



בבית המשפט העליון

דנג"ץ 5701/21

דנג"ץ 5703/21

דנג"ץ 5704/21

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות

המבקשת בדנג"ץ 5701/21: מכבי שירותי בריאות

המבקשת בדנג"ץ 5703/21: קופת חולים מאוחדת

המבקשת בדנג"ץ 5704/21: שירותי בריאות כללית

נ ג ד

המשיבים בדנג"ץ 5701/21: 1. בית הדין הארצי לעבודה
2. גיא חיון
3. אייל קוצ'נסקי
4. סלילה נג'ואן
5. ויקי ישראלי
6. חני בן יהודה
7. אסתר לפקוביץ
8. לאומית שירותי בריאות
9. קופת חולים מאוחדת
10. שירותי בריאות כללית
11. היועץ המשפטי לממשלה

המשיבים בדנג"ץ 5703/21: 1. גיא חיון
2. אייל קוצ'נסקי
3. סלילה נג'ואן
4. ויקי ישראלי
5. חני בן יהודה
6. אסתר לפקוביץ
7. בית הדין הארצי לעבודה
8. לאומית שירותי בריאות
9. שירותי בריאות כללית
10. מכבי שירותי בריאות
11. היועץ המשפטי לממשלה

המשיבים בדנג"ץ 5704/21: 1. גיא חיון
2. אייל קוצ'נסקי
3. סלילה נג'ואן
4. ויקי ישראלי

5. חני בן יהודה
6. אסתר לפקוביץ
7. בית הדין הארצי לעבודה
8. לאומית שירותי בריאות
9. קופת חולים מאוחדת
10. מכבי שירותי בריאות
11. היועץ המשפטי לממשלה

בקשות לדיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון
 בבג"ץ 6451/18 מיום 19.7.2021 שניתן על ידי השופטים ר'
 עמית, ע' ברוך וע' גרוסקופף;
 תגובת המשיבה 8 בדנג"ץ 5701/21 מיום 15.11.2021;
 תגובת המשיבים 7-2 בדנג"ץ 5701/21 מיום 29.11.2021;
 תגובת היועץ המשפטי לממשלה מיום 2.2.2022

בשם המבקשת : 5701/21	בדנג"ץ	עו"ד אסף רנצלר; עו"ד גיא ורטהיים
בשם המבקשת : 5703/21	בדנג"ץ	עו"ד דביר סקעת; עו"ד גיא שניאור; עו"ד אריאל מייטליס
בשם המבקשת : 5704/21	בדנג"ץ	עו"ד שי תמר
בשם היועץ המשפטי לממשלה:	המשפטי	עו"ד מיכל לייסר
בשם המשיבים 7-2 : 5701/21	בדנג"ץ	עו"ד אופיר ארגמן; עו"ד מישאל שרעבי; עו"ד ישראל וולנרמן
בשם המשיבה 8 : 5701/21	בדנג"ץ	עו"ד אסף רצון

החלטה

לפניי שלוש בקשות לקיים דיון נוסף בפסק דינו של בית משפט זה (השופטים ר' עמית, ע' ברוך וע' גרוסקופף) בבג"ץ 6451/18 מיום 19.7.2021 (להלן: פסק הדין), שבו התקבלה עתירה לביטול פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה (להלן: בית הדין הארצי) (ע"ע 20139-09-15; ע"ע 42179-09-15; ע"ע 31923-09-15; ו-ע"ע 26813-09-15).

בפסק הדין נושא הבקשות נקבע, פה אחד, כי אין להתיר לקופות החולים בישראל להגיש הודעות חדילה במסגרת בקשות לאישור תובענות ייצוגיות שהוגשו נגדן בטענה כי חייבו את מבוטחיהן שלא כדין בתשלומי השתתפות עצמית מסוימים. עוד נקבע, בדעת רוב, כי אין מקום לסווג את קופות החולים באופן גורף כ"רשות" לצורך חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות או החוק), אלא יש לבחון אם מדובר ב"רשות" על רקע הפעולה הספציפית שנתקפת בכל הליך לגופו; וכן כי קופות החולים אינן עונות על הגדרת "רשות" כאשר הן גובות תשלומי השתתפות עצמית בגין שירותים הניתנים על ידן כחלק מסל הבריאות.

רקע הדברים ופסק דינו של בית המשפט העליון

1. במהלך חודש יוני 2011 הגישו המשיבים 2-7 בדנג"ץ 5701/21 (להלן: המשיבים 2-7) לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו ארבע בקשות לאישור תובענה כייצוגית (להלן, בהתאמה: בית הדין האזורי ובקשות האישור), נגד ארבע קופות החולים בישראל: מכבי שירותי בריאות, לאומית שירותי בריאות, קופת חולים מאוחדת ושירותי בריאות כללית (להלן בהתאמה: מכבי, לאומית, מאוחדת וכללית; ויחד: קופות החולים).

