

מעקב פסיקה

ע"א 4291/17 ע"ד מוטי אלפריח נ' עיריית חיפה (פורסם בנבו, 06/03/19); ערכאה: בית המשפט העליון; מפי השופטים מני מזוז, יעל וילנר ועופר גרוסקופף:

בית המשפט העליון, מפי השופטים מני מזוז, יעל וילנר ועופר גרוסקופף, דחה ערעורו של המבקש על החלטת בית המשפט המחוזי בנצרת לדחות בקשתו לאישור תובענה ייצוגית שהוגשה לפי פרט 11 לתוספת השנייה. בקשת האישור הוגשה בגין הטענה כי המשיבה גובה תשלומי יתר שלא כדון, במסגרת גביית אגרת שילוט, על פי חוק עזר לחיפה (שילוט), התשנ"ו-1995, בדרך של תעריפים עודפים, העדר מתאם בין גובה האגרה להוצאות מתן השירות וכן חישוב חיוב חלק ממ"ר בשטחי השלטים כמ"ר שלם. בין הצדדים התעוררה מחלוקת האם לבית המשפט כלל יש סמכות לדון בבקשת האישור, משלטענת העירייה מדובר בתקיפה ישירה של חוק עזר אשר מצויה בגדר סמכותו של בג"ץ בלבד. בית משפט קמא דחה את טענת העירייה כי מדובר בתקיפה ישירה של חוק עזר אשר מקומה בבג"ץ, אך דחה את בקשת האישור לגופה. נקבע כי לא נדרש בהכרח מתאם בין עלות השירות לבין שיעור האגרה שנגבה על ידי העירייה וכי המבקש לא השכיל לבסס טענתו בדבר אי סבירות שיעורי האגרה הקבועים בחוק העזר. באשר לשיטת החישוב של האגרה הקבועה בחוק העזר, לפיה שלטים שגודלם עד למטר רבוע אחד יחויבו באגרה הקבועה ל-1 מ"ר, נקבע כי אין כל אי סבירות או אי חוקיות בקביעת סף מינימלי לתשלום אגרה, וכי שיטה זו מקובלת בקביעת אגרות בתחומים אחרים בשיטת המשפט שלנו. לאור האמור, סבר בימ"ש קמא כי לא קיימת אפשרות סבירה שהתובענה תוכרע לטובת הקבוצה¹ וכי יש לדחותה על הסף, ומכאן הערעור. כאמור, בית המשפט העליון סבר בדעת רוב כי דינו של הערעור להידחות, וזאת הן מהטעמים שניתנו בפסק דינו של בימ"ש קמא לגוף העניין והן מן הטעם שתקיפת סבירותו של חוק עזר מקומה בהליך של תקיפה ישירה בפני ביהמ"ש המנהלי המוסמך ולא בהליך של תקיפה עקיפה באמצעות תובענה ייצוגית.

הדיון המרכזי הנוגע לענייננו עוסק אם כן בתקיפה עקיפה בתובענות ייצוגיות. ככלל, סמכות תקיפה עקיפה מעוגנת בחוק² ומאפשרת לבית המשפט להכריע בשאלה אשר הובאה לפתחו אגב עניין מסוים, אף אם העניין שבשאלה הוא בסמכותו של בית משפט אחר. סמכות נגזרת מעין זו מסויגת בשני סייגים עיקריים: ראשית, על ההכרעה בשאלה מושא התקיפה העקיפה להיות "דרושה לבירור העניין" שבגדר סמכותו של בית המשפט, היינו שמדובר בשאלה אינצידנטלית לשאלה העיקרית מושא ההליך; ושנית, שההכרעה במסגרת תקיפה עקיפה כוחה יפה רק "לצורך אותו עניין", והיא אינה בגדר הכרעה כללית באשר לתוקפו של מעשה המנהל שנבחן, ואינה מהווה מעשה בית דין אף בין אותם צדדים בהליך אחר. הביקורת העקיפה היא אמנם הליך חריג שגובש מטעמי יעילות דיונית, אך בית המשפט מדגיש כי מכיוון שהמחוקק נוקט בלשון "רשאי" בהתייחסו להליך, יש לקיים שיקול דעת בבחינה האם השאלה המועלית בפני בית המשפט ראויה ומתאימה לבירור במסגרת ביקורת עקיפה, או שמא ראוי או מתחייב שהמחלוקת תתברר בהליך של תקיפה ישירה בפני בית המשפט המנהלי המוסמך.

