



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1

בפני כב' השופטת מיכל נד"ב

המבקשת: שולמית סלם

נגד

המשיבים: 1. מדינת ישראל - הנהלת בתי המשפט
2. מדינת ישראל - משרד המשפטים

2

החלטה

3

1. לפניי בקשה לאישור תובענה ייצוגית לפי פרט 11 בחוק תובענות ייצוגיות. הסעד המבוקש הוא סעד של השבה, השבת ההפרש בין סכום האגרה ששילם מתדיין בבית המשפט לענייני משפחה ובבית המשפט המחוזי, לבין סכום האגרה שאותו היה נדרש לשלם בגין הליכים זהים בבתי הדין הדתיים.

8

תמצית בקשת האישור התשובה וסיכומי המבקשת

2. עניינים שונים בתחום דיני המשפחה נדונים הן בערכאות הדתיות הן בערכאות אזרחיות. בחלק מן העניינים קיימת סמכות מקבילה לבית המשפט לענייני משפחה (להלן: "בית המשפט למשפחה") ולבתי הדין הדתיים. הסמכויות המקבילות יוצרות "מירוץ סמכויות" בין הערכאות המקבילות. בנוסף, יכול אחד מבעלי הדין לכרוך בתביעת גירושין שהוא מגיש לבית הדין הרבני את כל העניינים שבסמכות המקבילה או חלקם.

3. קיים פער בלתי סביר באופן קיצוני, בשיעור האגרות בערכאות המוסמכות לדון בענייני משפחה, עד כדי אי חוקיות. התקנות הרלבנטיות הן תקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות), התשנ"ו-1995 (להלן: "תקנות המשפחה"); תקנות הדיינים (אגרות), התשי"ז-1957; תקנות בתי הדין השרעיים (אגרות), התשכ"ח-1968; תקנות בתי הדין הדתיים הדרוזים (אגרות), התשל"ג-1973 (שלוש קבצי תקנות אלה יחד ייקראו להלן: "תקנות בתי הדין הדתיים"); תקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007 (בטעות נרשם בבקשת האישור "התשמ"ח-1987") (להלן: "תקנות האגרות").



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 4. טבלה מדגמית (בערכים הנכונים למועד הגשת בקשת האישור) לעניין הפרשי האגרות
- 2 הנטענים, מלמדת שהאגרות בגין אותם הליכים בבית המשפט למשפחה גבוהות בשיעורים
- 3 ניכרים מאלה שבבתי הדין הדתיים כדלקמן:

<u>סוג ההליך</u>	<u>בימ"ש לענייני משפחה</u>	<u>בית הדין הרבני</u>	<u>בי"ד שרעי</u>	<u>בי"ד דרוזי</u>
אישור הסכם יחסי ממון ו/או גירושין	476 ש"ח + 247 ש"ח נוספים בבית הדין הרבני	247 ש"ח	230 ש"ח	234 ש"ח
תביעה רכושית - איזון משאבים, פירוק שיתוף	2,853 ש"ח	342 ש"ח	230 ש"ח	234 ש"ח
תביעת מזונות	235 ש"ח	ללא תשלום	230 ש"ח	234 ש"ח
תביעת משמורת	476 ש"ח	כאשר כרוכה בגירושין - ללא תשלום תביעה עצמאית 247 ש"ח	230 ש"ח	234 ש"ח
כל תביעה אחרת	476 ש"ח	247 ש"ח	161 ש"ח	164 ש"ח
ערעור	1,378 ש"ח	247 ש"ח	184 ש"ח	188 ש"ח
אגרת פרוטוקול	71 ש"ח תמיד	69 ש"ח ברוב המקרים	אין	אין

- 4 5. "סט התביעות הבסיסי" הנפוץ בהליכי משפחה הוא תביעת מזונות, החזקת ילדים ותביעה
- 5 רכושית. עלות פתיחת הליכים אלה בבית הדין הרבני - 684 ש"ח בעוד עלות אותם הליכים
- 6 בבית המשפט למשפחה היא 3,811 ש"ח. ההפרש עומד על 3,127 ש"ח (557%). אם מוגשת רק
- 7 תביעת מזונות, בבית הדין הרבני היא פטורה מאגרה בעוד שבבית המשפט למשפחה היא
- 8 תחויב ב-235 ש"ח אגרה ועוד 71 ש"ח אגרת פרוטוקול. פערים גדולים משמעותיים קיימים גם
- 9 בבתי הדין הדתיים האחרים לעומת בית המשפט. פער האגרות תמורה בהתחשב בעובדה שבבית
- 10 הדין הרבני נדונות התביעות בפני שלושה דיינים לעומת שופט אחד בבית המשפט למשפחה.
- 11 6. יוקר האגרות בבית המשפט למשפחה פוגע בזכות הגישה לערכאות של מתדיינים וביכולתם
- 12 לבחור בין הערכאות לפי צרכיהם. לחילופין, מדובר בפגיעה חמורה בזכות לשוויון.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