בבקשות האישור נטען כי קופות החולים גבו ממבוטחים, שלא כדין, תשלומי השתתפות עצמית עבור אספקת ציוד מתכלה הדרוש לשימוש במשאבה תת-עורית להזרקת אינסולין, המיועדת לטיפול במחלת הסוכרת ואשר כלולה בסל הבריאות; וכן עבור ציוד מתכלה שדרוש לשימוש בשתל קוכליארי, המסייע למאובחנים בלקות שמיעה. המשיבים 2-7 עמדו בבקשותיהם על כך שקופות החולים מחויבות לספק למבוטחיהן את השירותים שב"סל הבריאות" – קרי השירותים הרפואיים שבחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 נקבע כי יש לספקם לכלל תושבי המדינה (להלן, בהתאמה: חוק ביטוח בריאות וסל הבריאות) – וכי גביית תשלומי השתתפות עצמית בהקשר זה טעונה הסמכה. בקשות האישור הוגשו על רקע פרסום חוזר משרד הבריאות (מס' 08-2011) מיום 15.6.2011, שכותרתו "ציוד מתכלה", ובו הובהר כי קופות החולים אינן רשאיות לגבות השתתפות עצמית עבור ציוד מתכלה שדרוש לטיפול רפואי מסוים (כגון מחטים, צינוריות, סוללות וכו') אם לא הוסמכו לגבות השתתפות עצמית עבור הטיפול הרפואי עצמו.

2. בקשות האישור הוגשו לפי פרט 1 בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, שעניינו תביעה נגד "עוסק" כהגדרתו בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן: פרט 1). בסמוך לאחר הגשת הבקשות, הגישו קופות החולים הודעות חדילה מכוח סעיף 9(ב)

לחוק, והדגישו כי חדלו מגביית השתתפות עצמית עוד לפני שהוגשו בקשות האישור. הואיל והודעת חדילה ניתן להגיש רק במסגרת תובענה שהוגשה לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק (להלן: פרט 11) – שעניינו "תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה, או תשלום חובה אחר" – נדרש בית הדין האזורי לקבוע אם קופות החולים הינן "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, ואם השתתפות עצמית היא מס, אגרה, או "תשלום חובה אחר".

בהחלטתו מיום 30.8.2015 קבע בית הדין האזורי כי קופות החולים אינן "רשות" לפי חוק תובענות ייצוגיות, ומשכך נדחו הודעות החדילה.

3. קופות החולים הגישו בקשת רשות ערעור לבית הדין הארצי, אשר התקבלה ונדונה כערעור. ביום 26.6.2018 קיבל בית הדין הארצי את הערעור וקבע, בדעת רוב (הנשיא (בדימ') י' פליטמן, בהסכמת השופט ר' פוליאק ונציגת הציבור גב' י' הראל-בוכריס; בניגוד לדעתו החולקת של סגן הנשיאה א' איטח), כי השאלה אם גוף מסוים הינו "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, תלויה בנסיבות העניין ובטיב הפעולה שעומדת לבחינה; וכי קופות החולים מהוות "רשות" בכל הנוגע ל"גביית דמי ההשתתפות במסגרת שירותי סל הבריאות". עוד נקבע כי השתתפות עצמית היא "תשלום חובה אחר" לפי פרט 11. בית הדין הארצי הוסיף והדגיש כי הסמכות לבירור בקשות האישור נתונה לבית הדין לעבודה (בהתאם לסעיף 54(ב) לחוק ביטוח בריאות), וזאת חרף הוראת סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות – אשר מסמיכה את בית המשפט לעניינים מנהליים לדון בבקשות לאישור תובענות ייצוגיות התוקפות החלטה של רשות שהסעד המבוקש בהן הוא פיצויים או השבה. משכך החזיר בית הדין הארצי את הדיון בהליכים לבית הדין האזורי, כדי שיכריע באשר לתוקפן של הודעות החדילה.

