

**בבית המשפט העליון**  
**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 9178/17**

**האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 58001567)**

כולם ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ו/או דבי גילד-חיו ו/או דן יקיר  
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או נסרין  
עליאן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או אן סוציו ו/או רגד  
גיראיסי ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי ו/או שדא עאמר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154

טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

דוא"ל: gil@acri.org.il

**העותרת**

נ ג ד

**1. שרת המשפטים**

**2. שר האוצר**

**3. הנהלת בתי המשפט**

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011

**המשיבים**

**תגובה מטעם המשיבים לבקשה למתן צו ביניים**

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבי' השופט ע' פוגלמן) מיום 23.11.17, ולארכות שניתנו, מתכבדים המשיבים (להלן גם: "המדינה") להגיש תגובה מטעמם לבקשה למתן צו ביניים, כדלקמן.

2. עניינה של העתירה שבכותרת בבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו על תנאי, המורה למשיבים ליתן טעם, כדלקמן:

"מדוע לא ייקבע שתקנות בתי המשפט (אגרות) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 (להלן – **התקנות**), המחייבות תשלום אגרה עבור בקשות בכתב בהליכים אזרחיים – בטלות.

לחלופין – מדוע לא ייקבע כי לא יחולו בהליך בו אחד הצדדים הוא מדינת ישראל או גופי המדינה הפטורים דרך קבע מתשלום אגרה".

3. בגדרי העתירה, נתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים, כדלקמן:

"להורות למשיבה 3 להימנע מלגבות אגרות על בקשות בכתב בהליכים אזרחיים (להלן – **בקשות ביניים**) עד להכרעה בעתירה..."

4. לחלופין, נתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון מוקדם בעתירה, בטרם מועד כניסתן של התקנות מושא העתירה לתוקף.
5. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 23.11.17, נצטוותה המדינה להגיב לבקשה למתן צו ביניים.
6. עמדת המדינה היא כי דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות, הן משיקולי סיכויי העתירה, הן משיקולי מאזן הנוחות, לא כל שכן בהינתן הצטברם יחד - הכל כפי שיפורט להלן.

#### תקנות בתי המשפט (אגרות) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 - רקע תמציתי

7. תקנות בתי המשפט (אגרות) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 (להלן: "התקנות") הותקנו על-ידי שרת המשפטים, בתוקף סמכותה לפי סעיפים 83 ו-109 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, סעיף 160(ב)(2) לחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972 וסעיף 206 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, באישור שר האוצר לפי סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.
- העתק התקנות צורף כנספח 1/ע לעתירה.
8. התקנות קובעות תשלום אגרה על סך 35 שקלים על בקשות ביניים המוגשות בהליכים אזרחיים, בכפוף לחריגים, כפי שיפורט. התקנות פורסמו ברשומות ביום 3.9.17, ומועד תחילתן הוא 6 חודשים מיום פרסומן, קרי ביום 3.3.18. התקנות הותקנו כהוראת שעה ותוקפן חמש שנים מיום תחילתן. על פי הקבוע בתקנות, בתום ארבע שנים מצווה שרת המשפטים לדווח לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, על מספרן ומאפייניהן של בקשות הביניים המוגשות בהליכים אזרחיים.
9. התקנות מושא העתירה הן פרי המלצת "הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים" בראשותה של כב' השופטת רות רונן מיוני 2008 (להלן: "ועדת רונן"). בין המלצות הוועדה, הומלץ להטיל חיוב אגרה על בקשות ביניים המוגשות בהליכים אזרחיים, מן הטעמים שיפורטו להלן, בכפוף לשורה של רכיבים המאזנים בין תכלית התקנתן לבין זכות הגישה לערכאות, כפי שיפורט. התהליך שהחל עם הגשת המלצות הוועדה ביוני 2008, קודם בעקבות החלטת ממשלה מיום 15.7.10 בנושא "ייעול ההליכים השיפוטיים בתי המשפט" במסגרתה הוטל על שר המשפטים להתקין תקנות בהתאם להמלצות. בעקבותיה, בשנת 2011 הונחה טיוטת תקנות על שולחן ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן "טיטת תקנות 2011"), אך בסופו של יום אלו לא קודמו. בשנת

2015, הטילה הממשלה על שרת המשפטים לבחון את התקנת התקנות האמורות, ובשנת 2017 לאחר עבודת מטה מקיפה, הונחה טיוטת התקנות על שולחן ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת והתגבשה לכדי הנוסח מושא העתירה.

10. מטרת התקנות מושא העתירה היא בעיקרה לייעל את ההליכים האזרחיים בבתי המשפט, באמצעות הפחתת בקשות הביניים המוגשות על-ידי בעלי הדין; לצמצם הליכי סרק; ולהפחית מן העומס הכבד המוטל על בתי המשפט.

