבה נגד הרשות עצמה, שכן המס העובר לקופת הרשות ולא נשאר בידי הגורם הפרטי, כמו במקרה של ניכוי במקור. לכן, מוצע להחיל את ההגנות על רשות המסים גם במקרה שבו הרשות אינה הנתבעת הישירה ולקבוע כי בכל מקרה שבו מוגשת תובענה ייצוגית שעניינה השבת מס, אגרה או תשלום חובה אחר שרשות המסים ממנה על גבייתו והתקיימו לגביו ההוראות האמורות, יורה בית המשפט על המצאת הבקשה לרשות המסים, והרשות תהיה רשאית להצטרף כצד להליך, ואז יחולו על רשות המסים ההגנות השמורות לרשות בחוק תובענות ייצוגיות. ההגנות יחולו הן על רשות המסים והן על הגורם הפרטי

כמו כן, אם הצטרפה רשות המסים להליך והנתבע לא חדל מלגבות במועד החדילה, יחולו הוראות סעיף 21 לחוק שעניינן הגבלת סעד ההשבה בתובענה ייצוגית נגד רשות, גם על הנתבע בשינויים המחויבים.

כאמור, במקרים שבהם החליטה רשות המסים להצטרף כצד להליך, מהות ההליך היא תביעה נגד רשות המסים, ועל כן מוצע לקבוע כי בית המשפט יורה על העברת התביעה לבית המשפט לעניינים מינהליים כמתחייב מסעיף 5(ב2) לחוק תובענות ייצוגיות.

סעיף 6 סעיף 18 לחוק תובענות ייצוגיות שעניינו בקשה לאישור הסדר פשרה, קובע בסעיף קטן (ד) בין השאר, כי היועץ המשפטי לממשלה רשאי להגיש לבית המשפט התנגדות להסדר פשרה בתובענה ייצוגית שלגבי

- תיקון סעיף 21 7. בסעיף 21 לחוק העיקרי, האמור בו יסומן "א" ואחריו יבוא:
- "(ב) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תביעת השבה כמפורט בפרטים 15, 16 ו-17 לתוספת השנייה."
- תיקון סעיף 27 8. בסעיף 27 לחוק העיקרי, סעיף קטן (ו) – בטל.
- תיקון סעיף 30 9. בסעיף 30(2) לחוק העיקרי, במקום "להוסיף על התוספת השנייה" יבוא "לשנות את התוספת השנייה".
- תיקון התוספת השנייה 10. בתוספת השנייה לחוק העיקרי –
- (א) בפרט 11, הסיפה החל במילים "וכן תביעה נגד רשות מקרקעי ישראל" – תימחק;

ד ב ר י ה ס ב ר

שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, דיני עבודה, דיני תחרות ועוד). על כן מוצע לבטל את סעיף קטן (ו) של סעיף 27 לחוק תובענות ייצוגיות כך שהקצין למימון תובענות ייצוגיות תמשיך לפעול בלא הגבלת זמן.

וזה נוסחו של סעיף 27(ו) לחוק שמוצע לבטלו:

"(ו) (1) הקצין תפעל במשך תקופה של שבע שנים מיום פרסומו של חוק זה; ואולם רשאי השר, בצו, להאריך את התקופה האמורה בתקופה נוספת (בסעיף זה – תקופת הארכה); הארכה התקופה כאמור, יחולו בתקופת הארכה הוראות סעיף זה, ואולם תחולת הוראות סעיף קטן (ד) באותה תקופה טעונה הסכמת שר האוצר, ואם לא נתן שר האוצר את הסכמתו כאמור, יועבר הענין להכרעת הממשלה.

(2) הסתיימה תקופת פעולתה של הקצין, בהתאם להוראות פסקה (1), ונותרה יתרת כספים בקופת הקצין אשר לא נוצלה עד תום התקופה כאמור, תמשיך הקצין, על אף הוראות הפסקה האמורה, לפעול לגבי אותם כספים בהתאם לתפקידה כמפורט בסעיף קטן (א), עד לניצול יתרת הכספים כאמור, וזאת בכפוף לכל דין."