4. בעקבות פסק דינו של בית הדין הארצי הגישו המשיבים 2-7 עתירה לבית משפט זה, בה ביקשו לבטל את פסק הדין ולהורות על דחיית הודעות החדילה. היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועץ) הגיש בעתירה עמדה מטעמו וטען כי לא ניתן לראות בקופות החולים באופן גורף "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, וכי המענה לשאלה זו תלוי באופי הפעולה הספציפית שמבצעות הקופות – ובענייננו, גביית השתתפות עצמית. לגישתו, הפעולה של גביית השתתפות עצמית איננה מילוי "תפקיד ציבורי" מכיוון שהיא מבוססת על שיקולים עסקיים, כלכליים ומסחריים – ומשכך לא היה מקום לקבוע כי קופות החולים מהוות "רשות" בהקשר זה. עוד טען היועץ כי השתתפות עצמית אינה "תשלום חובה" כמשמעותו בפרט 11. על כן, סבר היועץ כי בענייננו אין קופות החולים מקיימות את התנאים הרלוונטיים שנמנו בפרט 11 (סיווג כ"רשות" וגביית "מס, אגרה או תשלום חובה אחר") ומשכך לגישתו, לא היה ביכולתן להגיש הודעות חדילה.

5. ביום 3.9.2019 הוצא בעתירה צו על-תנאי (השופטים נ' סולברג, ע' ברון וא' שטיין) בשאלות הבאות: האם קופות החולים הן "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות (באופן גורף או לעניין שירותים מסוימים); האם התשלומים שבמוקד העתירה הם "מס, אגרה או תשלום חובה אחר" כמובנם בפרט 11; ואם ייקבע כי קופות החולים הן "רשות" לצורך החוק, לאיזה בית משפט נתונה הסמכות העניינית לדון בבקשות האישור.

6. ביום 19.7.2021 קיבל, כאמור, בית המשפט פה אחד את העתירה והורה על ביטול פסק דינו של בית הדין הארצי, בקבעו כי לא היה מקום להתיר לקופות החולים להגיש את הודעות החדילה. עם זאת, כפי שיפורט להלן, שופטי ההרכב נחלקו באשר לטעמים המצדיקים את קבלת העתירה.

7. השופטת ברון עמדה על כך שסעיפים 3(א) ו-5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות מגדירים את המונח "רשות" על דרך ההפניה להגדרה שמעוגנת בסעיף 2 לחוק בתי משפט לענינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לענינים מינהליים): "רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, וכך גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין". המחלוקת בענייננו, כך הודגש, התמקדה בחלופה השלישית של הגדרה זו – "גופים [...] הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין".

השופטת ברון סברה כי לצורך ההכרעה אם גוף מסוים מהווה "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, יש לבחון את הסוגיה בפרספקטיבה "כללית ומוסדית" – כלומר, על בסיס מהות פועלו של הגוף, ולא על בסיס הפעולה הספציפית שביצע ואשר בעטיה הוגשה הבקשה לאישור תובענה כייצוגית. זאת, בין היתר, מתוך שאיפה להימנע מסרבול ההליך הייצוגי על דרך של התדיינות בנוגע לאופייה של כל פעולה ופעולה, ומכיוון שאין הצדקה להעניק את ההגנות שמוקנות ל"רשות" בהליכים ייצוגיים, לגופים שמילוי תפקיד ציבורי על פי דין אינו מצוי בליבת פעילותם. לשיטת השופטת ברון, את טיב הפעולה שעומדת על הפרק יש לבחון רק במסגרת הבחינה אם בקשת האישור באה בגדר אחד מהפרטים שבתוספת השנייה לחוק.

8. השופטת ברון דחתה את טענת המשיבים 2-7 לפיה קופות החולים אינן עונות להגדרה זו ומשכך אינן מהוות "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות. לגישה, קופות החולים מקיימות, מעצם מהותן, "מאפיינים מובהקים" של גופים הממלאים תפקיד ציבורי על פי דין. בהקשר זה הסבירה השופטת ברון כי התפקיד העיקרי של קופות החולים – "מתן שירותי בריאות רפואיים לפי סל הבריאות" – הוא בעל מאפיינים ציבוריים בולטים ומימד שלטוני מובהק. זאת במיוחד בעקבות חקיקת ההסדר הנורמטיבי

שמעוגן בחוק ביטוח בריאות. על כן, כך קבעה השופטת ברוך, קופות החולים ממלאות תפקיד ציבורי. כמו כן, נוכח החובות וההגבלות שמטיל חוק ביטוח בריאות על קופות החולים, ובשים לב לפיקוח ולבקרה המשמעותיים שהמדינה מפעילה עליהן – פעילותן נעשית על פי דין.

ואולם, כך הוסיפה השופטת ברוך וקבעה, דמי ההשתתפות העצמית הם במהותם "מחיר", ולא "מס, אגרה או תשלום חובה אחר" כמוכנס בפרט 11, ולפיכך בקשות האישור שבמוקד ההליך דנן אינן באות בגדר פרט 11. על כן קבעה השופטת ברוך, בניגוד למסקנתו של בית הדין הארצי, כי לא היה מקום להתיר לקופות החולים להגיש את הודעות החדילה. עוד סברה השופטת ברוך כי אין מקום להכריע בענייננו בסוגיית הסמכות העניינית לדון בהליך.