בהקשר זה יצוין, בתמצית הקיצור, כי כפי הנמסר, על פי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנים האחרונות חלה עלייה דרמטית במספר בקשות הביניים המוגשות בכלל המערכת. העלייה באה לידי ביטוי אף במספר הבקשות הממוצע לתיק ולפיכך אינה נגזרת מהעלייה במספר ההליכים הנפתחים במערכת; הקושי בריבוי הבקשות אינו רק בנטל הבלתי סביר שמוטל מערכת המשפט (שופטים, עוזרים, מזכירות וכיו"א) אלא אף בהארכת חיי התיק, נתון הגורם למעמסה אדירה על המערכת. הרציונל שבבסיס התקנת התקנות בהקשר זה, הוא שהטלת אגרה, ולו אגרה מינימלית, תסייע בהפחתת הבקשות, תייעל את התיק ותקצר את אורכו.

בנוסף על כך, בקשה בכתב היא בהקשרנו "הליך בתוך הליך", ולעיתים קרובות הטיפול בה הוא כטיפול בתיק לכל דבר ועניין והנגזרת מכך שטיפול בבקשה כרוך בעלויות דומות לכאלה שנגרמות כאשר נפתח תיק תובענה, שכן, הטיפול בבקשה דורש פתיחת תיק, העברת הבקשה לתגובה, לעיתים מתקיים דיון ולרוב ניתנת החלטה של גורם שיפוטי.

11. יצוין, כי התקנות מושא העתירה אינן התקנות הראשונות הקובעות חיוב בתשלום אגרה בגין בקשות ביניים בהליך שיפוטי. אגרות על בקשות ביניים נקבעו בתקנות כבר בשנת 1995 בבתי משפט לענייני משפחה והן כמובן בתוקפן גם היום (ראו פריט 7 לתוספת הראשונה לתקנות בית משפט לענייני משפחה (אגרות), התשנ"ו-1995). לעניין ספציפי זה, של עצם הצורך בהטלת אגרות על בקשות ביניים, אין סיבה להבחין בין הליכים המתנהלים בבתי משפט לענייני משפחה לבין הליכים המתנהלים בבתי משפט "רגילים".

12. במסגרת התקנת התקנות שביטולן מבוקש בעתירה, תוקנו תקנות בתי המשפט (אגרות) התשס"ז-2007 (להלן: "תקנות בתי המשפט"), בין היתר, כדלקמן:

נוספה תקנה 6א הקובעת כדלקמן:

"אגרה בבקשה בכתב

6א. (א) בבקשה בכתב בהליך אזרחי תשולם אגרה לפי פרט 36 בתוספת; בפתח הבקשה יציין המבקש אם הבקשה חייבת באגרה או פטורה מאגרה כאמור בתקנות אלה.

(ב) על אף האמור בתקנות אלה, אגרה ששולמה לפי תקנת משנה (א) לא תוחזר".

במקביל לכך גם הותאמו ההוראות בדבר מתן פטור מאגרה מפאת העדר יכולת כלכלית ולצורך כך הותקנה תקנה 14(א) הקובעת, בין היתר, כדלקמן:

"14(א) נתבע הטוען שאין ביכולתו לשלם אגרה בעד בקשה בכתב בהליך אזרחי, יגיש עם כתב בי-דין הראשון בקשה לפטור מאגרה בצירוף המסמכים המפורטים בתקנת משנה (א)".

כן נוספה לתקנה 14(ג) הסיפא המודגשת, כדלקמן:

"14(ג) הוגשה בקשה לפטור מתשלום אגרה וראה בית משפט שאין ביכולתו של המבקש לשלם את האגרה, ונראה לבית המשפט שההליך מגלה עילה, רשאי בית המשפט לפטור את המבקש מתשלום האגרה, כולה או חלקה; בית המשפט יתחשב ביכולתו האישית של המבקש בלבד, בהסתמך על רכוש, רכוש בן זוגו ורכוש הוריו, אם הוא סמוך על שולחנם בלבד; ואולם לעניין בקשה לפטור מתשלום אגרה בעד בקשה בכתב בהליך אזרחי בית המשפט לא יידרש לשאלה האם הבקשה בכתב מגלה עילה".

לצד זאת, נוספה לתקנה 20 לתקנות שכותרתה "עניינים הפטורים מאגרה", שורה ארוכה של בקשות ביניים בכתב בהליכים אזרחיים אשר יהיו פטורות מתשלום האגרה האמורה, כפי שיפורט.

13. דברי ההסבר להתקנתן של התקנות מלמדים על תכליתן, כדלקמן:

"כיום, בקשה בכתב בהליכים אזרחיים אינה חייבת באגרה. בהתאם להמלצות הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים בראשותה של השופטת רות רונן (יוני 2008) ובהתאם להחלטות ממשלה מיום 15.7.10 ומיום 15.8.2015, מוצע לקבוע אגרה בעד הגשת בקשה בכתב בהליכים אזרחיים מהטעמים המפורטים להלן:

(1) בקשה בכתב היא "הליך בתוך הליך". למעשה, בקשה בכתב כרוכה בעלויות דומות לכאלה שנגרמות כאשר נפתח תיק תובענה, שכן, הטיפול בבקשה דורש פתיחת תיק, העברת הבקשה לתגובה, לעיתים מתקיים דיון ולרוב ניתנת החלטה של גורם שיפוטי. אין אפוא טעם להבחנה לעניין תשלום האגרה בין הגשת "הליך" לבין הגשת "בקשה".

