

בעניין:

גי.אס.אמ. עיבוד שבבי בע"מ ח.פ. 513764258

ע"י ב"כ עו"ד איילת רייך-מיכאלי ו/או רן ליבר
ממשרד איילת רייך, עורכי דין, גישור ונוטריון
ובאמצעות עו"ד אלרן שפירא בר-אור
ממשרד שפירא בר-אור ושות', עורכי דין
שכתובתם להליך זה: קבוצת יבנה ד.ג. אבטח
79233
טל': 08-8548377, פקס: 08-8548341

המעוררת

- נגד -

התאחדות בעלי המלאכה והתעשייה בישראל

המרכז הארצי, מספר אגודה עותומנית 2537/99
באמצעות עו"ד שפינדל ושות'
מרח' המצדה 7 מגדל ב.ס.ר 4, בני ברק 5120109
טל': 03-6090977; פקס: 03-6090988

המשיבה

ובעניין:

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה, המחלקה
למשפט העבודה
מרח' מח"ל 7, ירושלים
טל': 0733928126; פקס: 02-6419660

צד מתייצב להליך

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בהמשך להודעתה בדבר התייצבותה להליך ובהתאם להחלטת בית הדין הנכבד, מתכבדת היועצת המשפטית לממשלה להשמיע את עמדתה בערעור שבכותרת.

פתח דבר

1. האם התאחדות בעלי המלאכה והתעשייה בישראל, היא המשיבה לבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית ב-ת"צ 37215-07-20 (להלן: "**המשיבה**"), עונה על הגדרת "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו - 2006 (להלן: "**חוק תובענות ייצוגיות**").

זוהי השאלה הניצבת במוקד ערעור זה.

2. הערעור דנא הוגש על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב (כבוד סגנית הנשיאה, השופטת אריאלה גילצר-כץ, וכבוד נציגי הציבור מר גיל אלוני ומר איסר באומל) מיום 12.4.2021 בת"צ 37215-07-20 (להלן: "**פסק הדין**"). במסגרת פסק הדין, קיבל בית הדין קמא את בקשת המשיבה לסילוק הבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית על הסף, וקבע כי

התובענה אינה נכנסת בגדרי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, וזאת מאחר שהמשיבה איננה עונה על הגדרת "רשות" כנדרש בפרט.

3. במסגרת הערעור, טוענת המערערת כי שגה בית הדין קמא בקביעתו לפיה המשיבה אינה עונה על הגדרת רשות, ועותרת לבטל את פסק הדין ולהשיב את ההליך לבית הדין האזורי לשם דיון לגופה של הבקשה לאישור התובענה כייצוגית.

4. בהחלטת בית דין נכבד זה מיום 18.10.2021, נקבע כי: "לנוכח השאלה העומדת להכרעה בערעור, בעניין היותו של ארגון מעסיקים 'רשות' כהגדרתה בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו – 2006, נדרשת עמדת היועץ המשפטי לממשלה בערעור".

5. לאחר שקילת הדברים, היועצת המשפטית לממשלה החליטה להתייצב להליך בהתאם לסמכות הנתונה לה על פי סעיף 30(א) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, וזאת משעה שמתקיימים התנאים לכך, ולהניח את עמדתה לפני בית דין נכבד זה.

6. כפי שיבואר להלן, היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי המשיבה איננה עונה על הגדרת "רשות" כמשמעו של מונח זה בחוק תובענות ייצוגיות, אף כי עמדתה זו נשענת על נימוקים אחרים ונוספים מאלה שעליהם נסמך בית הדין קמא.

יאמר כבר עתה, כי ככל שתתקבל העמדה כי המשיבה איננה רשות לעניין חוק תובענות ייצוגיות, ממילא לא יהיה צורך או טעם לדון בשאלת סיווגם של דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים. ואולם, למען הסדר הטוב, ומשעה שבית הדין קמא מצא לנכון להתייחס לסיווגם של אלה, תוסיף היועצת המשפטית לממשלה ותבאר, גם אם במאמר מוסגר, כי לדידה, דמי טיפול ארגוני-מקצועי המשתלמים לארגון מעבידים אינם באים בגדר "תשלום חובה" כמשמעו של מונח זה בפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות.

7. כזו תהא דרך הילוכו של טיעונה של היועצת המשפטית לממשלה. בפתח הדברים יוצג הרקע העובדתי הרלוונטי לערעור, כפי שעולה מכתבי הטענות של הצדדים. בהמשך לכך, יוצג פסק הדין ונימוקיו של בית הדין קמא, ואז תפנה היועצת המשפטית לממשלה להציג את הרקע הנורמטיבי הרלוונטי. אחר הדברים האלה, תציג היועצת המשפטית לממשלה את עמדתה, לפיה המשיבה אינה נחשבת רשות לעניין חוק תובענות ייצוגיות והנימוקים לעמדה זו, ולבסוף תסביר את עמדתה לפיה דמי טיפול ארגוני-מקצועי לפי תקנות הסכמים קיבוציים (תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים), התשל"ז-1977 (להלן: "התקנות"), אינם בגדר תשלום חובה לעניין פרט 11 לתוספת השנייה, בפירוט הנימוקים לכך.

פרק א – התשתית העובדתית

8. המערערת היא חברה בע"מ, אשר עיסוקה בענף המתכת. בעלי המערערת, מר גרשון שמואל, הוא חבר במושב לפידות – מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ.

9. המשיבה היא ארגון מעבידים בתחום התעשייה והמלאכה, ומאוגדת כ-"אגודה" כמשמעותו של מונח זה לפי החוק העותומני על האגודות.

10. המשיבה היא צד להסכם קיבוצי כללי מס' 2003/7032 בין התאחדות המלאכה והתעשייה בישראל ואח' לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה בעניין מקצועות המתכת, החשמל והאלקטרוניקה מלאכה ותעשייה (10.7.2003).

11. ביום 27.9.2004, ניתן "צו הרחבה בענף תעשיית המתכת, החשמל והאלקטרוניקה 2004", במסגרתו הורה שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, על הרחבת היקף תחולתן של הוראות מסוימות מההסכם הקיבוצי הכללי הנ"ל, על העובדים והמעסיקים בישראל בתעשייה ובמלאכה בענף המתכת, החשמל והאלקטרוניקה, עד 20 עובדים למפעל, ולמעט: עובדים שתנאי עבודתם הוסדרו או יוסדרו בהסכמים קיבוציים ומעסיקיהם; וכן למעט עובדים ומעסיקים בתחום פיתוח תוכנה בענף האלקטרוניקה.

12. לטענת הצדדים, בעקבות מתן צו ההרחבה, הוחלו ההוראות שהורחבו גם על המערערת.

13. עוד לפי הנטען, בין השנים 2013-2017, שילמה המערערת למשיבה דמי טיפול ארגוני-מקצועי בסך של 6,564 ש"ח, וזאת, בעקבות דרישות תשלום שנשלחו אליה. בראשית שנת 2019, סירבה המערערת לשלם את הסכום שנדרש כדמי טיפול ארגוני-מקצועי בגין שנת 2018. בעקבות סירובה של המערערת להיענות לדרישת התשלום, ביום 15.5.2019, הגישה המשיבה נגד המערערת תובענה אזרחית לתשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי בגין השנים 2018-2019, בבית הדין האזורי לעבודה בחיפה (ד"ט 19-05-33484).

14. לאחר הגשת התובענה על ידי המשיבה, פנתה באת כח המערערת למשיבה, ושלחה לה "מכתב פנייה מוקדמת בטרם הגשת בקשה לאישור תביעה ייצוגית", במסגרתו הבהירה למשיבה כי לאור העובדה שבעלי המערערת הוא חבר מושב, הרי שעל פי תקנה 3(6) בצירוף תקנה 3(10) לתקנות, התקנות אינן חלות על המערערת וממילא זו אינה חייבת בתשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי. במסגרת מכתב הפנייה המוקדמת, דרשה המערערת כי המשיבה תפנה לכלל המעסיקים מהם גבתה דמי טיפול ארגוני-מקצועי ב-7 השנים שקדמו, ולהודיע להם על דבר הוראות הפטור בתקנות, תוך מתן תקופה למעסיקים להראות כי הם נכללים בחלופות הפטור, ולקבל חזרה את דמי הטיפול שנגבו מהם ביתר ב-7 השנים האחרונות, תוך התייחסות לגמול למערערת וב"כ.

15. בתשובה למכתב זה, מחקה המשיבה את התביעה שהגישה נגד המערערת, והודתה כי המערערת אינה חייבת בתשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי. לעניין סכומי העבר ששולמו על ידי המערערת כדמי טיפול ארגוני-מקצועי, הודיעה המשיבה כי היא מוכנה להשיב את דמי הטיפול הארגוני-מקצועי ששולמו, וזאת, לדבריה, "לפנים משורת הדין ובכפוף לסילוק סופי מלא ומוחלט" של טענות המערערת.

16. בחודש יולי 2020, הגישה המערערת תובענה נגד המשיבה, ובצידה בקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית (להלן: "**בקשת האישור**") לבית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים.

17. במסגרת בקשת האישור, טענה המערערת כי התביעה מוגשת על פי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות. בהקשר זה, טענה המערערת כי אין מחלוקת על כך שדמי טיפול

ארגוני-מקצועי עונים להגדרת "תשלום חובה". כמו כן, טענה המערערת כי המשיבה עונה להגדרת "רשות", שכן היא ממלאת תפקיד ציבורי על פי דין.¹

18. המשיבה מצידה, הגישה בקשה לסילוקה על הסף של בקשת האישור, מחמת חוסר סמכות עניינית לבית המשפט לעניינים מנהליים, ומחמת העדר עילה מתאימה בין העילות המנויות בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות.

19. לאור הטענה להעדר סמכות עניינית, ובהסכמת הצדדים, הועבר התיק לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב (להלן: "**בית הדין קמא**"). בית הדין קמא פנה להכריע בטענת הסף של המשיבה לפיה עילת התביעה איננה נכנסת בגדר התביעות אשר ניתן להגישן כתובענה ייצוגית.

20. עתה תפנה היועצת המשפטית לממשלה לסקירה של פסק הדין ונימוקיו.

פסק דינו של בית הדין קמא

21. בית הדין קמא דן בבקשה לסילוק התובענה על הסף, ובהחלטתו מיום 12.4.2021, קיבל את טענת המשיבה וקבע כי זו איננה "רשות" כהגדרתה בחוק תובענות ייצוגיות, ולפיכך התובענה איננה נכנסת לגדרי פרט 11 לתוספת השנייה. קביעה זו באה כשבצידה מצא בית הדין קמא לקבוע כי דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים הם תשלום חובה. בנסיבות אלה, הורה בית הדין קמא על סילוק בקשת האישור על הסף, וחייב את המערערת בהוצאות לטובת המשיבה בסך 20,000 ש"ח.

וביתר פירוט:

22. בית הדין קמא בחן את טענת המערערת לפיה התובענה באה בגדרי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות: "**תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר**" [...].

23. בית הדין קמא ציין כי אין מחלוקת בין הצדדים כי המשיבה גבתה סכומים שלא כדין מאת המערערת. על רקע זה, ניגש בית הדין קמא לבחון האם עסקין ב- "תביעה נגד רשות" והאם דמי טיפול ארגוני-מקצועי הם בבחינת "תשלום חובה" לעניין פרט 11.

