



בבית המשפט העליון

רע"א 5338/20

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופטת ע' ברון

המבקש: המוסד לביטוח לאומי

נגד

המשיבים: 1. דורון טישמן, עו"ד
2. חברת טישמן אחזקות

בקשה למתן רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי
בתל אביב-יפו (כב' השופט ר' כהן) מיום 1.7.2020 ב-ת"צ
28513-11-17

תאריך הישיבה: י"ח בתמוז התשפ"א (28.6.2021)

בשם המבקש: עו"ד מוטי ארד; עו"ד מיקה שלו
בשם המשיבים: עו"ד רון דרור; עו"ד אופיר מנצ'ל; עו"ד קארין
וינשטיין

פסק-דין

השופטת ע' ברון:

1. איזו ערכאה היא בעלת הסמכות העניינית לדון בתובענה ייצוגית המוגשת נגד המוסד לביטוח לאומי, בטענה לגביית יתר של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות – האם בית הדין לעבודה או בית המשפט לעניינים מינהליים? זוהי השאלה שבמוקד ההליך שלפנינו.

הסוגיה התעוררה במסגרת דיון בבקשה לאישור תובענה כייצוגית שהוגשה נגד המבקש, המוסד לביטוח לאומי, בשל גביית דמי ביטוח לאומי בגין הכנסות פסיביות בחברות משפחתיות המיוחסות ליחיד (ת"צ 28513-11-17; להלן: המל"ל ו-בקשת האישור, בהתאמה). ביום 1.7.2020 קבע בית המשפט המחוזי (השופט ר' כהן) כי הסמכות

לדון בבקשת האישור נתונה לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, ובתוך כך דחה את בקשת המל"ל להעביר את הדיון לבית הדין האזורי לעבודה. בגדרי החלטת בית המשפט המחוזי נדחתה אף בקשת המל"ל לסלק את בקשת האישור על הסף בשל מעשה בית דין. ומכאן הבקשה למתן רשות ערעור שלפנינו.

רקע

2. המשיב 1, עו"ד דורון טישמן, הוא בעל החברה המשפחתית "טישמן אחזקות", היא המשיבה 2 (שניהם יחד יכוננו להלן: המשיבים). בחודש נובמבר 2017 הגישו המשיבים את בקשת האישור בטענה כי המל"ל מתעלם מהוראות דין מפורשות שבמסגרתן נקבע כי "הכנסות פסיביות בחברות משפחתיות המיוחסות ליחיד, אשר אם היו מתקבלות בידי יחיד פטורות מתשלום, פטורות מתשלום דמי ביטוח", לשון בקשת האישור. עוד נטען בבקשת האישור כי תוצאת ההתנהלות המתוארת של המל"ל היא גביית יתר של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בשווי מיליוני שקלים. בהתאם התבקש בית המשפט להורות למל"ל לחדול מהגבייה, ולהשיב את הכספים שנגבו ביתר מחברי הקבוצה המיוצגת במהלך תקופה שהוגדרה.

כבר עתה יובהר כי בהתאם לסעיף 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, החיוב בדמי ביטוח בריאות מבוסס על שיעור החיוב בדמי ביטוח לאומי. למען הנוחות, ומשום שהחיוב בדמי ביטוח בריאות הוא פועל יוצא של החיוב בדמי ביטוח לאומי, המשך הדיון יתמקד בדמי ביטוח לאומי בלבד ואלה יכוננו להלן דמי ביטוח.

3. בתמצית יוסבר כי "חברה משפחתית" היא חברה שבעליה הם קרובים לפי סעיפים (1) או (2) להגדרה "קרוב" שבסעיף 88 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: פקודת מס הכנסה). הכנסות והפסדים של חברה משפחתית ניתנים לייחוס ל"נישום מייצג", שהוא בעל הזכויות לחלק הגדול ביותר ברווחי החברה או שהוא אחד מבעלי הזכויות לחלקים השווים הגדולים ביותר ברווחים בה (סעיף 64א(א) לפקודת מס הכנסה). המשמעות היא שהנישום המייצג משלם מס הכנסה בגין כלל הכנסותיו, הכוללות את הכנסות החברה המשפחתית, תוך שהוא נהנה מיתרונות המיסוי המיוחסים לו כיחיד, ואילו החברה המשפחתית איננה חבה בתשלום מס הכנסה (שכן הכנסתה מיוחסת לנישום המייצג). לעובדה זו חשיבות לענייננו משום שככלל, המבוטחים על פי חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי), מחויבים בתשלום דמי ביטוח על בסיס שיעור הכנסותיהם החייבות במס הכנסה (סעיפים 344-345 לחוק הביטוח הלאומי).

ביום 1.1.2008 נכנס לתוקפו תיקון מספר 103 לחוק הביטוח הלאומי (להלן: התיקון). במסגרת התיקון, בסעיף 350(א)(6), ניתן פטור מתשלום דמי ביטוח בגין הכנסה חייבת מדיבידנד. וזו לשון חלקו של הסעיף שרלוונטי לענייננו:

350. (א) לענין תשלום דמי ביטוח לא יראו כהכנסה –

...
(6) הכנסה החייבת במס לפי הוראות סעיף 125ב לפקודת מס הכנסה [הכנסה מדיבידנד-ע'ב'], שאינה הכנסה לפי סעיף 373א [...]

סעיף 373א נוסף לחוק הביטוח הלאומי במסגרת התיקון, ונקבע בו כי לצורך הוראות חוק הביטוח הלאומי, יראו את ההכנסות של חברה משפחתית בשנה מסוימת כאילו חולקו לחברי החברה או לבעלי המניות בסוף אותה שנה, גם אם לא חולקו בפועל. וזו לשון הסעיף:

373א. הפיקה חברה מהחברות המנויות בסעיפים 64 עד 64א לפקודת מס הכנסה [לענייננו, חברה משפחתית-ע'ב'], לפי העניין, הכנסה חייבת כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה, בשנת מס פלונית, יראו את ההכנסה האמורה כאילו חולקה בסוף אותה שנת מס לחברי החברה או לבעלי המניות בה, לפי העניין, והכל בהתאם לזכאותם היחסית ברווחי החברה במועד האמור.

4. המחלוקת בין הצדדים נסבה על פירוש הוראות חוק הביטוח הלאומי לאחר התיקון, בנוגע לחיובם של נישומים מייצגים בתשלום דמי ביטוח בגין הכנסות של חברות משפחתיות. לעמדת המשיבים, למרות שלמקרא סעיף 350(א)(6) יחד עם סעיף 373א נראה לכאורה שהפטור מתשלום דמי ביטוח בגין הכנסה מדיבידנד אינו חל ביחס לחברות משפחתיות, יש להחילו על הכנסות של נישומים מייצגים בחברות משפחתיות, כאשר מדובר בהכנסה שהייתה פטורה מתשלום דמי ביטוח אילו הייתה הכנסתו של יחיד.