(2) ויסות הליכים- הניסיון מלמד, כי בחיוב זה יש כדי להרתיע בעלי דין מפני הגשת בקשות סרק, המאריכות את הדיונים, שאינן מחויבות לשם בירור הסכסוך שבפני בית המשפט. בעלי דין נוטים לא אחת להגיש בקשות רבות, שחלקן מיותר, ואינו מועיל לקידום ההליך. אם הגשת בקשה תהיה כרוכה בעלות כלשהי, הדבר עשוי לצמצם את מספר הבקשות המוגשות, כך שיוגשו בקשות הכרחיות בלבד.

כמו כן, ישנן בקשות שהצורך להגישן נובע ממחדל של המבקש, כגון בקשות לתיקון כתב טענות, הוספה וכד'. ההנחה היא כי אם בעלי הדין ידעו כי הליך כזה כרוך בעלות נוספת, ישתדלו להביא את כל החומר בפני בית המשפט מלכתחילה, באופן שלא יצריך בקשות תיקון. צד שהתרשל ונאלץ לבקש תיקון- מוצדק שישא בעלות נוספת.

(3) אין סיבה להבחין בין הליכים המתנהלים בבית משפט לענייני משפחה, שם מוטלת אגרה עבור כל בקשה, כפי שקבוע בפריט 7 לתוספת הראשונה

לתקנות בית משפט לענייני משפחה (אגרות), התשנ"ו-1995, לבין כל הליך המתנהל בבתי המשפט האחרים".

העתק דברי ההסבר לתקנות מצורף ומסומן כנספח מ/ש1.

14. כפי שיפורט בהמשך, במסגרת התקנות נכללים מספר רכיבים שנועדו לאזן את ההסדר שנקבע ולפטור מתשלום אגרה במקרים המתאימים. גם דברי ההסבר לתקנות (מ/ש1 לעיל) עומדים על כך, ומפאת חשיבות הדברים לענייננו, נביאם כלשונם:

"כתוצאה מביטול הפטור מתשלום אגרה בעד בקשות בכתב, התעורר הצורך לעדכן את רשימת העניינים הפטורים בכל זאת מתשלום אגרה. מדובר בבקשות ביניים שבמהותן עשויות לייעל את ההליך המשפטי ולחסוך בזמן שיפוטי, בבקשות טכניות שאינן קנטרניות ושהטיפול בהן אינו כרוך בזמן שיפוטי יקר, או בבקשות שהינן חלק אינהרנטי מההליך ולא ניתן לקיים את ההליך בלעדיהן ועל כן אין הצדקה לחייב את הבקשה באגרה אם לא מדובר בבקשות קנטרניות או חוזרות שלא לצורך" (וראו בהרחבה שם – הח"מ).

עוד יודגש, כי במסגרת התקנות נכללים רכיבים שנועדו לאפשר פטור מתשלום אגרה גם מסיבות כלכליות, תוך הפעלת שיקול דעת שיפוטי, כפי שיפורט.

15. בנקודה זו יוער, כי להתקנת התקנות קדמה השתלשלות עניינים חקיקתית, שאין צורך להידרש אליה בגדריה של תגובה זו שעניינה בצו הביניים המבוקש בלבד, והמדינה תרחיב לגביה, ככל שידרש, במסגרת תגובתה לעתירה.

#### עמדת המדינה – דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות

16. כידוע, שני שיקולים מרכזיים נשקלים בבוא בית המשפט הנכבד להכריע בבקשה למתן צו ביניים: סיכויי העתירה להתקבל ומאזן הנוחות. מאזן הנוחות מהווה אבן הבוחן המרכזית בהכרעה המתייחסת לסעד הזמני (ראו למשל בר"ם 5712/09 משה לביב נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון (2009); בר"ם 63/09 קשת שלטים בע"מ נ' עיריית פתח תקוה (2009)), אולם ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהפך (ראו למשל בר"ם 2860/10 חברת א.ג. אלגר הנדסה בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (2010)).

17. בענייננו, מתווסף למשוואה היבט נוסף: צו הביניים המבוקש הוא השעיית תוקפן של התקנות, שהן, כידוע, חקיקת משנה שפורסמה כדין ובסמכות ברשומות. בהתאם להלכה הפסוקה, כאשר הסעד המבוקש הוא עיכוב כניסתה לתוקף של חקיקת משנה, ייענה בית המשפט הנכבד לבקשה, רק אם "השתכנע כי המדובר במקרה יוצא דופן ובחשש לנזק בלתי הדיר, או, למצער, נזק חמור במיוחד" (ראו: בג"ץ 2712/92 מרכז השלטון המקומי נ' ראש הממשלה ושר החקלאות (1992); וכן, מן השנים האחרונות: בג"ץ 152/14 התאחדות התעשיינים בישראל נ' שרת הבריאות (2014)).

עמדת המדינה היא כי המקרה דנן אינו בא בקהלם של אותם מקרים יוצאי דופן שבהם יש מקום להשעות את תוקפה של חקיקת משנה, וממילא העותרים לא הראו כי סיכוי העתירה הם גבוהים או כי מאזן הנוחות נוטה לטובת מתן צו ביניים המבוקש.