24. תחילה קבע בית הדין קמא, כי הסכומים ששילמה המערערת כדמי טיפול ארגוני-מקצועי, הינם "תשלומי חובה" וזאת בשל כך שמדובר בסכומים שעל המעסיק חובה סטטוטורית לשלם, וזאת כביכול, מבלי שתהיה לו בחירה בעניין:

"ברי כי כעולה מחוק הסכמים קיבוציים מדובר בתשלומי חובה של המעסיק לארגון המעסיקים ואין לו בחירה בעניין ואף המשיבה בתובענה הייצוגית ציינה זאת בתביעתה כנגד

¹ יוער, כי במסגרת בקשת האישור טענה המערערת טענות נוספות, אשר לכאורה נזנחו על ידה לאחר מכן. כך טענה, בין היתר, כי המשיבה מחויבת לעיקרון חוקיות המנהל, ולמגבלות על פי סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה. לטענת המערערת האדנים שביססו את טענותיה כלפי המשיבה הם: "חריגה מסמכות ופעולה שלטונית שלא כדין", כאשר גביית דמי טיפול ארגוני-מקצועי בניגוד לדין על ידי המשיבה, מהווה פגיעה בזכות הקניין המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בניגוד לחובה המוטלת בסעיף 11 לו: "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה".

המבקשת לתשלום דמי טיפול ארגוני שהוגש בבית הדין האזורי לעבודה בחיפה:

"התובעת תטען כי ההלכה העוברת כחוט השני בפסיקה היא כי חובת תשלום דמי טיפול ארגוני הנה חובה סטטוטורית ובבחינת תשלום חובה". לעניין זה ראה דב"ע נו/3-303 לשכת המסחר ת"א-יפו נ' י.א.ד. אלקטרוניקה בע"מ, עבודה ארצי, כרך (1) 273".

סעיף 9 לפסק הדין.

25. לאחר קביעה זו, עבר בית הדין קמא לדון בשאלה האם המשיבה הינה "רשות".

26. בית הדין קמא נתן דעתו לטענת המערערת לפיה המשיבה עונה על חלופת "גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין", תוך שהיא מסתמכת על הוראותיהם של סעיף 1(ד) לחוק רישוי בעלי מלאכה, התשל"ז-1977, ושל סעיף 2א(2) לתקנות, ומצא לקבוע כי אף שהמשיבה ממלאת תפקיד על פי דין, אין היא מהווה "גוף ציבורי":

"המשיבה ממלאת תפקיד על פי הדין כפי שממלאים ארגוני מעסיקים נוספים אך אין מדובר בגוף ציבורי אלא שהיא מייצגת את ציבור העוסקים במלאכה ובתעשייה בפני משרדי הממשלה וגופים ציבוריים".

סעיף 13 לפסק הדין.

27. עוד קבע בית הדין קמא, כי לעומת קופות חולים, שעניינן נידון בע"ע 15-09-20139 מכבי שירותי בריאות נ' קוצ'ינסקי (נבו 26.8.2018),² הרי ש:

"המשיבה, כיתר ארגוני המעסיקים, אינה מתקצבת ע"י המדינה או למצער לא נטען אחרת. לכן, לא ניתן להשליך מהפסיקה בעניין קופות החולים לענייננו".

סעיף 14 לפסק הדין.³

28. לבסוף, ציין בית הדין קמא כי ממילא, על פי סעיף 21 לחוק תובענות ייצוגיות, חיוב רשות בהשבה במסגרת תובענה ייצוגיות מוגבל לתקופה של 24 חודשים עובר להגשת הבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית, בעוד שתביעת המערערת הוגשה בעבור תקופה של 7 שנים (ראו סעיף 15 לפסק הדין).

² יוער, כי בינתיים התערב בית המשפט העליון בפסק דין זה וקבע כי קופת חולים איננה "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות. ראו: בג"ץ 6451/18 גיא חיון נ' בית הדין הארצי לעבודה (נבו 19.7.2021) (להלן: "בג"ץ חיון"). בקשה לדיון נוסף בעניין תלויה ועומדת בבג"ץ במועד כתיבת שורות אלו.

³ בית הדין קמא הפנה גם לפסיקת בית המשפט המחוזי בת"צ (ת"א) 12504-05-18 חברת א. צודקביץ בע"מ נ' לשכת המסחר תל אביב-יפו (נבו 10.7.2019), ולהערת בית המשפט העליון בפסק דין שניתן בערעור שהוגש באותו עניין.

פרק ב – התשתית הנורמטיבית

על שלושה אדנים ניצבת התשתית הנורמטיבית הצריכה לעניינו של הליך זה.

האדן האחד, סב סביב פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות. השני, סב סביב מהותו ואופיו של ארגון מעבידים. השלישי, עניינו בתשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים.

1.ב. תובענה ייצוגית על פי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות

29. בזכור, את בקשתה לאישור ניהול התובענה כייצוגית סמכה המערערת על פרט 11 לתוספת השנייה. לפיכך, תמקד היועצת המשפטית לממשלה את מבטא בפרט זה, ונבאר להלן את התשתית הנורמטיבית הרלוונטית הסובבת אותו.

30. בסעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות נובע, כי לא ניתן להגיש תובענה ייצוגית אלא ברשימה סגורה של תביעות:

"לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה או בענין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית; על אף האמור, לא תוגש נגד רשות תובענה ייצוגית לפיצויים בגין נזק שנגרם על ידי צד שלישי, שעילתה הפעלה או אי הפעלה של סמכויות פיקוח, הסדרה או אכיפה של הרשות ביחס לאותו צד שלישי; בסעיף קטן זה ובסעיפים 5(ב)(2), 9 ו-21, "רשות" – "כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים".

31. לעניינו, בין התביעות שניתן להגישן כתובענה ייצוגית, נקבע בפרט 11 לתוספת השנייה כי ניתן להגיש כתובענה ייצוגית:

"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, וכן תביעה נגד רשות מקרקעי ישראל להשבת סכומים שגבתה שלא כדין אף אם אינם בגדר תשלום חובה; תביעה כאמור נגד רשות מקרקעי ישראל, במסגרת פעילותה לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, תוגש לפי פרט זה בלבד".

32. ומהי "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות ולעניין פרט 11 בו?

33. בסעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות שצוטט לעיל, נקבע כי לעניין הגדרת המונח "רשות" יש לפנות להגדרה הקבועה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: **"חוק בתי משפט לעניינים מנהליים"**).

34. נצא ונלמד, כי המחוקק בחר לקשור את גורלה של הגדרת "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות בהגדרת "רשות" לעניין חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, על דרך ההפניה. כידוע, משמעותה של הוראת הפניה כגון זו היא שההגדרה שאליה מפנה החוק "מיובאת" אליו כמות

שהיא.⁴ הנה כי כן, לשונו המפורשת והברורה של חוק תובענות ייצוגיות, מורה כי הגדרתה של 'רשות' לעניין חוק תובענות ייצוגיות תהא "כהגדרתה" של "רשות" בחוק בתי משפט לעניינים מנהליים. זוהי אפוא נקודת המוצא הפרשנית, אשר ראוי לה שתשמש את הפרשן שעה שנדרש הוא לפרש את המונח 'רשות' לעניין חוק תובענות ייצוגיות – הא בהא תליא.

35. עת נפנה לחוק בתי משפט מנהליים נמצא את הגדרת "רשות" בזו הלשון:

"רשות" – רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, וכן גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין.

36. כאן המקום להזכיר כי בעניינו של ההליך דנן, ניצבת השאלה האם המשיבה באה בגדרו של המונח "גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין", וככזו, עונה על הגדרת "רשות".

37. להווי ידוע, כי בתי המשפט לעניינים מנהליים הוקמו במטרה להסמיכם לדון בעניינים מנהליים הנדונים בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.⁵ כך נקבע, וכך הווה, ומתוך שכן, דעת לבנון נקל כי הגדרת 'רשות' לעניין חוק בתי משפט מנהליים קשורה בטבורה, קשר שלא ניתן, לסעיף 15(ד)(2) לחוק-יסוד: השפיטה לפיו מוסמך בית המשפט הגבוה לצדק:

"לתת צווים לרשויות המדינה, לרשויות מקומיות, לפקידיהן ולגופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, לעשות מעשה או להימנע מעשות מעשה במילוי תפקידיהם כדין, ואם נבחרו או נתמנו שלא כדין – להימנע מלפעול".

38. הנה כי כן, שלושה דברי חקיקה עומדים בטור, אוחזים זה בעקבו של זה, לעניין פרשנות המונח "גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין". חוק יסוד: השפיטה ניצב מעצם מעמדו וטיבו בראש הטור, בעקבו אוחז בחוזקה חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, ובעקבו של זה אחוז חוק תובענות ייצוגיות, לעניין הגדרתה של "רשות".

39. לאחר שהבנו זאת, נקל עלינו להבין את הגיונו של פרט 11 לתוספת השנייה כפי שזו הוגדרה בפסק דינו של בית המשפט העליון בדנ"מ 8626/17 **עופר מנירב, רו"ח נ' מדינת ישראל- משרד האוצר-רשות המיסים** (נבו 11.11.2020) (להלן: **"עניין מנירב"**):

"אין דינה של תובענה ייצוגית לפי פרטים 1 ו-8 לתוספת השנייה לחוק, כדינה של תובענה ייצוגית לפי פרט 11. להבדיל מהראשונות, שבהן נתבעת הרשות בכובעה כ'עוסק' או כ'מעסיק', בזו האחרונה נתבעת הרשות בכובעה הציבורי-

⁴ ראו, למשל: ש. פלר "הוראת הפנייה ו'הוראת קליטה'" הפרקליט כה 320 (תשכ"ט-תש"ל); ע"א 580/82 אינשורנס קורפוריישן און אירלנד לימיטד נ' מדינת ישראל – משרד התקשורת, פ"ד מא(2) 309 (1987); ע"א 7553/14 רצון נ' מס הכנסה פקיד שומה (נבו 6.7.2015); כמו כן ראו, את שנפסק בעניין זה בעת האחרונה, בסעיפים 18-20 לחוות דעתו של כבוד השופט גרוסקופף בבג"ץ חיון, לעיל ה"ש 2.

⁵ סעיף 1 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים תש"ס-2000: "חוק זה מטרתו להסמיך באופן הדרגתי את בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים לדון בעניינים מנהליים הנדונים בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק או בבתי משפט אחרים, על ידי שופטים של בית המשפט המחוזי שייקבעו לצורך זה, ולפי סדרי דין מיוחדים שייקבעו".

שלטוני. לפנינו, אם כן, הליך יצוגי המשיק ומתחכך בהליך מנהלי [...] על רקע האמור, סבורני שתובענה ייצוגית לפי פרט 11 לחוק היא בוודאי חריג בנוף מוסד התובענה הייצוגית, אך למעשה היא גם חריג לכלל שאדם המעוניין לתקוף פעולה שלטונית של רשות ציבורית בשמו של הציבור, צריך לעשות זאת בפסים מנהליים [...] במילים אחרות, משבא תובע ייצוגי בשערי של פרט 11 לתוספת השניה לחוק, מתיר לו החוק, באופן חריג, לנהל הליך אזרחי-יצוגי נגד רשות בגין פעולות שביצעה בכובעה השלטוני. ואולם, ההליך מותנה ותחום בתנאים וכללים שמקורם במשפט הציבורי, ותכליתם לא רק ליתן הגנה בידי הרשות, אלא גם למנוע עירוב תחומין, לבל ירחיק לכת מוסד התובענה הייצוגית למחוזות שלא נועדו לו.

סעיפים 6-8 לחוות דעתו של כבוד השופט סולברג.

40. לאחר שהציגה את הרקע הנורמטיבי הכללי לתובענה על פי פרט 11 לתוספת השנייה, ואת הגדרתה של רשות לעניין חוק תובענות ייצוגיות, תפנה היועצת המשפטית לממשלה לתהות על קנקנו של ארגון מעבידים, ולאחר מכן על המטבע שבתוככי הקנקן – דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים.

2.ב. על התאגדות בארגון מעבידים

41. ארבע נורמות משפט העבודה העיקריות בישראל הן: החוק; צו ההרחבה; ההסכם הקיבוצי; ההסכם האינדיבידואלי.