9. השופט גרוסקופף, מצדו, סבר אף הוא כי דין העתירה להתקבל במובן זה שפסק דינו של בית הדין הארצי יבוטל וההליך יוחזר לבית הדין האזורי – אך זאת מטעמים שונים מאלו שפירטה השופטת ברוך. באשר להגדרת המונח "רשות", סבר השופט גרוסקופף כי יש ליישם בענייננו, "כעניין של דין מצוי", את הקריטריונים שנקבעו בפסיקה ביחס למונח זה כהגדרתו בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים. זאת, על בסיס שני נימוקים – נימוק דוקטרינרי ונימוק מהותי. במישור הדוקטרינרי הדגיש השופט גרוסקופף כי חוק תובענות ייצוגיות מפנה במפורש להגדרה שבחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, ואינו מסתפק בשימוש בלשון זהה לזו שבה נקט אותו חוק. עוד עמד השופט גרוסקופף על כך שבהקשרים מינהליים – כלומר, בכל הנוגע לפרשנות חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים וסעיף 15(ד) לחוק-יסוד: השפיטה – המונח "רשות" לא פורש בפסיקה בתור סטטוס גורף, המוקנה לגוף מסוים באופן קטגורי, אלא בתור הגדרה "קונטקסטואלית" התלויה בסוג הפעולה שביצע אותו הגוף ובהתאם לנסיבות המקרה. לפיכך סבר השופט גרוסקופף כי השאלה אם גוף מסוים מהווה "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, צריכה אף היא להתמקד בפעולה הספציפית שעומדת לבחינה.

באשר לנימוק המהותי, ציין השופט גרוסקופף כי ככל שיוחלט לסטות מההגדרה ה"מנהלית" של המונח "רשות", עשויות להיות לכך השלכות החורגות מגדרי פרט 11. בהקשר זה הודגש כי חוק תובענות ייצוגיות עושה שימוש במונח "רשות" על מנת להגדיר ולתחום את סמכות בתי המשפט לעניינים מינהליים (סעיף 5(ב)(2) לחוק תובענות ייצוגיות), ומשכך "לא ניתן לקבוע כי מבחינה תכליתית הבחירה בהפניה להגדרה המנהלית היא עניין שניתן להתעלם ממנו", ויש להחיל פרשנות זהה למונח "רשות" בכל הנוגע לשני דברי החקיקה הללו (בפסקה 20). כמו כן ציין השופט גרוסקופף כי סיווגן

של קופות החולים כ"רשות" באופן גורף עלול להוביל לתוצאות בעייתיות, ובהן מתן הגנה גורפת לקופות מפני תובענות ייצוגיות בגין רשלנות בפיקוח על צד שלישי (סעיף 3(א) לחוק).

10. השופט גרוסקופף הוסיף וקבע כי לעניין חוק תובענות ייצוגיות לא ניתן לראות בקופות החולים "רשות" באופן גורף וקטגורי, וכי יש לבחון את הפעולה שביצעו הקופות ושכגינה הוגשו בקשות האישור בענייננו: גביית דמי השתתפות עצמית ביחס לציוד מתכלה שסופק על ידי קופות החולים במסגרת סל הבריאות, ולחלופין "מכלול הפעולה של אספקת הציוד הרפואי המתכלה" (בפסקה 22 לחוות דעתו). הפעולות הללו, כך קבע השופט גרוסקופף, אינן עולות כדי מילוי "תפקיד ציבורי על פי דין" – ומשכך בהקשר זה קופות החולים אינן "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות.

11. כאשר לפעולת הגבייה, הודגש כי קופות החולים גובות את דמי ההשתתפות על פי שיקול דעתן, והן חופשיות לוותר על גבייתם או לתת עליהם הנחות; וכי התשלום שנגבה מועבר לכיסן של קופות החולים, ולא לכיסה של המדינה או של רשות מרשויותיה. כאשר למכלול אספקת הציוד המתכלה, ציין השופט גרוסקופף כי אספקת שירות חיוני לציבור, גם כשהיא "כפויה ומפוקחת בקפידה על ידי הדין והרגולטור", איננה עולה, ככלל, כדי מילוי תפקיד ציבורי על פי דין. לפיכך, קבע כי העובדה שגוף מסוים מספק לאזרח או לתושב "זכות במישור הציבורי לקבלת שירות חיוני", אינה מובילה מניה וביה למסקנה שגוף זה ממלא "תפקיד ציבורי על פי דין", וזאת גם אם מדובר בגוף דו-מהותי דוגמת קופות החולים (פסקה 22 לחוות דעתו). כל מסקנה אחרת, כך הוסבר, תוביל לקביעה שגופים רבים אחרים המספקים שירותים חיוניים יוגדרו כ"רשות" – ובהם חברת החשמל ובתי ספר פרטיים, וייתכן שגם בנקים, חברות ביטוח וחברות תקשורת.

