

טיוטת צו תובענות ייצוגיות (תיקון התוספת השניה), התשע"ו-2016

בתוקף סמכותי לפי סעיף 30(2) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו – 2006 (להלן - החוק העיקרי),¹ לאחר התייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מצווה לאמור:

1. תיקון סעיף 1 בסעיף 1 לתוספת השניה לחוק העיקרי, בסופו יבוא "למעט תביעות נגד רשות מקרקעי ישראל".
2. תיקון סעיף 11 בסעיף 11 לתוספת השניה לחוק העיקרי, בסופו יבוא "וכן תביעה נגד רשות מקרקעי ישראל להשבת סכומים שנגבו שלא כדין".

איילת שקד
שרת המשפטים

התשע"ו _____
(2016) _____
(חמ)

¹ ס"ח התשס"ו, עמ' 264.

דברי הסבר

בפסק הדין בעניין עע"ם 7752/12 ישראל אסל עו"ד ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל (ניתן ביום 2.11.14) (להלן: עניין אסל) דן בית המשפט העליון בשאלה האם רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) בהחלטותיה למתן פטור מדמי היתר פעלה כ"עוסק" כמובנו בפרט 1 לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות (להלן: החוק) או שמא כ"רשות" כאמור בפרט 11 לתוספת, שעניינו תביעת השבה כנגד רשות בגין סכומים שנגבו שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר. 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 כעוסק.

יצוין כי ללא קביעה זו לפיה רמ"י היא "עוסק", לא ניתן להגיש תובענה ייצוגית כנגד רמ"י במקרים רבים, שאינם נכללים בפרט 11 לתוספת השניה לחוק, שבהם אין מדובר בתשלומי חובה אלא במחירים, כדמי היתר בעת תוספת בניה, דמי שינוי ייעוד וניצול, דמי הסכמה, דמי שימוש וכו'.²

תיקון זה מטרתו לאפשר הגשת תובענות ייצוגיות כנגד רמ"י להשבת סכומים שנגבו שלא כדין, גם כאשר מדובר בתשלומים שאינם תשלומי חובה בגדרי פרט 11, שדן בתביעות כנגד רשות, וזאת ללא התדיינות בכל תיק בשאלה האם מדובר ברשות או עוסק. בד בבד, עיגון התביעות כנגד רמ"י בפרט 11, יעניק לרמ"י את ההגנות הקבועות בחוק עבור רשות: אפשרות החדילה במועדים שנקבעו בחוק (סעיף 9 לחוק) וכן הגבלת סעד ההשבה לתקופה שלא עולה על 24 חודשים (סעיף 21 לחוק).

רמ"י היא רשות מרשויות המדינה, האחראית "לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צורכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור" וכן "לקידום התחרות בשוק המקרקעין ולמניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין" (סעיף 1א לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960). בין תפקידיה ניתן למנות הקצאת קרקעות למטרות מגורים, למטרות ציבוריות, דיור בהישג יד, דיור ציבורי, תעסוקה ושטחים

² בעניין אסל, נכתב בהקשר זה בפסקה כ"ט לפסק דינו של השופט רובינשטיין: "נעיר, כי ספק אם ההחלטות שעניינן כאמור פטור או מתן הנחה מדמי היתר, כמו גם אופן יישומן, נכללים בגדרי פרט 11, והאם המדובר ב"מס, אגרה או תשלום חובה אחר", ראו דבריו של השופט (כתארו אז) מצא בעניין חייט, שלפיהם "דמי היתר אינם מעין מס או היטל, שהחובה לשלם אינה תלויה במישרין בסיבת הטלתם, אלא תנאי למימוש זכויות בניה על-פי תכנית נתונה; ולפיכך רכיב חיוני לחישוב שוויין של זכויות הבניה (עמ' 302); כן ראו דברי השופטת פרוקצ'יה בעניין הוד אביב (עמ' 47)...".