במקרה דנן, הדגישו השופטים כי שיקול הדעת בתקיפה עקיפה רלוונטי ביתר שאת כאשר עוסקים בתובענות ייצוגיות. בסקירתו, קבע השופט מזוז כי לאור המאפיינים, המגבלות והחסרונות של הליך התקיפה העקיפה, בצירוף למאפייניה ומגבלותיה של התובענה הייצוגית, נראה כי למעט במקרים חריגים, אין לאפשר במסגרת תובענה ייצוגית תקיפה עקיפה של אקט שלטוני. מכיוון שהכרעה במסגרת תקיפה עקיפה רלוונטית

¹ סעיף 2(8) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

² סעיף 76 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.

רק בין הצדדים ולצורך אותו ההליך, תובענה ייצוגית שמטבעה אינה מצומצמת רק לצדדים הישירים אלא חלה על כל הקבוצה, מפרה איזון זה. לפיכך, החסרונות של הליך התקיפה העקיפה מועצמים בהליך תובענה ייצוגית במידה השוללת את הצידוק לנקוט בהליך זה, ומשכך אישור תובענה ייצוגית אשר הסעד המבוקש בה מושתת כולו או בעיקרו על טענת אי חוקיות של מעשה שלטוני יש להקדים בתקיפה ישירה של המעשה השלטוני בבית המשפט המוסמך לכך. השופט גרוסקופף אמנם הסכים כי במקרה הנידון אין לאפשר תקיפה עקיפה במסגרת תובענה ייצוגית, אך זאת מכיוון שלא ניתן לתקוף את חוק העזר תקיפה ישירה בבית משפט מנהלי, אלא בבג"ץ בלבד. לגישתו, במקרים בהם ניתן להגיש תקיפה ישירה של אקט מנהלי בבית משפט מנהלי, ניתן להגיש תובענה ייצוגית באותו עניין במסגרת תקיפה עקיפה. במקרים אלו בניגוד למקרה דנן, ישנם טעמים לאפשר הגשת תובענה ייצוגית המבוססת על תקיפה עקיפה של אקט מנהלי, שכן בהתבסס על חוק תובענות ייצוגיות,³ המחייב הגשת תובענה בנושאים מנהליים לבית המשפט לעניינים מנהליים, ממילא דיון מסוג זה יתקיים בבית המשפט המנהלי, ומשכך אין זה מוצדק לפצל את ההליכים לשתי תביעות – עתירה מנהלית ובקשה לאישור תובענה ייצוגית. בנוסף, עולה החשש כי ניתוב מבקש בתובענה ייצוגית להליך מקדמי של עתירה מנהלית יוביל לפגיעה נוספת בתמריצים הנמוכים ממילא להגשת תובענות ייצוגיות מנהליות.

לעומת פסק הדין בענייננו בו צומצמה התקיפה העקיפה בתובענות ייצוגיות באופן משמעותי, בפסיקה קודמת ניתן לראות הכרה באפשרות זו. כך למשל, בעניין בזק,⁴ קבע בית המשפט העליון שלא ניתן לקבוע כי מקום בו קיימת האפשרות לתבוע בתביעה ישירה נשללת האפשרות לתקיפה עקיפה.⁵ גם בעניין קו מחשבה,⁶ נקבע כי במקרים מתאימים יש לאפשר תקיפה עקיפה של אקט מנהלי באמצעות תובענה ייצוגית; למשל מקום בו בוטלו התקנות נושא המחלוקת ולא ניתן לתבוע בתקיפה ישירה או מקום בו התביעה נוגעת לתקנות בעלות תחולה כללית, להבדיל ממעשה מנהלי פרטני.⁷

בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים אשר אישר הגשת תובענה ייצוגית הכוללת תקיפה עקיפה,⁸ הדגישו שופטי המחוז כי אמנם תקיפת תקנה באופן עקיף בתובענה ייצוגית הוא אפשרי, אך יש לעשות

³ סעיף 5(ב) לחוק.