הפרשנות המוצעת על ידי המשיבים הוצגה למל"ל, וזה מסר תחילה כי היא איננה מתיישבת עם לשון החוק. עם זאת, בעקבות פנייה של לשכת רואי החשבון בישראל, בשנת 2015 שינה המל"ל את עמדתו והחליט לאמץ את הפרשנות "המקילה" שלפיה הפטור חל. לצד זאת קבע המל"ל כי הפטור ייכנס לתוקף רק משנת 2014, ואילו ביחס לשנים 2008-2013 חבות הנישומים המייצגים בדמי ביטוח תוסיף לעמוד. בקשת האישור מתמקדת בקביעה זו, ונטען בה כי הפרשנות שלפיה הפטור חל היא הפרשנות האפשרית היחידה. עוד נטען בבקשת האישור כי אין הצדקה לאמץ פרשנות שונה של חוק הביטוח הלאומי בשנים שונות, ומרגע שהעמדה המקילה התקבלה על ידי המל"ל – היה עליו להחיל את הפטור כבר ממועד כניסת התיקון לתוקף. משכך, נטען כי גביית דמי הביטוח בשנים 2008-2013 נעשתה שלא כדין.

5. ביום 2.9.2018 הגיש המל"ל בקשה להעברת הדיון בבקשת האישור לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב (להלן: הבקשה להעברת הדיון). בבקשה להעברת הדיון נטען כי לבית הדין לעבודה נתונה סמכות ייחודית לדון בתביעות של מבוטחים נגד המל"ל ככל עניין שנוגע לביטוח לאומי, ובכלל זה בתובענות ייצוגיות. המשיבים התנגדו לבקשה להעברת הדיון, ועמדו על כך שהסמכות העניינית לדון בבקשת האישור נתונה לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים.

טרם שניתנה החלטה בבקשה להעברת הדיון, ביום 26.2.2020 הגיש המל"ל בקשה לסילוק בקשת האישור על הסף (להלן: בקשת הסילוק). בבקשת הסילוק נטען כי השאלה הפרשנית שבמוקד בקשת האישור הוכרעה בפסק דין עקרוני של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב מיום 27.1.2020 ב-בב"ל 64018-11-16 נחושטן נ' המוסד לביטוח לאומי (להלן: עניין נחושטן), שבו התקבלה עמדת המל"ל ונקבע כי הוא היה רשאי לגבות את דמי הביטוח במקרים שבהם עסקינן. המל"ל טען כי בנסיבות אלה חל מעשה בית דין שמצדיק את סילוק בקשת האישור על הסף.

6. בהחלטה מיום 1.7.2020 דחה בית המשפט המחוזי את הבקשה להעברת הדיון ואת בקשת הסילוק (להלן: ההחלטה). תחילה נקבע בהחלטה כי הסמכות העניינית לדון בבקשת האישור נתונה לבית המשפט לעניינים מינהליים, כך בהתאם לסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות), שזו לשונו:

בקשה לאישור נגד רשות בתביעה שעילתה החלטה של הרשות ושהסעד המבוקש בה הוא פיצויים או השבה, לרבות השבת סכומים שגבתה הרשות כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, תוגש לבית משפט לעניינים מינהליים; בסעיף קטן זה, "החלטה של רשות" – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.

בענייננו, צוין בהחלטה, התקיימו התנאים שנקבעו בחוק תובענות ייצוגיות. זאת משום שבקשת האישור הוגשה לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות (להלן: התוספת), שעוסק ב"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר"; והמשיב לבקשת האישור הוא המל"ל, שעונה להגדרת "רשות" בחוק תובענות ייצוגיות. עוד ציין בית המשפט המחוזי כי לעמדתו בירור בקשת האישור בבית המשפט לעניינים מינהליים הוא גם התוצאה הרצויה, וזאת משום ש"המל"ל עיצמו מעיד, שמדובר בשאלה של שיקול דעת מינהלי ופרשנות החוק ועניינים

אלה מצויים בתחום סמכותו ומומחיותו של בית המשפט לעניינים מנהליים" ולא בתחום המומחיות של בית הדין לעבודה.

משקבע כי בקשת האישור עומדת בתנאים המפורטים בסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, פנה בית המשפט לדון ביחס שבין סעיף זה, לבין סעיף 5(ב)(1), שלפיו: "בקשה לאישור תוגש לבית המשפט אשר לו הסמכות העניינית והמקומית לדון בתובענה הייצוגית אם תאושר". בית המשפט סבר כי בעוד סעיף 5(ב)(1) מהווה הוראה כללית שמתייחסת לכלל התובענות הייצוגיות, ההוראה שבסעיף 5(ב)(2) היא הוראה ספציפית שגוברת על ההסדר הכללי.

7. ההחלטה נומקה גם בתוכנו של פרט 10 לתוספת. בהתאם לסעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה או בענין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית". בפרט 10(1) לתוספת נקבע כי ניתן להגיש תובענה ייצוגית ב"תביעה בעילה אשר לבית דין אזורי לעבודה הסמכות הייחודית לדון בה לפי סעיף 24(א)(1), (א1) או (3) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, ובלבד שלא נדרש במסגרתה סעד של פיצויי הלנת קצבה, פיצויי הלנת שכר או פיצויי הלנת פיצויי פיטורים לפי הוראות סעיפים 16, 17 ו-20 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958".

בנקודה זו יובהר כי אין חולק שתביעתם האישית של המשיבים, אילו הייתה מוגשת ככזו, הייתה מצויה בסמכות ייחודית של בית הדין לעבודה, בהתאם לסעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969 (להלן: חוק בית הדין לעבודה), ולצורך פישוט הדיון ייאמר כי סעיף זה מקנה לבית הדין לעבודה סמכות לדון בעניינים הקשורים במל"ל. אך מכיוון שסעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה איננו מנוי בפרט 10 לתוספת, הגיע בית המשפט למסקנה כי לבית הדין לעבודה אין סמכות עניינית לדון בתובענות ייצוגיות נגד המל"ל. לגישת בית המשפט, תובענה ייצוגית נגד המל"ל יכולה להיות מוגשת רק לפי פרט 11 לתוספת, והיא תידון בבית המשפט לעניינים מינהליים.

