

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 סוצ'יו ו/או רגד
ג'ראיסי 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

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' פוגלמן) מיום 14.2.18, ולארכות
שניתנו, מתכבדים המשיבים (להלן גם: "המדינה") להגיש תגובה מקדמית לעתירה
מטעמם, 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 (כב' השופט ע' פוגלמן) מיום 23.11.17, נצטוותה המדינה להגיב לבקשה למתן צו ביניים, וביום 13.2.18 הגישה המדינה את תגובתה לבקשה האמורה (להלן: "התגובה לבקשה לצו הביניים"). בתגובתה, עמדה המדינה על כך שדין הבקשה למתן צו ביניים להידחות לגופם של דברים – הן משיקולי מאזן הנוחות, והן לאור סיכויי העתירה, שאינם גבוהים, כמתואר שם.
6. בהחלטתו האמורה מיום 14.2.18, קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' פוגלמן) כי לא יינתן צו ביניים, וכן הורה על קביעת העתירה לדיון "לפני הרכב בשנת המשפט הנוכחית, לפי אפשרויות היומן", ועל הגשת תגובה לקראתו; לאור זאת, מוגשת כעת תגובה זו.
- לפיכך, בשים לב לדחיית הבקשה למתן צו ביניים, נכנסו התקנות לתוקפן כמתוכנן ביום 3.3.18, והן מצויות עתה בתוקף.
7. עמדת המדינה היא כי דין העתירה שבכותרת – להידחות.
8. בתמצית, בעתירה מבוקשת התערבותו של בית המשפט הנכבד בחקיקת משנה – התערבות השמורה אך למקרים חריגים וקיצוניים, שבהם נפל פגם היורד לשורשו של עניין; להתערבות שכזו, אין כל מקום בענייננו, בשל כלל הטעמים שיפורטו להלן.

תקנות בתי המשפט (אגרות) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 - מסגרת עובדתית ונורמטיבית

9. 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 339 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.
- העתק התקנות צורף כנספח 1/ע לעתירה.
10. כאמור בתגובה לבקשה לצו הביניים, 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 נקבע ל-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 מיום התחילה מצווה שרת המשפטים לדווח לוועדת החוקה

חוק ומשפט של הכנסת, על מספרן ומאפייניהן של בקשות הביניים המוגשות בהליכים אזרחיים.

11. התקנות מושא העתירה הן פרי המלצת "הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים" בראשותה של כב' השופטת רות רוני מיוני 2008 (להלן: "ועדת רוני"). 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 החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן "טיוטת 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 החוקה חוק ומשפט של הכנסת והתגבשה לכדי הנוסח מושא העתירה.
12. 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. יוער כבר עתה כי אין חולק על כך שהעומס המדובר, פוגע במתדיינים, וכי ניסיון לצמצמו הוא תכלית ראויה.
13. בהקשר זה יצוין, כי כפי הנמסר, על פי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנים האחרונות חלה עלייה דרמטית במספר בקשות הביניים המוגשות בכלל המערכת. על מנת לסבר את האוזן יצוין, כי בין השנים 2010-2016 חל גידול של 44% במספר בקשות הביניים לתיק, מ-5.54 בקשות בממוצע לתיק ל-7.97 בקשות לתיק בשנת 2016 (הנתונים מתייחסים לתיקים אזרחיים).
14. הקושי בריבוי הבקשות אינו רק בנטל הבלתי סביר שמוטל מערכת המשפט (שופטים, עוזרים, מזכירות וכו') אלא אף בהארכת חיי התיק, נתון הגורם למעמסה אדירה על המערכת, ואף לפגיעה בבעלי הדין המתדיינים. 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 היא 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.

15. 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".
16. 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 תשלום 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)1 הקובעת, בין היתר, כדלקמן:

"14(א)1 (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 זוג 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".

כן תוזכר תקנה 14(ט) לתקנות האגרות, הקובעת כדלקמן:

"14(ט) ניתן פטור מתשלום מלוא האגרה, יחול הפטור גם על כל תשלום נוסף של אגרה שיחויב בו בעל דין בקשר עם אותו הליך באותה ערכאה".

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.

17. 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, ואינן 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 שהתרושל 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 צורף לתגובת המשיבים לבקשה למתן צו הביניים וסומן כנספח מ/ש1.

18. כפי שיפורט בהמשך, במסגרת התקנות נכללים מספר רכיבים שנועדו לאזן את ההסדר שנקבע ולפטור מתשלום אגרה במקרים המתאימים. גם דברי ההסבר לתקנות (מ/ש1) לתגובה לבקשה למתן צו ביניים, 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).

19. במסגרת הליך ההתקנה זכו התקנות, כנדרש, לאישור שר האוצר, ולאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

העתק פניית שרת המשפטים מיום 21.3.17 ליו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לצורך אישור התקנות, מצורף ומסומן מש/1. למען הסדר הטוב, לפנייה צורפו גם טיוטת התקנות ואישור שר האוצר.

20. כאמור לעיל, התקנות נכנסו לתוקף ביום 3.3.18, והן מצויות עתה בתוקף.