**בשים לב לאמור לעיל, נפנה להצגת הטעמים לדחיית הבקשה למתן צו ביניים, לגופם.**

### מאזן הנוחות מטה את הכף לדחיית הבקשה

18. כעולה מלשון התקנות ומדברי ההסבר להן, אשר צוטטו לעיל, התקנות כוללות רכיבים המאזנים בין תכלית התקנתן כפי שפורט לעיל לבין זכות הגישה לערכאות, ומאפשרות מתן פטור מתשלום אגרה במקרים המתאימים, בין היתר, תוך הפעלת שיקול דעת שיפוטי. לעמדת המדינה, בין היתר לאורם של רכיבים מאזנים אלה, ובשים לב להפעלת שיקול דעת השיפוטי הנדרשת בענייננו בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו הפרטניות, נוטה מאזן הנוחות בבירור לטובת דחיית הבקשה, הכל כמפורט להלן.

**ראשית**, סכום האגרה הקבוע בתקנות נמוך יחסית ועומד, כאמור, על סך 35 שקלים להגשת בקשת ביניים שאינה פטורה מתשלום. בנקודה זו יוער, כי מדובר בסכום הנמוך מזה שהובא במקור לאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אשר עמד על 50 שקלים, וכן נמוך באופן דרמטי מזה שהומלץ על-ידי ועדת רונן ואף נמוך באופן משמעותי מהסכום בנוסח של טיוטת התקנות משנת 2011: 100 שקלים להגשת בקשת ביניים בבית משפט שלום, 120 שקלים להגשת בקשת ביניים בבית המשפט המחוזי ו-140 שקלים להגשת בקשת ביניים לבית המשפט העליון.

**שנית**, במסגרת תקנה 14 לתקנות האגרות שכותרתה "פטור מתשלומה של אגרה", נוספה הוראה הקובעת, כי לעניין בקשה לפטור מתשלום אגרה בעד בקשה בכתב, לא יידרש בית המשפט לשאלה האם הבקשה בכתב מגלה עילה, וזאת בניגוד לכל בקשת פטור אחרת.

זאת ועוד, בעלי דין מועטי יכולת הזכאים לשירות משפטי לפי התוספת לחוק הסיוע המשפטי, פטורים מתשלום אגרה (ראו תקנה 19(8) לתקנות האגרות).

**שלישית**, תקנה 20 לתקנות בתי המשפט קובעת רשימה ענפה של הליכים, הכוללים גם הליכי ביניים במסגרתם, אשר פטורים מתשלום אגרה. במסגרת התקנות נוספו לתקנה 20 שורה ארוכה של בקשות ביניים הפטורות מתשלום אגרה כאמור. יוער, כי במוקד ההחלטה ליתן פטור כאמור, עמדה הגישה לפיה יש לפטור מתשלום אגרה בקשות המוגשות במסגרת הליכים שהם בבחינת חלק אינהרנטי מהתיק הראשי; לפטור בקשות המוגשות במסגרת הליכים אשר הטיפול הכרוך בהם מצד מערכת בתי המשפט אינו מצריך משאבים רבים; וכן לפטור בקשות המוגשות במסגרת הליכים שנועדו לקדם את

הדיון בהליך בבית המשפט. לשם הנוחות, הבקשות שנוספו במסגרת התקנת התקנות, הן כדלקמן:

...20....

- (31) בקשה לתיקון טעות סופר בהחלטה או בפרוטוקול;
- (32) בקשה להחלפת ייצוג לפי תקנה 473 לתקנות סדר הדין האזרחי;
- (33) בקשה לתחליף המצאה לפי תקנה 499 לתקנות סדר הדין האזרחי או בקשה להמצאה מחוץ לתחום השיפוט לפי תקנות 500 ו-501 לתקנות סדר הדין האזרחי;
- (34) בקשה לגילוי מסמכים לפי תקנות 112 ו-113 לתקנות סדר הדין האזרחי;
- (35) בקשת רשות להתגונן בתביעה לפי סדר דין מקוצר;
- (36) בקשה למחיקת כותרת בתביעה לפי סדר דין מקוצר;
- (37) בקשה למחיקת הליך המוגשת על ידי מגישו;
- (38) בקשה לאיחוד תיקים;
- (39) בקשה למחיקה מחוסר מעש;
- (40) בקשה למתן פסק דין;
- (41) בקשה למתן פסק דין בהעדר הגנה;
- (42) בקשה לפי תקנות 215(ה) ו-421 לתקנות סדר הדין האזרחי;
- (43) בקשה להוספת אסמכתה;
- (44) בקשה של בעל דין ששופט צד להליך לפי סעיף 24 לחוק;
- (45) בקשות בעניין פומביות הדיון לפי סעיפים 68 ו-70 לחוק;
- (46) בקשה להחזרת מוצג;
- (47) בקשה לשחזור תיק;
- (48) בקשה לשינוי מועדי דיון ומועדי הגשת כתבי בי-דין בשל קיומו של אחד או יותר מאלה:
- (א) דיון מקביל;
- (ב) אבל;
- (ג) חופשת לידה;
- (ד) סיבות רפואיות שרופא אישר אותן והאישור צורף לבקשה;
- (ה) שירות מילואים וצורף לבקשה אישור המעיד על כך;
- (49) כל בקשה המוגשת בבית משפט לתביעות קטנות;

(50) בקשה לעדכון פרטי התקשרות, לרבות מען".