סעיף 9 מוצע לתקן את סעיף 30(2) לחוק תובענות ייצוגיות ולקבוע בו כי שר המשפטים רשאי לשנות את התוספת השנייה, כלומר גם לגרוע ממנה או לשנותה ולא רק להוסיף עליה, וזאת באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ולאחר התייעצות עם שר האוצר. התיקון המוצע יאפשר גמישות רבה יותר בשינוי עילות התביעה שבהן ניתן להגיש תובענה ייצוגית.

סעיף 10 בפרט 15 לתוספת השנייה מוצע לייחד את האפשרות להגשת תובענה ייצוגית נגד רשות מקרקעי ישראל, לפי משמעותה בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ן-1960, להשבת סכומים שנגבו שלא כדין. אפשרות זאת קיימת כיום בסיפה של פרט 11.

נוסף על כך מוצע בפרט 16 לתוספת השנייה לקבוע פרט ייחודי להגשת תביעה נגד תאגיד מים וביוב ומועצה מקומית, להשבת סכומים שגבו שלא כדין, במסגרת פעילותם למתן שירותי מים וביוב כהגדרתם בחוק תאגירי מים וביוב; תביעה כאמור תוגש לפי פרט זה בלבד.

הוגשה בקשה לאישור וכן להמלצה המוסכמת בעניין גמול ושכר טרחה שהוגשה לפי סעיף 18(ז) לחוק תובענות ייצוגיות. במטרה לייעל את תהליך ההגשה של התנגדויות כאמור בידי היועץ המשפטי לממשלה, מוצע לתקן את סעיף 18(ד) ולקבוע כי התנגדות כאמור יכול שתוגש גם בידי מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך, כמו כן מוצע לקבוע שתקופת 45 הימים להגשת התנגדות תיספר החל מהיום שבו התקבלה אצל היועץ המשפטי לממשלה הודעה בדבר הגשת הבקשה לפי הוראות סעיף 25 לחוק תובענות ייצוגיות בצירוף המסמכים כאמור בסעיף 18(ג) או מיום פרסום ההודעה כאמור לציבור בהתאם להוראות אותו סעיף, לפי המועד המאוחר שבהם.

סעיף 8 סעיף 27 לחוק תובענות ייצוגיות שעניינו הקצין למימון תובענות ייצוגיות, מסדיר את הקמתה ופעילותה של הקצין למימון תובענות ייצוגיות (להלן – הקצין). שתפקידה לסייע לתובעים מייצגים במימון בקשות לאישור תובענות ייצוגיות ותובענות ייצוגיות אשר יש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן.

סעיף קטן (ו) של סעיף 27 קובע כי הקצין תפעל במשך תקופה של שבע שנים מיום פרסומו של החוק, ואולם רשאי שר המשפטים, בצו, להאריך את התקופה האמורה, בתקופה נוספת.

בדברי ההסבר להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (ראו הצ"ח הממשלה 234, עמ' 280), צוין כי בשל החדשנות שבהקמת הקצין, מוצע להגביל את תקופת קיומה ל-7 שנים ובמהלך התקופה תיבחן עבודתה של הקצין ויעילותה במימוש מטרותיה.

תקופת פעילותה של הקצין הוארכה כמה פעמים לאורך השנים, בצווים של שרי המשפטים (ר' ק"ת התשע"ג, עמ' 892; התשע"ד, עמ' 1560; התשע"ו, עמ' 829; התשע"ח, עמ' 1081, התשע"ט, עמ' 2991). ובהתאם להארכה האחרונה מיום כ"א באלול התש"ף (10 בספטמבר 2020) (ראו ק"ת התש"ף, עמ' 2686) הקצין צפויה לפעול עד יום י"א באדר ב' התשפ"ב (14 במרס 2022).