על רקע כל זאת, תפורט להלן עמדת המדינה.

עמדת המדינה – דין העתירה להידחות לגופה

21. 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 הדעת השיפוטי הנדרשת בענייננו בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו הפרטניות, אין כל עילה להתערבות שיפוטית בענייננו, הכל כמפורט להלן.

ראשית, סכום האגרה הקבוע בתקנות נמוך יחסית – וזאת מבלי להקל בו ראש - 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 רוני 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.

מעל לנדרש נוסיף בהקשר זה, כי 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 מעוטי יכולת הזכאים לשירות משפטי לפי התוספת לחוק הסיוע המשפטי, פטורים מתשלום אגרה (ראו תקנה 19(8) לתקנות האגרות).

ראוי להזכיר גם כאן את תקנה 14(ט) שצוטטה לעיל, לפיה "ניתן פטור מתשלום מלוא האגרה, יחול הפטור גם על כל תשלום נוסף של אגרה שיחויב בו בעל דין בקשר עם אותו הליך באותה ערכאה".

שנית, תקנה 20 לתקנות בתי המשפט קובעת רשימה ענפה של הליכים, הכוללים גם הליכי ביניים במסגרתם, אשר פטורים מתשלום אגרה. במסגרת התקנת 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 215ה(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 מעין".

יצוין כי גם רשימת הבקשות הפטורות מתשלום אגרה הורחבה באופן משמעותי ביחס לטיטוט התקנות שהובאה לוועדת החוקה חוק ומשפט, וזאת בעקבות הערותיהם של חברי כנסת, ארגונים אזרחיים, לשכת עורכי הדין וגורמים אחרים שהשמיעו עמדתם במהלך דיוני הועדה.

שלישית, 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.

רביעית, התקנות הותקנו כהוראת שעה למשך חמש שנים, כאשר כאמור, בתום ארבע שנים מיום התחילה תדווח 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. על כל אלה נשוב ונזכיר, כי עוד בשנת 2011 הובאה לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת טיוטת תקנות המטילות אגרות על בקשות ביניים, אך תקנות אלה לא קודמו, בין היתר, בשל העדר רכיבים מאזנים. ואכן, במשרד המשפטים נערכה בחינה נוספת של הנושא, והנה כי כן, במהלך השנים של הפעילות להתקנות התקנות לרבות הדיונים לגביהן בכנסת, נוספו בסופו של דבר מספר רכיבים מאזנים שכלל לא היו בנוסחים הקודמים, כגון: סכום האגרה שהוא נמוך בהרבה – סך של 35 ₪ בכל הערכאות לעומת סכומים של 120 ₪ בשלום ו-140 ₪ בבית המשפט המחוזי, הרחבת רשימת הפטורים, פטור סטטוטורי מאגרות עבור בקשות ביניים במסגרת הליכים מינהליים בבתי משפט לעניינים מינהליים או בבג"ץ וקביעת התקנות כהוראת שעה למשך חמש שנים.

דין הטענה כי התקנות אינן חוקתיות - להידחות

22. לטענת העותרת התקנות אינן צעד מידתי להכוונת ההתנהגות הרצויה. אף דין טענה זו להידחות.

זכות הגישה לערכאות-

23. אין חולק כי זכות הגישה לערכאות היא זכות-יסוד במשפט הישראלי. יש הרואים בזכות הגישה בבחינת זכות-יסוד עצמאית אשר טרם נחקקה, בעוד אחרים מעגנים את זכות-היסוד כנגזרת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ויש אף אשר סוברים כי זכות הגישה לערכאות נמצאת במעמד נורמטיבי עליון לזכויות היסוד (ראו בהרחבה: ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא (3) 577). ייתכן כי הטלת אגרה על הליכי ביניים מצמצמת במידת מה את זכות הגישה לערכאות בכך שהיא מטילה משקל נוסף, המתבטא בסכום סמלי, על בקשות ביניים, אולם לעמדת המשיבים לא עולה הכבדה מסוימת זו לכדי פגיעה של ממש בזכות הגישה לערכאות, בוודאי לא בליבת הזכות.

לפיכך, נקודת המוצא לענייננו כי לא מתקיימת פגיעה בענייננו הדורשת בחינה של הסוגיה במשקפי פסקת הגבלה, והגם שכך, תתואר בהמשך תגובה זו בחינה תמציתית של הסוגיה, בבחינת למעלה מן הנדרש.