12. לבסוף ציין השופט גרוסקופף כי נוכח מסקנתו לפיה קופות החולים אינן מהוות "רשות" בהקשר הנוגע לענייננו, אין הכרח להידרש לשאלת סיווג תשלומי ההשתתפות העצמית נושא העתירה. עם זאת, השופט גרוסקופף הבהיר כי בניגוד לעמדת השופטת ברון, לשיטתו דמי ההשתתפות העצמית הנגבים על ידי קופות החולים הם "אגרה" ולא ניתן לראות בהם "מחיר".

13. השופט עמית הצטרף לדעתו של השופט גרוסקופף, "מהטעמים האמורים בפסק דינו", בכל הנוגע לשאלה אם יש לראות בקופות החולים "רשות" לצורך חוק תובענות ייצוגיות – וזאת "מאחר שאינן] בגדר 'גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים

ציבוריים על פי דין". כמו כן הותר השופט עמית בצריך עיון את שאלת סיווג דמי ההשתתפות שגובות קופות החולים.

תמצית הטענות בבקשות לדיון נוסף

14. מכבי, מאוחדת וכללית הגישו כל אחת בקשה לקיים דיון נוסף בפסק הדין, ולאומית הודיעה כי היא מצטרפת לאמור בבקשות אלו. קופות החולים טוענות כולן כי בפסק הדין נקבעה הלכה חדשה, אך הן חלוקות לעניין תוכן ההלכה שנפסקה. לטענת כללית ומאוחדת, בפסק הדין נקבעה הלכה לפיה קופות החולים אינן גופים הממלאים תפקיד ציבורי על פי דין לעניין חוק תובענות ייצוגיות. מכבי, לעומת זאת, סבורה כי ההלכה שנפסקה בפסק הדין היא כי קופות החולים אינן ממלאות תפקיד ציבורי על פי דין בכל הנוגע לאספקת שירותים הכלולים בסל הבריאות ולגביית תשלום עבורם. לצד זאת טוענת מכבי כי בפסק הדין נקבעו שלוש הלכות נוספות: (1) לצורך קביעה אם גוף מסוים הוא "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, יש לבחון את הפעולה נושא הבקשה לאישור ולא את מאפייניו הכלליים של הגוף; (2) אין קשר בין הטלת חובות שבמשפט המנהלי על גוף מסוים ובין השאלה אם הוא ממלא "תפקיד ציבורי על פי דין"; ו-(3) גופים רבים נוספים הדומים במאפייניהם לקופות החולים, כמו חברת חשמל ובתי ספר פרטיים, אינם "ממלאים תפקיד ציבורי על פי דין".

15. לטענת קופות החולים, הותרת פסק הדין על כנו תוביל לפגיעה קשה ביכולתן להעניק שירותים רפואיים למבוטחיהן והן מוסיפות וטוענות כי הקביעה בעניין סיווגן כ"רשות" – אשר הייתה שנויה במחלוקת בין השופטים השונים שדנו בנושא – אף מובילה לתוצאה א-סימטרית: מחד גיסא חלות על קופות החולים חובות מכוח המשפט המנהלי, ומאידך גיסא הן לא זוכות ליהנות מההגנות שהעניק המחוקק לרשויות במסגרת חוק תובענות ייצוגיות. עוד טוענות קופות החולים כי פסק הדין עומד בסתירה לפסיקה קודמת של בית המשפט העליון שבה נקבע כי קופות החולים ממלאות תפקיד ציבורי על פי דין. כמו כן, מכבי טוענת כי פסק הדין סותר את האמור בדנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ (17.12.2019) (להלן: עניין יונס), שם נקבע, בין היתר, כי תאגיד מים וביוב מהווה "רשות" לצורך חוק תובענות ייצוגיות, וזאת מבלי שבית המשפט נדרש לבחינת הפעולה הספציפית שיוחסה לתאגיד באותו עניין. עם זאת, מכבי וכללית סבורות כי הגדרת "רשות" אכן צריכה להתבסס על הפעולה הספציפית שמבצע הגוף העומד לבחינה, בהתאם לעמדת השופט גרוסקופף בפסק הדין.