8. אשר לבקשת הסילוק, בהחלטה נדחתה טענת המל"ל שלפיה פסק הדין שניתן בעניין נחושתן יוצר מעשה בית דין שמונע את הדיון בבקשת האישור. זאת משום שהמשיבים וחברי הקבוצה שאותם הם מבקשים לייצג לא היו צד להליך בעניין נחושתן, וזהות האינטרסים בינם לבין בעלי הדין בעניין נחושתן איננה מצדיקה קביעה כי קיימת ביניהם "קרבה משפטית" שיוצרת מעשה בית דין. מעבר לכך, ציין בית המשפט כי "הליך פרטני בין צדדים, יהא עקרוני אשר יהא, אינו יכול להוות השתק עילה בהליך ייצוגי. [...] החלטת בית משפט זה, אם בפסק דין ואם בהסכם פשרה, תיצור מעשה בית דין כלפי חברי הקבוצה (בכפוף לחריגים הקבועים בחוק תובענות ייצוגיות). לא ניתן להפוך את היוצרות

ולקבוע, שפסק דין בהליך פרטני בערכאה דיונית יחסום את האפשרות להגיש תובענה ייצוגית בבית המשפט המוסמך לכך".

מכאן הבקשה שהגיש המל"ל למתן רשות ערעור על ההחלטה, הן לעניין דחיית הבקשה להעברת הדיון, הן לעניין דחיית בקשת הסילוק.

9. למען שלמות התמונה יצוין כי במקביל להליכים אלה התנהל בבית הדין הארצי לעבודה הליך שעורר שאלה דומה בנוגע לסמכות העניינית של ביה"ד לעבודה לדון בתובענה ייצוגית נגד רשות. במסגרת בקשות לאישור תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד כל קופות החולים בישראל (ע"ע 20139-09-15 מכבי שירותי בריאות נ' קוצ'ינסקי (26.6.2018), להלן: עניין קוצ'ינסקי), דן בית הדין הארצי לעבודה בשאלה אם קופות החולים הן בגדר "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, בכל הנוגע לגביית דמי השתתפות עבור שירותים הניתנים במסגרת סל הבריאות. בדעת רוב מאת הנשיא (בדימוס) י' פליטמן נקבע כי בנסיבות אלה קופות החולים מהוות רשות, ואגב כך קבע בית הדין הארצי לעבודה כי בית הדין האזורי לעבודה הוא בעל הסמכות העניינית לדון בבקשות לאישור תובענות ייצוגיות שהוגשו שם, ולא בית המשפט לעניינים מינהליים. עמדה זו נתמכה גם בדעת המיעוט של השופט א' איטח, סג"נ.

על פסק הדין שניתן בעניין קוצ'ינסקי הוגשה עתירה ב-בג"ץ 6451/18 חיון נ' בית הדין הארצי לעבודה (19.7.2021, להלן: עניין חיון). במסגרת פסק הדין בעניין חיון בוטל פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין קוצ'ינסקי, משנקבע בדעת הרוב של השופט ע' גרוסקופף, שאליה הצטרף השופט י' עמית, כי באותו מקרה קופות החולים אינן בגדר רשות לצורך חוק תובענות ייצוגיות, וזאת כנגד דעתי החולקת. יובהר כי פסק הדין בעניין חיון לא כלל הכרעה כלשהי לעניין הסמכות העניינית של ביה"ד לדון בתובענות ייצוגיות נגד קופות החולים בכובען כרשות; זאת מטעמים שונים, ובין היתר משום שהצדדים להליך לא הרחיבו בעניין זה בטיעוניהם ומשיקולים של יעילות הדיון (ראו בפסקה 24 לחוות דעתי שם).

תמצית הטענות בבקשה למתן רשות ערעור

10. בחזרה לענייננו. בבקשה למתן רשות ערעור טוען המל"ל כי בית הדין האזורי לעבודה (להלן: ביה"ד לעבודה או ביה"ד) הוא בעל הסמכות העניינית לדון בבקשת האישור, וכי פסק הדין שניתן בעניין נחושתן יוצר השתק עילה שמחייב את סילוק בקשת האישור על הסף מחמת מעשה בית דין.

תחילה מפנה המל"ל לסעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה, שבו נקבע כי לביה"ד נתונה סמכות ייחודית לדון "בכל ענין שמוענקת לבית הדין האזורי סמכות בו על פי התיקונים לחוק הביטוח הלאומי". בהמשך לכך, בסעיף 391(א)(3) לחוק הביטוח הלאומי נקבע כי ביה"ד לעבודה הוא בעל הסמכות הייחודית לדון בתובענות "של מבוטח או של מי שהיה מבוטח, של הנתבע לשלם דמי ביטוח או של הטוען שהוא מבוטח, נגד המוסד בכל ענין הנוגע לביטוח לפי חוק זה". לעמדת המל"ל, הוראות אלה הן הוראות ספציפיות שגוברות על ההסדר הכללי שקבוע בחוק תובענות ייצוגיות לעניין סמכות עניינית.

11. המל"ל מוסיף וטוען כי בית המשפט המחוזי שגה בכך שקבע כי הוראת סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות גוברת על זו שבסעיף 5(ב)(1). נטען כי ההוראה שבסעיף 5(ב)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, שלפיה יש להגיש את בקשת האישור לבית המשפט המוסמך (כאשר בענייננו מדובר בביה"ד לעבודה) היא ההוראה "הראשית"; ואילו סעיף 5(ב)(2) מתייחס למצב שבו אין בית משפט בעל סמכות לדון בתביעה, ואז, אם מדובר בתביעת השבה נגד רשות, יש להגישה לבית המשפט לעניינים מינהליים (להלן: ביהמ"ש המינהלי).

לתמיכה בטענה זו הפנה המל"ל לפסק הדין בעניין קוצ'ינסקי, שבו נקבע כי "יש לפרש את סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות באופן כזה שלא יוציא מגדר סמכותן העניינית של ערכאות ייחודיות עניינים הנתונים להן מלכתחילה כתביעת הפרט. כלומר, את סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות יש לפרש בצורה כזו שכאשר הסמכות הייחודית לדון בתובענה של הפרט נגד הרשות נתונה לערכאה מסוימת, שאינה הערכאה האזרחית (לרבות בכובעה המינהלי), הרי שאותה הערכאה היא המוסמכת לדון גם בתובענת הרבים, דהיינו – בבקשות לאישור התובענה כייצוגית וכן בתובענה הייצוגית עצמה" (פסקה 22 לחוות דעתו של הנשיא (בדימוס) י' פליטמן, ויובהר כי בשלב שבו הוגשה הבקשה למתן רשות ערעור, טרם ניתן פסק הדין בעניין חיון).