למעלה מן הצורך, יטענו המשיבים כי לשיטתם לא כל פגיעה בזכות הגישה לערכאות, בוודאי שלא כל פגיעה פוטנציאלית, היא פגיעה בלתי חוקתית, וכנהוג בשיטתנו המשפטית, יש לאזן את הזכות מול אינטרסים אחרים. כדברי כב' השופט (כתוארו אז) א' גרוניס בקשר עם הטלת ערובה מכוח תקנה 519 לתקנות סדר הדין האזרחי (ראו ע"א 2146/04 מדינת ישראל נ' עזבון המנוח באסל נעים איברהים, פ"ד נח(5) 865 (2004)):

"הזכות לפנות לערכאות השיפוטיות היא זכות קונסטיטוציונית מן המעלה הראשונה (רע"א 544/89 אויקל תעשיות (1985) נ' נילי מפעלי מתכת בע"מ, פ"ד מד(1) 647, 650). יש הסוברים, כי קיומה הוא תנאי לקיומן של שאר זכויות היסוד (רע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 629). זכות זו נתונה לכל, ואין היא נחלתם הבלעדית של אלה שבידם יכולת כלכלית לממן הליך משפטי. ייתכן שעצם היכולת לפנות למערכת השיפוטית, היא זכות קניין המוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ניתן לראותה אף כזכות הבאה לשרת זכות אחרת, של תביעה בגין פגיעה בקניין (ראו, ש' לוי תורת הפרוצדורה האזרחית - מבוא ועקרונות יסוד (1999) 26). יחד עם זאת, הוסמך בית המשפט בתקנה 519(א) לתקנות סדר הדין האזרחי, אם נראה לו הדבר, לצוות על תובע ליתן ערובה לתשלום הוצאותיו של נתבע. הרציונל העומד בבסיס הסמכות להטיל ערובה הוא למנוע תביעות סרק ובעיקר להבטיח את תשלום

הוצאותיו של הנתבע, במיוחד כשנראה שסיכויי התביעה נמוכים (ראו למשל, רע"א 8010/01 מימון נ' אלדן (לא פורסם); ע"א 2877/92 אל לטיף נ' מורשת בנימין למסחר ולבניה (קרני שומרון) בע"מ, פ"ד מז(3) 846).

4. על מעמדה של זכות הגישה לערכאות בשיטתנו, ועל האיזונים בין זכות זו לבין אינטרסים אחרים, ניתן ללמוד גם מחובת תשלום אגרות משפט כתנאי להגשת הליך בבית משפט. חובת תשלום האגרה, בדומה לתקנה 519, מגבילה אף היא את זכות הגישה של בעל הדין לבית המשפט. חובה זו, מטרתה, בין היתר, מניעת הגשת תביעות שסכומיהן מופרזים (ראו, רע"א 2623/02 סיס עיצוב ריהוט ציבורי בע"מ נ' בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נז(1) 717). אף על פי כן, לא ננעלים שערי בית המשפט בפני מתדיין שאין בידו לשלם את האגרה. ... [ההדגשה הוספה- הח"מ]

והדברים יפים, בשינויים המחוייבים – ששם דובר בהפקדת ערבון ואילו ענייננו כאן הוא בתשלום אגרה - גם לענייננו.

עוד ראו, בהקשר ישיר לסוגיית הטלת אגרה, דבריה של הנשיאה חיות, לאחרונה, ברע"ב 8411/16 בני סלע נ' שירות בתי הסוהר (פורסם באר"ש ביום 17.7.18):

"עוד, ראו התכלית האובייקטיבית נלמדת מן המטרות, הערכים והעקרונות שנועד להגשים דבר חקיקה בחברה דמוקרטית מודרנית (עניין רוטמן, שם). בית משפט זה עמד לא אחת על הטעמים המונחים ביסוד מנגנון החיוב באגרה ולא אאריך בדברים. בפסיקה הוטעם כי תכלית האגרה היא לגלם את השתתפותו החלקית של יוזם ההליך המשפטי בעלות ניהולו בתמורה לשירות שהוא מקבל מהמערכת המשפטית; כי תשלום האגרה מאפשר קיומם של הליכים משפטיים והקצאת זמן שיפוטי גם עבור בעלי דין אחרים; וכי – וכאן העיקר החשוב לענייננו – מנגנון האגרה משמש גם חסם מפני נקיטת הליכי סרק למשל בסכום מופרז שאין לו בסיס משפטי.... שיקולים אלה מוצאים ביטויים בתקנה 2(א) לתקנות האגרות הקובעת את הכלל לפיו חלה על המגיש הליך לבית משפט חובה לשלם אגרה כדין.

אל מול האינטרס למנוע הליכי סרק ונקיטת הליכים ללא בסיס משפטי ועובדתי מספיק עומדת זכות הגישה לערכאות של המתדיינים, שהיא כידוע זכות יסוד בשיטתנו המשפטית (עניין קלרין, שם; בג"ץ 6490/04 צביח נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נט(3) 750, 742 (2005); להרחבה באשר לגישות השונות לעניין מעמדה של הזכות ראו בג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת, פסקה 19 (29.8.2011) (להלן: עניין כהן)). זכות זו משמעה אי נעילת הדלת בפני אדם המבקש סעד מרשות שיפוטית (בג"ץ 9198/02 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סג(1) 402, 352 (2008)), וכבר נפסק כי "פרשנות תקנות האגרות למיניהן צריך שתשים זאת לנגד עיניה" (רע"א 5027/09 פלונית נ' משרד המשפטים, פסקה כד (2.6.2010)). חברי השופט ד' מינץ הטעים ובצדק כי זכות הגישה לערכאות – ככל זכות – אינה זכות מוחלטת, ויש לאזנה אל מול האינטרסים שעליהם עמדנו מעלה (דנ"א 5698/11 מדינת ישראל נ' דיראני, פסקה 61 (15.1.2015); עניין כהן, פסקה 21). אכן, "כנגד הזכות החוקתית לפנות לערכאות, עומדת חובתו של בעל דין לקבל על עצמו את עולם של סדרי הדין ושל צווי בית המשפט כדי להבטיח את זכויותיהם הדיוניות של בעל הדין, וכדי לאפשר את מהלכם התקין של הליכי בית המשפט להגנה על אינטרס הציבור כולו" (רע"א 3454/04 ורקר נ' הראל, פסקה 4 (5.6.2005)).

