



בבית המשפט העליון

בר"ם 9144/20

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המבקשת: עיריית תל אביב-יפו

נגד

המשיב: לירן כרמלי

בקשת רשות ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 2.12.2020 בת"צ 4508-01-19 שניתנה על-ידי כבוד השופטת א' כהן

בשם המבקשת: עו"ד גיא מונין

בשם המשיב: עו"ד יואב גותי, עו"ד מירה רשף

החלטה

1. בפני בקשת רשות ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 2.12.2020 (ת"צ 4508-01-19, השופטת א' כהן). בית המשפט המחוזי הורה למבקשת, עיריית תל אביב-יפו (להלן: העירייה), לגלות מסמכים במסגרת הליך של בקשה לאישור תובענה כייצוגית שהגיש המשיב כנגדה.

עיקרי התשתית העובדתית וההליכים עד כה

2. ברקע לדברים מצויים הליכי גביה מינהליים שנקטה העירייה כנגד המשיב מכוח פקודת המסים (גבייה) (להלן: פקודת המסים) בגין חוב ארנונה והיטל שמירה. העירייה אף חייבה את המשיב בהוצאות ההליכים מכוחן של תקנות המסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות), התשע"א-2011 (להלן: הוצאות האכיפה).

3. המשיב שילם את חובו ואת הוצאות האכיפה וביום 9.1.2019 הגיש לבית המשפט המחוזי בקשה לאישור תובענה כייצוגית (להלן: בקשת האישור) לפי פריט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006. הבקשה נסכה על טענה לחיוב שלא כדין בגין הוצאות אכיפה בהליכים כמו אלה שננקטו נגד המשיב. לטענת המשיב, העירייה מנצלת את מנגנון הגביה המינהלי לשם גביית יתר של הוצאות אכיפה שנועדו להעשיר את קופתה.

4. דיון מקדמי בבקשת האישור התקיים בבית המשפט המחוזי ביום 23.11.2019, ובקשה מטעם העירייה לסילוק על הסף נדחתה בהחלטתו של בית המשפט המחוזי מיום 11.2.2020. דיון מקדמי נוסף בתיק התקיים ביום 21.6.2020, ובסופו אישר בית המשפט המחוזי למשיב לשלוח דרישה לגילוי מסמכים ומענה על שאלונים בצינו כי ניתן לצפות שהבקשה תהיה "ממוקדת וקצרה".

5. בהמשך לכך, ביום 5.7.2020 פנה המשיב לעירייה בבקשה לגילוי מסמכים ומענה על שאלון. העירייה השיבה לפנייה זו ביום 4.8.2020 בטענה שהבקשה חורגת מזירת המחלוקת ומרחיבה את היריעה העובדתית והמשפטית שלא לצורך תוך שהיא מטילה על העירייה עול בלתי סביר.

6. בשלב זה, הגיש המשיב לבית המשפט המחוזי בקשה למתן צו לגילוי מסמכים על-פי תקנה 4(ב) לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010. במסגרת בקשת הגילוי ביקש המשיב כי בית המשפט המחוזי יורה על גילוי המסמכים הבאים: תיעוד של 20 פניות בכתב שנעשו מטעם העירייה כלפי חייבים בשנתיים שקדמו למועד הגשת התובענה, ביחס לכל אחד מהחובות שלגביהם נוקטת העירייה בהליך גבייה מינהלי – לרבות חוב ארנונה, חוב בגין קנס תנועה, חוק בגין קנס חניה, חוב בגין קנס תברואה, חוב בגין קנס שילוט ועוד. בגדר התיעוד המבוקש ביחס לכל סוג גבייה התבקש עותק של הפריטים הבאים: הודעת החיוב, מכתבי דרישה, כתבי ההרשאה לגובה המס, עיקול, המצאת אזהרות, שוברי תשלום, דו"ח המציין את מועד ההפקה, מועד המשלוח והאופן שבו נשלח, והעתקים של כל נוסחי מכתבי הדרישה או כתבי ההרשאה שמופקים על-ידי העירייה ושבהם היא עושה שימוש בהקשר לפעולת הגביה המינהלית ביחס לכל סוג של חוב. המשיב ביקש כי האסמכתאות שיוצגו יהיו, ככל הניתן, בקשר לדרישות תשלום שנעשו לגביהן מרב סוגי פעולות הגביה האפשריים. בהתייחס למשיב עצמו אף התבקש דו"ח המפרט לגבי כל אחת מהפניות וההודעות שנשלחו אליו את מועד המשלוח ואופן המשלוח, וכך עותק של ההרשאות שניתנו לגובה המס בעניינו.