⁴ רע"א 6567/97 בזק – חברה ישראלית לתקשורת בע"מ נ' עיזבון המנוח אליהו גת, ז"ל, פ"ד (נב) 713, פורסם בנבו (30.06.1998) (להלן: **בזק**) – הוגשה תובענה ייצוגית לפי חוק הגנת הצרכן, בטענה כי השיטה בה נוקטת המבקשת לחישוב התשלום בעבור שיחות טלפון הינה מטעה, אשר אושרה בבית משפט קמא. בית המשפט העליון קובע כי משיטת החישוב קבועה בתקנות, ומשכך מהווה פעולה לפי חיקוק המהווה הגנה. יחד עם זאת, קובע ביהמ"ש כי גם במקרים בהם מתאפשרת תקיפה ישירה לא ניתן לשלול את האפשרות לביקורת עקיפה, אלא שבמקרה דנן לא הורם הנטל המצריך התערבות שיפוטית.

⁵ שם, פסקה 4.

⁶ רע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ (פורסם בנבו, 26.04.2010) – איחוד שלושה ערעורים הנוגעים לאישור תובענה ייצוגית בנוגע לתעריפים שגבתה בזק בין לאומי עבור שיחות בין לאומיות בהיותה מונופול. התעריפים אותם גבתה הוסדרו בתקנות, אך לאחר פתיחת השוק ירדו המחירים ולפיכך אישר ביהמ"ש המחוזי תובענה ייצוגית. על אישור התובענה הייצוגית בביהמ"ש המחוזי הוגשו שלושה ערעורים – האחד מצד בזק על עצם אישור התובענה, השני מצד המדינה אשר רצתה לוודא כי אינה צד לתביעה והשלישי מצד המבקש אשר ביקש לאשר את התובענה הייצוגית במלואה. ביהמ"ש העליון קבע כי אין לאשר את התובענה כייצוגית משלא עמדה היא בסי' 3(א) לחוק שקובע כי לא תוגש נגד רשות תובענה ייצוגית לפיצויים בגין נזק שנגרם על ידי צד שלישי, במקרה דנן בזק, שכן מדובר בתביעה בגין סמכות פיקוח והסדרה של המדינה, שלא ניתנת לתביעה בתובענה ייצוגית. בית המשפט קבע כי אין אפשרות סבירה שהשאלות המהותיות יוכרעו לטובת התובעים ומשכך אין לאשר תביעה ייצוגית.

⁷ שם, פסקה 17.

⁸ ת"צ (י-ם) 17846-10-10 ציון קישון נ' מדינת ישראל – רשות האכיפה והגביה - הוצאה לפועל (פורסם בנבו, 25.3.12) – בית המשפט אישר בקשה לאישור תובענה ייצוגית שעניינה שיעור אגרה גבוהה שגובה המדינה עבור העתקי צילומים שעושים פקידי ההוצאה לפועל בלשכת הוצאה לפועל, בקובעו כי מדובר בשירות מונופוליסטי, ובפרט כזה הפוגע באנשים המוחלשים ביותר באוכלוסייה, הזקוקים לשירותי הוצאה לפועל. בית המשפט קבע כי אין קשר סיבתי בין התשלום לבין השירות, אגרה היא איננה מס ואינה יכולה להיות שירותית לחלוטין ומשכך ישנם מצבים מסוימים בהם ראוי לבחון את סבירות שיעור האגרה ביחס לעלות השירות הניתן על ידי הרשות. עוד הדגיש, כי באישור תובענה זו מממש בית המשפט את תכליות החוק, הרתעה ופיצוי, ומאפשר משקל גבוה לזכות הגישה לערכאות.