42. חוקי העבודה בישראל המהווים את משפט העבודה המגן, וקובעים נורמות מינימום, חלים, מטבע הדברים, על כלל העובדים והמעסיקים בישראל, לרבות המדינה. הנדבך הנורמטיבי שמעל נורמות המינימום הקבועות בחוקי העבודה הוא הנדבך ההסכמי שעיקרו בהסכמים קיבוציים אשר נחתמים בין מעסיק לבין ארגון עובדים (הסכם קיבוצי מיוחד) או בין ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים (הסכם קיבוצי כללי).

43. מהותו של ההסכם הקיבוצי, כפי שניתן לכך ביטוי בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן: "חוק הסכמים קיבוציים"), הינה היותו מקור של משפט עבודה אוטונומי. קרי, מקור של נורמות משפטיות, שנקבעות בהתאם להסכמות הצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים. ההסכם הקיבוצי, שונה ביסודו מחוזה רגיל, בכך שהוא חל גם על מי שאינם צדדים ישירים להסכם והם חלק מיחידת המיקוח (ובהם כלל עובדי המעסיק, גם אלו שאינם חברים בארגון העובדים היציג, או מעסיקים שהצטרפו לארגון מעבידים שהוא צד להסכם, לאחר חתימת ההסכם ובתוך תקופת תוקפו).

44. כידוע, הצדדים להסכם קיבוצי כללי, הם ארגון העובדים היציג שבענף העבודה או בשטח הנדון וארגון מעבידים בענף העבודה או בשטח הרלוונטי. והנה, המחוקק הקנה סמכות לשר העבודה (היום שרת הכלכלה והתעשייה) להרחיב בצו את היקף תחולתן של הוראות

נורמטיביות שבהסכם קיבוצי כללי, באופן שיחולו על מעסיקים ועובדים נוספים מעבר להיקף תחולתן מכוחו של ההסכם הקיבוצי עצמו, וזאת, כהוראת סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים: "אם לדעתו נכון לעשות כן בשים לב למספר העובדים והמעסיקים, שעליהם חל ההסכם הקיבוצי הנדון, ולמשקלו של ההסכם בהסדר יחסי העבודה ובקביעת התנאים בשוק העבודה".

45. הנה כי כן, בכך נתן המחוקק ביטוי להכרה בחשיבותם של יחסי העבודה האוטונומיים הקיבוציים ובכינונם של הסדרים בתחום יחסי העבודה בהתבסס על הסכמות הצדדים ליחסי עבודה, במסגרת הסכם קיבוצי כללי. כך למשל, הורחבו בצו הוראות הסכם קיבוצי כללי בעניין ביטוח פנסיוני מקיף, והוחלו על כלל המעסיקים והעובדים במשק.

46. למעשה: "תכלית חוק הסכמים קיבוציים והתקנות שהותקנו מכוחו, באה, בין היתר, לאפשר ולעודד קיומם של יחסי עבודה קיבוציים. לפיכך, המדיניות הציבורית הנוהגת היא זו המבקשת לקדם את מעמדה של זכות ההתארגנות - של המעסיקים ושל העובדים - ואת הסדרת שוק העבודה באופן אוטונומי באמצעות הסכמת הצדדים לו. הסכמה הבאה לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי הכללי שהוא התשתית לצו ההרחבה."⁶ [ההדגשה אינה במקור].

47. הגם שארגוני מעבידים נזכרים רבות בחקיקה בארץ, אין בחקיקה הגדרה למונח "ארגון מעבידים", וסימני ההיכר של ארגון מעבידים נדונו בספרות המשפטית ועוצבו בפסיקה. בין המאפיינים של ארגון מעבידים, הכירה הפסיקה בכך כי מדובר בארגון שההתאגדות בו היא מרצון ושהחברות בו היא וולונטרית.⁷

48. יודגש בהקשר זה, כי ארגון מעבידים אינו מוקם בחוק או על פי חוק, אינו פועל מכוח איזה חוק מיוחד, וכוחותיו וסמכויותיו לפעול כהתאגדות של מעסיקים לא הוענקו לו על ידי המחוקק, אלא הוא ארגון וולונטרי של מעסיקים. למעשה, ארגון המעבידים, נועד להגשים ולממש את זכות ההתאגדות של המעסיקים, וזאת, בין היתר, באמצעות המרת חוזה העבודה האישיים וייסוד יחסי עבודה במסגרת מערכת קיבוצית.

3.ב. דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים

49. בסעיף 33.1 לחוק הסכמים קיבוציים, שכותרתו: "דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים", הוסמך שר העבודה: "לקבוע בתקנות, באישור ועדת העבודה של הכנסת, הוראות בדבר חובת מעסיק שחל עליו צו הרחבה לשלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון המעבידים שהוא צד להסכם הקיבוצי שהורחב [...] למעט מפעל או מעסיק שהוא חבר בארגון של מפעלים או מעסיקים אשר נקבע בתקנות כאמור".

⁶ ע"ע (ארצי) 1031-08-15 אר.אס.אל אלקטרוניקה - ארזי ריהוט תעשייה בע"מ סע' 41 (נבו 27.4.2020) (להלן: "עניין אר.אס.אל").

⁷ ראו למשל סעיף 17 בדיון (עבודה ארצי) 64-3/מג המועצה המקומית טירת הכרמל - חגית וידר, טז(1) 291 (1985): "אמור מעתה, שלרשויות מקומיות ולמועצות מקומיות הזכות להתאגד כך שיקום ארגון מעבידים הכשר להיות צד להסכם קיבוצי. ברור שהמדובר הוא בהתאגדות שהינה התאגדות מרצון, כך שהחברות בה אינה כפויה ואינה לנצח. דוגמה לוולונטריות של ההתאגדות בכל הנוגע למשא-ומתן קיבוצי נמצא בסעיף 33 לתקנות מרכז השלטון המקומי בישראל, לאחר שתוקנו, שלפיו מוצאות שלוש הערים הגדולות מהיקף המשא-ומתן הקיבוצי וההסכם הקיבוצי, שמרכז השלטון המקומי כשיר להם".

50. השר עשה שימוש בסמכות זו שהקנה לו המחוקק, והתקין את תקנות הסכמים קיבוציים (תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים), התשל"ז-1977, במסגרתן נקבעו הוראות, תנאים ושיעורים לחובת תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי מאת מעסיק שחל עליו צו הרחבה של הסכם קיבוצי כללי, לארגון המעבידים אשר הוא צד להסכם הקיבוצי.

51. בהתאם לקבוע בתקנות, דמי הטיפול עומדים על מחצית האחוז מסך כל שכר העבודה שמשלם המעסיק ועד לגובה מחצית מדמי החבר שהמעסיק היה משלם לו היה חבר בארגון, ובכל מקרה לא פחות ממאה ש"ח (בהתאם למדד 1989) (ראו תקנה 1(ג)-(ד)). זה המקום לציין, כי בחיי המעשה, ישנם ארגוני מעבידים שמוותרים על דמי הטיפול, או שמסכימים על דמי טיפול בשיעור נמוך מזה שנקבע בתקנות.⁸

52. בתקנה 3 לתקנות, מפורטים סוגי המעסיקים שעליהם לא יחולו התקנות, ובלשון מעשית, קבועים "פטורים" מחובת תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי. על פי הסעיף, הפטור יחול על המעסיקים הבאים: תאגיד שהוקם בחוק; תאגיד שחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, חל עליו, למעט חברה מעורבת; רשות מקומית או איגוד ערים; קיבוץ או מושב שיתופי; תנועה קיבוצית; תנועה מושבית, מושב עובדים או חבר בו; ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל או חברת העובדים שלה; תאגיד או ארגון שאין עיסוקם לשם קבלת רווחים; הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל והקרן הקיימת לישראל; מפעל שיש למעסיק או מעסיקים מהסוגים האמורים לעיל, בין לחוד ובין יחד עם המדינה, שליטה בו כמשמעותה בסעיף 25 לפקודת מס הכנסה.

53. מלבד רשימת "הפטורים" הנ"ל, שעניינם בסוג או באפיון המעסיק, בפטור האחרון המנוי בפסקה (11) לתקנה 3, נקבע פטור על סמך חברות של המעסיק בארגון מעבידים. בהתאם לקבוע בתקנה, התקנות לא יחולו על מעסיק שהוא חבר בארגון מעבידים אחר אשר בין מטרותיו טיפול ביחסי עבודה קיבוציים לגבי חבריו.

להלן הנוסח העדכני של פסקה (11), כפי שתוקנה ביום 2.3.2022:⁹

"חבר בארגון מעבידים שבין מטרותיו טיפול ביחסי עבודה קיבוציים לגבי חבריו, זולת אם הוכיח ארגון המעבידים הזכאי לדמי הטיפול שארגון המעבידים שהמעסיק חבר בו אינו עוסק למעשה בטיפול ביחסי עבודה קיבוציים".

⁸ ראו לדוגמה, בדבריו של עורך הדין שלמה יצחקי, שניהן כממונה ראשי על יחסי עבודה, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בפרוטוקול מס' 392 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות יום שני, כ"ו באדר א' התשס"ח (3 במרץ 2008), שעה 10:30, בעמ' 3-4: "שבעה או שמונה ארגונים ואני יכול למנות אותם. לשמאלי יושב כאן ראש איגוד לשכות המסחר שיש להם אמנם הסכם קיבוצי לאזור תל-אביב אבל הם לא גובים דמי טיפול. הם זכאים לגבות דמי טיפול כי יש להם צו הרחבה לאזור תל-אביב והמרכז, אבל הם לא גובים. יש ארגונים שגובים ויש ארגונים שלא גובים. יכול להיות שיש שיש או שבעה או שמונה ארגונים כאלה. אם היושב-ראש יבקש ממני, אני אעשה בדיקה יסודית ואתן לו את המספר המדויק ואת שמות הארגונים שגובים היום דמי טיפול. [...] לארגון יש זכות כזאת אבל הוא סוברני. ארגון שלא רוצה לגבות והוא זכאי לגבות, זה עניין שלו. אני לא יכול להכריח אותו לגבות".

ונפנה בהקשר זה ללשונה של תקנה 4 לתקנות.

⁹ תקנה 3 לתקנות הסכמים קיבוציים (תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים) (תיקון), התשפ"ב-2022.

54. זה המקום לציין, כי תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים משעה שמוצא צו הרחבה להסכם קיבוצי כללי שהארגון חתם עליו, עולה בקנה אחד עם תכליתו הכללית של חוק הסכמים קיבוציים – לאפשר ולעודד קיומם של יחסי עבודה קיבוציים. בצד זאת, יש בגביית דמי הטיפול ממעסיק שאינו חבר בארגון המעבידים לתת ביטוי לפועלו של הארגון בקידום האינטרסים של המעסיקים בענף הרלבנטי במסגרת ההסכם הקיבוצי הכללי שהסתבר להיות כזה שראוי להרחיבו בצו.¹⁰

55. את חובת תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי, יש לאפיין תוך התבוננות בהקשר הרלוונטי והייחודי של מערכת יחסי העבודה, ושל משפט העבודה המסדיר את מערכת זו, אשר במסגרתו מוטלות על מעסיקים חובות תשלום שונות, שנועדו לתכליות שונות. נבאר:

56. כך, משפט העבודה המגן קובע חובות תשלום שחלות על מעסיק ביחסיו עם מי שהוא עובד שלו. חובה לשלם פדיון חופשה שנתית, חובה לשלם פיצויי פיטורים, ועוד. החובה לשלם את התשלום קמה במישור היחסים שבין המעסיק לעובד המועסק על ידו – ואולם, יאמר כבר עתה כי אך ברי הוא כי העובדה שהתשלום הוא חובה מכוח הדין – איננה מעמידה אותו כ- "תשלום חובה" לעניין פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות. כך גם קיימות חובות מכוח צווי הרחבה כמו חובה להפקיד לקרן פנסיה בשיעורים שנקבעו בהסכם הקיבוצי הכללי שהורחב בצו הרחבה. כך גם דמי טיפול שמחויב לשלם עובד שחל עליו הסכם קיבוצי, והוא אינו חבר בארגון העובדים היציג וגם לא בארגון עובדים אחר – הוא עוד סוג של תשלום שחי בעולם יחסי העבודה – במקרה זה ביחסי העבודה במישור הקיבוצי שבין העובד לבין הארגון היציג הרלוונטי לו. באותו האופן, החובה לשלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים מקום בו חל על מעסיק צו הרחבה, צריכה להיבחן בקונטקסט האמור של יחסי העבודה הקיבוציים, ובאסדרה שנעשית מכוח הדין אשר מחייב את הצדדים ליחסי העבודה במישורים השונים (בין מעסיק לעובד / בין עובד לארגון עובדים / בין מעסיק לארגון מעבידים) בתשלומים כאלה ואחרים. מדובר בתשלומים המוטלים על המעסיק במסגרת המיוחדת של הסדרת יחסי העבודה – במישור הפרטי או הקיבוצי, וככאלה אף שיש חובה לשלם במערכת היחסים האמורה, הם אינם בבחינת מס אגרה או תשלום חובה אחר. על כך תרחיב היועצת המשפטית לממשלה בהמשך.