בתקופת פעילותה של הקצין, תרמה הקצין לעידוד תובענות ייצוגיות ראויות בעלות חשיבות ציבורית וחברתית, בתחומים מגוונים (צרננות, איכות הסביבה,

- 15" תביעה נגד רשות מקרקעי ישראל, כמשמעותה בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960⁶, להשבת סכומים שגבתה שלא כדין במסגרת פעילותה לפי אותו חוק, אף אם אינם בגדר תשלום חובה; תביעה כאמור תוגש לפי פרט זה בלבד;
16. תביעה נגד תאגיד מים וביוב או מועצה מקומית, להשבת סכומים שגבו שלא כדין, במסגרת פעילותם למתן שירותי מים וביוב כהגדרתם בחוק תאגידי מים וביוב; תביעה כאמור תוגש לפי פרט זה בלבד;
- בפרט זה –

"חוק תאגידי מים וביוב" – חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001⁷;

"מועצה מקומית" – כל אחת מאלה:

(1) מועצה אזורית שלא חל לגביה צו לפי סעיף 151 לחוק תאגידי מים וביוב, ובכלל זה חברה המצויה בבעלות מלאה של מועצה אזורית כאמור;

(2) מועצה מקומית תעשייתית כמשמעותה בסעיף 2א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש];

"תאגיד מים וביוב" – חברה כמשמעותה בחוק תאגידי מים וביוב, וכל עוד החברה בשליטת רשות מקומית;

17. תביעה נגד קופת חולים כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994⁸, להשבת סכומים שגבתה שלא כדין במסגרת פעילותה לפי סעיפים 7, 7א, או 8 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994; תביעה כאמור תוגש לפי פרט זה בלבד;

ד ב ר י ה ס ב ר

בהתאם לתיקון המוצע, מועצה אזורית ומועצה מקומית תעשייתית אשר חל לגביה צו לפי סעיף 151 המחייב אותה להתאגד, ולא עשתה כן, כמו גם רשות מקומית שלא התאגדה, לא יזכו להגנות לפי התיקון המוצע.

כמו כן מוצע, בסעיף 3, להחיל את הוראת סעיף 5(ב) (2) לחוק, גם בנוגע לרשות מקרקעי ישראל כהגדרתה בפרט 15 וכן בנוגע לתאגיד מים וביוב ומועצה מקומית כהגדרתם בפרט 16.

עוד מוצע להוסיף פרט נוסף לתוספת השנייה שעניינו הגשת תביעות השבה נגד קופת חולים לפי הגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, קרי תאגיד שהוכר לפי סעיפים 24 ו-25 שבחוק, וזאת במסגרת פעילותה לפי סל השירותים.

הוספת פרטים אלה מוצעת יחד עם ההצעה להעניק לגופים שנוספו את ההגנות כאמור בסעיפים (ד) ו-21(ב) המוצעים בסעיפים 4 ו-7, בהתאמה.

במסגרת פרט זה מוצע להוסיף הגדרה לתאגיד מים וביוב וכן למועצה מקומית לצורך פרט זה. כך מוצע להגדיר תאגיד מים וביוב כחברה לפי משמעותה בחוק תאגידי המים וכל עוד החברה נמצאת בשליטת רשות מקומית. כמו כן מוצע להגדיר כמועצה מקומית, מועצה אזורית כהגדרתה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ובכלל זה חברה המצויה בבעלות מלאה של מועצה אזורית כהגדרתה בכללי המים והביוב (תשלומים בעד שירותי מים וביוב במועצות אזוריות), התשע"ח-2017, ובלבד שלא חל לגבי המועצה האזורית צו לפי סעיף 151 לחוק תאגידי המים, המחייב אותן להתאגד והן לא עשו כן. הוראה זו מוצעת עקב הוראות חוק תאגידי המים המגביל את תחולתו על מועצות אזוריות בסעיף 151 לחוק וקובע כי השרים רשאים בצו, על פי הצעת מועצת הרשות ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להחיל חוק זה על מועצות אזוריות ולקבוע תנאים והתאמות לכך. עוד מוצע להגדיר כמועצה מקומית גם מועצה מקומית תעשייתית. כלומר,

⁶ ס"ח התש"ך, עמ' 57.

⁷ ס"ח התשס"א, עמ' 454.

⁸ ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.