



בית המשפט העליון

תמצית פסק הדין בדנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ

תאריך מתן פסק הדין: כ"ד בתמוז, התשפ"א (04.07.2021).

שופטי ההרכב: המשנה לנשיאה (בדימו') ח' מלצר; השופט נ' הנדל; השופט ע' פוגלמן; השופט נ' סולברג; השופטת ד' ברק-ארז; השופט ד' מינץ; השופטת י' וילנר.

בית המשפט העליון קיבל את הדיון הנוסף וקבע, בדעת רוב, כי אין מקום לאמץ כלל המעניק מעמד מיוחד לעמדתה הפרשנית של רשות מינהלית מאסדרת ביחס להנחיותיה. דעת הרוב קבעה כי בדומה לפרשנות חקיקה, ההכרעה הפרשנית הסופית מסורה לבית המשפט, כאשר יש לתת משקל לעמדתה של הרשות המינהלית המאסדרת, אולם אין זה משקל מכריע. בנוסף, נקבע כי הגנת "זוטי דברים" לא חלה ככזו בתובענות ייצוגיות, ואולם ניתן להתחשב בחלק מהשיקולים שעומדים בבסיסה, בבחינת השאלה האם תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת לניהול ההליך.

כתוצאה מכך האישור שניתן לניהול ההליך כתובענה ייצוגית כנגד חברות הביטוח שנתבעו הוחזר על כנו.

הרקע לפסק הדין:

פסק הדין נסב על בקשה לאישור של תובענה ייצוגית שהוגשה נגד מספר חברות ביטוח בגין מרכיב מסוים בגבייה של דמי הפוליסה עקב פריסת תשלומים. עמדת המבקשים היתה שהגבייה בגין מרכיב זה הייתה גביית יתר שנעשתה שלא כדין. במסגרת בירור ההליך, ביקש בית המשפט המחוזי לקבל את התייחסותו של המפקח על הביטוח ביחס להנחיות שהוציא בנושא. לאחר שהתייחסות המפקח על הביטוח נתקבלה וצידדה בעמדות חברות הביטוח – בית המשפט המחוזי קיבל את הבקשה לאישור של התובענה כייצוגית, תוך שהוא נותן משקל לפרשנותו של המפקח על הביטוח להנחיותיו, אולם קובע כי בית המשפט הוא שאמון על פרשנות. במסגרת זאת, התעוררה השאלה מהו המעמד שיש לתת לעמדת הרשות המאסדרת ביחס לפרשנות הנכונה של הנחיותיה.

על החלטתו של בית המשפט המחוזי הנ"ל הוגשו בקשת רשות ערעור שנתקבלה ככזו, וגם לגופה, וערעור שנדחה (להלן: פסק הדין בערעור).

פסק הדין בערעור, שעמד ביסוד הדיון הנוסף, ניתן על-ידי השופטת י' וילנר (בהסכמת השופטים א' שהם ו-ד' מינץ). בפסק הדין בערעור נקבע כי יש לאמץ כלל המעניק מעמד מיוחד לפרשנותה של רשות מינהלית מאסדרת ביחס להנחיותיה, ובלבד שמדובר בפרשנות סבירה, וכי בהתאם לפרשנות זו דין הבקשה לאישור התובענה כייצוגית

להידחות. בנוסף, צוין בפסק הדין בערעור כי מכל מקום, הבקשה לאישור התובענה הייצוגית נסבה על "זוטי דברים", ולכן גם משום כך דינה היה להידחות.

על פסק הדין בערעור הוגשה בקשה לערוך דיון נוסף, וזו התקבלה ונדונה בהרכב מורחב של המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר והשופטים: נ' הנדל, ע' פוגלמן, נ' סולברג, ד' ברק-ארוז, ד' מינק ו-י' וילנר.

במסגרת הדיון הנוסף נדונו שתי שאלות: המעמד שיש לתת לעמדה הפרשנית של המאסדר ביחס להנחיותיו, ומרחב האפשרויות לדחות תובענה ייצוגית (או בקשה לאישור תובענה ייצוגית) מן הטעם של "זוטי דברים".