לטענת המל"ל, עמדתו ביחס לסמכות העניינית לדון בבקשת האישור לא רק תואמת את ההסדר המשפטי הקיים, אלא גם מובילה לתוצאה הרצויה; זאת לנוכח המאפיינים המיוחדים של העיסוק בתחום הביטחון הסוציאלי והמומחיות של ביה"ד לעבודה בתחום זה, וכן מטעמים של ודאות משפטית והרמוניה פסיקתית. לשיטת המל"ל, הותרת הקביעה של בית המשפט המחוזי על כנה תוביל לכך שתביעות שעוסקות בחבות בתשלום דמי ביטוח יתבררו לפני ביה"ד לעבודה, ואילו תביעות השבה יתבררו בביהמ"ש המינהלי – ומצב זה איננו סביר. נטען כי המדיניות המשפטית הראויה "צריכה לאפשר למערכת בתי הדין לעבודה לעסוק במכלול הרחב של העניינים הנוגעים לביטחון הסוציאלי, במובנו הרחב של המונח", ומשכך יש להעביר את הדיון בבקשת האישור לביה"ד.

12. בסוגיית ההשתק טוען המל"ל כי במסגרת עניין נחושתן נדונו במאוחד כחמישים תביעות פרטניות בעילה זהה לזו שבבקשת האישור, במטרה להכריע בשאלה העקרונית של פרשנות התיקון. בפסק הדין שניתן שם נקבע כי המל"ל רשאי היה לגבות דמי ביטוח בגין הכנסות שהתקבלו בחברה משפחתית שהיו פטורות משלום דמי ביטוח אילו היו מיוחסות ליחיד; בהתאם, התביעות להשבת דמי הביטוח ששולמו עד שנת 2014 – נדחו. לשיטת המל"ל, פסק הדין בעניין נחושתן יוצר השתק עילה שחוסם את הדין בבקשת האישור בשל מעשה בית דין. מדובר בפסיקה סופית, מנומקת ומפורטת, שניתנה ביחס לעילה זהה לחלוטין – ומשכך היא חלה גם על מי שלא היה שותף להליך, מכוח קרבה משפטית שנובעת מזהות אינטרסים של התובעים בעניין נחושתן ושל המשיבים וחברי הקבוצה המיוצגת. בנוסף נטען כי בכל מקרה של הכרעה בשאלה עקרונית ביחס לחוק הביטוח הלאומי, המל"ל מיישם מדיניות אחידה כלפי כלל המבוטחים, ויש בכך כדי לייתר את בירור בקשת האישור.

על מנת שהתמונה לא תימצא חסרה יצוין כי לאחר הגשת הבקשה למתן רשות ערעור, ביום 5.10.2021 דחה ביה"ד הארצי ערעור שהוגש על פסק הדין בעניין נחושתן ב-עב"ל 61198-02-20, ואשרר את הפרשנות שנתן ביה"ד האזורי לסעיפים 373 א ו-350(א)(6) לחוק הביטוח הלאומי. עתירות לביטול פסק דינו של ביה"ד הארצי שהוגשו ב-בג"ץ 7504/21 וב-בג"ץ 7983/21, נדחו ביום 4.7.2022 משהעותרים קיבלו את המלצת בית משפט זה, והודיעו שהם אינם עומדים עוד על העתירות.

13. בתשובתם לבקשה למתן רשות ערעור טוענים המשיבים כי הבקשה היא ניסיון נוסף מני רבים של המל"ל להימנע מבירור בקשת האישור לגופה, וזאת כחלק ממדיניות מכוונת של עיכובים ובקשות שווא. המשיבים תומכים טענה זו בכך שהמל"ל לא טען לחוסר סמכות עניינית במספר הזדמנויות קודמות שעמדו לרשותו, ובין היתר בתשובה לבקשת האישור. משכך, נטען כי הוא מנוע מלהעלותה בשלב זה של ההליך. לטענת המשיבים, המל"ל הגיש את בקשת הסילוק רק לאחר דיון מקדמי בבקשת האישור, שבו נראה היה שהמותב נוטה לקבל את הטענות שפורטו בה. לדבריהם, מדובר בהתנהלות מניפולטיבית וניסיון ל"פורום שופינג" שאיננו ראוי כלל, ובפרט לא ראוי מצד רשות ציבורית.

עוד טוענים המשיבים כי המל"ל פועל בחוסר תום לב, משלא ציין בבקשה למתן רשות ערעור כי עד היום התנהלו נגדו עשרות רבות של בקשות לאישור תובענות ייצוגיות בביהמ"ש המינהלי – וחלקן אף אושרו, או שנסתיימו בפשרה או בהודעת חדילה של המל"ל – וזאת מבלי שהמל"ל העלה טענה של חוסר סמכות עניינית. לעומת זאת, בביה"ד לעבודה נוהלו הליכים ייצוגיים בודדים בלבד; ואף נדחו בקשות לאישור

תובענות ייצוגיות נגד המל"ל מן הטעם שסעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה לא נמנה בפרט 10 לתוספת. לדברי המשיבים "קשה להשתחרר מהרושם, [שהמל"ל] העלה את טענת חוסר הסמכות רק אימת שהדבר בא לשרת את האינטרסים הצרים שלו בהליך זה", לשון התשובה.

14. לגופם של דברים טוענים המשיבים כי טענות המל"ל בדבר הסמכות העניינית אינן מתיישבות עם לשון החוק. לשיטתם, סעיף 5(ב)(1) לחוק תובענות ייצוגיות הוא הוראה כללית שלפיה ברירת המחדל היא שהסמכות לדון בבקשה לאישור תובענה ייצוגית נתונה לבית המשפט שמוסמך לדון בתובענה אם תאושר. ביחס לבקשת אישור המוגשת נגד רשות שהסעד המבוקש בה הוא פיצויים או השבה, חל החרג שסעיף 5(ב)(2) – והיא תידון בביהמ"ש המינהלי. בענייננו, מציינים המשיבים, אין מחלוקת כי התקיימו התנאים שבסעיף זה.

לשיטת המשיבים, יש לראות בסעיף 5(ב) לחוק תובענות ייצוגיות משום הסדר ספציפי ביחס לסמכות העניינית לדון בבקשות אישור. מדובר בהסדר ספציפי במובן זה שהוא מסדיר את תחום התובענות הייצוגיות, ולא כן חוק בית הדין לעבודה. בנוסף נטען כי חוק תובענות ייצוגיות הוא מאוחר לחוק בית הדין לעבודה, ואילו המחוקק היה מעוניין להחריג את בתי הדין לעבודה מההסדר שבסעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות – היה מצייין זאת בלשון הסעיף.