יצוין כי גם רשימת הבקשות הפטורות מתשלום אגרה הורחבה באופן משמעותי ביחס לטיטות התקנות שהובאה לוועדת חוקה חוק ומשפט וזאת בעקבות הערותיהם של חברי כנסת וגורמים אחרים שהשמיעו עמדתם במהלך דיוני הוועדה.

**רביעית,** התקנות פוטרות לחלוטין מתשלום אגרה בגין בקשות המוגשות במסגרת הליכים מינהליים בבתי המשפט לעניינים מינהליים או בבג"ץ, וזאת כדי לא להכביד על עותרים בהליך המתנהל נגד המדינה, הפטורה מתשלום אגרות. בנוסף לכך יצוין, למעלה מן הנדרש, כי גם הליכים בבתי המשפט לתביעות קטנות פטורים מתשלום אגרה על בקשות ביניים.

**חמישית,** התקנות הותקנו כהוראת שעה למשך חמש שנים, כאשר כאמור, בתום ארבע שנים תדווה שרת המשפטים לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, על מספרן ומאפייניהן של בקשות הביניים המוגשות בהליכים אזרחיים, כדי לבחון האם ראוי להאריך את תוקף התקנות לאור תוצאות הפעלתן בשטח.

הנה כי כן, הרכיבים המפורטים כאמור, לעמדת המדינה, מטים את הכף בצורה חד-משמעית, כחלק משיקולי מאזן הנוחות, לטובת דחיית הבקשה למתן צו ביניים.

#### סיכויי העתירה מטים את הכף לטובת דחיית הבקשה

19. למעלה מן הנדרש, נציין כי דינה של הבקשה למתן צו ביניים להידחות - גם בראי סיכויי העתירה, והדברים מובאים להלן בתמצית. יוזכר, כי בהתאם להלכה הפסוקה, התערבותו של בית המשפט הנכבד גם בחקיקת המשנה עצמה - ולא רק בצו ביניים המבוקש בעניינה - שמורה אך למקרים חריגים וקיצוניים, בהם נפל פגם הנופל לשורשו של עניין.

יפים לעניין זה דבריה של כב' השופטת ארבל בבג"ץ 6407/06 דורון נ' שר האוצר (2007) (להלן: "עניין דורון"):

"הוראת השעה לחודש יולי הינה מעשה של חקיקת משנה, וככזו היא נתונה לביקורת שיפוטית. ההלכה המנחה אותנו הינה כי בית המשפט לא יפסול חקיקת משנה אלא אם נפל בה פגם היורד לשורשו של עניין ועולה כדי אי-סבירות מהותית או קיצונית (בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 841 (2003); בג"ץ 6290/93 זילכה נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, פ"ד מח(4) 631, 638 (1994); בג"ץ 5580/98 סופר נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נד(4) 319, 325 (2000); בג"ץ 9827/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 25.1.06)). הדבר ייעשה אך "...כאמצעי אחרון במקרה קיצוני ביותר, שבו עשוי להיגרם עוול בולט שאין לו



תקנה בדרך אחרת...", שכן בית המשפט נמנע מלשים עצמו בנעליה של הרשות (ע"א 492/73 שפיזר נ' המועצה להסדר הימורים בספורט, פ"ד כט(1) 22, 26 (1974); בג"ץ 28/94 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מט(3) 804, 817 (1995)). כפי שציין השופט זמיר באחת הפרשות, הגם שבהקשר של הביקורת על החלטות מנהל:

"אכן, חוסר-סבירות היא עילה משפטית לביקורת החלטות של רשויות מינהליות. אולם העילה כפופה לסייגים. אחד הסייגים הוא, שבית המשפט אינו מוכן להתערב בהחלטה מינהלית בעילה של חוסר סבירות, אלא רק כאשר ההחלטה היא כל כך בלתי-סבירה עד שרשות סבירה לא היתה יכולה לקבל אותה. פירושו של דבר, שבית המשפט אינו אמור לשקול במאזניים את העמדה של העותרת כנגד העמדה של המשיבים כדי להחליט איזו עמדה סבירה יותר. אין זה תפקידו של בית המשפט, אלא תפקידם של המשיבים. שהרי החוק הקנה להם את סמכות ההחלטה, להם ולא לבית המשפט;... בית המשפט אינו מפעיל שיקול דעת עצמאי, במקום המשיבים, אלא רק מפעיל ביקורת שיפוטית על שיקול הדעת שלהם. הוא אינו מתערב בשיקול הדעת של המשיבים, אף אם הוא עשוי היה להפעיל את שיקול הדעת באופן אחר, אלא רק אם שיקול הדעת של המשיבים לוקה בפגם משפטי, ובכלל זה פגם של חוסר-סבירות, שיש בו כדי לבטל את ההחלטה" (בג"ץ 6406/00 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נח(1) 433, 434 – 435 (2001)).