במסגרת הדיון הנוסף שונה פסק הדין בערעור וזאת ברוב דעות. פסק הדין העיקרי נכתב על-ידי המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר, ולחות דעתו הצטרפו בהסכמה (עם הערות) השופטים: נ' הנדל, ע' פוגלמן ו-ד' ברק-ארוז, וזאת כנגד דעתה החולקת של השופטת י' וילנר, שאליה הצטרפו (עם הערות) השופטים: נ' סולברג ו-ד' מינק.

דעת הרוב (המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר והשופטים: נ' הנדל, ע' פוגלמן ו-ד' ברק-ארוז): דעת הרוב קבעה כי יש לפרש את הנחיותיהן של רשויות מינהליות, ובכלל זה רשויות מינהליות מאסדרות, בהתאם לכללי הפרשנות הרגילים, שבמסגרתם ההכרעה הפרשנית הסופית מסורה בידי בית המשפט.

בתוך כך נקבע כי כפי שדברי הסבר להצעות חוק לא נהנים ממעמד בכורה פרשני, כך גם ובבחינת מקל וחומר – עמדתו הפרשנית של המאסדר ביחס להנחיותיו לא צריכה לקבל מעמד מועדף. בהקשר זה, הודגש במיוחד החשש מפני תופעת "השבי הרגולטורי", דהיינו ההשפעה היתירה שעלולה להיות לגורמים המפוקחים על הרשות המפקחת עליהם. מעבר לכך צוינה ההקפדה הנדרשת על עקרון הפרדת הרשויות שמותירה בידי בית המשפט את התפקיד להכריע בסכסוכים ולעסוק בפרשנות. בנוסף, אוזכרה העובדה כי דברי הסבר להצעות חוק הם פומביים, וניתנים מראש, ואילו עמדתו הפרשנית של המאסדר ניתנת רק בדיעבד, כאשר הוא מושפע מהתרחשויות שאירעו לאחר שהוציא את הנחיותיו. בהקשר זה, מטבע הדברים גישתו מושפעת גם משיקולי מוניטין שלו עצמו, הנובעים מפעילותו, או מרצונו להימנע מביקורת ולהצדיק עצמו לגבי השלמה שלו עם התנהלות המפוקחים.

דעת הרוב הבהירה עוד כי מומחיותו וניסיונו של המאסדר הם שיקולים רלוונטיים, אשר יש לתת להם משקל ראוי במלאכת הפרשנות, אולם אין בהם כדי להקנות לעמדתו הפרשנית של המאסדר מעמד מועדף בהליך הפרשני, שכן המומחיות בעניינים של פרשנות נתונה בידי בית המשפט.

בנוסף, נקבע כי אין טעם לחרוג מההלכה הפסוקה הקיימת ביחס למעמד הפרשני הניתן לעמדה של כל רשות מינהלית, ביחס להסדר חקיקתי שעל ביצועו היא אמונה.

המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר סקר בחוות דעתו, שהיתה העיקרית בעמדת הרוב, את המשפט המשווה בארצות-הברית בנושאים קרובים, ובפרט את הקשיים שהתעוררו בעקבות ההלכה המנחה בנושא זה שם.

לגופם של דברים, נקבע בדעת הרוב כי אין לקבל, בנסיבות העניין, את עמדתו הפרשנית של המפקח על הביטוח, ויש לדבר נפקות בבחינת השאלה האם קיימת אפשרות סבירה שהשאלות העובדתיות והמשפטיות תוכרענה לטובת העותרים, שאם התשובה לכך חיובית – יש לאשר את הבקשה לניהול התובענה שהגישו כייצוגית.

