



בית המשפט העליון

תקציר פסק הדין בדנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל – תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ

תמצית פסק הדין

בית המשפט העליון קבע היום בהרכב מורחב של שבעה שופטים (בדעת רוב של שישה שופטים) כי אין להטיל על תובע ייצוגי חובת פנייה מוקדמת לרשות ציבורית כהגדרתה בחוק בתי משפט מינהליים, טרם הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגדה על פי חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006. עוד נקבע כי ככל שמוגשת נגד תאגיד מים וביוב בקשה לאישור תובענה ייצוגית בגין גביית יתר של תעריפי מים וביוב, הוא אינו מוגדר בהקשר זה כ"רשות" ועל כן אין הוא זכאי להסדרים המיטיבים הניתנים לרשויות על פי חוק תובענות ייצוגיות.

בכך, הפך בית המשפט העליון בדיון נוסף את פסק הדין שניתן בעניין זה ביום 23.7.2015 בע"מ 2978/13, על ידי המשנה לנשיאה (בדימוס) א' רובינשטיין, השופט (כתוארו אז) ח' מלצר והשופט נ' הנדל.

פסק הדין בדיון הנוסף נכתב על ידי הנשיאה א' חיות, ואליה הצטרפו השופטים נ' סולברג, י' עמית, ד' ברק-ארז ו-ע' פוגלמן. השופט נ' הנדל סבר בדעת מיעוט כי יש להטיל חובת פנייה מוקדמת לרשות, אך הצטרף לדעת הרוב בסוגיית סיווג הבקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד תאגיד מים וביוב בגין גביית יתר כתובענה שאינה נגד "רשות". המשנה לנשיאה ח' מלצר הצטרף לדעת הרוב בסוגיית העדר החובה לפנייה מוקדמת, אך סבר בדעת מיעוט כי יש לסווג תובענה ייצוגית נגד תאגיד מים וביוב בגין גביית ריבית ביתר עבור תשלומי תעריפי מים וביוב, כתובענה נגד "רשות".

תאריך מתן פסק הדין: 17.12.2019

שופטי ההרכב: הנשיאה א' חיות, המשנה לנשיאה ח' מלצר והשופטים נ' הנדל, ע' פוגלמן, י' עמית, נ' סולברג ו-ד' ברק-ארז

העותר: יוסף אחמד יונס

המשיבים: מי הגליל – תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ והיועץ המשפטי לממשלה

רקע

פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי "תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר..." תוגש לפי הסדר מיוחד הקבוע בחוק, ולפיו בית המשפט לא ידון בתובענה כזו, בין היתר, אם הרשות הודיעה שבשל הגשת הבקשה היא חדלה מהגביה (הודעת חדילה) (סעיף 9 לחוק). החוק מוסיף וקובע כי גם אם מוגשת הודעת חדילה, רשאי בית המשפט לפסוק גמול למבקש ושכר טרחה לבא כוחו.

יונס הגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד תאגיד המים והביוב מי הגליל, בטענה כי גבה ריבית ביתר בגין תשלומים המשולמים לו. ביום 23.7.2015 קבע בית המשפט העליון כי מדובר בבקשה להגשת תובענה ייצוגית נגד רשות לפי פרט 11 הנ"ל וכי בתובענות מסוג זה, מוטלת חובה כללית להקדים ולפנות לרשות טרם הגשת הבקשה לאישור תובענה ייצוגית.

בית המשפט העליון הוסיף וקבע כי היעדרה של פנייה זו עשוי, בהתאם לנסיבות, לבוא לידי ביטוי הן בהחלטתו של בית המשפט לפסוק גמול ושכר טרחה והן בהחלטתו בבקשה לאישור התובענה הייצוגית. עוד נפסק כי הליך ייצוגי נגד תאגיד מים וביוב הנוגע לגבייה ביתר שאינה חוקית, כבענייננו, צריך להיות מוגש נגד התאגיד בכובעו כ"רשות" (לפי פרט 11 הנ"ל) ולא בכובעו כ"עוסק".