כמו-כן, ראו פסקה 1 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו אז) גרוניס בעניין אסל: "עם זאת, אפילו הוגש ההליך דנא נגד "רשות" במשמעות החוק, הרי שאין מדובר בתביעה נגד "רשות" להשבת סכומים שנגבו שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, במשמעות פרט 11 בתוספת השניה לחוק".

ציבורים פתוחים, דרכים, כבישים וכן למטרות אחרות במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים; רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לפי כל דין; שמירת זכויותיהם של הבעלים במקרקעי ישראל; קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקסי המקרקעין; מתן שירותים לבעלי זכויות במקרקעי ישראל לצורך ניהול או מימוש זכויותיהם ועוד (סעיף 2א לחוק רשות מקרקעי ישראל).

ההצדקות להענקת ההגנות אשר קבועות בחוק עבור רשות גם לרמ"י נובעות בין היתר מן העובדה כי רמ"י היא גוף ציבורי המשרת מטרות ציבוריות, חברתיות ולאומיות, הפועל ככל רשות מרשויות המדינה ומיוצג בערכאות המשפטיות ע"י פרקליטות המדינה ופועל בהתאם להחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל, הכפופה לעקרונות המשפט הציבורי אשר תקיפת החלטותיה מחויבת להתברר בבית המשפט העוסק במשפט המינהלי, וזאת בהיותה גוף ציבורי. ההוצאות הכספיות וההכנסות הכספיות של רמ"י נלקחות ו/או מועברות לאוצר המדינה והיקף חשיפתו לתביעות הוא גדול מאד.

על כן, התכלית המרכזית שהובילה לקביעת ההגנות לרשות בחוק שהינה - הגברת הוודאות בניהול התקציב של רשויות השלטון - נכונה ומחויבת אף לגבי רמ"י. החוק הכיר בכך שהמדינה אינה ככל בעל דין ושאינו זה מוצדק מבחינת עלות ותועלת ציבורית להטיל על הרשות לשאת בסכומים גבוהים ביותר (עניין אסל, פס' ל"ב). החוק יצר איזון עדין בין הרצון לאפשר תובענה ייצוגית כנגד המדינה ככלי להתרעה, למניעה ולהפסקת גביה בלתי חוקית, ובין הרצון למנוע פגיעה קשה בניהול התקציב של הרשות, כאשר ההנחה היא שהיקף החשיפה של המדינה גדול מאד, פגיעה בקופה הציבורית אף היא פגיעה באינטרס ציבורי וכן העובדה כי רשויות המדינה, ובהן רמ"י, מחויבות ומשכך פועלות על פי עקרון תום הלב.³

³ בהקשר זה, ראו גם דברי יו"ר ועדת המשנה בענין חוק תובענות ייצוגיות בדיוני הכנסת לקראת קריאה שניה ושלישית, ח"כ רשף חן: "אחרי שאמרנו את האמירה שובת הלב, שאם המדינה גבתה, המדינה תשלם, צריך לזהות את הסיטואציה המיוחדת שהמדינה נמצאת בה וכמעט אף אחד אחר לא נמצא בה. בראש ובראשונה היקף החשיפה של המדינה הוא עצום, הוא לא דומה לאף אחד אחר. שנית, כאשר אנו פוגעים בקופה הציבורית, מה שעומד הוא האינטרס של קבוצה מוגדרת מול האינטרס של קבוצה גדולה. הקופה הציבורית, גם היא אינטרס ציבורי. דבר שלישי, ניתן להניח ביחס למדינה ולרשות ציבורית, יותר מאשר ביחס לגוף פרטי, שהיא פועלת בתום לב, ושלא נעשתה טעות, זו היתה טעות ולא היתה כוונה לעשוק את הציבור. לכן הסיטואציה היא שונה... (הישיבה השלוש מאות ועשר של הכנסת הששה עשר דברי הכנסת 16(4) מיום 1.3.06, עמ' 27857).