**בשינויים המתחייבים ובמשנה תוקף יפים הדברים גם ביחס להתערבות בחקיקת משנה בעילה של חוסר סבירות. ההתערבות החריגה, המצומצמת, בחקיקת משנה היא אולי המשוכה הגבוהה ביותר שעל הוראת השעה לחודש יולי לעבור.**

אוסף, כי בפסיקה הובעה אמנם הדעה כי אפשר שהדרישה כי התערבות בית משפט זה בחקיקת משנה תהא שמורה רק למקרים בהם מדובר באי סבירות קיצונית או מופלגת, הינה גבוהה מדי (בג"ץ 5580/98 הנ"ל, עמ' 325 וההפניות שם; רע"א 6567/97 בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' עזבון המנוח אליהו גת ז"ל, פ"ד נב(2) 713, 717 (1998)). **מכל מקום, הכלל החשוב לענייננו הוא כי חקיקת משנה אינה מחוסנת מפני ביקורת שיפוטית, אך בית משפט זה ימשוך ידו מהתערבות בה אלא אם כן נוכח כי היא לוקה באי-סבירות מהותית, קיצונית, שאז מדובר בעילה עצמאית לביטולה (עניין ארגון נכי צה"ל, פסקה 10 וההפניות שם; בג"ץ 4769/90 הנ"ל, עמ' 172-173; בג"ץ 156/75 דקה נ' שר התחבורה, פ"ד ל(2) 94, 103 (1976)).**

20. לפיכך, ברי, כי המשוכה הניצבת בפני העותרת היא גבוהה במיוחד – לאור נטל ההוכחה הכבד, הנדרש לצורך התערבותו של בית המשפט הנכבד בחקיקת משנה – ומשכך הדבר, סיכויי העתירה, מלכתחילה, אינם גבוהים כלל ועיקר.

21. סיכויי העתירה אינם גבוהים גם לגופו של עניין. בשים לב לתכלית המוצדקת של התקנות, מנגנוני האיזון כפי שפורטו, ולאור שיקולי מאזן הנוחות שפורטו בהרחבה, דומה כי אין צורך להרחיב בגדרי תגובה זו, בדבר סיכוייה של העתירה לגופם. המדובר בענייננו, לעמדת המדינה, בהסדר מאוזן שכלל וכלל אינו עולה כדי פגיעה בלתי חוקתית בזכות הגישה לערכאות.

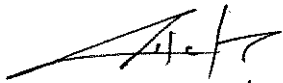
בכוונת המדינה לפרוש את עמדתה בסוגיות אלה וביחס לטענות האחרות המועלות בעתירה, במסגרת תגובתה המפורטת לעתירה בכללותה.

### סיכום

22. על יסוד כל האמור לעיל, עמדת המדינה היא כי דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות, תוך חיוב העותרת בהוצאות.

היום, כ"ח בשבט תשע"ח

13 בפברואר 2018



אבי מיליקובסקי, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה

## דברי הסבר

כיום, בקשה בכתב בהליכים אזרחיים אינה חייבת באגרה. בהתאם להמלצות הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים בראשותה של השופטת רות רוני (יוני 2008) ובהתאם להחלטות ממשלה מיום 15.7.10 ומיום 15.8.2015, מוצע לקבוע אגרה בעד הגשת בקשה בכתב בהליכים אזרחיים מהטעמים המפורטים להלן:

**(1) בקשה בכתב היא "הליך בתוך הליך"**. למעשה, בקשה בכתב כרוכה בעלויות דומות לכאלה שנגרמות כאשר נפתח תיק תובענה, שכן, הטיפול בבקשה דורש פתיחת תיק, העברת הבקשה לתגובה, לעיתים מתקיים דיון ולרוב ניתנת החלטה של גורם שיפוטי. אין אפוא טעם להבחנה לעניין תשלום האגרה בין הגשת "הליך" לבין הגשת "בקשה".

**(2) ויסות הליכים** - הניסיון מלמד, כי בחיוב זה יש כדי להרתיע בעלי דין מפני הגשת בקשות סרק, המאריכות את הדיונים, שאינן מחויבות לשם בירור הסכסוך שבפני בית המשפט. בעלי דין נוטים לא אחת להגיש בקשות רבות, שחלקן מיותר, ואינו מועיל לקידום ההליך. אם הגשת בקשה תהיה כרוכה בעלות כלשהי, הדבר עשוי לצמצם את מספר הבקשות המוגשות, כך שיוגשו בקשות הכרחיות בלבד.

כמו כן, ישנן בקשות שהצורך להגישן נובע ממחדל של המבקש, כגון בקשות לתיקון כתב טענות, הוספה וכד'. ההנחה היא כי אם בעלי הדין ידעו כי הליך כזה כרוך בעלות נוספת, ישתדלו להביא את כל החומר בפני בית המשפט מלכתחילה, באופן שלא יצריך בקשות תיקון. צד שהתרשל ונאלץ לבקש תיקון - מוצדק שישא בעלות נוספת.

**(3) אין סיבה להבחין בין הליכים המתנהלים בבית משפט לענייני משפחה, שם מוטלת אגרה עבור כל בקשה, כפי שקבוע בפריט 7 לתוספת הראשונה לתקנות בית משפט לענייני משפחה (אגרות), התשנ"ו-1995, לבין כל הליך המתנהל בבתי המשפט האחרים.**

לאור האמור לעיל, מוצע להגביל את פריט (2) לתקנה 20 שענייננו בפטור עבור בקשות לסעד ביניים להליכים שאינם אזרחיים ולהוסיף לתקנות האגרות את תקנה 6א אשר תחייב תשלום אגרה בגין בקשות בכתב בהליך אזרחי, תוך קביעת סכומי אגרה נמוכים יחסית בעד בקשה.