בנוסף, קופות החולים חוזרות על הטעמים שבגינם, לשיטתן, היה מקום להגדירן כ"רשות" בנסיבות העניין, ומעלות השגות על נימוקי עמדת הרוב בפסק הדין. בין היתר,

הקופות טוענות כי עמדת הרוב כרוכה בהשלכות כלכליות משמעותיות עבורן, וכי לא ניתן לכך משקל מספק בפסק הדין. עוד טוענות קופות החולים כי היה מקום לקבוע שדמי ההשתתפות העצמית נושא בקשות האישור נכללים בגדרי פרט 11.

16. היועץ, מצדו, סבור כי אין מקום לקיים דיון נוסף בפסק הדין. לעמדתו, בפסק הדין לא נקבעה הלכה חדשה בנוגע לפרשנות המונח "גוף הממלא תפקיד ציבורי על פי דין", והמסקנה שנקבעה בו אך מיישמת הלכות קיימות על הסוגיה שהועלתה בעתירה. לחלופין סבור היועץ כי אף אם נקבעה בפסק הדין הלכה, היא אינה סותרת פסיקות קודמות של בית המשפט העליון. כמו כן ראה היועץ לנכון לעדכן כי ביום 1.12.2021 הונחה על שולחן הכנסת, לקראת קריאה ראשונה, הצעת חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 14), התשפ"ב-2021, בה מוצע להקנות לקופות החולים את ההגנות הנתונות לרשויות לפי חוק תובענות ייצוגיות בגין גבייה שלא כדין.

17. המשיבים 2-7 סבורים אף הם כי אין לקיים דיון נוסף בפסק הדין, שכן ההלכה שנקבעה בפסק הדין – ולפיה קופות החולים אינן מהווה "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות – אינה סותרת הלכות קודמות של בית משפט זה ולכל היותר מדובר בפיתוחן של הלכות אלה.

דיון והכרעה

18. עיינתי בפסק הדין נושא הבקשות ובכתבי הטענות מטעם הצדדים, והגעתי לכלל מסקנה כי אף שיש בפסק הדין משום חידוש מסוים, אין הצדקה לקיים בו דיון נוסף.

19. כאמור, בדעת הרוב נקבע כי יש לפרש את המונח "רשות" בחוק תובענות ייצוגיות בהתאם לאמות המידה שנקבעו בפסיקה להגדרה ה"מנהלית" של מונח זה – קרי, בהתאם לאופן שבו מונח זה מפורש בפסיקה הנוגעת לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים ולחוק-יסוד: השפיטה. את קביעתו זו ביסס השופט גרוסקופף על שני נימוקים מצטברים – נימוק דוקטרינרי-פרשני, ונימוק מהותי באשר ליחס שבין חוק תובענות ייצוגיות לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, ומכאן גזר את מסקנתו כי הקניית הסטטוס "רשות" לגוף מסוים מותנית באופיה של הפעולה הספציפית שעומדת במוקד ההליך, ולפיכך, ייתכן כי גוף מסוים ייחשב כ"רשות" לצורך תובענות ייצוגיות מסוימות אך לא באחרות.

20. קביעה זו אכן מוסיפה נדבך על פסיקתו של בית המשפט העליון בסוגיה, אך כפי שנפסק בעבר, לא כל פיתוח הלכתי מצדיק דיון נוסף – שהינו הליך נדיר וחריג שיש

לייחדו לאותם מקרים שבהם נפסקה הלכה אשר "עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה" יש מקום לקיים בה דיון נוסף (סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; וכן ראו דנ"א 8619/14 TOMMY HILFIGER LICENSING LLC נ' טויסה, פסקאות יד-טו (15.2.2015)). על מנת להצדיק דיון נוסף נדרשת, אפוא "הלכה מיוחדת וחריגה שיש בה כדי לשנות באורח מהותי נורמות ששררו עובר להלכות שנדונו והוכרעו בפסק הדין" (דנ"א 3455/05 עטיה נ' שחר, פסקה 6 (11.10.2005)). עוד נפסק כי "חשיבות ההלכה, קשיותה או חידושה צריך שיהיו מהותיים ומשמעותיים" (דנ"א 130/15 טנוס נ' בולוט ובניו חברה לאירוח ותיירות בע"מ, פסקה 11 (12.4.2015); וראו גם דנ"א 9062/20 גבעות דוד השקעות ונדל"ן בע"מ נ' מנהל מע"מ – תל אביב יפו, פסקה 15 (1.6.2021)).

לא זה המקרה שלפנינו.