בחודש אוגוסט 2017 קיבלה הנשיאה דאז, השופטת מ' נאור, את בקשת יונס והורתה על קיום דיון נוסף בפסק הדין בפני מותב של שבעה שופטים.

עיקרי פסק הדין בדיון הנוסף :

בית המשפט העליון הפך את פסק הדין בעע"מ 2978/13 וקבע כי אין להטיל חובת פנייה מוקדמת לרשות על המבקש לאשר הגשת תובענה ייצוגית נגדה לפי פרט 11. זאת, בהינתן העובדה כי חוק תובענות ייצוגיות אינו קובע חובת פנייה מוקדמת כזו (בניגוד להסדרים ייחודיים אחרים שנקבעו בחוק מפורשות לגבי רשויות כנתבעות בתובענות ייצוגיות) וכן בהינתן ההיסטוריה החקיקתית של חוק תובענות ייצוגיות. בית המשפט הוסיף וציין כי המנגנון הקבוע בסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, המאפשר לרשות לחדול מן הגבייה הבלתי-חוקית ונותן לה "פתח מילוט" מההליך הייצוגי, הוא ההסדר החלופי שראה המחוקק לקבוע בהקשר זה ואין ליצור מנגנון כפול של פנייה מוקדמת שאין לו עיגון בחוק. בית המשפט הצביע על קשיים בלתי מבוטלים המתעוררים בעקבות הטלת חובת פנייה מוקדמת, ובהם היעדר תמריץ כלכלי לפנות בפנייה מוקדמת במקרים שבהם לא יוגש לבסוף הליך ייצוגי וכן היעדר מנגנוני פיקוח מצד בית המשפט במצבים שבהם הפונה והרשות מגיעים להסכמות ביניהם.

בית המשפט פסק כי אף שתאגיד מים וביוב עונה להגדרה של "רשות" לצורך חוק תובענות ייצוגיות, בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגדו בגין גביית יתר של תעריפי מים וביוב לא תוגש לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק. זאת מאחר שתעריפים אלה מהווים "מחיר" ואינם "מס, אגרה או תשלום חובה אחר", כאמור בפרט 11 הנ"ל. עוד נפסק כי ניתן להגיש תביעה ייצוגית כאמור לפי פרט 1 לתוספת השנייה לחוק המתייחס לתביעה נגד "עוסק", בשל הסממנים העסקיים בפועלם של תאגידי מים וביוב – ובהם השאת רווחים וחלוקת דיבידנדים, המלמדים כי בעילה נושא ההליך פועל התאגיד בכובעו כעוסק.

השופט נ' הנדל סבר (בדעת מיעוט) כי יש לפנות בפנייה מוקדמת לרשות טרם הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגדה לפי פרט 11, וזאת לאור עקרונות היסוד של המשפט המינהלי המחלחלים לגישתו לעולמן של התובענות הייצוגיות המינהליות, ובהם חובת מיצוי ההליכים. השופט נ' הנדל הוסיף כי שיקולי יעילות, טובת הקבוצה והאינטרס הציבורי שבהגנת התקציב מובילים להרחבת חובת הפנייה המוקדמת ולהחלתה גם בתובענות ייצוגיות המוגשות נגד רשויות בכובען האזרחי. עוד הודגש על ידו כי חובת תום הלב והייצוג ההולם המוטלות על המייצגים מחייבות אותם לפעול בהתאם.

המשנה לנשיאה ח' מלצר חזר בו מדעתו בפסק הדין מושא הדיון הנוסף והצטרף לעמדה שלפיה אין להטיל חובת פנייה מוקדמת לרשות טרם הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגדה. לצד זאת סבר המשנה לנשיאה (בדעת מיעוט) כי הריבית הנגבית על ידי תאגידי מים וביוב נחשבת כמעין מס כמשמעותה בפקודת המסים (גביה), ולכן היא באה בגדר פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות וניתן היה, לפיכך, להגיש את התובענה הייצוגית דנן לפי פרט זה.