בנוסף לאמור, התקנות בנוסחן הנוכחי קובעות בפרטים 7 ו-19 לתוספת אגרה בסך של 233 ₪ בבית משפט שלום ו-466 ש"ח בבית משפט מחוזי בגין כל בקשה שאינה פטורה מאגרה לפי התקנות. מדובר בבקשות בודדות העוסקות בעניינים הבאים: אבעיה לפי תקנה 234 לתקנות סדר הדין האזרחי; בקשה למינוי בורר או מתן הוראות לבורר לפי סעיף 8 לחוק הבוררות, תשכ"ח-1968; אישור הסכם פינוי לפי סעיף 12 לחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. מדובר בבקשות שלמעשה פותחות את ההליך בבית המשפט (זו למעשה אגרת פתיחת התיק) ועל כן יש לחייב בגינן תשלום אגרה גבוה יותר מתשלום עבור בקשות ביניים. על כן מוצע להתאים את התקנות ולציין באופן מפורש את הבקשות בגינן תגבה אגרה מיוחדת בסך 245 ₪ בבית משפט השלום ו-490 ₪ בבית המשפט המחוזי.

כתוצאה מביטול הפטור מתשלום אגרה בעד בקשות בכתב, התעורר הצורך לעדכן את רשימת העניינים הפטורים בכל זאת מתשלום אגרה. מדובר בבקשות ביניים שבמהותן עשויות לייעל את ההליך המשפטי ולחסוך בזמן שיפוטי, בבקשות טכניות שאינן קנטרניות ושהטיפול בהן אינו כרוך בזמן שיפוטי יקר, או בבקשות שהינן חלק אינהרנטי מההליך ולא ניתן לקיים את ההליך בלעדיהן ועל כן אין הצדקה לחייב את הבקשה באגרה אם לא מדובר בבקשות קנטרניות או חוזרות שלא לצורך.

בתקנה 20(4) מוצע להרחיב את הפטור בגין בקשה להשבת אגרה גם בנוגע לבקשות שעניינן בהשבת ערובה ופקדון. הטעם לפטור נעוץ באופיו האדמיניסטרטיבי של ההליך המוסדר בתקנות.

פסקה 20(31) – מדובר בשכלול של תקנה 20(2) סיפא לתקנות הקיימות. מוצע לנקוט את המינוח המדויק "החלטה", שכן לפי תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, "החלטה" כוללת גם פסק דין.

פסקה 20(32) – כיום, בקשה לפשיטת רגל המוגשת על ידי חייב או לפירוקה של חברה לפי החלטתה פטורה מאגרה לפי תקנה 20(17) לתקנות הקיימות. הרציונל בפטור הוא שלחייב או לחברה המבקשים לפתוח בהליך אין, בדרך כלל, את המשאבים הכספיים הנדרשים לתשלום אגרה. רציונל זה יפה גם כאשר עסקינן בהליכי ביניים. עוד נראה, כי יש מקום לפטור מפרק של חברה, נאמן בהליכי פשיטת רגל או בעל תפקיד בהליכים לפי סעיף 350 לחוק החברות מתשלום אגרה בהליכי ביניים. לאור כך שהרציונל של החיוב בתשלום האגרה בהליכי ביניים הוא מניעת בקשות סרק, הרי שחשש זה קטן כשמדובר בבעל תפקיד אובייקטיבי שמשמש כזרועו הארוכה של בית המשפט. בנוסף, תשלום האגרה, ככל שיוטל, יתבצע מקופת פשיטת הרגל ולא מכיסו של הנאמן, ועל כן ספק אם תשלום אגרה כשלעצמו ימנע מבעל התפקיד להגיש בקשות סרק. אשר לבקשות המוגשות על ידי נושים, בעלי מניות או צדדים מעוניינים אחרים – במקרים רבים, עקב ריבוי הנושים או בעלי המניות, אין להם כל תמריץ לנקוט בהליכים במסגרת הליכי הפירוק או פשיטת הרגל. במקרים אלו ניתן לטעון, כי חיוב באגרה יפחית עוד יותר את התמריץ לנקוט בהליכים, זאת גם אם עסקינן בהליכים יעילים, המקדמים את הליכי הפירוק או פשיטת הרגל. יתר על כן, נראה כי אין מקום לחיוב באגרה מקום שהליכי הביניים הם אינהרנטיים להליך העיקרי, והדיון בהם הוא כזה שהחוק מעודד, ושיש בו כדי לקדם את הדיון באופן תכליתי (למשל, בקשה למינוי מפרק או מפרק זמני לפי סעיף 300 לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983).

מאחר שעולה מן האמור לעיל שיש לפטור מתשלום אגרה הליכי ביניים במסגרת הליכי פירוק או פשיטת רגל, מוצע לקבוע פטור מתשלום אגרה לכל הליכי הביניים בהליכים אלה.