21. בניגוד לטענת מכבי, המסקנה שנקבעה בפסק הדין בנוגע להיקפו של הסטטוס – "רשות", אינה עומדת בסתירה לאמור בעניין יונס. ודוקו – השאלה העקרונית בדבר המבחן שיש ליישם לצורך סיווג גוף כ"רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות, כלל לא התעוררה בעניין יונס, וממילא לא נערך בו דיון בשאלה אם מדובר בסיווג גורף או תלוי-פעולה. עיקר הדיון בעניין יונס בכל הנוגע לתנאי פרט 11 נסב על סוג התשלום שגבה התאגיד הסטטוטורי – תשלומי ריבית על תעריפי מים וביוב – ועל השאלה האם מדובר ב"מס, אגרה או תשלום חובה אחר" (ראו פסקה 22 לחוות דעתי בעניין יונס). עוד נדונה באותו עניין השאלה אם התאגיד פעל, בנוגע לגביית תשלומים אלו, בכובעו כ"עוסק" או בכובעו כ"רשות". לפיכך, הקביעה שבפסק הדין נושא הבקשות שלפניי אינה סותרת את האמור בפסק הדין בעניין יונס אלא אך מוסיפה נדבך לקריטריונים שיש ליישם בבואנו לפרש את היקף תחולתו של פרט 11.

22. כמו כן, לא מצאתי שיש בקביעה זו קושי מיוחד או שהיא בעלת חשיבות רבה עד כי יש הצדקה לדון בה מחדש במסגרת דיון נוסף (ראו והשוו: דנ"א 7962/12 קיבוץ מגל נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 6 (30.12.2012); דנ"א 9425/06 הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' פמיני (6.9.2007); דנג"ץ 7302/21 פלונית נ' מפקד יחידת מיטב, פסקה 8 (15.02.2022)). בפסק הדין נושא הבקשות נערך דיון מקיף ויסודי בשאלה כיצד יש לקבוע אם גוף מסוים מהווה "רשות" לעניין חוק תובענות ייצוגיות. השופטים גרוסקופף וברון – כל אחד כשיטתו – נדרשו בחוות דעתם ללשון החוק, לתכליותיו, לכללי הפרשנות הרלוונטיים וכן לפסיקה קודמת בנושא. על רקע זה נקבע, בדעת רוב,

כי הסטטוס "רשות" אינו גורף אלא תלוי-פעולה, וכי אין לראות בקופות החולים "רשות" בהקשר הספציפי שעמד לדיון.

23. בניגוד לטענת חלק מקופות החולים כאילו בפסק הדין נקבעה הלכה גורפת לעניין מעמדן של קופות החולים, הודגש בחוות דעתו של השופט גרוסקופף כי היקפו של המונח "רשות" ראוי שייבחן על רקע הפעולה הספציפית שעומדת במוקד ההליך הקונקרטי. עוד הדגיש השופט גרוסקופף כי העובדה שגוף מסוים כפוף לחובות מכוח המשפט הציבורי, "אין [בה] כדי ללמד, מניה וביה, על כך שלצורך ההגדרה המנהלית יש לראות [בגוף] 'רשות'" (בפסקה 22 לחוות דעתו); ואולם, בניגוד לטענת מכבי, אין מדובר בקביעה גורפת שלפיה אין כלל קשר בין כפיפות לחובות שבמשפט הציבורי ובין סיווג כ"רשות". כל שנקבע הוא כי כפיפות כזו לא תוביל בהכרח למסקנה שמדובר ב"רשות". מסקנתו זו של השופט גרוסקופף עולה בקנה אחד עם הפסיקה הנוגעת להגדרה ה"מנהלית" של המונח "רשות" – וכבר נפסק כי "הקביעה לפיה גוף פלוני ממלא תפקיד ציבורי או שחלות עליו נורמות מתחום המשפט המינהלי אינה מובילה, מיניה וביה, למסקנה כי גוף זה הוא גוף ציבורי, במשמעות פיקוחו הייחודי של בית המשפט הגבוה לצדק" (ע"א 8825/03 שירותי בריאות כללית נ' משרד הבטחון, פסקה יז (11.4.2007); ההדגשה במקור).

על רקע זה, לא מצאתי כי ההשגות שהעלו קופות החולים מצדיקות קיום דיון נוסף בסוגיה. כמו כן, לא מצאתי מקום להקיש לענייננו מפסקי הדין שאליהן הפנו קופות החולים, שדנו במעמדן של הקופות בהקשרים אחרים של המשפט המנהלי והאזרחי. כך למשל, בבג"ץ 3933/11 מכבי שירותי בריאות נ' שר הבריאות (25.3.2014) נדונה תחולתן של חובות מהמשפט המנהלי על קופות החולים, וברע"א 4958/15 שירותי בריאות כללית נ' אהרון (23.10.2017) נדונה השאלה אם חבר קופת חולים רשאי להגיש תביעה נגזרת בשם הקופה.