דברים אלו יפים לענייננו, שכן, כאמור, על אף שהטלת אגרה עשויה לצמצם את זכות הגישה לערכאות של המתדיין, מדובר באגרה המשמשת לקידום תכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש (כפי שעוד נידרש לכך בתגובה זו).

24. בנוסף, ולעניין התכלית הראויה, יש לתת את הדעת לכך ששימוש לרעה בזכות הגישה לערכאות (באמצעות הגשת תביעות סרק) עשוי לפגוע מיניה וביה גם בזכות הגישה של מתדיינים אחרים שממתינים ליומם בבית המשפט זמן רב. לכן, לעמדת המשיבים, תשלום האגרה על הליכי הביניים מספק מענה מאזן בין זכויות התובע לזכויות הנתבע וכלל המתדיינים.

25. בנקודה זו נזכיר את טענת העותרת (בפסקה 51 לעתירה) נגד אחד הנימוקים להטלת אגרות על בקשת ביניים ולפיו מדובר בהליך בתוך הליך. העותרת טוענת כי בקשות ביניים הן חלק בלתי נפרד מההליך וכן שהאגרה המקורית לוקחת בחשבון את מורכבות ההליך. על כך נשיב בשתיים: ראשית, כפי שציננה העותרת בהגינותה (בפסקה 52 לעתירה),

מדובר בתכלית משנית בלבד, ואין חולק כי המטרה העיקרית של התיקון להכווין התנהגות של מתדיינים כדי למנוע הליכי סרק ולהעמיס על המערכת העמוסה מאליה. שנית, ולגופו של עניין, המדינה חולקת על הנחת העותרת לפיה האגרה המקורית כוללת גם את בקשות הביניים, וזאת מן הטעם שמלכתחילה האגרות המקוריות אינן ברף הגבוה שלהן, וזאת במיוחד ביחס לשירות המשפטי הניתן עבורן. יתר על כן, כפי שצוין בדברי ההסבר לתקנות, ישנן בקשות ביניים המגלות הליך נפרד מהתיק הראשי ומחייבות מבית המשפט השקעת תשומות אדירות בניהול הבקשה ובקבלת החלטה בעניינה.

26. על אף האמור יודגש, כי בענייננו מדובר בסמכות לגביית אגרות, וזאת במובחן מן הסמכות לגביית תשלום. בית המשפט הנכבד עמד בפסיקתו לא פעם על מהותו של תשלום חובה המכונה "אגרה" שהיא תשלום חובה המקיים קשר סיבתי בין התשלום לבין שירות (במובן זה שללא מתן השירות אין חובת תשלום), אולם מנגד אין התשלום חייב להתאים בגובהו לערך השירות, וזאת להבדיל ממחיר.

דברים אלו חשובים לענייננו, שכן, כפי שנקבע על-ידי בית המשפט הנכבד, בקביעת גובהה של האגרה ניתן לשקול אף שיקולי מדיניות, החורגים מעבר לתמורה בגינה משולמת האגרה; על כן, אין זה נדרש כי כל אגרה המשולמת במהלך ההליך תשקף במדויק את העלויות המדויקות שטומנת הפעולה המבוקשת. לעניין זה ראו והשוו: בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235, 280-281 (2002); בש"א 4248/08 מקמלאן נ' מקמילן, פיסקה 12 ([פורסם בנבו], 7.10.2008). עוד עולה מקביעותיו של בית המשפט הנכבד שפורטו לעיל, כי במקרים רבים, קשה ביותר למדוד את העלות המדויקת של השירות שניתן עבור גביית האגרה. ואולם גם במקרים בהם עלות השירות נקובה, מגלמת האגרה שיקולי מדיניות הקשורים לשירות הנידון.

27. אשר למישור המידתיות, הרי שגם בהקשרו צולחת הפגיעה העשויה להתרחש בקשר עם זכות הגישה לערכאות, את מבחני פסקת ההגבלה (וכאמור, לעמדת המדינה, נקודת המוצא לענייננו היא כי בחינה זו מבוצעת למעלה מן הנדרש).