פרק ג – לעמדת היועצת המשפטית לממשלה המשיבה איננה 'רשות' לעניין חוק תובענות ייצוגיות

57. על פי ההלכה הפסוקה, הידרשות לסיווגה של המשיבה כ-"רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות מצריכה את בחינתה של הפעילות הרלוונטית לעניין הבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית.¹¹

¹⁰ ת"א (עבודה ארצי) 1002/04 שלמה אביטן ואח' – התאחדות הקבלנים והבונים בישראל (נבו 5.9.2005).

¹¹ ראו בג"ץ חיון לעיל ה"ש 2.

58. ובכן, הפעילות הרלוונטית לעניינו מוצאת את ביטוייה בתחילתו של תהליך, במשא ומתן קיבוצי שמתקיים בין ארגון המעבידים לארגון העובדים היציג.

59. בראשית הדברים, ועוד קודם שתפנה לבחון את הפעילות הרלוונטית לתובענה, תדגיש היועצת המשפטית לממשלה כי בחינה כללית של מהות קיומו ועצמותו של ארגון המעבידים אינה מתכתבת עם המונח "גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין".

60. וזאת, בראש ובראשונה מאחר שכפי שכבר נאמר ארגון מעבידים הינו גוף וולונטרי שתחת קורתו בוחרים מעסיקים להתאגד ולנהל את ענייניהם המשותפים, ובכלל זאת לחתור לכינונם של יחסי עבודה קיבוציים בינם לבין ארגון עובדים יציג בענף הרלוונטי. למעשה, מדובר בהתאגדות וולונטרית מיסודה,¹² שמקורה במעסיקים שבחרו לממש את חופש ההתאגדות שלהם ולהתאגד. ברצותם יתאגדו, וברצותם יפרקו את ההתאגדות ולא יהיו עוד ארגון מעבידים.¹³ יתר על כן, המשיבה, ככל ארגון מעבידים, איננה יונקת את סמכויותיה מאת המחוקק, איננה מקיימת תפקיד ציבורי שלטוני, אלא פועלת מכוח המשפט הפרטי ובתחומו, לקידום האינטרסים של המעסיקים בענף, בין היתר, במסגרת הסדרת יחסי עבודה **במסגרת המשפט האוטונומי הקיבוצי**.

61. גם כאשר פונים לבחון את פעילותו של ארגון מעבידים במסגרת קיומו של משא ומתן קיבוצי מול ארגון העובדים היציג לחתימה על הסכם קיבוצי, הרי שזו כל כולה פעולה רצונית אוטונומית של הצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים, שאיננה מהווה מילוי תפקיד ציבורי על פי דין, אלא פעולה שמקומה בעולם המשפט הפרטי, אף שיש לה השלכה על העובדים המועסקים אצל המעסיקים. זוהי מהותו של משפט העבודה הקיבוצי.

62. גם תוכנו של ההסכם הקיבוצי הכללי נתון לבחירתם הבלעדית של הצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים, משקף את האוטונומיה של הרצון ומבטא את העיקרון בדבר חופש החוזים, והתרחשותו איננה משקפת פעילות ציבורית-שלטונית. לפיכך נקבעה ההלכה, לפיה ככלל, בית הדין לא יתערב בתוכנו של הסכם קיבוצי, אלא מקום בו הוראותיו עומדות בניגוד לחוק או מקום בו תוכנו סותר את תקנת הציבור. ראו בעניין זה: בג"ץ 6051/95 **אפרים רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה** (נבו 24.6.1997).

63. כאשר המשא והמתן הקיבוצי מבשיל לכדי הסכם קיבוצי כללי או אז, קמה האפשרות לשר להרחיב בצו את היקף תחולתן של הוראות בהסכם, וזאת בין אם בעלי ההסכם פונים ומבקשים זאת, ובין אם הוא יוזם זאת מעצמו.

64. אין צריך לומר כי פעולתו של השר עת הוא שוקל ומחליט להרחיב הסכם קיבוצי כללי, היא כמובן מילוי תפקיד ציבורי על פי דין, והיא מבטאת הפעלת סמכות שלטונית שנתונה לו – **לשר, להוציא צו הרחבה**.

¹² סעיף 2 לחוק העותומני על האגודות קובע כדלהלן: "יצירת אגודה איננה קשורה בהשגת רשיון למפרע, אלא שכל אגודה מחוייבת, בהתאם לסעיף 6, להודיע על דבר יצירתה לרשות".

¹³ ראו סעיף 14 לחוק העותומני על האגודות.

65. בסופו של כל התהליך המתואר לעיל, על שלל חוליותיו, ככל שהחליט השר לאחר שהתקיימו כל התנאים הקבועים בדין להוציא צו הרחבה, או אז, מטילות התקנות חובת תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי, ובהתאם לכך, רשאי ארגון המעבידים שהינו צד להסכם הקיבוצי הכללי שהוראותיו הורחבו בצו, לקבל דמי טיפול ארגוני-מקצועי ממעסיק שחל עליו צו ההרחבה, ואשר אינו נמנה על אחד מבין סוגי המעסיקים המפורטים בתקנה 3 לתקנות.

66. כאמור, תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים משעה שמוצא צו הרחבה להסכם קיבוצי כללי שהארגון חתם עליו, משרת מטרה של עידוד יחסי עבודה קיבוציים במשק. יש בתשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי ממעסיק שאינו חבר בארגון המעבידים לתת ביטוי לפועלו של הארגון בקידום האינטרסים של כלל המעסיקים בענף הרלבנטי, במסגרת ההסכם הקיבוצי הכללי שהורחב בצו.

67. וכך נקבע בפסק דינה של ערכאה נכבדת זו, זה לא מכבר בע"ע (ארצי) 1031-08-15 אר.אס.אל. אלקטרוניקה – ארז ריהוט תעשייה בע"מ (נבו 27.4.2020):

”הרציונל העומד ביסוד החובה לשלם דמי טיפול ארגוני מקצועי הוא פשוט. ראשית, לאור מהותו של צו ההרחבה. תכלית חוק הסכמים קיבוציים והתקנות שהותקנו מכוחו, באה, בין היתר, לעודד קיומם של ארגוני מעסיקים וארגוני עובדים, לצורך קיומם של יחסי עבודה קיבוציים. לפיכך המדיניות הציבורית הנוהגת היא זו המבקשת לקדם את מעמדה של זכות ההתארגנות - של המעסיקים ושל העובדים - ואת הסדרת שוק העבודה באמצעות הסכמת הצדדים לו. הסכמה הבאה לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי הכללי שהוא התשתית לצו ההרחבה.

[...]

שנית, ההצדקה להטלת חובת תשלום דמי טיפול על מעסיק הכפוף לצו הרחבה מבוססת על כך שארגוני המעסיקים הפועלים בתחום יחסי העבודה הקיבוציים וחותמים על הסכמים קיבוציים מייצגים אינטרסים משותפים לכל המעסיקים בענף ופועלים הלכה למעשה לטובת כל המעסיקים בענף. לפיכך ראוי שגם מעסיקים שאינם חברים בארגונים אלה ואינם משלמים להם דמי חבר בעד מאמציהם, יישאו בנטל הכלכלי של פעילותם ופירותיה (ראו: עס"א (ארצי) 1002/04 שלמה אביטן ואח' - התאחדות הקבלנים והבוניינים בישראל [פורסם בנבו] 5.9.2005); להלן: עניין אביטן”.

סעיף 41 לפסק הדין.

68. ובכן, התבוננות בכל התהליך האמור, שהוא הסביבה הנורמטיבית שעל יסודה נשענת הבקשה לאישור ניהול התובענה כייצוגית, איננה מתיישבת עם הכרה בארגון המעבידים כגוף הממלא תפקיד ציבורי על פי דין. ההיפך מכך, הפעילות שמניבה בסופו של תהליך לתשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים, היא פעילות אוטונומית וולונטרית של גופים עצמאיים,

ארגון מעבידים מזה, וארגון עובדים מזה, אשר קיומם ופעילותם במישור המשפט הקיבוצי האוטונומי, ולא במישור הציבורי, והיא איננה פעולה שלטונית. עצם העובדה שחובת תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים נעשית בעקבות צו המרחיב את תחולתן של הוראות מההסכם הקיבוצי הכללי, אינה הופכת את פעילות ארגון המעבידים או את תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון זה לפעולות הנעשות במסגרת מילוי תפקיד ציבורי או שלטוני.

69. בהקשר זה תזכיר היועצת המשפטית לממשלה, כי הפרשנות הפשוטה של הביטוי תפקיד ציבורי מכוונת לכך שמדובר בתפקיד בעל אופי שלטוני, ונפנה לנקבע בבג"ץ 731/86 **מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**, מא(2) 449 סעיפים 4-5 (1987), וכן לעניין **מנירב** שלעיל, בסעיפים 6-8 לחוות דעתו של כבוד השופט סולברג.

70. הדברים האמורים לעיל, מקבלים משנה תוקף עת נפנה להתבונן בטענות שמעמידה המערערת כשהיא מבקשת לטעון אחרת מכך.

71. לטענתה של המערערת, המשיבה היא בבחינת גוף הממלא תפקיד ציבורי על פי דין בהסתמך על "תפקידים" נטענים המצויים בדברי חיקוק. בהקשר זה מפנה המערערת לסעיף 1(ד) לחוק רישוי בעלי מלאכה, התשל"ז-1977 (להלן: "**חוק רישוי בעלי מלאכה**"), ולסעיפים 26 ו-32 לחוק הסכמים קיבוציים (ראו בסעיפים 25-27, 50-53 לכתב הערעור). עיון בהוראות החיקוק שאליה מפנה המערערת, מלמד כי עסקינן במקרה שבו הוטלה על השר חובת התייעצות עם גורמים שונים, ובתוך כך ארגון מעבידים שהוא הארגון היציג של רוב ארגוני בעלי המלאכה, **לדעתו** של השר (בסעיף 1(ד) לחוק רישוי בעלי מלאכה הנזכר), או עם ארגונים ארציים יציגים של מעסיקים הנוגעים בדבר, **לדעתו** של השר (בסעיפים 26 ו-32 לחוק הסכמים קיבוציים).

72. ברם, אפילו נניח, לשם הדיון גרידא, כי לעניין הוראות החקיקה אליהן מפנה המערערת עסקינן בתפקיד ציבורי על פי דין,¹⁴ ברי כי עסקינן בתפקיד שאין לו כל זיקה לגביית דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון המעבידים העומד בבסיס התובענה. כאמור לעיל, הלכה פסוקה היא שבחינת סיווג המשיבה כ"רשות" לצורך חוק תובענות הייצוגיות צריכה להיעשות לאור הפעילות הרלוונטית מושא התובענה, ולפיכך, אין בהוראת החוק שעליה נסמכת המערערת כדי להעלות או להוריד לשאלת הגדרת המשיבה כ"רשות" לעניין פרט 11 לתוספת השנייה לענייננו.