7. העירייה התנגדה לבקשת הגילוי. בעיקרו של דבר, העירייה טענה כי פניית המשיב אליה נוסחה באופן כוללני ביותר וכי הדרישה ברובה חרגה לחלוטין מזירת המחלוקת שלא לצורך. לשיטת העירייה, המחלוקת בתובענה נוגעת לנקיטה בהליך גביה מינהלי לגביית חוב ארנונה וחוב היטל שמירה בלבד, ולכן אין כל רלוונטיות לכל המבוקש בנוגע לחובות אחרים.

8. בית המשפט המחוזי קיבל בהחלטתו את הבקשה לגילוי מסמכים באופן חלקי. בפתח ההכרעה עמד בית המשפט המחוזי על התנאים הנדרשים למתן צו לגילוי ועיון במסמכים בשלב שבו טרם אושרה בקשה לתובענה ייצוגית – הוכחה כי המידע המבוקש רלוונטי לזירת המחלוקת ולשלב הדיוני, והוכחתה של תשתית ראייתית ראשונית להתקיימות התנאים לאישור התובענה כייצוגית.

9. בכל הנוגע לתשתית הראייתית הראשונית, קבע בית המשפט המחוזי כי אין מחלוקת בנוגע להתקיימותה, וכי הטענות בתצהיר התשובה מטעם העירייה לבקשה לגילוי מסמכים נוגעות לסוגיית רלוונטיות המסמכים המבוקשים ולהכבדת יתר על העירייה בלבד.

10. בהמשך לכך, פנה בית המשפט המחוזי לבחינת הרלוונטיות של המסמכים המבוקשים. בכל הנוגע למסמכים שעניינם תיעוד פניות בכתב ללקוחות שונים מטעם העירייה ביחס לכל אחד מהחובות לגביהם היא נוקטת בהליך גבייה מינהלי, קבע בית המשפט המחוזי כי הם בעלי רלוונטיות למחלוקת, בהתחשב באופן ניסוחה של בקשת האישור שהתייחסה ל"גביית חובות (ארנונה, ביוב, קנסות, אגרות, היטלים וכל תשלום חובה אחר)" והגדירה את הקבוצה ככוללת את כל מי שחויב על-ידי העירייה או יחויב בהוצאות אכיפה בגין גביית "תשלומי ארנונה, ביוב, קנסות, אגרות, היטלים ו/או אחר". כך גם נקבע ביחס לדרישה כי האסמכתאות שיוגשו יהיו ככל הניתן בקשה לדרישות תשלום שנעשו לגביהן מרב סוגי פעולות הגביה. בית המשפט המחוזי ציין כי מידע זה עשוי לתרום לבירור בקשת האישור.

11. בנוגע לדרישה לצרף עותק של הודעות חיוב שנשלחו לחייבים, מכתבי דרישת חובות וכתבי הרשאה שונים – נקבע כי מדובר בדרישות שמקומן בשלב העיון במסמכים לאחר שיושלם שלב הגילוי. כך גם נקבע בנוגע לדרישה למסור עותק של כל הנוסחים של מכתבי הדרישה וכתבי ההרשאה שהופקו ושהעירייה עושה בהם שימוש בקשר לפעולות הגביה ביחס לכל סוג של חוב.

12. ביחס לדרישה לצרף דו"ח המפרט את מועד ההפקה ומועד המשלוח לגבי כל אחד מהמסמכים המפורטים, קבע בית המשפט המחוזי כי ככל שאין בנמצא דו"ח כזה, העירייה תציין זאת בתצהיר. בית המשפט המחוזי הוסיף כי אין מקום לחייב את העירייה לערוך דו"ח כזה ככל שאינו מצוי בידה.