קיים קשר רציונלי בין האמצעי למטרה – על אף טענותיה של העותרת על כך כי "אין כל בסיס עובדתי המצביע על קיומו של קשר סיבתי בין הטלת האגרות ולבין מניעת בקשות סרק או בקשות לא נחוצות", לעמדת המדינה, כעניין של שכל ישר ומושכלות יסוד, שכאשר מוטלת עלות סמלית עבור ביצוע פעולה, המתדיינים, כולם או חלקם, יקדישו לה, ככלל, מחשבה רבה יותר בהשוואה למצב שבו השירות ניתן ללא עלות כלשהי. בעניין זה נבקש להפנות את בית המשפט הנכבד לדוגמאות שהובאו במסגרת הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט, כמו רפורמת השקיות או אגרה שולית על בקשות לעיקולים, לעניין כך שעלות שולית ביותר עשויה להכווין התנהגות (ראו בעמ' 16 לדיוני הוועדה מיום 15.5.17). עוד יצוין כי לכאורה שימוש בכלי ההוצאות המוזכר בטענות העותרים יכל אף הוא לטפל בבעיית תביעות הסרק, ואולם הניסיון מראה כי כלי זה עלול לעורר שאלות במישור האפקטיביות, שכן השימוש בו נעשה במשורה, וקיים קושי לאכוף על בתי

המשפט להטיל הוצאות בגין תביעות סרק. ואולם, יובהר כי נושא ההוצאות לא ירד מסדר יומו של מחוקק המשנה, והנושא נבחן בימים אלה במסגרת הצעה לתיקון תקנות שעניינן חורג חורגת מגדרי תיקון חקיקת המשנה מושא ענייננו. מכל מקום, כידוע, שמור למדינה מתחם מידתיות שבגדרו עשויים להימצא מספר כלים אפשריים ומידתיים.

לטענת העותרת "ככל שיש קשר סיבתי הרי שהקשר הסיבתי חזק רק כאשר מדובר במתדיינים מעוטי אמצעים וקלוש שמדובר במתדיינים בעלי אמצעים", ועל כן, לטענתם, מדובר בפגיעה בשוויון; לטענה זו מספר תשובות: ראשית, מבלי להקל ראש, ומבלי להתייחס לגופה של הטענה, המדובר בטענה כללית העשויה להיות נכונה באופן הצגתה זה, לגבי כל מס המוטל באופן גרסיבי, ואף לגבי סוגי תשלומים רבים אחרים שהכבדתם על גורמים בעלי הכנסה שונה – היא שונה, וכידוע אין איסור על תשלומים שכאלו, או על הטלת מס שכזה, בשיטתנו המשפטית. טענה זו יכולה לכאורה להטען גם ביחס לאגרה המקורית המשולמת בפתיחת תיק, והרי אין לה כל בסיס בדין או בפסיקה. שנית, בענייננו, בשל העובדה שתברות ותאגידיים אחרים מנהלים מספר רב של הליכים במקביל, בשונה מהמקובל במקרה של אדם פרטי, עשויה להתקיים השפעה אגרסיבית גם עליהן, וסכומי האגרה במספר הליכים עשויים להצטבר לכדי סכומים שאינם נמוכים, בשים לב לכך שהאגרה מוטלת עבור מרבית הליכי הביניים; בסופו של יום, כאשר על הכף מוטל סכום כסף משמעותי מצטבר, הדבר עשוי להוביל לנקיטת משנה זהירות, מסוים לכל הפחות, בנוגע לניהול ההליך, והדברים נכתבים בזהירות המתבקשת, שעה שהתקנות נכנסו לתוקף לפני מספר חודשים בלבד; טענת העותרת המובאת לעיל, על פניה, אינה נותנת את הדעת לכך.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה מתקיים - בפסיקה נקבע כי המחוקק אינו חייב לבחור באמצעי שהפגיעה שהוא מסב היא המזערית האפשרית, אלא באמצעי המצוי ב"מתחם המידתיות", שפגיעתו אינה עולה בהרבה על אמצעים אחרים המשיגים מטרה זהה (ראו פסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, סב (4) 715). לעמדת המשיבים, ניתן היה לנקוט לשם השגת התכלית המבוקשת אמצעים קשים משמעותית מהאמצעים אשר ננקטו בפועל, כגון סכום אגרה גבוה יותר (כפי שאף הוצע בשלבים שונים, כמתואר לעיל) או רשימת פטורים מצומצמת. ואולם, יש לזכור כי התקנות הובאו לאישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לאחר שנים רבות של בחינת הנושא ולימודו על ידי גורמי המקצוע, לרבות של ועדה ציבורית שישבה על המדוכה והגיעה למסקנה כי הכלי האפקטיבי להשגת התוצאה הרצויה היא הטלת אגרות. אשר על כן, לאור הליך התקנת התקנה, אשר מבוסס על מחקר מעמיק של "ועדת רונן", וכלל דיונים בכנסת ואישור ועדה, הרי שהתקנת התקנה חוסה תחת מתחם המידתיות, ומתקיים בה איזון ראוי בין השיקולים הרלוונטיים.

מבחן המידתיות במובן הצר – מכל האמור לעיל עולה באופן מובהק, ולמצער לכאורי, כי אין מדובר במצב בו קיים חוסר פרופורציה בין הפגיעה בזכות לבין ההגנה המושגת על ידי התקנה, וזאת בשים לב במיוחד לרכיבים המאזנים הקבועים בתקנה אשר משליכים על

מידת הפגיעה בפועל - סכום האגרה הזעום, רשימת הפטורים האמורה והיתכנותו של פטור מטעמים כלכליים - כל אלו מראים כי אין מדובר בפגיעה קשה בזכות הגישה לערכאות. זאת ועוד, הדברים, כזכור, צפויים להיבחן לקראת תום ארבע שנים ממועד התחילה.