24. הקביעה לפיה קופות החולים אינן עונות בענייננו להגדרת "רשות", אינה שוללת מדעיקרא את האפשרות שבהליכים ייצוגיים אחרים הנוגעים לפעולות אחרות, ייקבע שהקופות ממלאות "תפקיד ציבורי על פי דין" ויש לסווגן כ"רשות". היא תחומה לפעילות שנתקפה בבקשות האישור – גביית דמי השתתפות עצמית בגין שירותים הניתנים על ידי קופות החולים כחלק מסל הבריאות (ראו בפסקה 26 לחוות דעתו של השופט גרוסקופף); היא מהווה יישום של עקרונות הדין הנוהג על נסיבות המקרה, ואיננה עולה כשלעצמה כדי "הלכה" חדשה. מכל מקום, ואפילו מצינו כי מדובר בהלכה, אין היא עומדת באמות המידה המחמירות לקיום דיון נוסף (ראו והשוו: דנג"ץ 9068/20 חרב

מנור חמד ברכאת נ' ראש המנהל האזרחי בגדה המערבית, פסקאות 9-11 (14.9.2021);
 דנ"א 6983/11 סגנון שרותי תקשוב בע"מ נ' פקיד שומה פתח תקוה, פסקאות 7 ו-11-9-11
 (13.5.2012); דנ"א 349/18 עופר מרכזים בע"מ נ' עזבון המנוח אהרוני ז"ל, פסקה 7
 (23.4.2018).

25. לכל אלה אוסיף כי השגותיהן של חלק מקופות החולים על האופן שבו יושמה
 גישתו הפרשנית של השופט גרוסקופף בפסק הדין, הן "ערעוריות" במהותן ואינן מקימות
 עילה לדיון נוסף (דנג"ץ 663/22 טועאד אבו שחידם נ' מפקד פיקוד העורף, פסקה 9
 (30.1.2022)) והוא הדין ביחס לטענה בדבר השלכותיו הכלכליות הצפויות של פסק הדין
 על קופות החולים (השוו: דנ"א 8496/17 ישרוטל בע"מ נ' פקיד שומה אילת, פסקה 8
 (31.5.2018); דנ"א 4253/18 פרג'י נ' שזור מושב עובדים להתיישבות חקלאית, פסקה 5
 (7.10.2018)). בהקשר זה יש לזכור עוד כי חוק תובענות ייצוגיות מסמיך את בתי המשפט
 לקחת בחשבון את יציבותו הכלכלית של הנתבע במסגרת ההחלטה אם לאשר ניהול
 תובענה ייצוגית, כמו גם בקביעת שיעור הפיצויים ואופן תשלומם (סעיפים 8(ב)(2) ו-
 20(ד)(2) לחוק), זאת ללא קשר לשאלה אם הגוף הנתבע הינו "רשות".

26. טענת מכבי כי בפסק הדין נקבעה הלכה ולפיה גופים רבים נוספים (ובהם חברת
 החשמל ובתי ספר פרטיים) אף הם אינם עולים כדי "רשות" – נעדרת תימוכין בעמדת
 הרוב. האזכור היחיד בחוות דעתו של השופט גרוסקופף לגופים אלו – שלא היו צד
 לעתירה ועניינם לא נדון בה במישרין – נעשה על דרך ההדגמה בלבד, להבדיל מקביעה
 עקרונית (ראו פסקה 11 לעיל, ופסקה 22 לחוות דעתו של השופט גרוסקופף בפסק הדין;
 והשוו: דנ"א 3367/20 מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל נ' סלע חברה למוצרי בטון
 בע"מ, פסקה 10 (30.7.2020)). לפיכך, ברי כי לא נקבעה בהקשר זה "הלכה" כלשהי, לא
 כל שכן הלכה המגלה עצמה על פני פסק הדין באופן ברור ומפורש (דנג"ץ 6265/19
 הררי נ' שירות בתי הסוהר (15.1.2020)).

27. לבסוף, באשר לסיווגם של דמי ההשתתפות העצמית נושא בקשות האישור. כפי
 שפורט לעיל, השופטת ברון והשופט גרוסקופף נחלקו בסוגיה זו, ואילו השופט עמית
 בחר להותירה בצריך עיון. משכך, לא נפסקה בנושא זה כל הלכה ואין צורך להידרש
 אליו (דנ"א 5053/19 שני נ' בנק מזרחי-טפחות בע"מ (7.8.2019)).

28. מן הטעמים המפורטים לעיל, הבקשה נדחית. בנסיבות העניין, ונוכח מורכבות
 הסוגיות שהתעוררו בפסק הדין לראשונה – אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ו בניסן התשפ"ב (27.4.2022).

ה נ ש י א ה

מרכז מידע, טל' 077-2703333, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il> מו 21057010_V05.docx