המשיבים מוסיפים כי עמדת המל"ל חוטאת לתכלית ההסדר שנקבע ביחס לתובענות ייצוגיות נגד רשויות. נטען כי תובענה ייצוגית נגד רשות היא בעלת מאפיינים "מינהליים" שאינם קיימים בתובענה ייצוגית רגילה. משכך, נכללו בחוק תובענות ייצוגיות הסדרים מיוחדים שנוגעים לתביעות אלה, ובין היתר החליט המחוקק לרכזן בערכאה אחת בעלת מומחיות, להבדיל מהפיזור המאפיין תובענות רגילות. לעניין בקשת האישור שבה עסקינן טוענים המשיבים כי היא אינה מעוררת עניין של ביטחון סוציאלי, אלא סוגיות מובהקות של משפט מינהלי ושל פרשנות חקיקה המצויות בתחום המומחיות של בית המשפט המינהלי.

15. אשר לטענת ההשתק, המשיבים טוענים כי בתחרות בין תביעות פרטניות לבין בקשה לאישור תובענה כייצוגית יש לתת עדיפות לתובענה הייצוגית – שמטבע הדברים מייצגת מנעד רחב יותר של תובעים פוטנציאליים. בעניין זה מדגישים המשיבים כי יש בישראל עשרות אלפי חברות משפחתיות, שרובן המוחלט לא יוצג במסגרת עניין נחושטן. לטענת המשיבים, זהות אינטרסים כשלעצמה איננה יוצרת קרבה משפטית בין צדדים

להליכים שונים, ועל מנת שתיווצר זיקה המקימה מעשה בית דין נדרשות נסיבות נוספות שלא התקיימו בענייננו.

המשיבים עומדים על כך שהם זרים לחלוטין להליך שהתנהל בעניין נחושתן, הם לא יוצגו בו ולא נטלו בו כל חלק. יתרה מכך, בהליך בעניין נחושתן כלל לא נדונה טענתם המרכזית בבקשת האישור – ביחס לאי-החוקיות שבהחלת הפטור באופן שרירותי, רק משנת 2014.

16. במהלך הדיון שהתקיים במעמד הצדדים ובאי כוחם, הוגשה לתיק עמדת היועץ המשפטי לממשלה שניתנה בעניין קוצ'ינסקי, והתייחסה בין היתר לנושא הסמכות העניינית לדון בתובענות ייצוגיות. גם בעניין חיון הוגשה עמדה מאת היועץ המשפטי לממשלה, ומשכך בהחלטה מיום 14.7.2021 התבקש היועץ המשפטי לממשלה להעביר את העמדה שמסר שם לתיק בית המשפט בהליך דנן ולבאי כוח הצדדים, וזו אמנם הועברה.

בעמדת היועץ המשפטי לממשלה שניתנה בעניין חיון (להלן: עמדת היועמ"ש) נמסר כי ככל שימצא בית המשפט כי קופות החולים (שעמדו במרכז ההליך שם) הן בגדר "רשות", אזי לעמדת היועמ"ש יש לקבוע שהסמכות העניינית לדון בתובענה ייצוגית נגדן נתונה לביהמ"ש המינהלי. היועמ"ש סבר כי לשאלה פנים לכאן ולכאן, אך מרב הזיקות מטות את הכף אל עבר ביהמ"ש המינהלי כבעל הסמכות.

17. לעמדת היועמ"ש, בהתנגשות שבין סעיף 54(ב) לחוק ביטוח בריאות (שבו נקבע כי לבית הדין לעבודה ישנה סמכות ייחודית לדון בתביעות המוגשות נגד קופות החולים), לבין סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, יש לקבוע כי סעיף 5(ב)(2) הוא ההסדר הספציפי שגובר. זאת משום שסעיף 54(ב) לחוק ביטוח בריאות "אינו עוסק ואינו מתיימר להסדיר את נושא התובענות הייצוגיות, ונושא התובענות הייצוגיות כלפי קופות החולים לא הוסדר בסעיף אחר בחוק ביטוח בריאות, גם לאחר שחוקק חוק תובענות ייצוגיות", לשון עמדת היועמ"ש. לעומת זאת, בחוק תובענות ייצוגיות הוסדרה במפורש סמכותו של ביהמ"ש המינהלי. לצד זאת צוין בעמדת היועמ"ש כי אין חולק שלבית הדין לעבודה ישנה מומחיות בתביעות נגד קופות החולים "אשר מתבססת מעצם היותו הערכאה בעלת הסמכות הייחודית לדון בתביעות הפרט" ומדובר בשיקול בעל משקל לעניין הפרשנות התכליתית של ההסדר החוקי.

באשר לסוגיית הסמכות העניינית לדון בתובענות ייצוגיות המוגשות נגד המל"ל, צוין בעמדת היועמ"ש למעלה מן הצורך כי בדומה לקופות החולים, גם במקרה של תביעות נגד המל"ל יש לבית הדין לעבודה סמכות ייחודית לדון בתביעות הפרט, ומשכך

בעניין זה מתעוררת שאלה דומה. עם זאת צוין כי "למיטב ידיעתנו תובענות ייצוגיות המוגשות נגד המוסד לביטוח לאומי מתנהלות בבתי המשפט המנהליים", לשון עמדת היועמ"ש. לאחר הגשת עמדת היועמ"ש לתיק בית המשפט, ביום 23.8.2021 נמסרה הודעה מטעם המשיבים, שבה נטען כי עמדת היועמ"ש תומכת בעמדתם, וכי לעניין פרשנות חוק תובענות ייצוגיות, אין רלוונטיות להבחנה בין קופות החולים (ככל שהן מוכרות כ"רשות"), לבין המל"ל.

דיון והכרעה

18. לאחר בחינת טיעוני הצדדים בכתב על נספחיהם, ומשהיטינו אוזן לטיעונים בעל-פה, אציע לחבריי לקבל את הבקשה למתן רשות ערעור, לדון בה כבערעור ולקבלו באופן חלקי, כך שהחלטת בית המשפט המחוזי לעניין הסמכות העניינית תבוטל, והדיון בבקשת האישור יועבר לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב. כפועל יוצא מכך, תבוטל גם ההחלטה ככל שהיא נוגעת לבקשת הסילוק ולטענת ההשתק, וטענות הצדדים בעניין זה יהיו שמורות להם במסגרת הדיון שיתקיים בביה"ד.