דין העתירה להידחות - אין מקום בענייננו להתערבות בחקיקת משנה

28. לעמדת המשיבים, דין העתירה להידחות שעה שהסעד המבוקש בגדרה הוא ביטול סעיף בחקיקת משנה. הלכה היא כי התערבותו של בית המשפט הנכבד בחקיקת משנה היא מצומצמת ביותר ושמורה רק למקרים של אי סבירות קיצונית ביותר היורדת לשורשו של עניין. לא כך הוא בענייננו, לאור המתואר להלן.

29. אכן, בהתאם להלכה הפסוקה, בית המשפט הנכבד יתערב בחקיקת משנה רק מקום בו יהיה מדובר בחוסר סבירות קיצונית, וכי אין די בחוסר סבירות "רגילה" על מנת לבטל חקיקת משנה שכזו. ראו בעניין זה, את האמור בבג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר, תק-על 2007(3) 4567 (2007), כדלקמן:

"65. המסקנה בדבר אי הסבירות בה לוקה הוראת השעה אינה מהווה סופה של דרך ואינה נקודת הסיום בה נעצרת הביקורת השיפוטית. עוד כברת דרך עלינו לעבור בטרם נגיע לנקודת ההכרעה. על מנת שתתקבל טענת העותרים כי חוסר הסבירות בו לוקה הוראת השעה לחודש יולי צריך להביא לבטלותה, שומה על הוראת השעה לחודש יולי לעבור בעד חומת מגבלות ועקרונות מנחים המצמצמים את ההתערבות השיפוטית, עליהם אעמוד בקצרה.

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 (...). 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 (...). 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 (...). 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 (...).

30. בענייננו, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יתערב ויפסול תקנה אשר היא למצער סבירה, ולעמדת המדינה אף עומדת בכללי פסקת ההגבלה. על כן עמדת המשיבים היא כי אין מקום להתערבות בהוראות התקנה מושא ענייננו.

ראו בהקשר זה בג"ץ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה [פורסם בנבו], שם נקבע ביחס לבחינת חקיקת משנה, כדלקמן:

"בחינת הסבירות של מעשה מינהלי, ובכלל זה חקיקת משנה, מצריכה איזון ראוי בין שיקולים רלבנטיים. "סבירות ההחלטה נקבעת על ידי איזון הערכים המתחרים על הבכורה, על פי משקלם, והכרעה ביניהם בנקודת החיכוך. ענין לנו אפוא בתורת האיזון (ה-balancing) הנוהגת במשפט הציבורי שלנו. היא נוהגת מקום שקיימת סמכות שלטונית, אשר הפעלתה מעניקה שיקול דעת, אשר צריך להתחשב בערכים ובאינטרסים מתנגשים" (דברי הנשיא ברק בבג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פד"י נא(4) 1, 37; ראו גם בג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פד"י מב(2) 309; בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פד"י לד(4) 429; בג"צ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י מד(2) 485, 14-513).

פעולת האיזון נעשית על-ידי מתן משקל לאינטרסים השונים על-פי משקלם היחסי. "פעולת "השקילה" היא פעולה נורמטיבית. היא נועדה להעניק לנתונים השונים את מקומם בשיטת המשפט, ואת ערכם החברתי במכלול הערכים החברתיים" (הנשיא ברק בפרשת חורב, בעמ' 41).

36. אי-סבירות של חקיקת משנה מהווה עילה עצמאית לתקיפה מינהלית (פרשת זידאן, שם). המדיניות השיפוטית בביקורת סבירות חקיקת משנה מונחית מנקודת מוצא המבקשת להגן על נורמות חקיקתיות שקבעה רשות מינהלית, ועל ציפיות שאותה חקיקה יצרה בציבור. לפיכך, דרך כלל, בית המשפט לא יתערב בשיקול דעת הרשות המינהלית בחקיקת משנה שגיבשה, אלא אם חוסר הסבירות בחקיקה זו יורד לשורשו של ענין "וקרוב לודאי הוא כי, על פי מידה נכונה של סבירות, לא יכולה היתה הרשות להגיע להחלטה מעין זו" (השופט אלון בבג"צ 558/79 ג'מל נ' הסוכנות היהודית, פד"י לד(1) 424, 429).

"בכגון דא, מצווה בית המשפט לנהוג מתוך ריסון והתאפקות, לבל ימצא ממיר את שיקול דעתה של הרשות המינהלית בשיקול דעתו שלו. לפיכך נקבע, כי רק אי סבירות בדרגה גבוהה - "קיצונית ביותר"... או "מפליגה"... עשויה להצדיק התערבות שיפוטית בתקפותה של חקיקת משנה. זאת ועוד: זהירות מיוחדת ינהג בית המשפט קודם שיתערב בחקיקת משנה שזכתה לאישור ועדה מוועדות הכנסת" (פרשת זידאן, בעמ' 172; ראו גם ע"א 492/73 שפיזר נ' המועצה להסדר הימורים בספורט, פד"י כט(1) 22, 26).