בקשת רשות הערעור והתשובה לה

13. בקשת רשות הערעור שבפני נסבה על החלטתו של בית המשפט המחוזי. בעיקרו של דבר, העירייה טוענת כי המסמכים שביקש לגלות המשיב חורגים מגדר המחלוקת בין הצדדים ואין להם רלוונטיות לניהול התובענה.

14. לטענת העירייה, המחלוקת בין הצדדים, המבוססת על עילת התביעה האישית של המשיב, נוגעת לנקיטה בהליך גביה מינהלי לגבייתם של חובות ארנונה והיטלי שמירה שנגזר משטח הנכס לחיוב בארנונה, בעוד המשיב דורש 20 דוגמאות למסמכים הקשורים לכל חוב שגובה העירייה בהליכי גבייה מינהליים. עוד טוענת העירייה כי התובענה נוגעת לשלב הדרישה המיידית בלבד, שמגיע לאחר דרישה ראשונה בכתב לתשלום שנשלחת לחייב, ועל כן לא ברור מה יועילו מסמכים שנוגעים לשלבי גביה מאוחרים יותר. כמו כן העירייה טוענת כי גילוי מסמכים שיכלול צירוף 20 דוגמאות ביחס לכל חוב ולכל הליך שבו נקטה יביא להכבדה יתרה עליה ללא כל צורך, וכי ניתן היה להסתפק בדוגמה אחת לכל מסמך מבוקש.

15. כן טוענת העירייה כי שגה בית המשפט המחוזי בקביעתו לפיה אין מחלוקת בנוגע להנחתה של תשתית ראייתית ראשונית במסגרת הבקשה לאישור התובענה כייצוגית. בהקשר זה נטען כי העירייה לא הסכימה לכך בכל הנוגע לחובות שאינם חובות ארנונה (והיטל שמירה) ובנוגע לפעולות אכיפה שאינן דרישות בכתב, ואף ציינה במפורש כי אין תשתית ראייתית ביחס לכך. עוד טוענת העירייה כי אין בעצם הניסוח הרחב של הגדרת הקבוצה כדי להקים תשתית ראייתית בנוגע לחובות אחרים, מעבר לחובות הקונקרטיים שבגינם חויב המשיב. לשיטת העירייה, בבקשה לגילוי מסמכים לגבי אמצעי אכיפה שננקטו לגבי חובות שאינם ארנונה והיטל שמירה יש משום ניסיון להשלים את התשתית הראייתית שלא הונחה בבקשת האישור.

16. יצוין כי ביום 6.1.2021 הגישה העירייה בקשה לעיכוב ביצוע החלטתו של בית המשפט המחוזי, שהמשיב לא התנגד לקבלתה, ועל כן הוריתי בו ביום על עיכוב ביצועה של ההחלטה עד להכרעה בבקשה לרשות ערעור.

17. בהתאם להחלטתי מיום 31.12.2020, תשובת המשיב לבקשה הוגשה ביום 15.2.2021. לשיטת המשיב יש לדחות את הבקשה, מאחר שהחלטתו של בית המשפט המחוזי היא החלטה דיונית שאין מקום להתערבות בה, בהתחשב בכך שבית המשפט המחוזי בקיא בנככי המחלוקת בין הצדדים. המשיב טוען כי בית המשפט המחוזי בחן את מכלול השיקולים הרלוונטיים להחלטה בעניין בקשה לגילוי מסמכים ולא נפלה שגגה בהחלטתו.