בית המשפט המחוזי סבר כי ב"תחרות הסמכויות" שבין ביה"ד לעבודה ובין ביהמ"ש המינהלי – ידו של האחרון על העליונה; וזאת משלושה טעמים עיקריים: "אופייה" המינהלי של בקשת האישור, שביוררה מצוי בתחום המומחיות של ביהמ"ש המינהלי; כלליותה של הוראת סעיף 5(ב)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, לעומת סעיף 5(ב)(2) שבו נקבעה הוראה ספציפית; והעובדה שסעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה איננו מנוי בפרט 10 לתוספת, ומשכך לגישת ביהמ"ש המחוזי אין לביה"ד סמכות עניינית לדון בתובענות ייצוגיות המוגשות נגד המל"ל. דעתי שונה הן ביחס לתוצאה שאליה הגיע ביהמ"ש המחוזי, הן באשר לדרך הילוכו שהובילה לתוצאה זו. אבאר.

19. עניין לנו בשתי הוראות חוק שלשונן כפשוטה יוצרת התנגשות: האחת, הוראת סעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה, שלפיה – בשילוב עם סעיף 391 לחוק הביטוח הלאומי – ביה"ד הוא בעל סמכות ייחודית לדון בתביעות נגד המל"ל בקשר עם תשלום דמי ביטוח. השנייה, הוראת סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, שלפיה בהתמלא התנאים המפורטים בסעיף, בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד רשות תוגש לביהמ"ש המינהלי; כאשר בענייננו הצדדים אינם חלוקים על כך שהתנאים התקיימו, ושהמל"ל עונה להגדרת "רשות" שבסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.

בהתנגשות זו בין ההוראות השונות עלינו להכריע ולנווט את בקשת האישור שבה אנו עוסקים, כמו גם בקשות אחרות לאישור תובענות ייצוגיות נגד המל"ל, לערכאה אחת ויחידה שלה הסמכות העניינית לדון בהן. בהקשר זה אצייך כי לטעמי, הדיון שערך

בית המשפט המחוזי ביחס שבין שני סעיפי המשנה של סעיף 5(ב) לחוק תובענות ייצוגיות איננו מסייע לנו בפתרון השאלה שבמוקד. בדומה לעמדת היועמ"ש כפי שנמסרה בעניין חיון, גם בענייננו ההתנגשות הרלוונטית היא זו שאל מול חוק בית הדין לעבודה. אך שלא כעמדת היועמ"ש, דעתי היא כי ההסדר הספציפי הוא זה שמצוי בחוק בית הדין לעבודה, וזאת מן הנימוקים שיפורטו כעת.

20. על פי מושכלות יסוד בשיטתנו המשפטית, ניסיון ליישוב סתירה בין דברי חקיקה שונים ייעשה בשני שלבים עיקריים. בשלב הראשון יש לפרש כל נורמה בפני עצמה ולבחון אם אמנם קיימת סתירה ביניהן, או שמא מדובר בסתירה מדומה. סתירה מדומה היא כזו שניתן ליישב על בסיס תפיסה פרשנית החותרת להרמוניה חקיקתית ולקוהרנטיות נורמטיבית, שהנחת המוצא שלה היא כי "תכליתה של כל אחת מהנורמות היתה, שלא לעמוד בסתירה לנורמה האחרת ושלא להביא לביטולה" (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ראשון: תורת הפרשנות הכללית 540 (1992)). אם נמצא כי אין אפשרות פרשנית ליישב בין הנורמות, יש לפנות לשלב השני ולהכריע איזו נורמה גוברת על רעותה, זאת על בסיס כללים מנחים של ברירת דין.

לפי כללי ברירת הדין, ברירת המחדל היא שהנורמה המאוחרת גוברת על הנורמה המוקדמת. ההצדקה לכלל זה תוארה בחוות דעתו של הנשיא מ' שמגר ב-ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1996) (להלן: עניין בנק המזרחי) בכך ש"חזקה על הדין המאוחר שהוא אשר משקף את כוונתו העדכנית של המחוקק ואת תכליתו העכשווית של המערך החקיקתי" (שם, בפסקה 19). לכלל שלפיו החוק המאוחר גובר על המוקדם ישנו סייג; אם החוק המוקדם הוא חוק ספציפי, ואילו החוק המאוחר הוא חוק כללי ביחס לסוגיה הרלוונטית – החוק הספציפי יגבר על החוק הכללי (ראו בעניין בנק המזרחי, שם; וב-ע"מ 1207/15 רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק, פסקה 5 (18.8.2016)).

21. השלב הראשון של הבחינה מוביל אותנו לניסיון ליישב את הסתירה הלכאורית בין שני כללי הסמכות. נקודת המוצא לניסיון זה היא העובדה שבתי הדין לעבודה הוקמו כאכסניה לדיון בהליכים הקשורים לעבודה ולביטחון סוציאלי, מתוך שאיפה לרכז בערכאה אחת סכסוכים הנובעים מאותה מערכת חוקים וכללים; ומתוך תפיסה כי הכרעה בעניינים אלה מצריכה מומחיות משפטית מיוחדת ומסגרת דיונית המבטיחה הליכים מהירים ונגישים (ראו: הוועדה לבדיקת בתי הדין לעבודה דין וחשבון 33 (2006); בג"ץ 3716/13 אגד, אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקאות 28-30 (3.7.2014), והאסמכתאות המובאות שם). בשל אותה מומחיות נדרשת בענייני עבודה וביטחון סוציאלי, ניתנה לבית הדין לעבודה סמכות שיפוט ייחודית

ברשימה מוגדרת של עניינים, ובין היתר בתביעות נגד המל"ל בקשר עם תשלום דמי ביטוח. "סמכות ייחודית זו, משמעה כי עניינים המסורים לסמכותו של בית הדין לעבודה יידונו אך ורק בבית הדין, ומנגד, לא יידונו בבית הדין לעבודה אלא עניינים אלה" (ע"א 3017/21 התעשייה האווירית לישראל בע"מ נ' דקל, פסקה 12 (29.7.2021); כן ראו: ע"א 2618/03 פ.א.א.ס. (רסטורנט סוליושנס) בע"מ נ' ליפקונסקי, פ"ד נט(3) 497, עמודים 509-508 (2004)).