שימוש בכלי זה במשורה. יחד עם זאת, משהמדינה זוכה לשורה של הגנות בחוק⁹ בתובענות ייצוגיות כנגדה, כגון עילות מוגבלות בהיקפן ובכך שעצם ניהול ההליך נעשה בבית המשפט לעניינים מנהלים, לא ניתן להגביל באופן גורף אפשרות תקיפה עקיפה, וכפי שניתן להגיש תובענה ייצוגית כנגד רשות על גבייה שלא כדין,¹⁰ כך ניתן להגיש תקיפה עקיפה בתובענה ייצוגית. עוד הדגיש בית המשפט כי תקיפת חקיקה, ובפרט חקיקת משנה, אפשרית בדרך ישירה ועקיפה כאחד, ושליטת האפשרות לתקיפה עקיפה באופן מוחלט, משמעותה שלילת האפשרות להגיש תובענה ייצוגית בשל מעשי גבייה המעוגנים בחקיקה – תוצאה אשר תסכל את כוונת המחוקק. משכך, בתובענה אשר יש ממש בטענותיה, אין פסול לבחור בדרך של תקיפה עקיפה בתובענה ייצוגית.¹¹ עוד הדגיש בית המשפט כי חוק תובענות ייצוגיות נועד לממש את זכות הגישה למשפט במקרים בהם אין זה יעיל לאחד לתבוע, ומשכך אישור תביעה עקיפה לעיתים עשוי לסייע בהגשמת מטרותיו העיקריות של החוק, קרי פיצוי והרתעה.

נראה אפוא כי המקרים בהם תתאפשר תקיפה עקיפה על החלטות שרים וחקיקות משנה הינם חריגים, גם אם אפשריים לפי חוק.¹² בתי המשפט חוזרים ומדגישים כי אמנם ניתן לתקוף חוקיותן של תקנות בתקיפה עקיפה במסגרת תובענה ייצוגית מנהלית אך לא בכל מקרה ומקרה, ועבור טענה שכזו לא די בטיעון כללי אלא על העותר להציג תשתית מספקת לטענתו.¹³

⁹ למשל סעיף 9 לחוק.

¹⁰ סעיף 11 לתוספת השניה לחוק.

¹¹ לעיל ה"ש 10, פסקה 28.

¹² ת"צ (חי') 13026-07-13 אלינור דהאן נ' תנובה מרכז שיתופי לתוצרת חקלאית בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 29.09.14) – הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית בטענה כי המשיבה הפרה את חובתה הקבועה לפי חוק התקנים. בית המשפט קבע כי אף שייתכן שנגרם לצרכנים חוסר נוחות מסוים, מידת הנזק קטנה ואין בה די בכדי להוות נזק בגינו ניתן להגיש תובענה ייצוגית. משלא הוכיחה המבקשת נזק הדרוש להקמת עילה בגין הפרת איסור ההטעה, לא ניתן להגיש תובענה ייצוגית בנושא. אף במקרה זה חזר בית המשפט על כך שניתן לתבוע תקיפה עקיפה בתובענה ייצוגית, אך רק במקרים חריגים, שמקרה זה לא נכנס בגדרם.

¹³ ת"צ (י-ם) 37820-05-12 שושנה רוז נ' סיטיפס בע"מ (פורסם בנבו, 16.07.15) – המבקשים הגישו בקשה לאישור תובענה כייצוגית בטענת חיוב מוגדל המוטל על נוסעי הרכבת הקלה בירושלים. בית המשפט דחה בקשתם וקבע כי אמנם בנסיבות מסוימות ניתן לתקוף חוקיות של תקנות בתקיפה עקיפה, אבל לא כך בעניינו, שכן הטיעון שהובא הינו כללי וסתמי ועיקרו תקיפה של חוקיות התקנה בטענה שהסכום איננו סביר ואיננו מידתי, ללא כל בסיס לכך. משכך, לא קיים סיכוי סביר שהעניין יוכרע לטובת הקבוצה ויש לדחות את התובענה הייצוגית.