18. לשיטת המשיב, הטענות ביחס להתנהלותה של העירייה נוגעת גם לגביה ואכיפה של חיובים וחובות אחרים ולכן על התובענה לחול על כל הוצאות האכיפה הנגבות במסגרת הליכי הגביה המינהליים, אלא אם יעלה בידי העירייה להוכיח אחרת. המשיב סבור אפוא כי אין בבקשת הגילוי משום הרחבה של גדר המחלוקת. המשיב טוען עוד כי העירייה אישרה בתשובתה לבקשת האישור שהיא מתנהלת באופן זהה גם בגביית חובות אחרים, ורק חלקה על פרשנותו להוראות הדין. לשיטת המשיב, לנוכח העובדה שהעירייה מתחמקת ממתן גרסה לגבי התנהלותה בגביית חובות מסוגים שונים, בית המשפט המחוזי נהג נכון בכך שהורה על גילוי מסמכים. עוד טוען המשיב, כי תובע ייצוגי רשאי לייצג את מי שתביעתם מעוררת אותן שאלות מהותיות גם אם התביעה האישית אינה זהה לתביעותיהם בכל מרכיביה. בנוגע לטענה כי גילוי המסמכים שנדרש מהווה הכבדה משמעותית, טוען המשיב כי מדובר במספר דוגמאות בלבד שאין בו כדי להכביד, בוודאי שלא על עירייה בסדר הגודל של המבקשת.

דיון והכרעה

19. לאחר שעיינתי בבקשת רשות הערעור ובתשובה לה אני סבורה שיש לדון בבקשה כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור לפי הרשות שניתנה – אך זאת באופן חלקי בלבד, כמפורט להלן.

20. נקודת המוצא לדיון בבקשת רשות הערעור היא כי לערכאה הדיונית שדנה בבקשה לאישור תובענה ייצוגית מסור שיקול דעת רחב בכל הנוגע לאופן ניהול ההליך – שכן לה הניסיון, המומחיות וההיכרות המעמיקה עמו. לפיכך, ככלל, הנטייה של ערכאת הערעור היא שלא להתערב בהחלטות בעניין סדרי דין, לרבות בכל הנוגע להליכי גילוי ועיון ובמסמכים, למעט במקרים חריגים (ראו: רע"א 5424/16 טינקו בע"מ נ' הפדוציה הישראלית לתקליטים וקלטות בע"מ, פסקה 7 (13.10.2016); רע"א 1361/18

אסם השקעות בע"מ נ' סורוקר, פסקה 9 (26.6.2018); רע"א 4841/18 חברת פרטנר תקשורת בע"מ נ' כרמי, פסקה 12 (12.8.2019)).

21. להליך גילוי מסמכים בהקשרן של בקשות לאישור תובענה כייצוגית נודעת חשיבות לא מבוטלת, בין היתר מאחר שהוא נועד לגשר על פערי הכוחות ופערי המידע הקיימים בין הצדדים להליך התובענה הייצוגית. אכן, לצד חשיבותו של הליך גילוי המסמכים לשם קיום תכליתה של התובענה הייצוגית, קיים חשש כי זה יהפוך ל"מסע דיג" להשלמתה של תשתית עובדתית חסרה בתובענה, כך שיתאפשר שימוש לרעה במנגנון התובענה הייצוגית (ראו: רע"א 8649/17 חברת פרטנר תקשורת בע"מ נ' תגר, פסקה 16 (16.4.2018)). אם כן, זכותו של המבקש לאשר תובענה כייצוגית לגילוי מסמכים של הצד שכנגד קיימת כבר בשלב האישור, אך יחד עם זאת היא כפופה לעמידה בתנאים: על מבקש הגילוי להראות כי המסמכים המבוקשים הם רלוונטיים לזירת המחלוקת ולשלב שבו מצוי ההליך, וכן עליו להראות כי קיימת תשתית ראייתית ראשונית להתקיימותם של התנאים לאישורה של התובענה כייצוגית (ראו: ע"א 5378/11 ארתור פרנק נ' אולטייל, פסקה 61 (22.9.2014)). זאת, לצד התנאים והמגבלות החלים באופן כללי על הליכי עיון וגילוי מסמכים בדין האזרחי (ראו: רע"א 8224/15 תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' זליכה, פסקה 11 (29.3.2016)).