בהינתן אותה מומחיות מיוחדת של ביה"ד לעבודה בענייני ביטחון סוציאלי, אין מקום לפרש את סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות כהסדר המסיג את גבול הסמכות הייחודית של ביה"ד וגורע ממנה. לטעמי, גישה זו אף מגשימה את השאיפה להרמוניה בין הסדרים נורמטיביים המגלים סתירה לכאורית, ובפרט בין ההסדרים השונים לעניין סמכויות הערכאות בישראל (לדיון דומה אך לא זהה בשאלת היחס שבין סמכותו הייחודית של ביה"ד לעבודה ובין סמכותו הייחודית של בית המשפט לענייני משפחה, שמתעוררת במקרים שבהם מתקיימים יחסי עובד-מעביד בין בני משפחה, ראו: בע"מ 9948/04 פלוני נ' פלונית (26.10.2005)).

22. על מנת להשלים את הניתוח, אפנה גם אל כללי ברירת הדין. תוצאתו של כלל ברירת המחדל פשוטה: חוק בית הדין לעבודה חוקק בשנת 1969 וסעיף 24(א)(5) לחוק זה תוקן לאחרונה בשנת 1975. לעומתו, חוק תובענות ייצוגיות נחקק בשנת 2006, וסעיף 5(ב)(2) הופיע כבר בנוסחו המקורי. אך בכך לא תם מסענו.

השאלה איזה מבין ההסדרים הרלוונטיים הוא החוק הכללי ואיזהו החוק הספציפי היא שאלה מורכבת יותר. בית המשפט המחוזי דן בהקשר זה ביחס שבין סעיף 5(ב)(1) לחוק תובענות ייצוגיות לבין סעיף 5(ב)(2), וקבע כי האחרון הוא ההסדר הספציפי. בסוגיה זו דעתי כדעתו. סעיף 5(ב)(1) לחוק תובענות ייצוגיות נועד בעיקרו להבהיר כי הסמכות העניינית לדון בבקשת האישור נקבעת לפי שווי התובענה הייצוגית בכללותה, ולא לפי שווי תביעתו האישית של התובע המייצג או של מי מבין חברי הקבוצה (ראו פרוטוקול ישיבה 11 של ועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לעניין הצעת חוק תובענות ייצוגיות, עמ' 33 (30.11.2005)). לעומתו, סעיף 5(ב)(2) נועד ליצור הסדר ייחודי שמרכז תובענות ייצוגיות נגד רשויות בביהמ"ש המינהלי, ככל שהן עומדות בתנאים שנקבעו בסעיף זה. בהקשר זה יובהר כי אין יסוד לטענת המל"ל כאילו "הוראת סעיף-קטן (2) מתייחסת למצב שבו אין בית משפט מוסמך הקבוע בחוק", כפי שנטען בבקשה למתן רשות ערעור.

23. קושי נוסף שמעוררת החלטת בית המשפט המחוזי הוא יצירת מצב של חוסר הלימה בין תביעה אישית ובין תובענה ייצוגית בכל הנוגע לסמכות העניינית. יובהר, לא מדובר במצב הדברים השכיח שבו תביעה אישית מצויה בסמכותו של בית משפט השלום משום שוויה, ואילו צבר התביעות האישיות שמיוצגות יחד בבקשה לאישור תובענה כייצוגית מצויות בסמכותו של בית המשפט המחוזי עקב סכומן הכולל; אלא במצב שבו התביעה האישית מתבררת בביה"ד לעבודה, בעוד התובענה הייצוגית באותו עניין נדונה במערכת אחרת, של בתי המשפט המינהליים. עניין נחושטן מספק לנו הדגמה חיה לתוצאה המוקשית של החלטת בית המשפט המחוזי. אזכיר כי מדובר בהליך שבו נדונו במאוחד עשרות תביעות אישיות שנשענו על תשתית עובדתית דומה לזו שביסוד בקשת האישור. המל"ל אף טוען כי חלק מהשאלות המשפטיות שמעוררת בקשת האישור הוכרעו בעניין נחושטן באופן שמיתר את הדיון בבקשת האישור, ובעניין זה אינני קובעת מסמרות.

במצב דברים שבו תביעה אישית מתבררת בביה"ד לעבודה ותובענה ייצוגית מתבררת בביהמ"ש המינהלי, היחס בין החלטותיהן של כל אחת מהערכאות איננו ברור, מה שמעורר חשש להכרעות סותרות ולניהול הליכים בניסיון להכריע ביניהן. אין מקום להניח כי בעת שחוקק חוק תובענות ייצוגיות המחוקק שיער לעצמו מצב מעין זה ובחר להשלים עימו (ראו פרוטוקול ישיבה 16 של ועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לעניין הצעת חוק תובענות ייצוגיות, עמ' 70 (26.1.2006)).

24. אמת, בקשת האישור שבמוקד ענייננו מעוררת שאלות בעלות אופי מינהלי. אך אין הדבר מוביל בהכרח למסקנה כי יש לבררה בביהמ"ש המינהלי. ראשית, משום שביה"ד לעבודה דן ומכריע לא אחת בסכסוכים המעוררים שאלות מתחום המשפט המינהלי. בפסיקה הובהר כי ביה"ד מוסמך ואף נדרש להפעיל את כללי המשפט הציבורי, ככל שאלה רלוונטיים להכרעה בשאלות העומדות לפתחו (ראו: עע"מ 349/21 מדינת ישראל – משרד האוצר – אגף החשב הכללי נ' טי אנד אם סער בטחון בע"מ, פסקה 23 (12.9.2022), להלן: עניין טי אנד אם והאסמכתאות המובאות שם). ולראיה – עניינם הפרטני של המשיבים מעורר שאלות זהות לאלה שביסוד בקשת האישור, ואין חולק כי אילו הייתה מוגשת על ידם תביעה אישית הסמכות לדון בה הייתה נתונה לביה"ד, שהיה מכריע בה כחוכמתו, ובתוך כך עשוי היה לנקוט עמדה בסוגיות בעלות אופי מינהלי.

זאת ועוד. בקשת האישור אמנם טומנת בחובה סוגיות מינהליות, אך היא מעוררת גם שאלות מתחום הביטחון הסוציאלי, ובכלל זה שאלות הנוגעות לפרשנות חוק הביטוח הלאומי שלהן השלכות על ציבור רחב של מבוטחים. בירור בקשת האישור או התובענה הייצוגית עצמה יחייב הכרעה בשאלות אלה, שהמחוקק ראה חשיבות שיוכרעו

על ידי ביה"ד לעבודה – ומשכך העניק לו סמכות ייחודית. בכואנו לפרש את ההסדר החקיקתי יש לתת לעובדה זו משקל משמעותי, ויפים הדברים שנאמרו בעניין טי אנד אם לגבי סוגיה אחרת מתחום דיני העבודה: "מצב דברים שלפיו בית המשפט לעניינים מנהליים הוא זה שמפתח את פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין זה, אינו רצוי ונוגד את אשר כבר נפסק לא אחת – כי יש לרכז את ענייני העבודה בטריבונל הבקיא בתחום זה" (שם, בפסקה 25). כל זאת, מבלי לגרוע מסמכותו של ביהמ"ש המינהלי להידרש ולהכריע בשאלות מתחום דיני העבודה והביטחון הסוציאלי, ככל שאלה מתעוררים במסגרת הליכים המתבררים לפניו.