סבירות חקיקת המשנה נשקלת, בין היתר, על-פי מטרתה הכוללת, גם אם במקרה הבודד היא עשויה לגרום עוול
 (בג"צ 702/81 מינצר נ' הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין בישראל, פד"י לו(2) 1, 13; ע"א 438/88 ברק נ' ועדת הרישום לפנקס הפסיכולוגים, פד"י מד(1) 661, 2-671).
מבחן הביקורת השיפוטית על מעשה חקיקת המשנה מבחינת סבירותה מתמקד במתחם הסבירות שבמסגרתו תיתכנה אופציות שונות שכל אחת עשויה לענות למבחן התקינות המינהלית. די שמעשה החקיקה מצוי במסגרת המתחם כדי שיעמוד באמות המידה של סבירות מינהלית"

אין לפיכך בכוחה של עתירה זו בכדי להצדיק סטייה מן הכללים בדבר התערבות בית המשפט בחקיקת משנה, ומכאן, מתבקש לדחות את העתירה.

הסעד החלופי המבוקש בעתירה

31. אשר לסעד החלופי, אותו מבקשת העותרת כי "לחלופין – מדוע לא ייקבע כי לא יחולו [התקנות- הח"מ] בהליך בו אחד הצדדים הוא מדינת ישראל או גופי המדינה הפטורים דרך קבע מתשלום אגרה".
32. ראשית, יוער, כפי שגם ציינה העותרת (ראו סעיפים 23, 89 לעתירה) כי התקנות אינן חלות בבתי המשפט לעניינים מנהליים ובבג"ץ, מקום בו המדינה או מי מגורמיה, כדרך קבע, מהווה צד להליך. לטענת העותרת "אותו אי צדק חל גם בהליכים אזרחיים שבהם מתדיינת המדינה. כיוון שאין טעם להטיל על המדינה לשלם אגרה לעצמה, האמצעי למנוע את הפגיעה בשוויון הוא לפטור את מי שמתדיין מולה גם מתשלום אגרה על בקשות הביניים".

33. לעמדת המשיבים גם דין טענה זו להידחות. ראשית, בניגוד להליך המתנהל בבג"ץ או בבתי המשפט לעניינים מנהליים, הרי שבבתי המשפט האזרחיים, המדינה אינה מהווה שחקן "קבוע" באותו מובן, ואחוז התביעות האזרחיות שלהן המדינה הוא צד, הוא נמוך ביחס לכלל ההליכים האזרחיים המתנהלים, ועומד על אחוז נמוך ביותר. שנית, כידוע, מערך התמריצים הפועל על המדינה ועל כלל בעלי הדין האחרים הוא שונה, ולפיכך, אין לגזור גזירה שווה בהקשרנו בין בעל דין אזרחי (יהא אדם פרטי, חברה וכו') "רגיל", המצוי בהליך מול המדינה, לבין המדינה עצמה, לא לעניין החשש מהגשת בקשות סרק ולא לעניינים אחרים הנוגעים לענייננו. האבחנה בין המדינה לבין בעלי דין אחרים בהקשרנו – נטועה היטב ברציונלים המוכרים בדין.

34. זאת ועוד, יש לזכור כי לא הרי הליכים מינהליים כהרי הליכים אזרחיים בהקשרנו. אופיו של ההליך הוא שונה, שעה שההליך המינהלי נפתח על ידי הפרט בגין טענתו לפגיעה ברשות שלטונית בו, שעה שאין בידיו מוצא זולת פניה לערכאות. עניינו של ההליך האזרחי ומעמדה של המדינה בו – שונים לתלוטין, והם משליכים גם על ההצדקות לפטור מתשלום אגרה בהקשרנו. דומה כי אין צורך להרחיב באשר לכך במסגרת תגובה זו.

35. בטרם סיום נזכיר כי התקנת התקנות נסמכה על תשתית עובדתית ראשיתה עוד בוועדת רונן, והמשכה הוא בכלל הליך ההתקנה הממושך והסדור המתואר לעיל, כאשר בסופו של יום זכו התקנות לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כנדרש. הטענות לגבי היעדר תשתית עובדתית בבסיס העתירה, לפיכך, אין להן על מה לסמוך, וכל טענות לגבי יישומה של התקנה בפועל, הן לעת הזאת ממילא מוקדמות, וממילא יישום התקנה צפוי להיבחן, כאמור, לקראת הגשת דו"ח, כמתחייב, בתום ארבע שנים מיום התחילה.