22. במקרה דנן, בית המשפט המחוזי נדרש בהחלטתו, בעיקרו של דבר, לתנאי שעניינו הרלוונטיות של המסמכים המבוקשים לזירת המחלוקת. כמפורט לעיל, טענתה העיקרית של העירייה היא כי מאחר שעילת התביעה האישית של המשיב נוגעת לחובות ארנונה והיטל שמירה – אין מקום לדרוש גילוי גם ביחס לחובות עירוניים אחרים. בהקשר זה, בית המשפט המחוזי נדרש לאופן שבו הוגדרו הקבוצה והסעד המבוקש בבקשת האישור. כפי שכבר צוין, בקשת האישור נסבה על טענה ל"ניצול לרעה" של הליכי גביה מינהליים לצורך גביית יתר של הוצאות אכיפה. על כן, התנהלותה של העירייה בתחום זה עשויה להיות רלוונטית גם בנוגע להליכי גביה המתבצעים ביחס לחובות עירוניים מסוגים שונים. למצער, איני סבורה כי מדובר במקרה המצדיק התערבות של ערכאת הערעור מטעם זה.

23. אף לא מצאתי שיש בטענות העירייה בדבר הכבדת יתר כדי להצדיק התערבות בהחלטה. בהקשר זה יש להזכיר, כי בית המשפט המחוזי נעתר לבקשה באופן חלקי ולא מלא. בין היתר, בית המשפט המחוזי קבע כי אין מקום לחייב את העירייה לערוך דו"ח מפורט ביחס למסמכים כפי שנתבקש על-ידי המשיב, ככל שדו"ח זה אינו קיים. כמו כן, חלק מהבקשות נדחו לדיון בשלב העיון במסמכים. מעבר לכך, הבקשה כוונה לגילוי

מסמכים "מדגמי" ולא גורף – כך שהתבקש בה מספר מסוים של מסמכים ביחס לכל סוג של דו"ח עירוני. איני סבורה כי מדובר בבקשה שגורמת להכבדה בלתי סבירה על עירייה בסדר הגודל של המבקשת.

24. לעומת זאת, מסקנתי היא שונה בכל הנוגע לתנאי שעניינו הנחת תשתית עובדתית ראשונית להתקיימותם של התנאים לאישורה של התובענה הייצוגית. עיון בהחלטתו של בית המשפט המחוזי מעלה כי למעשה תנאי זה כלל לא נדון בה לגופו, תוך התייחסות לכך שבין הצדדים אין מחלוקת בנוגע להתקיימותו. דא עקא, עיון בתגובת העירייה לבקשת הגילוי שהוגשה לבית המשפט המחוזי מלמדת כי לא אלו הם פני הדברים. בסעיף 5 לתגובה זו טענה העירייה כך: "משלא הונחה בבקשת האישור תשתית ראייתית ראשונית להתקיימות התנאים לאישור התובענה כייצוגית, לפחות בכל הנוגע לגילוי מסמכים, אין לאפשר גילוי מסמכים".

25. אם כן, מבלי שאני נוקטת כל עמדה בעניין זה, ראוי כי ההחלטה בעניין גילוי המסמכים תינתן אף לאחר שייערך דיון מהותי בתנאי שעניינו קיומה של תשתית ראייתית ראשונית לביסוסה של בקשת האישור, בהתחשב בכך שמדובר בתנאי יסודי למתן צו לגילוי מסמכים (ראו: רע"א 10052/02 יפעת נ' דלק מוטורס, פ"ד נז(4) 513 (2003); רע"א 7096/11 קומס נ' רוזובסקי, פסקה 10 (28.8.2012); רע"א 552/19 אלקטרה מוצרי צריכה (1951) בע"מ נ' כהן, פסקה 12 (31.12.2019)). אני מורה אפוא כי בית המשפט המחוזי יערוך דיון מחודש בבקשת הגילוי, שיתמקד בתנאי האמור בלבד – בשים לב לכך שיתר טענות הצדדים הוכרעו בהחלטה מושא הבקשה דנן, ולא מצאתי מקום להתערב בכך.

26. סוף דבר: הערעור מתקבל באופן חלקי כמפורט בפסקה 25 לעיל. בהתחשב בתוצאה שאליה הגעתי, איני עושה צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ט באדר התשפ"א (3.3.2021).

ש ו פ ט ת