73. כך או אחרת, הפעולה הנדונה במסגרת הערעור דנא, איננה ייעוץ שניתן על ידי המשיבה, והערעור אינו עוסק בכך. על כן, ומשעה שאין לדבר רלוונטיות לערעור שלפנינו, הרי שאין

¹⁴ זה המקום להעיר הערה נוספת, לעניין הדרישה כי עסקינן במילוי תפקיד ציבורי שהוטל על הגוף "על פי דין", הרי שמשמעות המונח "דין" נתפרשה בסעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א – 1981: "דין" – כל אחד מאלה:

(1) חיקוק;
(2) דינים דתיים – בין שבעל פה ובין שבכתב – כפי תקפם במדינה;
(3) (א) אקט של הפרלמנט הבריטי או דבר המלך במועצתו או חלק מהם, או תקנות לפיהם, ודיני המשפט המקובל ועקרוני היושר של אנגליה, כפי תקפם במדינה;
(ב) דינים עותמאניים כפי תקפם במדינה;

צורך להכריע בשאלה האם לעניין מתן הייעוץ נחשבת המשיבה כגוף הממלא תפקיד ציבורי על פי דין.

74. במאמר מוסגר יוער, כי עמדת בית המשפט העליון הנכבד באמרת אגב, בבג"ץ 160/72 **אחים שרבט, חברה לבנין בע"מ נ' האגודה למען הזקן באזורי**, כו(1) 620 (1973), היא כי לצורך הפעולה הספציפית של מתן העצה לשר העבודה, ולשם כך בלבד, ניתן להחשיב את ארגון המעבידים כגוף הממלא תפקיד ציבורי על פי דין. מאליו ברור כי עניינה של התובענה דנן איננה בפעולה של מתן עצה לשר העבודה, ומכאן ברי כי הישענות על תפקיד זה ממילא איננה רלוונטית לענייננו.

וכך נאמר באותו עניין:¹⁵

"יכול להיות גוף משפטי שכינונו, קיומו ופעולתו הם על-פי המשפט הפרטי, או יכול להיות אדם שאינו נמנה על נושאי כהונה ברשות ממלכתית או מקומית; אך אם יוטל עליו תפקיד בעל אופי ציבורי על-פי דין, כי אז בקשר למילוי תפקיד מיוחד זה הוא יהיה נתון למרותו של בית-משפט זה. מקרים כאלה מצויים למכביר בחוקי ארצנו ואזכיר רק שניים מהם:

(1) במספר חוקי עבודה הוטל על שר העבודה להיוועץ בארגוני עובדים ומעבידים לפני שהוא נוקט פעולה פלונית. ארגונים אלה אמנם תופשים מקום חשוב בחיי החברה שלנו, אך הם לא נכונים ואינם פועלים מכוח חוק מיוחד, ואף דרך הקמתם ומילוי תפקידיהם אינם מוסדרים עד כה בחוק מיוחד. בדרך כלל הם מאוגדים כעמותות שלא לשם עשיית רווחים, לפי החוק העתמאני על האגודות. ברור שארגונים אלה אינם גופים סטטוטוריים ופעילותם הרגילה לפי חוקותיהם נופלת בתחום המשפט הפרטי: ראה בג"צ 281/65, הרב יצחק אשכנזי נגד ועדת הבחירות המרכזית להסתדרות, ואח', [1]. אף-על-פי-כן, ברי לי כי במילוי התפקיד של מתן עצה לשר העבודה מתקיימים בהם שני התנאים של הסעיף הנדון, ובעניין זה הם כפופים לסמכותו של בית-משפט זה. אם, למשל, יסרב ארגון כזה להיענות תוך זמן סביר לפנייתו של שר העבודה, יוכל בית-המשפט, לפי בקשת צד מעוניין, לצוות עליו למלא את חובתו החוקית".

עמודים 625-626 לפסק הדין.

75. על כל פנים, כאמור, משעה שעניינו של הערעור דנא אינו בפעולת הייעוץ, ברי כי אין צורך להידרש להכרעה בסוגיה במסגרת זו, ודי בכך שברי כי אין ממש בטענתה של המערערת כי משעה שמוטלת על השר חובת היוועצות, בהקשר מסוים, עם ארגון המעבידים הרלוונטי

¹⁵ באותו העניין נידונה שאלת סמכות השיפוט של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק לפי סעיף 7(ב) לחוק בתי-המשפט, התשי"ז-1957.

לדעתו, הרי שיש בכך כדי להכתיר את המשיבה כגוף הממלא תפקיד ציבורי על פי דין, לעניין שאינו נוגע כלל ועיקר לייעוץ.

76. הוראת חיקוק נוספת עליה נסמכת המערערת, אשר לטענתה יש בה כדי להכתיר את המשיבה כ- "רשות" בהיותה "גוף הממלא תפקיד ציבורי על פי דין" היא זו שבתקנה 2א(2) לתקנות, לפיה שר העבודה והרווחה (היום שרת הכלכלה והתעשייה) יקים ועדה של שלושה חברים וימנה את חבריה.¹⁶ בהתאם לקבוע בתקנה, חבר אחד ימונה על ידי השר לתפקיד יושב ראש הוועדה, חבר שני ימונה על ידי השר מבין רשימת אנשים שעליהם המליץ ארגון המעבידים בתעשייה, וחבר שלישי ימונה על ידי השר מבין רשימת אנשים שעליהם המליץ ארגון המעבידים של בעלי מלאכה ותעשייה זעירה. התקנה מוסיפה ומבהירה, כי ככל שארגון המעבידים לא נתן המלצה בתוך 14 ימים מעת שנדרש לכך, ימנה השר חבר לוועדה גם בהעדר המלצה.¹⁷

77. לטעמה של היועצת המשפטית לממשלה, אין בסיס לטענה כי האפשרות הנתונה לארגון המעבידים הרלוונטי להמליץ, לפי דרישת השר, על רשימת אנשים אשר מבינים ימנה השר את אחד מחברי הוועדה, מהווה מילוי "תפקיד ציבורי על פי דין". ודי אם נציין בהקשר זה, כי על פני הדברים, ההמלצה איננה פעולה שניתן לראות בה מילוי תפקיד בעל אופי שלטוני.

78. על כל פנים, הפעולה הנדונה במסגרת הערעור דנא, איננה המלצה שנתנה על ידי המשיבה לפי סעיף זה, והערעור כלל אינו עוסק בכך.

79. עוד טוענת המערערת כי יש להכיר במשיבה כרשות בשל כך שבמסמך הנושא את סמל משרד המשפטים, שכותרתו: "דו"ח הערכת השפעות רגולציה (RIA): החלת חובת דיווח על אגודות עותומאניות" הוגדרו אגודות אלו, ובתוכן המשיבה כ- "מנהלות פעילות בעלת חשיבות ציבורית בהיקפים כלכליים גדולים" וכן מפנה המערערת לאמור בנספח לדו"ח: "נספח- מתודולוגיה להכנת הדו"ח" שם נכתב כי: "בישראל, ארגוני העובדים והמעסיקים מחזיקים בסמכויות נרחבות מכוח הדין [...] לארגוני עובדים ומעבידים מוקנה מעמד מיוחד וסמכויות מיוחדות על פי חוק אשר גורמות לפעולתם להיות בעלת השפעה ציבורית רחבה", וכן מפנה המשיבה לנכתב בהערת שוליים בנספח הדו"ח (ראו בסעיפים 46-57 לכתב הערעור).

יודגש, כי דו"ח כזה או אחר של משרד ממשלתי אינו מהווה מקור נורמטיבי שבידו לשנות את המצב החוקי הקיים, ולהקנות סמכויות ומעמד שלא ניתנו בדין. לפיכך, אין בציטטה כזו או אחרת, ולבטח לא בהענקת פרשנות כזו או אחרת לאותה הציטטה, כדי לבסס את טענת המערערת לפיה המשיבה עונה להגדרת רשות כמשמעותה בחוק תובענות ייצוגיות.

¹⁶ תפקידה של הוועדה הוא לקבוע, במקרה בו נתבקשה לעשות כן, לגבי מעסיק (אשר חלות עליו התקנות), שבמפעלו מועסקים יותר מ-15 עובדים אך לא יותר מ-20 עובדים, ואשר חלים עליו שני צווי הרחבה (האחד של הסכם קיבוצי כללי שצד לו ארגון מעבידים בתעשייה והשני של הסכם קיבוצי כללי שצד לו ארגון מעבידים של בעלי מלאכה ותעשייה זעירה), האם מפעלו הוא עתיר הון או עתיר מדע ואז ישלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון המעבידים בתעשייה. שאילולא כן, ברירת המחדל היא שהמעסיק ישלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון המעבידים של בעלי מלאכה ותעשייה זעירה.

¹⁷ "לא הומלצו חברים לוועדה תוך 14 יום מיום שהומצאה לארגון הנוגע בדבר דרישה לכך מאת שר העבודה והרווחה, ימנה השר חבר ללא המלצה כאמור."

80. ולבסוף, יובהר ויודגש, כי בכך שלא ניתן לאשר את ניהול התובענה כייצוגית בהתאם לפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, אין כדי לגרוע מזכאותה של המערערת להשבת הסכומים שלטענתה מגיעים לה על פי דין בדרכים אחרות שהדין מאפשר לה.

81. מסקנת הדברים האמורים עד כה, היא כי המשיבה איננה עונה על הגדרת רשות כמשמעו של המונח בחוק תובענות ייצוגיות, וממילא לא ניתן לנהל את התובענה כתובענה ייצוגית על פי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות.

פרק ד – דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים אינם תשלום חובה לעניין חוק תובענות ייצוגיות

82. ככל שבית דין נכבד זה יגיע למסקנה, המתחייבת לעמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, כי ארגון המעבידים אינו נחשב לרשות לעניין חוק תובענות ייצוגיות, ברי כי התייתר הדין בטענת המערערת לפיה דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים, נחשבים ל"תשלום חובה" לעניין חוק תובענות ייצוגיות.

83. ואולם, משעה שבית הדין קמא נדרש לנושא ומכיוון שהמערערת משיגה על הקביעה שהמשיבה איננה רשות, הרי שתוסיף היועצת המשפטית לממשלה ותבאר כי לעמדתה דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם בגדר "תשלום חובה".

84. יוזכר, כי מסקנתו של בית הדין קמא לפיה דמי טיפול ארגוני-מקצועי מהווים "תשלום חובה" לעניין פרט 11, נסמכת על כך שהמעסיק חייב לשלם לארגון המעבידים, וכן על כך שבתביעה קודמת שהגישה המשיבה נגד המערערת טענה כי התשלום הוא חובה. ואולם, בכל הכבוד הראוי, המבחנים הנקוטים בפסיקה לקביעה אם תשלום מסוים מהווה מס אגרה או תשלום חובה לעניין חוק תובענות ייצוגיות, שהאינדיקציות הנ"ל אינן נמנות עמם, מביאים למסקנה אחרת.

1.4 הקדמה

85. פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות תוחם את האפשרות לאשר ניהולה של תובענה כייצוגית מכוחו נגד רשות בכובעה ככזו לתביעות הנוגעות להשבת סכומים שרשות גבתה שלא כדין ובלבד שסכומים אלה הם מיסים, אגרות או תשלומי חובה. כאמור לעיל, בחינת מכלול השיקולים בענייננו, מובילה כאמור למסקנה כי ארגון מעבידים הוא לא "רשות", כהגדרתה בחוק תובענות ייצוגיות. באופן דומה, גם דמי הטיפול הארגוני-מקצועי שהארגון מקבל אינם "מיסים", "אגרות" או "תשלומי חובה" אשר משולמים עבור מימון פעילותן של המדינה ולרשויות ציבוריות.