36. נזכיר, אף בהקשרי התשתית העובדתית, כי נתונים שונים הנוגעים לענייננו עמדו בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת במסגרת הליכי התקנת התקנות, כפי שמשתקף בפרוטוקולים של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. וראו בהקשר הקישורים שלהלן לאתר הכנסת, לעניין דיוני הוועדה:

<http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/huka/Pages/CommitteeMaterial.aspx?ItemID=2017954>


<http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/huka/Pages/CommitteeMaterial.aspx?ItemID=2016428>

37. עוד יוער, כי טענות העותרת ביחס לכך "שגם לאחר התקנת התקנות אין למשיבים כל דרך מעשית לבחון את השפעת התקנות בפועל על הכוונת ההתנהגות הרצויה, כפי שהתחייבו לעשות" (ראו בקשת העותרת להוספת מסמך), הן בוודאי מוקדמות, שעה שהעותרת תוקפת כעת את עצם התקנת התקנות, ולא את יישומן (ונזכיר כי התקנות נכנסו לתוקף אך לפני חודשים ספורים).

38. מכל מקום, מהנהלת בתי המשפט נמסר כי שאלת אופן הבחינה של השפעת התקנות בפועל, מצויה בבחינה של הגורמים הרלוונטיים בהנהלת בתי המשפט.
39. מובן, כי בחינת השפעה זו נדרשת ממילא שעה שעל פי הקבוע בתקנות, בתום ארבע שנים מיום התחילה מצווה שרת המשפטים לדווח לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, על מספרן ומאפייניהן של בקשות הביניים המוגשות בהליכים אזרחיים.

סיכום

40. על יסוד כל האמור לעיל, עמדת המדינה היא כי דין העתירה להידחות, תוך חיוב העותרת בהוצאות.
41. העובדות המפורטות בסעיף 13 לתגובה זו אושרו על ידי מר. קובי משמוש, מנהל מחלקת כלכלה וסטטיסטיקה בהנהלת בתי המשפט, ועקב קושי טכני להחתימו על תצהיר במועד כתיבת שורות אלו, ייחתם ויאומת תצהיר על ידו בהקדם אפשרי ויועבר לבית המשפט הנכבד ולב"כ העותרת; העובדות המפורטות בסעיף 38 לתגובה זו נתמכות בתצהירה של גבי שלומית לוי-לביא, סמנכ"לית (בכירה) תפעול ומזכירויות בהנהלת בתי המשפט.


 אבי מיליקובסקי, עו"ד
 סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
 בפרקליטות המדינה

היום, י"ג אב תשע"ח
 25 יולי 2018



לשכת שרת המשפטים

ירושלים

כ"ג אדר תשע"ז
21 מרץ 2017

מס' מכתב: 2017-5046
פנימי:א.א.

לכבוד
ח"כ ניסן סלומינסקי
יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט
כנסת ישראל

שלום רב,

הנדון: טיוטת תקנות בתי המשפט (אגרות) (תיקון), התשע"ז-2017

מצ"ב טיוטת תקנות בתי המשפט (אגרות), התשע"ז-2017, מלווה בדברי הסבר.

על פי המוצע בתקנות, כל בקשת ביניים שתוגש לבית המשפט תחויב בתשלום אגרה בסך 50 ש"ח בכל הערכאות, מלבד בקשות מסוימות, המפורטות בתקנה, אשר תהיינה פטורות מאגרה כאמור. לתיקון הועלו מספר טעמים: ראשית, בקשה בכתב כרוכה, במרבית הפעמים, בעלויות דומות להליך העיקרי, שכן הטיפול בבקשה דורש פתיחת תיק, העברת הבקשה לתגובה, לעיתים מתקיים דיון ולרוב ניתנת החלטה של גורם שיפוטי; שנית, מטרת התיקון היא לצמצם את כמות הבקשות המוגשות לבתי המשפט ובעיקר בקשות הסרק המוגשות על ידי הצדדים ובכך להפחית את העומס המוטל על מערכת בתי המשפט, לרבות העלויות הכרוכות בכך. בנוסף, הטלת אגרות על בקשות ביניים נהוגה בבתי משפט לענייני משפחה ואין טעם להבחין בין הערכאות בעניין זה.

לצד קביעת חובת אגרה בגין בקשות ביניים ייקבע פטור מאגרה בבקשות מסוימות המנויות בתקנות המוצעות. מדובר בבקשות שבמהותן עשויות דווקא לייעל את ההליך המשפטי ולחסוך בזמן שיפוטי, בקשות טכניות שהטיפול בהן אינו כרוך בזמן שיפוטי יקר, או בבקשות שהינן חלק אינהרנטי מההליך ולא ניתן לקיים את ההליך בלעדיו ועל כן אין הצדקה לחייב את מגיש הבקשה באגרה.



לשכת שרת המשפטים

תקנות אלו מותקנות בהמשך להחלטת ממשלה מיום 5.8.2015 ובהתאם להמלצותיה של הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים בראשות השופטת רות רוזן משנת 2008. ביום 8 מרץ 2017 אישרה ועדת האגרות הבינמשרדית את טיוטת התקנות שבנדון. מצייב פרוטוקול דיון ועדת האגרות הבינמשרדית מיום 9 מרץ 2017. כמו כן, ביום 19 מרץ 2017 אישר שר האוצר את טיוטת התקנות שבנדון, בהתאם לסעיף 339 לחוק יסודות התקציב, התשמי"ה – 1985. (מצ"ב). לפיכך, אודה על העלאת נוסח התקנות המוצע על סדר יום הוועדה לשם אישורן.

בברכה,

איילת שקד