בהתייחס לעיקרון של "זוטי דברים", המשנה לנשיאה (בדימ') מלצר קבע כי קיים קושי להחילו, ככזה, במסגרת המאטריה המיוחדת של דיני תובענות ייצוגיות, שכן יישומו בדיני התובענות הייצוגיות עלול ליצור סתירה לתכליות העיקריות של התובענה הייצוגית: להעניק סעד לפרט במקרים בהם הנזק שנגרם לו הוא נמוך יחסית, באופן שלא היה מתמרץ אותו לתבוע לבד בגינו, וכן כדי לקדם את אכיפת הדין ואת ההרתעה מפני הפרתו. במצבים אלה התכליות האמורות גוברות על מה שעומד מאחורי עיקרון "זוטי הדברים" בתובענות רגילות (למנוע התדיינויות על נושאים זניחים, אשר מכבידות על בתי המשפט ושאינן בהן תועלת לציבור).

לצד כל האמור לעיל, אוזכר כי בחוק תובענות ייצוגיות קבוע מנגנון פנימי שמאפשר לדון ולהתחשב בשיקולי צדק, אשר עומדים גם הם בבסיס ההגנה של "זוטי דברים", זאת באמצעות בחינה של השאלה האם התובענה הייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת לניהול ההליך.

המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר ציין כי התוצאה אליה הגיע, נתמכת גם על-ידי פסיקה מהמשפט המשווה, וסקר הוראות חקיקה ופסיקה בארצות-הברית ובקנדה בנושאים קרובים.

השופטים: נ' הנדל, ע' פוגלמן ו-ד' ברק-ארז הצטרפו כאמור לחוות דעתו של המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר.

השופטת ד' ברק-ארז הוסיפה כי שיקולים נוספים התומכים באי-הענקת מעמד מיוחד לפרשנותו של המאסדר נוגעים למאפייניו של ההליך שבו אומצה העמדה הפרשנית (האם נתן הזדמנות גם לגורמים שאינם מפוקחים להשפיע על הפרשנות) ולמועד שבו אומצה הפרשנות (האם אומצה "בזמן אמת", או רק לאחר מעשה). השופטת ד' ברק-ארז אף הוסיפה כי במקום שבו קיימת אי-בהירות פרשנית ביחס למשמעות ההנחיות המינהליות ממילא נחלשת ההצדקה לסמוך על חזקת התקינות המינהלית. לסיכום ציינה השופטת ד' ברק-ארז כי הגישה שצריכה לנהוג בהקשר זה היא כיבוד הרשות המאסדרת, להבדיל מכפיפות לה. בהתייחס לסוגיה של "זוטי דברים" בתובענות ייצוגיות ציינה השופטת ד' ברק-ארז כי המחלוקת שהתגלעה היא יותר תפיסתית ומושגית, מאחר שהכול גורסים שבהקשרן של תובענות ייצוגיות יש להתחשב בשיקול זה במתכונת זהירה ומצומצמת. עם זאת, היא ציינה כי אכן יש עדיפות לבחינת השאלה במסגרת הכלים של דיני התובענות הייצוגיות, ובראשם השאלה האם התובענה הייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת ליישוב המחלוקת.

בהקשר זה של הגנת "זוטי דברים" בתובענות ייצוגיות, הצטרף השופט ע' פוגלמן לעמדת השופטת ד' ברק-ארז והוסיף כי לשיטתו, אין בהכרעה כדי לשנות את התפיסה המהותית שנהגה בסוגיה זו עד כה.

דעת המיעוט (השופטים: נ' סולברג, ד' מנין ו-י' וילנר):

השופטת י' וילנר סברה כי יש לדחות את הדיון הנוסף, ולקבוע כי פסק הדין בערעור יעמוד על כנו, בכפוף למספר הבהרות.

השופטת י' וילנר ציינה כי השאלה בדבר המשקל שיש לייחס לעמדה הפרשנית של המאסדר ביחס להנחיותיו לא נדונה באופן ישיר בפסיקה הישראלית בעבר באופן מובחן מהשאלה בדבר המשקל שיש לייחס לעמדתה הפרשנית של הרשות ביחס לחוק המסמיך אותה לפעול, ועמדה על כך, שלגישתה, יש להבחין בין השאלות, כך שהמשקל שיינתן לעמדתו הפרשנית של המאסדר ביחס להנחיותיו יהיה רב יותר. זאת, משום שפרשנות המאסדר את הנחיותיו משקפת, ככלל, הן את כוונת יוצר הנורמה, והן את מומחיותו של המאסדר, מקצועיותו, ואת האופן שבו הוא נוהג ואוכף את הנורמה. פרשנותו זו, כך צוין, אף יוצרת הסתמכות בקרב הציבור. לפיכך, לשיטת השופטת י' וילנר, במקרה שבו מובאת בפני השופט-הפרשן עמדתו הפרשנית של המאסדר, הרי שעליו להתחשב בשני העקרונות הפרשניים המוכרים בשיטתנו המשפטית, על ההיגיון