פסקאות 20(33)-(34) – בקשת רשות להתגונן יש לראות, לענין תשלום אגרה, כהגשת כתב הגנה שאינה כרוכה בתשלום אגרה. כך גם לענין בקשה למחיקת כותרת אשר מהווה טענת הגנה.

פסקאות 20(35)-(38) – הטעם לפטור נעוץ באופיו האדמינסטרטיבי של ההליך המוסדר בתקנות סדר הדין האזרחי, ובייעול עבודת בית המשפט והפחתת העומס על ידי סגירת תיקים שאינם פעילים או במתן החלטה המסיימת את ההליך.

פסקה 20(39) – בקשה למתן פסק דין בהעדר הגנה היא בקשה פורמלית, והיא אינה מצריכה החלטת ביניים בהליך, אלא אך את מתן פסק הדין. כמו כן, כאשר נתבע לא הגיש כתב הגנה במועד, על בית משפט, לפי תקנה 97 לתקנות סדר הדין האזרחי, ליתן פסק דין, והוא אינו נזקק כלל לבקשה מצד התובע (ר' רע"א 8712/04 דן בן טוב ואח' נ' אורות הגליל אחזקות בע"מ ואח', החלטה מיום 27.1.2005). זהו חיזוק נוסף להצדקה שקיימת לפטור את התובע מתשלום אגרה בסיטואציה זו.

פסקה 20(40) – מדובר בהשגות על החלטת מזכירות בית המשפט באשר לאי קבלתו לרישום של כתב בי-דין אלקטרוני או תצהיר אלקטרוני ועל החלטת המזכירות לא לקבל לרישום ערעור שלא הוגש לפי התקנות. ההשגה על החלטה בענין אי קבלתו לרישום של כתב בי-דין אלקטרוני או תצהיר אלקטרוני מוגשת לרשם בית המשפט או לשופט ובמקרה של אי קבלת ערעור לשופט בית המשפט שלערעור. מאחר שמדובר בהשגה על החלטה של המזכירות ולא בהחלטה שיפוטית ולאור אופיו האדמינסטרטיבי של ההליך מוצע לפטור את הבקשה מתשלום אגרה.

פסקאות 20(41)-(42) – הטעם לפטור מאגרה הוא שמדובר בבקשות שהינן חלק אינהרנטי מההליך ולא ניתן לקיים את ההליך בלעדיהן ואין הצדקה לחייב את הבקשה באגרה. פטור לענין בקשה להזמנת עדים מופיע גם בתקנה 47(4) לתקנות בתי משפט לענייני משפחה (אגרות), התשנ"ו-1995 ועל אותו משקל אין מניעה להרחיבו גם לענין בקשה להוספת אסמכתא.

פסקה 43 – מוצע לפטור מאגרה בעל דין במקרה בו שופט הוא צד להליך ובעל הדין מגיש בקשה לנשיא בית המשפט העליון לקביעת בית המשפט בו יידון ההליך. ההצדקה לפטור נובעת מהעובדה כי המחוקק מחייב את בעל הדין להגיש בקשה זו בשל אופיו המיוחד של הצד לתיק.

פסקה 44- מוצע לפטור מאגרה בקשות ביניים שעניינן פומביות הדיון לאור חשיבותו של עקרון הפומביות והעובדה כי מדובר בבקשות פשוטות יחסית שאינן גוזלות זמן שיפוטי יקר.

פסקאות 20(45)-(46) – בקשה להחזרת מוצג ובקשה לשחזור תיק - הטעם לפטור נעוץ באופיו האדמינסטרטיבי של ההליך המוסדר בתקנות.

פסקאות 20(47) - בקשה, אשר במועד הגשתה לבית המשפט היא מוסכמת על ידי כל בעלי הדין, לא מצריכה, על פי רוב, דיון בבית המשפט, ולכן מוצע לפטור בקשה זו מתשלום אגרה. באופן זה יש גם כדי לעודד את הצדדים להגיע להסכמה בטרם הגשת הבקשה ובכך לחסוך מבימ"ש לנהל עבור אחד הצדדים את המו"מ מול הצד השני בענין הבקשה. מנגד, כל בקשה שלא בהסכמת הצדדים מצריכה את התערבותו הפוזיטיבית של בית המשפט בין הצדדים (כגון החלטה למתן תגובה שכנגד), ועל כן יש אינטרס לעודד הסכמות. ואולם, לא יינתן פטור מאגרה בבקשות לדחיית

מועדי דיון ומועדי הגשת כתבי בי-דין גם אם הבקשה הובאה בהסכמת הצדדים. במקרים של קיום של דיון מקביל, שירות מילואים, חופשת לידה או סיבות רפואיות מאושרות יינתן פטור גם במקרים אלו כאמור בפריט 20(48).

פסקה 20(49) – המדובר בבקשות במסגרת הליכים בתביעות קטנות שסכום התביעות בהם נמוך יחסית ואין מקום לחייב את בעלי הדין באגרה נוספת מעבר לאגרה שכבר שולמה בהליך העיקרי.

פסקה 20(50) – בקשה לעדכון פרטי התקשרות ומען היא בקשה טכנית שאינה גוזלת זמן שיפוטי ועל כן אינה מצריכה תשלום אגרה.