להשלמת סוגיה זו אבהיר כי ההכרעה לעניין הסמכות העניינית בענייננו מקיפה את כלל הבקשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד המל"ל שבאות בגדרי סעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה. משכך, המשקל שיש לייחס לאופי המינהלי של בקשת האישור המסוימת שלפנינו הוא מוגבל. הן משום שלא ניתן להעריך את היקף הסוגיות המינהליות שעשויות להתעורר במסגרת הדיון בתובענות ייצוגיות אחרות המוגשות נגד המל"ל, הן משום שההכרעה בסוגיית הסמכות העניינית לדון באותן תובענות צריכה להיות ברורה ואחידה. מצב שבו הסמכות העניינית תיקבע לפי "מידת המינהליות" שמעוררת כל תובענה איננו רצוי, וחוטא לבהירות המצופה מכללי הסמכות העניינית.

25. כמצוין לעיל, נימוק נוסף לעמדתו מצא בית המשפט המחוזי ברשימת העילות המנויות בתוספת לחוק תובענות ייצוגיות. בהחלטה צוין כי לביה"ד לעבודה אין סמכות עניינית לדון בתובענות ייצוגיות המוגשות נגד המל"ל בשל העובדה שסעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה איננו מנוי בפרט 10 לתוספת. על אף שהעניין איננו דרוש לצורך הכרעה בענייננו, מצאתי להבהיר כי שאלת הסמכות לדון בתובענה ייצוגית היא שאלה נפרדת ומובחנת משאלת העילה שבבסיס התובענה. בענייננו בקשת האישור הוגשה בעילה לפי פרט 11, ואין בעובדה זו כדי להשליך על שאלת הסמכות.

26. טרם סיום אבקש להתייחס עוד לטענת המשיבים שלפיה המל"ל עושה שימוש סלקטיבי בסוגיית הסמכות העניינית לצרכיו, במטרה לעכב את בירור התובענה. על פניו, דומה שיש ממש בטענה זו, בין היתר בשל פער הזמנים בין מועד הגשת בקשת האישור על ידי המשיבים, לבין מועד הגשת הבקשה להעברת הדיון שהגיש המל"ל בנימוק של חוסר סמכות עניינית. נוסף על כך, נראה שהמל"ל לא פרס לפנינו את התמונה המלאה באשר להיקף התובענות הייצוגיות המתנהלות בבתי המשפט המינהליים לעומת אלה המתנהלות בבתי הדין לעבודה; זאת באופן שאינו מתיישב עם טענותיו בבקשה למתן רשות ערעור, ועם חובת תום הלב המוגברת שחלה עליו כרשות שלטונית.

חרף הקשיים שמעוררת התנהלות המל"ל, מצאתי כי אין בכך כדי להוביל לדחיית הבקשה למתן רשות ערעור. זאת הן בשל החשיבות של הסדרת סוגיית הסמכות העניינית, הן בשל העובדה כי הכרעה ברורה בסוגיית הסמכות, שתשליך על כלל הבקשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד המל"ל, תסתום מעתה ואילך את הגולל על "שימוש אסטרטגי" בטענת הסמכות העניינית.

27. אשר לטענת ההשתק שביסוד בקשת הסילוק, שנדחתה על ידי בית המשפט המחוזי ושהבקשה למתן רשות ערעור נסבה גם עליה – משהובהר כי שומה על בקשת האישור להתברר בביה"ד לעבודה, מן הראוי שגם נושא ההשתק יידון באותה ערכאה; לא כל שכן משעה שטענה זו נשענת על פסק הדין בעניין נחושטן שיצא מלפני ביה"ד האזורי ואושרר על ידי ביה"ד הארצי. על כן החלטת בית המשפט המחוזי בבקשה לסילוק על הסף מבוטלת, כאשר טענות הצדדים בעניין זה שמורות להם, וביה"ד יכריע בהן כמיטב שיקול דעתו.

סוף דבר

28. אם תישמע דעתי, הבקשה למתן רשות ערעור תתקבל וכמוה גם הערעור, ככל שהוא נוגע לשאלת הסמכות העניינית. ייקבע כי הסמכות העניינית לדון בבקשות לאישור תובענות ייצוגיות המוגשות נגד המוסד לביטוח לאומי ובאות בגדרי סעיף 24(א)(5) לחוק בית הדין לעבודה, ובהן בקשת האישור בענייננו – נתונה לבית הדין האזורי לעבודה. עמדתי זו תחול על בקשת האישור שבמוקד ההליך; על בקשות לאישור תובענות ייצוגיות שיוגשו מעתה והלאה; ועל הליכים ייצוגיים רלוונטיים שעוכבו עד להכרעה בבקשה למתן רשות ערעור, ככל שישנם.

לנוכח תרומתו של ההליך לבירור הסוגיה העקרונית, וכן התנהלות המוסד לביטוח לאומי כפי שתוארה לעיל – אציע כי לא ייעשה צו להוצאות בערכאתנו.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

אני מסכימה עם פסק דינה של חברתי השופטת ע' ברון. אכן, פעולתן המקבילה של ערכאות בעלות התמחות ייחודית חוזרת ומחייבת להכריע בשאלה של תיחום הגבולות ביניהן. כאשר מדובר בגביית יתר נטענת של המוסד לביטוח לאומי, קל להתרשם ש"שניים אוחזין" – בית המשפט לעניינים מינהליים מצד המומחיות המינהלית, ובית הדין לעבודה מצד המומחיות בתחום הביטחון הסוציאלי. אף על פי כן, כאשר נדרשת הכרעה, אף אני סבורה כי הכף אכן נוטה לעבר בית הדין לעבודה, שאל פתחו חוזרים ומגיעים גם עניינים רבים שבליבם שאלות מתחום המשפט המינהלי (באופן כללי, ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד – משפט מינהלי דיוני 185-191 (2017)). וכך גם במקרה שבפנינו.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ברון.

ניתן היום, א' בניסן התשפ"ג (23.3.2023).

שופטת

שופטת

שופט