86. עוד יוזכר, כי תשלום דמי הטיפול הוא תולדה של הסכם קיבוצי כללי שהורחב בצו. התשלום נועד לקדם יחסי עבודה קיבוציים ולעודדם, וכן לתת ביטוי לפועלו של ארגון המעבידים בקידום האינטרסים של המעסיקים בענף הרלבנטי במסגרת ההסכם הקיבוצי הכללי שהסתבר להיות כזה שראוי להרחיבו בצו. דמי טיפול ארגוני-מקצועי הם אפוא חלק מהעלויות שבהן נושא מעסיק (בדומה לדמי טיפול שמשלם עובד לארגון עובדים, על דרך

ניכויים משכרו באמצעות המעסיק) – במישור המשפט הפרטי – במסגרת החובות המוטלות עליו לפי חוקי **משפט העבודה הקיבוצי** והוראותיו. סעיף 133 לחוק הסכמים קיבוציים והתקנות שהותקנו מכוחו הם אך מנגנון **אסדרה** בתחום משפט העבודה הקיבוצי. הדין מאסדר הן את החובה לשלם דמי טיפול, והן את המחיר המרבי שרשאי ארגון המעבידים לקבל כדמי טיפול ארגוני-מקצועי.

87. כבר כעת תקדים היועצת המשפטית לממשלה ותאמר, כי לא ניתן לסווג את דמי הטיפול כ"מס", כ-"אגרה" או כ-"תשלום חובה", כמשמעותם בחוק תובענות ייצוגיות הן מהטעם שדמי הטיפול הארגוני-מקצועי לא נגבים בידי **המדינה או רשות ציבורית** אחרת וממילא לא עבור מימון פעילותן של המדינה או הרשות הציבורית, והן מהטעם שחוק הסכמים קיבוציים והתקנות שהותקנו מכוחו הם אך **אסדרה של יחסים בתחום משפט העבודה האוטונומי הקיבוצי במסגרת המשפט הפרטי** וככאלה אינם משקפים פעילות שלטונית ציבורית שעבורה נגבים מס אגרה או תשלום חובה. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, די בכך כדי לדחות את הטענה כי דמי הטיפול הם "תשלום חובה" ואת הערעור.

88. למען שלמות התמונה, יוצגו גם המבחנים לזיהויים של מיסים, אגרות ותשלומי חובה ויוסבר בהרחבה מדוע גם מבחנים אלה מוליכים למסקנה זוהה, שלפיה דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם נמנים עם סוגי התשלומים שעליהם חל פרט 11 לתוספת השנייה של חוק תובענות ייצוגיות.

2.ד מיסים, אגרות ותשלומי חובה – המסגרת הנורמטיבית

89. לשון פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות – "מס, אגרה, או תשלום חובה אחר" – דומה ללשון סעיף 1(א) בחוק-יסוד: משק המדינה, בו נקבע כי: "מיסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות". על בסיס דמיון לשוני זה, הוענקה למונחים שבפרט 11 אותה פרשנות לזו שבחוק-יסוד: משק המדינה.¹⁸

90. סוגי התשלומים המוזכרים בפרט 11 – מס, אגרה ותשלום חובה – הם בגדר הכנסותיה הרגילות של המדינה או הרשות הציבורית. הם נבדלים זה מזה בעיקר בייעודם ובסוג השימוש שנעשה בהם:¹⁹

א. **מס** – ההגדרה המקובלת של "מס" היא תשלום כפוי לרשות ציבורית, שאינו משולם עבור שירות מסוים שניתן למשלם – קרי, שאין בעדו תמורה מידית ושירה.²⁰ כלומר, אין קשר ישיר (או זיקה ישירה) בין תשלום המס לבין קבלת שירות מטעם המדינה או הרשות.

¹⁸ ע"מ 7373/10 לוי נ' צבא ההגנה לישראל – מדור תשלומים, סעיף 24 בפסק דינו של השופט זילברטל (נבו) 13.8.2012 (להלן: "עניין לוי"); ד"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ, סעיף 24 בפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות (נבו) 17.12.2019.

¹⁹ א' ויתקון וי' נאמן **דיני מיסים** 3 (מהדורה רביעית, 1969) (להלן: "ויתקון ונאמן").

²⁰ בג"ץ 1195/10 מרכז השלטון המקומי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, סעיף מ"ח בפסק דינו של כבוד השופט רובינשטיין (נבו) 13.11.2014 (להלן: "עניין מרכז השלטון המקומי"); ויתקון ונאמן, לעיל ה"ש 19, עמוד 4.

ב. **אגרה** – ההגדרה המקובלת של "אגרה" היא תשלום כפוי לרשות ציבורית, עבור שירות שניתן למשלם – "תשלום חובה בזיקה עם שירות מסוים שהשלטון נותן לפרט".²¹ כלומר, משלם האגרה מקבל תמורה מידית וישירה. עם זאת, אין בהכרח הלימה בין עלות השירות (ומידת הנאתו של המשלם ממנו) לבין שיעור האגרה.

ג. **תשלומי חובה אחרים** – המדובר בתשלומים מסוגים שונים למדינה ולרשויות ציבוריות, שאינם מס או אגרה, אך טמון בהם אלמנט של כפייה.

91. התכלית העומדת בבסיס גבייתו של המס היא, בראש ובראשונה, מימון הוצאות המדינה ורשויותיה. תכליות נוספות שניתן למנות בגביית המס, הן חלוקת העושר בחברה וצמצום אי-השוויון, הכוונת התנהגות והגשמת המדיניות הפיסקאלית של המדינה.²² מכאן, נפסק כי: **"המכנה המשותף לכל התשלומים הנופלים בגדרו של פרט 11, המנוסח בזיקה לסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, הוא שהם נגבים על ידי הרשות לטובת קופתה, ומשמשים למימון פעולותיה"**.²³ תשלומים שנגבים שלא למטרת מימון הוצאותיה של המדינה או של הרשות הציבורית (או להגשמת מטרות אחרות של דיני המס), לא ימצאו את מקומם, ככלל, בקהלם של המסים ושל תשלומי החובה.²⁴

92. מעבר לתכליתם המיוחדת, לתשלומים מסוג מס, אגרה או תשלום חובה הנגבים על ידי רשות הציבורית ישנם מספר מאפיינים ייחודיים נוספים, ובהם:

א. **דרישת ההסמכה בדיון** – המונחים "מס", "אגרה" ו-"תשלום חובה" כמשמעותם בחוק תובענות ייצוגיות זכו כאמור לפרשנות דומה לזו שהוענקה להם בחוק-יסוד: משק המדינה. בהתאם נקבע, כי פרט 11 מאפשר הגשת תובענות ייצוגיות נגד גוף שלטוני או רשות ציבורית רק לגבי גביית תשלומים אשר **נדרשת הסמכה בחוק או על-פיו על מנת להטילם** כאמור בסעיף 1(א) בחוק היסוד. ודוק: אין מדובר בהכרח בתשלומים שנגבים בפועל מכוח הסמכה בדיון, אלא בגביית תשלומים מהסוג שחוק-יסוד: משק המדינה מחייב הסמכה חוקית לשם גבייתם.²⁵ מן הצד השני קבעה הפסיקה, כי העובדה שתשלום עבור שירות שמספקת המדינה (כמו קבלת מידע בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998) נקבע בדיון, "אינה הופכת באופן אוטומטי כל תשלום שגובה רשות ציבורית [...] לאגרה".²⁶

ב. **חובת הגבייה** – מאפיין זה מהווה צידה השני של דרישת ההסמכה בדיון ונובע ממנה. בהקשר זה יצוין, כי משמעות חובת הגבייה היא כי המדינה ורשויותיה אינן מוסמכות לפטור (באופן חלקי או מלא) את החייב במס, באגרה או בתשלום החובה.

²¹ ע"א 474/89 קריב נ' רשות השידור, פ"ד מו(3) 374, 377 (1992) (להלן: "עניין קריב"); ההדגשה אינה במקור.
²² דנ"א 7480/18 קרצמר נ' פקיד שומה ירושלים, סעיף 11 בפסק דינו של השופט פוגלמן (נבו 31.10.2021); שגית לוינר וטלי ניר "מדיניות חברתית באצטלה כלכלית: מטרותיה של מערכת המס בישראל" ספר לפידות 127, 130-131 (עורך דוד גליקסברג 2015).

²³ ע"מ 4784/19 הרינג נ' רשות האכיפה והגבייה, סע' 6 (נבו 12.11.2020) (להלן: "עניין הרינג"); ע"מ 1859/15 קפלן נ' משרד הבריאות, סע' 6 (נבו 9.8.2016) (להלן: "עניין קפלן"); ראו גם: יוסף אדרעי פירוש לחוקי היסוד - חוק-יסוד: משק המדינה 31 (2004).

²⁴ בר"מ 7302/16 עיריית תל אביב יפו נ' איגרא, סעיף 4 (נבו 15.3.2018) (להלן: "עניין איגרא").

²⁵ עניין לוי, לעיל ה"ש 18, סעיפים 24-25.

²⁶ עניין קפלן, לעיל ה"ש 23, סעיף 7.

אלא בהתאם לפטור שנקבע במפורש בדין.²⁷ האפשרות להעניק הנחות ופטורים (אף אם הם לא נקבעו באופן מפורש בחקיקה או בחקיקת משנה) – מלמדת כי מדובר בתשלום שאינו מס, אגרה או תשלום חובה שאליו מתייחס סעיף 1 בחוק-יסוד: משק המדינה.

ג. **גביית התשלום במסגרת מילוי תפקיד ציבורי-שלטוני** – לא כל תשלום המשולם למדינה, לרשויותיה, או לרשות ציבורית אחרת, הוא מס, אגרה או תשלום חובה. הדבר תלוי **בכובע שבו פועלות המדינה או הרשות** – בעוד שתשלום חובה נגבה על-ידי הרשות הציבורית במסגרת תפקידה הציבורי-שלטוני, מחיר, ככלל, נגבה במסגרת פעילות עסקית-מסחרית. כלומר, בכובע הפרטי של המדינה. אף אם הגוף הגובה אינו פועל למטרת רווח, פעילותו והתנהלותו יכולות לעטות אופי עסקי-מסחרי, כפי שנקבע בעניין **מרכז השלטון המקומי**.²⁸

93. לעומת מס, אגרה או תשלום חובה, ניצב תשלום מסוג **"מחיר"**. מקובל להגדיר מחיר בתור הסכום שנקבע בין צדדים בעסקה חופשית בעבור רכישת שירות או מצרך בתנאי שוק חופשי, כאשר יש הלימה (חלקית או מלאה) בין גובהו לבין שווי של המוצר או השירות המסופק בעדו).²⁹

94. את סוגי התשלומים המשולמים לרשות ציבורית, נהוג להציב בתוך רצף (ספקטרום). מצדו האחד תשלום **"המס"** (אשר בעבורו לא מתקבלת תמורה ישירה כאמור ואשר הוא נגבה בכפייה ללא יכולת בחירה) ומצדו השני תשלום **"המחיר"** (שהוא סכום המקבל מוכר מרצון כתמורה מקונה מרצון בשוק החופשי).