העומד בבסיסם, שלפיהם: ככל שכוונת יוצר הנורמה ברורה ועולה בקנה אחד עם לשון הנורמה, יש לייחס לה משקל רב יותר בעת פרשנותה; וככל שעמדתה הפרשנית של הרשות המינהלית, אפשרית וסבירה, נשענת על מקצועיותה, ויוצרת הסתמכות בקרב הציבור – כך נייחס לה משקל רב יותר. שילוב וצירוף העקרונות האמורים, אשר הוא ייחודי למצב שבו מוגשת עמדתו הפרשנית של המאסדר ביחס להנחיותיו-הוא – מוליך, לשיטת השופטת י' וילנר, לתוצאה שלפיה יש לאמצה כברירת מחדל, וזאת אף אם פירוש אחר היה ראוי יותר בעיני השופט-הפרשן. אשר לחשש מפני "השבי הרגולטורי", הבהירה השופטת י' וילנר, כי חזקת תקינות המינהל, שהיא אחת החזקות המושרשות בשיטתנו המשפטית, והיא זו המנחה אותנו כנקודת המוצא בכל הליך מינהלי, עומדת אף למאסדר המפרש את הנחיותיו, וכי לא נמצאה כל הצדקה לערוך הבחנה לעניין החלת חזקה זו בין המקרה הנדון, שבגדרו נדונה פרשנותה של רשות מינהלית (המאסדר) את הנחיותיה, לבין כל מקרה אחר שבו נדונות פעולות מינהליות של הרשות.

לבסוף, בכל הנוגע לשאלת "זוטי הדברים" בתובענות ייצוגיות, ציינה השופטת י' וילנר כי ההלכה שנקבעה בעניין זה בעבר היא ברורה, ולפיה הגנת "זוטי הדברים" חלה אף בתובענות ייצוגיות, מבלי שנעשתה הבחנה לעניין זה בין תביעות בגין נזק ממוני לבין תביעות בגין נזק לא ממוני. אשר על כן, סברה השופטת י' וילנר, כי ההלכה הקיימת בנדון מאזנת כראוי בין התכליות של הגנת "זוטי הדברים" לבין תכליותיה של התביעה הייצוגית.

השופט ד' מיןץ הצטרף כאמור לחוות דעת המיעוט של השופטת י' וילנר.

השופט נ' סולברג צירף עמדתו לעמדת השופטת י' וילנר, בכפוף להבהרה לגבי הימנעות משימוש במונחים לשוניים ממשפחת הסבירות, דוגמת: עמדה 'הגיונית', או 'מתקבלת על הדעת', בעת בחינת עמדתו הפרשנית של המאסדר. לדבריו, השימוש במונחים הללו אינו נדרש, ואף עומד בסתירה לרציונל שביסוד אי-ההתערבות בעמדת המאסדר. השופט נ' סולברג הוסיף, כי מוטב להישמר מפני שימוש במונחי שסתום עמומים, דו-משמעיים, העשויים ברבות הימים לקום על יוצרם, ולפתוח פתח לפרשנות שונה בתכלית מזו שאלה כיוון מנסח הנורמה.

התוצאה האופרטיבית:

סיכומם של דברים: בדעת רוב נקבע כי פסק הדין בערעור ישונה ופסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד יחזור ויעמוד על כנו. לפיכך בקשת האישור לניהול ההליך כתובענה ייצוגית כנגד חברות הביטוח שנתבעו – התקבלה, ונקבע כי יש להחזיר את התיק לבית המשפט המחוזי כדי שידון בתובענה הייצוגית לגופה.