95. התשלומים המצויים בטווח זכו בפסיקה לכינוי **"יצורי כלאיים"** אשר "לובשים מאפיינים זה מזה".³⁰ בנקודה זו ראוי לציין, כי לא כל תשלום שנגבה מכוח חובה שבדין הוא "מס, אגרה או תשלום חובה". ייתכן בהחלט שסוגי תשלומים שקיימת חובה מהדין לשלם יימצאו על הספקטרום שבין "מס" ל-"מחיר", אך גם לא ייפלו להגדרה של "אגרה" או "תשלום חובה" כמשמעותם בחוק-יסוד: משק המדינה (ולכן גם כמשמעותם בפרט 11 בחוק תובענות ייצוגיות).³¹ לפיכך, בהקשרים שונים, לא ניתן לעשות שימוש במבחנים המקובלים על פי הספקטרום, אלא יש להסתכל על ייעודו ותכליתו של התשלום.³²

²⁷ והשוו: סעיף 245 בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]; בג"ץ 2875/18 **התאחדות תאגידי כח אדם זר בענף הבניין נ' ממשלת ישראל**, סעיף 6 בפסק דינו של כבוד השופט עמית (דעת מיעוט לעניין פרשנות הוראת הדין שעמדה באותו הליך במחלוקת) וההפניות שם (נבו 18.6.2019); ובהקשרים דומים ראו: בג"ץ 637/89 **"חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר**, פ"ד (מו"1) 191, 203 (1991); ע"א 1600/08 **מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו**, סעי' 25 (נבו 18.8.2011).

לעומת זאת, שונים הם פני הדברים ככל שנוגע הדבר למחיר: משמחירו של מוצר או של שירות נקבע באופן עסקי-מסחרי, אין כל מניעה שהגורם הגובה אותו (גם אם מדובר ברשות ציבורית) יפחית את מחירו או שיפטור את החייב מתשלום.

²⁸ לעיל ה"ש 20; נמדר, בעמוד 39-40; וראו בהקשר דומה: ע"א 1919/10 **מנהל המכס ומע"מ נ' עיריית אשקלון** (נבו, 27.9.2012).

²⁹ (בג"ץ 8676/00 **אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' עיריית רעננה**, פ"ד נט(2), 201, 227 (2004)).
³⁰ (עניין **קריב**, לעיל ה"ש 21, בעמוד 377; עניין **לוי**, לעיל ה"ש 18, סעיף 27; עע"מ 7705/16 **רונן נ' רשות המסים**, סעיף 6 (נבו 15.7.2018)).

³¹ ראו עניין **לוי**, לעיל ה"ש 18, סעיף 35.

³² ראו עניין **הרינג**, לעיל ה"ש 23.

96. על מנת לענות על השאלה אילו תשלומים נופלים לגדר "תשלומי חובה" כמשמעותם בחוק יסוד: משק המדינה ובחוק תובענות ייצוגיות, אשר רק בגין גבייתם שלא כדין ניתן לבקש אישור לניהול תובענה כייצוגית מכוח פרט 11 בתביעה נגד רשות בכובעה ככזו, ניתן להצביע על שני שיקולים עיקריים שהובאו בחשבון בפסיקה – שיקול **התמורה** (או היעדרה) ושיקול **הבחירה החופשית** (או היעדרה):³³

א. **שיקול התמורה** – כאשר משולם מחיר בעד מוצר או שירות, המשלם, ככלל, זוכה לתמורה ישירה ושווה ערך בעבור התשלום, כפי שנקבע במפגש רצונות בתנאי שוק חופשי. בעד **תשלום חובה** או **אגרה** (ומקל וחומר בעד מס) לא מתקבלת בהכרח תמורה ישירה ושווה ערך בעבור התשלום. על מנת לסווג תשלום כ-"מחיר", אין הכרח שהתמורה בעדו תהיה שווה ערך באופן מדויק לשירות או למוצר שסופק: **"השאלה במסגרת הנוכחית היא מהי תכלית התשלום – לשם מה הוא נגבה – ולא האם שיעורו המדויק הולם את תכליתו. האם הוא נועד למימון השירות, או שמטרתו להגשים תכליות אחרות?"**³⁴

ישנם מקרים שבהם בחינת שיקול התמורה לא תניב תשובה חד-משמעית האם לפנינו "תשלום חובה" או "מחיר". כך למשל, במקרים שבהם שירות או מוצר נמכרים בתנאי מונופול על-ידי המדינה או על-ידי רשות (שאיז המחיר אינו נקבע בתנאי היצע וביקוש של שוק משוכלל).³⁵ כך גם כאשר המדינה מגבילה את מחיר השירות או המוצר (כמו במקרה של מוצרים בפיקוח) או מסבסדת אותו. באשר לתשלומי מים וביוב נקבע, לדוגמה, כי העובדה שמשק המים מתפקד **"כמשק סגור"**, שקיימת "זיקה ממשית בין סך התשלום בעבור שירותי המים והביוב לבין סך שוויים של שירותים אלה" (קרי, התשלום מגלם "עלות ריאלית" בעדם) וש-"קיים קשר סיבתי הדוק" בין התשלום לבין שווי המוצר – אזי שיקול התמורה מטה את הכף לכך שמדובר **"במחיר"**, וזאת אף על פי שהם לא נמכרים בתנאי תחרות.³⁶

ב. **שיקול הבחירה החופשית** – בעוד שתשלום **חובה** נגבה באופן כפוי, **מחיר** משולם באופן רצוני על ידי מי שצורך את השירות או את המוצר. ניתן להצביע על שני מבחני עזר על מנת לענות על השאלה האם התשלום נגבה באופן כפוי או מתוך רצון חופשי – (i) האחד, האם קיימת אפשרות לרכוש את המוצר או את השירות בשוק החופשי (שאיז הנטייה תהיה לסווגו כ-"מחיר"); (ii) השני, האם התשלום משולם בעד שירות או מוצר שהפרט מצפה מן המדינה (כריבון) לספק לו (שאיז הנטייה תהיה לסווגו כ-"תשלום חובה").³⁷

³³ בג"ץ 3957/21 **ישראיר תעופה ותיירות בע"מ נ' משרד הבריאות** (נבו 8.8.2021) (להלן: **"עניין ישראיר"**); בג"ץ **חיון**, לעיל ה"ש 2, סעיף 38 בפסק דינה של כבוד השופטת ברוך, בקשה לדיון נוסף תלויה ועומדת: דנג"ץ 5701/21; עניין **מרכז השלטון המקומי**, לעיל ה"ש 20, סעיף מ"ט בפסק דינו של כבוד השופט רובינשטיין.

³⁴ עניין **קפלן**, לעיל ה"ש 23, סעיף 4.

³⁵ והשוו: אהרן נמדר **דיני מסים [מס הכנסה]** 39-40 (מהדורה רביעית, 2013).

³⁶ עניין **מרכז השלטון המקומי**, לעיל ה"ש 20, סעיפים נ"א-נ"ב בפסק דינו של כבוד השופט רובינשטיין.

³⁷ עניין **מרכז השלטון המקומי**, לעיל ה"ש 20, סעיף נ"ו בפסק דינו של השופט רובינשטיין, סעיף נ"ה; עניין **קפלן**, לעיל ה"ש 23, סעיף 6.

גם בבחינת "הבחירה החופשית", שאלת שווי התמורה משפיעה על ההכרעה האם מדובר ב-"מחיר" או ב-"תשלום חובה", ונפסק בהקשר זה כי "גם תשלום בעבור מצרך בסיסי וחיוני אשר אין אפשרות מעשית להימנע מרכישתו לא ייחשב כתשלום חובה אם קיימת הלימה בין סכום התשלום והתמורה המתקבלת בעבורו",³⁸ ובמקרה שכזה הוא יקבל "גוון וולונטרי וניטה לראות בו מחיר".³⁹

3.ד דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם תשלום חובה לעמדת היועצת המשפטית לממשלה

97. כאמור לעיל, חובתו של מעסיק לשלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים מותנית בכך שחל עליו צו הרחבה של הסכם קיבוצי כללי. כינונם של יחסי עבודה, ובתוך כך כריתת הסכמים קיבוציים, נעשים במישור **משפט העבודה האוטונומי**, שהוא ענף של **המשפט הפרטי**. לא זו בלבד שארגון המעבידים אינו – כפי שראינו – רשות, אלא שמערכת היחסים שבמסגרתה נגבים דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינה "ריבונית" או "ציבורית", ודמי הטיפול, כפי שראינו, אינם תשלום חובה המשתלם לרשות ציבורית הפועלת בכובעה הציבורי-שלטוני.

98. אמנם, דמי הטיפול הם תשלום שהמעסיק חייב לשלמו, בהתאם לדרישת ארגון המעבידים הזכאי לקבלם – וזאת מכוח הוראות התקנות – אך אין מדובר ב-"תשלום חובה" במובנם של חוק-יסוד: משק המדינה ושל חוק תובענות ייצוגיות. החובה לשאת בתשלום מעוגנת **באסדרה** (רגולציה) של משפט העבודה הקיבוצי. עצם החובה לשלם את דמי הטיפול, על מנת לעמוד בדרישותיו של החוק, לא מכניסה תשלום זה לגדרי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות.⁴⁰

99. יצוין בהקשר זה, כי חקיקה המתערבת ביחסים בין צדדים בתחום המשפט הפרטי ואשר מחייבת צד אחד לצרוך שירות או מוצר מצד אחר, אינה זרה לדין הישראלי. כך הן בדין הכללי (ראו, למשל: פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970 המחייבת נהג ברכב מנועי לרכוש פוליסה בהתאם להוראות החוק וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, המחייב מוכר דירה לרכוש ביטוח או לשלם בעד ערבות בנקאית בתנאים שנקבעו בחוק) והן בעולם משפט העבודה. כך, למשל, צו הרחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה, התשע"א-2011 וצו הרחבה בדבר הגדלת ההפרשות לביטוח פנסיוני במשק 2016, התשע"ו-2016, מחייבים מעסיק לבטח את עובדיו בביטוח פנסיוני ולשאת בחלק מעלויותיו, בשיעור מגובה שכרם. דמי טיפול ארגוני-מקצועי, במובן זה, אינם שונים. כחלק מהתערבותו של המחוקק באסדרת העבודה המאורגנת ורצונו לעודדה, נקבעו הוראות המחייבות עובדים ומעסיקים לשלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגוני עובדים ולארגוני מעבידים, בהתאמה. אסדרה זו אינה הופכת תשלום זה לתשלום חובה ואין בה כדי לשנות את עורו ואת מהותו המצויה בתחום המשפט הפרטי.

100. אכן, המחוקק לא הסתפק בהטלת החובה לשלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים, אלא גם קבע את גובהם המרבי. דא עקא, עניין שבשגרה הוא שהמחוקק פועל, משיקולים

³⁸ בר"מ 6591/15 עיריית קרית ביאליק נ' רוה, סעיף 5 (9.3.2016).

³⁹ עניין מרכז השלטון המקומי, לעיל ה"ש 20, סעיף נ"ו בפסק דינו של השופט רובינשטיין; ראו גם: עניין **ישראיר**, לעיל ה"ש 33, סעיף 8.

⁴⁰ עניין **ישראיר**, לעיל ה"ש 33, פסק דינה של כבוד השופטת ברק-ארז.

שונים, להגביל מחירים בשוק או לפקח עליהם. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.⁴¹ בעניין זה, לא יהיה זה מיותר להזכיר שבפסיקה נפסק זה מכבר כי דמי חבר המשולמים לארגון מקצועי, אף כאשר החברות בו ותשלומם הם תנאי לעיסוק במקצוע, אינם תשלום חובה שחל עליו חוק-יסוד: משק המדינה.⁴² ברי כי הגבלת שיעור דמי הטיפול המשולמים על ידי מי שאינם חברים בארגון, אין בה כדי לשנות מכך וכדי להפוך אותם לתשלום חובה, כמובנו בחוק תובענות ייצוגיות.

101. אם כן, דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם נגבים על-ידי רשות ציבורית והם לא נועדו לממן את הוצאות המדינה, רשות מרשויותיה, או רשות ציבורית אחרת, אלא נקבעו מתוך התכלית של קידום העבודה המאורגנת. דמי הטיפול משולמים לארגוני מעבידים, שהם גופים הפועלים במישור הפרטי ושמטרתם לקדם את האינטרסים הפרטיים של המעסיקים בענף במסגרת ההסכם הקיבוצי הכללי אשר תחולת הוראותיו הורחבה בצו ושבעקבותיו קמה חובת תשלום דמי הטיפול.

102. זאת ועוד, כאמור, החובה לשלם לארגון מעבידים דמי טיפול ארגוני-מקצועי נקבעה בהוראות הדין כחלק מאסדרת יחסי העבודה הקיבוציים, והיא אך אחת מיני חובות רבות החלות על מעסיק במסגרת משפט העבודה, כגון חובות תשלום שהוטלו במסגרת משפט העבודה המגן (כמו לשלם שכר מינימום, להעניק לעובדיו זכויות סוציאליות שונות הקבועות בדין ואף לבטחם בביטוח פנסיוני). ברי, כי תשלומים אלה, אף שישנה חובה לשלמם מכוח הדין, אינם בבחינת תשלום חובה כמשמעו בפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות. התערבות זו של המחוקק בשוק העבודה אינה שונה מהתערבותו בשוק ביטוח הרכב או בשוק מכר הדירות, כמבואר לעיל, והיא אינה משנה את אופיו הפרטי של התשלום.

103. ויודגש, אפילו נניח לשם הדיון כי לנוכח אסדרה חקיקתית זו אין מדובר בתשלום מסוג "מחיר", אין בכך כדי לשנות מהמסקנה לפיה דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם בגדר "מס, אגרה, או תשלום חובה".⁴³ כוחם של הדברים יפה גם לענייננו. דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם באים בקהלם של התשלומים שעליהם חל פרט 11 לתוספת השנייה של חוק תובענות ייצוגיות.

104. סיכומו של האמור עד כה, דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם מסוג התשלומים שעליהם חלים חוק-יסוד: משק המדינה ופרט 11 לתוספת השנייה של חוק תובענות ייצוגיות. **אין מדובר בתשלום חובה שנגבה על-ידי המדינה, רשות מרשויותיה, או רשויות ציבוריות אחרות ושנועד לממן את פעילותן. מדובר בתשלום שמעסיק נושא בו, ומשולם לארגון מעבידים הפועל באופן וולונטרי במסגרת משפט העבודה הקיבוצי, וזאת מכוח הדין המאסדר את משפט העבודה הקיבוצי.** באופן דומה, הדין מגביל את גובה התשלום שארגון המעבידים הזכאי רשאי לקבל מאת המעסיק.

⁴¹ ראו גם חוק הריבית, התשי"ז-1957 וע"א 7195/17 **חברת נ.ב.ע. בע"מ נ' גמלא הראל נדל"ן למגורים בע"מ**, סעיף 33 (נבו 25.8.2020), שבו אופיין חוק זה כמופע של פיקוח על מחירים.

⁴² רע"א 7310/11 **מוזס נ' לשכת עורכי הדין בישראל** (נבו 21.3.2012) (להלן: "**עניין מוזס**").

⁴³ ראו והשוו: עניין **לוי**, לעיל ה"ש 18, סעי' 35 בפסק דינו של כבוד השופט זילברטל; עניין **קפלן**, לעיל ה"ש 23, סעיף 6; עניין **איגרא**, לעיל ה"ש 24, לגבי קנסות; עניין **מוזס**, לעיל ה"ש 42, לגבי תשלום דמי חבר ללשכת עורכי הדין.

105. די באמור עד כה, כדי לקבוע כי דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים איננו מסוג התשלומים הנכללים בפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות.

106. **מבלי לגרוע מהאמור, ובבחינת למעלה מן הדרוש**, היועצת המשפטית לממשלה תוסיף ותראה כי המסקנה לפיה דמי טיפול ארגוני-מקצועי אינם נופלים בגדר "מס", "אגרה" או "תשלום חובה", מתבקשת גם לנוכח שקילת אמות המידה שנקבעו בפסיקה לבחינת סיווגם של תשלומים:

א. שיקול **התמורה**: ארגון המעבידים מייצג את האינטרסים של המעסיקים בענף הרלוונטי, במסגרת ההסכם הקיבוצי הכללי שהיקף תחולתו הורחב בצו. כפי שניתן ללמוד משם, דמי הטיפול הארגוני-מקצועי נגבים בזיקה לטיפול בהסכם קיבוצי הכללי שהורחב בצו, כאשר, כפי שכבר הובא לעיל: **"ההצדקה להטלת חובת תשלום דמי טיפול על מעסיק הכפוף לצו הרחבה מבוססת על כך שארגוני המעסיקים הפועלים בתחום יחסי העבודה הקיבוציים וחותמים על הסכמים קיבוציים מייצגים אינטרסים משותפים לכל המעסיקים בענף ופועלים הלכה למעשה לטובת כל המעסיקים בענף. לפיכך ראוי שגם מעסיקים שאינם חברים בארגונים אלה ואינם משלמים להם דמי חבר בעד מאמציהם, יישאו בנטל הכלכלי של פעילותם ופירותיה"**.⁴⁴ כלומר, הן מבחינת תכלית התשלום וייעודו, והן מהשם בו כינה המחוקק את התשלום 'דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים' ניתן לראות כי קידום האינטרסים של כלל המעסיקים בענף הרלבנטי במסגרת הטיפול בהסכם הקיבוצי הכללי שהורחב בצו, **הוא התמורה** שבעדה משולם התשלום. קידום האינטרסים של המעסיקים במסגרת הסכם קיבוצי כללי הוא פעילות אוטונומית, הנעשית בתחום המשפט הפרטי, וארגון המעבידים הוא ארגון הפועל במישור הפרטי כאמור. מכאן, עולה כי שיקול **התמורה** – כמו גם **תכלית התשלום** (קידום יחסי עבודה קיבוציים) **וייעודו** (ארגון המעבידים עצמו) – מטילים את הכף לכך שאין מדובר ב"מס", "אגרה" או "בתשלום חובה" כמשמעותם בחוק-יסוד: משק המדינה (ולכן גם בחוק תובענות ייצוגיות).

אכן, שיעורם של דמי הטיפול לא נקבע במסגרת של שוק חופשי משוכלל, ובהיבט הזה שונים הם מ-"מחיר" רגיל. עם זאת, הדבר נובע, מהיבט של פיקוח על מחירים – שאינו משנה את עורו של התשלום; והתמורה המתקבלת בעדם, כמו גם תכליתם וייעודם – מרחיקים אותם מאד מהתשלומים המוזכרים בחוק-יסוד: משק המדינה. **הגבלת** שיעור דמי הטיפול בתקנות היא למעשה **אסדרה** של השיעור המרבי המותר, כפי שהמדינה נוהגת לעשות במקרים אחרים שנסקרו לעיל (כמו בחוק פיקוח על מוצרים ושירותים וחוק הריבית). כפי שלא ניתן לומר כי תשלום עבור מוצרים שמחירים הוגבלו הוא "תשלום חובה" אך מהטעם שלא ניתן לגבות עבורם מחיר גבוה מזה שנקבע בדין – כך יש להשקיף על הדברים גם ביחס לדמי טיפול ארגוני-מקצועי (ולשלמות התמונה יצוין כי הדין מגביל גם את דמי הטיפול הארגוני-מקצועי

⁴⁴ עניין **אר.אס.אל**, לעיל ה"ש 6, בסעיף 41.

מעובדים כאמור לעיל). ודוק: מבחינה מעשית, הגבלת שיעור דמי הטיפול בתקנות, אינה מונעת מארגוני מעבידים לוותר על דמי הטיפול או לקבל תשלום בשיעור דמי טיפול בשיעור מופחת מזה שקבוע בחוק.

זאת ועוד, השיעור המרבי של דמי הטיפול נקבע כנגזרת מדמי החבר – ואלה, מטבע הדברים, נקבעים בין ארגון המעבידים לבין המעסיקים החברים בו במסגרת השוק החופשי. לצד זאת, הגבלת דמי הטיפול לשיעור של מחצית מדמי החבר, מגלמת הכרה בכך שחבר בארגון מפיק מפועלו של הארגון תועלת רבה מזו של מי שאינו חבר בו ומחויב לשלם לארגון דמי טיפול אך בשל צו ההרחבה.

ב. **שיקול הבחירה החופשית:** אמנם, מעסיק שעליו חלות התקנות מחויב לשאת בתשלום לארגון מעבידים (מכוח אסדרה), אך לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אין מדובר בתשלום "חובה" כמובנו בחוק תובענות ייצוגיות, בשים לב לשיקולים הבאים:

(1) כאמור לעיל, חובתם של מעסיקים לשלם דמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים צריכה להיבחן במשקפיים רחבים יותר. כפי שנקבע בפסיקה, **את הרציונל העומד ביסוד החובה לשלם דמי טיפול ארגוני מקצועי יש להבין לאור תכלית חוק הסכמים קיבוציים ותקנותיו – לעודד קיומם של ארגוני מעבידים וארגוני עובדים, לצורך קיומם של יחסי עבודה קיבוציים ובהקשר שלנו, גם לזכות את ארגוני המעבידים בתשלום עבור פועלם "לטובת כל המעסיקים בענף" במסגרת ההסכם הקיבוצי.**⁴⁵ לפיכך, חובת תשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי, מהווה חלק מאסדרה של תחום יחסי העבודה הקיבוציים. אין באסדרה זו כדי לשנות מאופיו של התשלום המצוי בתחום המשפט הפרטי ומאופיו של הטיפול הארגוני-מקצועי הנעשה על-ידי ארגון המעבידים במסגרת המשפט הפרטי, באופן אוטונומי וולונטרי לפי בחירתו ושיקול דעתו. ברי, כי אין לראות בפועלו של ארגון מעבידים במסגרת יחסי העבודה הקיבוציים, כפעולה ציבורית בעלת אופי שלטוני.

(2) קידום האינטרסים של המעסיקים במסגרת משא ומתן קיבוצי אינו נמנה עם השירותים שאדם או תאגיד מצפים מהמדינה לספק להם.

(3) מעסיק רשאי לבחור האם להיות חבר בארגון מעבידים כרצונו ולא לשלם את דמי הטיפול: כאמור, התקנות אינן חלות על מעסיק החבר בארגון מעבידים שבין מטרותיו טיפול ביחסי עבודה קיבוציים לגבי חבריו, ובמצב זה הוא פטור מתשלום דמי טיפול ארגוני-מקצועי (הגם שעשוי לחוב בתשלום דמי חבר⁴⁶).⁴⁷


⁴⁵ עניין **אר.אס.אל.**, לעיל ה"ש 6, בסעיף 41.

⁴⁶ וממילא, לקבל את מלוא השירותים אותם מציע ארגון המעסיקים עבור חבריו.

⁴⁷ תקנה 113(1) לתקנות. בעבר "פטור" זה לא חל לגבי מעסיקים בתחום התעשייה או המלאכה הזעירה, ולאחרונה תוקנו התקנות כך שהפטור חל גם על מעסיקים אלה.

(4) במקרים שונים, נוהגים ארגוני מעבידים **לוותר** על גביית תשלום דמי הטיפול, להעניק הנחות על שיעור דמי הטיפול, או לקבוע את שיעורם באופן שונה מזה שנקבע בתקנות,⁴⁸ דבר המרחיק אותם עד-מאד מהתשלומים שהמדינה גובה במסגרת הדין ובהתאם לחוק-יסוד: משק המדינה, ושסור לה לוותר על גבייתם אלא לפי חוק.

סיכומו של דבר, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, המשיבה איננה 'רשות' לעניין חוק תובענות ייצוגיות, ודמי טיפול ארגוני-מקצועי לארגון מעבידים, אינם תשלום חובה כמשמעו של מנוח זה בפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות. לפיכך, לא ניתן לנהל את התביעה שבנידון כתובענה ייצוגית על פי פרט 11 לתוספת השנייה, ודין הערעור להידחות.


אונן סוקר, עו"ד
המחלקה הפיסקאלית
פרקליטות המדינה

מור שלמה מכטה, עו"ד
המחלקה למשפט העבודה
פרקליטות המדינה

⁴⁸ ראו סעיף 51 וה"ש 8 לעיל.