7. בנובמבר 2006 פנו שתי עותרות ציבוריות בבג"צ 9155/06 רזנמן נ' שר המשפטים (להלן: "העתירה") ועתרו לתקן את המצב הבלתי חוקי שעניינו פערי האגרות האמורים.
- בעקבות הגשת העתירה הורה שר המשפטים דאז דניאל פרידמן על הקמת צוות לבחינת אגרות בענייני משפחה בערכאות השיפוטיות (להלן: "הצוות"). עקב כך נמחקה העתירה. הצוות התבקש לבחון את הנושא ולהביע דעתו ביחס לצורך לשנות את תקנות האגרות בערכאות השונות. ביוני 2009 הגיש הצוות את מסקנותיו (להלן: "הדו"ח") (נספח ט' לבקשת האישור). הצוות הגיע למסקנה כי לא קיים שוני מהותי המצדיק דין שונה בעניין האגרה והציע להביא לשוויון מוחלט בין הערכאות. זאת על ידי הפחתת האגרות בבית המשפט למשפחה מחד גיסא והעלאת האגרות בבתי הדין הדתיים מאידך גיסא בשתי פעימות.
- מאז שהוגשו המלצות הצוות ועד הגשת הבקשה לא נעשה דבר.
8. המבקשת פנתה לייעוץ משפטי עקב הידרדרות יחסיה עם בעלה. הובהר לה שעל מנת להגן על זכויותיה עליה להגיש תביעות בענייני רכוש, משמורת ילדים, מזונות ילדים ועוד, וזאת בבית המשפט למשפחה. הוסבר לה שאם לא תפנה לערכאה זו עלולות זכויותיה להיפגע. המבקשת הגישה על כן תביעותיה בבית המשפט למשפחה ועקב כך נאלצה לשלם אגרות בסכום כולל של אלפי שקלים יותר מהאגרות שהייתה משלמת בבית הדין הרבני.
9. עובר להגשת התובענה פנתה המבקשת למשרד המשפטים ונענתה שנושא הפנייה אינו בסמכותו ושעליה לפנות להנהלת בתי המשפט. מהנהלת בתי המשפט נענתה שמשך האוצר אחראי לקביעת המדיניות הכלכלית והוא זה שקובע את האגרות לתשלום במשרדי הממשלה וכי להנהלת בתי המשפט, כחלק מהרשות השופטת אין סמכות להתערב בגובה האגרות.
10. אי סבירות חקיקת המשנה היא עילה עצמאית לתקיפה מנהלית.
11. האגרה נועדה להגשים את זכות הגישה לערכאות וקביעת אגרה בסכום בלתי סביר פוגעת בזכות זו.
12. בית המשפט למשפחה הוקם בשנת 1995 על מנת לרכז תחת קורת גג אחת את כל העניינים המשפטיים הקשורים במשפחות. במהלך השנים תוקן חוק בית המשפט לענייני משפחה (תיקון מס' 5), התשס"ב-2001 באופן שהרחיב את סמכויות השיפוט ביחס למוסלמים וקבע סמכות מקבילה לבית המשפט למשפחה בענייני משמורת ילדים ומזונות. כך גם תוקן חוק יחסי ממון בין בני זוג (תיקון מס' 4), התשס"ט-2008 באופן שמאפשר חלוקת רכוש ואיזון



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 משאבים גם עובר לפקיעת הנישואין. בכל אלה אותה המחוקק על מדיניות של הכוונת הליכים
2 לבית המשפט למשפחה. חרף זאת לא פעלו המשיבים להשוואת האגרות.
- 3 13. הזכות לשוויון כוללת את הזכות של בעלי דין זהים בערכאות שונות, לשוויון. הזכות לשוויון
4 היא זכות יסוד במשפט הישראלי. אין סיבה ראויה ליחס שונה כלפי המבקשים לפתוח הליכים
5 בבית המשפט למשפחה, רק בשל הערכאה בה בחרו.
- 6 על פי הפסיקה אין רלבנטיות לכך שלא הייתה כוונה להפלות, המבחן הוא מבחן התוצאה.
7 הפלייה אסורה דינה להיפסל.
- 8 14. גביית אגרות בלתי סבירות באופן קיצוני, מהווה התעשרות שלא כדין של המדינה על חשבון
9 חברי הקבוצה.
- 10 15. יש לראות את יחסי חברי הקבוצה והמדינה כיחסים חוזיים שהתקשרות בהם נעשתה
11 בנסיבות של עושק לפי סעיף 18 בחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 (להלן: "חוק
12 החוזים") או חיוב שחל עליו חוק החוזים מכוח סעיף 61(ב) בחוק החוזים. המדינה מנצלת
13 את מעמדה המונופוליסטי במתן שירותים משפטיים ואת מצוקת הנזקקים לשירות וגורמת
14 לפגיעה מהותית בזכויות המהותיות של בעלי הדין שפונים לבתי הדין הדתיים בשל מחסור
15 כיס. על כן זכאים חברי הקבוצה להשבה.
- 16 16. אין כל מניעה לתקיפה עקיפה של התקנות של בית המשפט למשפחה. לא כל שכן מקום
17 שמוצתה התקיפה הישירה.
- 18 17. המשיבים כבר הכירו בלגיטימיות הבקשה לאישור התובענה כייצוגית ועל כן מנועים מלתקוף
19 אותה. בבקשה שהגישה ביום 4.11.13 ביקשה כי בית המשפט יורה על הארכת מועד לעניין
20 חדילה, כאמור בסעיף 9 בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות
21 ייצוגיות") וזאת "נוכח עמדתה העקרונית של שרת המשפטים, כאמור, לאמץ את המלצותיו
22 העקרוניות של הצוות".
- 23 18. ההליך של תובענה ייצוגית הוא ההליך הנכון והראוי לעניין. המבקשת וכל אחד מחברי
24 הקבוצה הם אנשים המצויים במצב משברי, בעיצומו של הליך פרידה וגירושין. הם נדרשים
25 לשלם אגרות בלתי סבירות באופן קיצוני ובלתי חוקיות היוצרות הפליה, בין מתדיינים. אין
26 לצפות מחברי הקבוצה כי בצד ההתעסקות, הקשה לכשעצמה, בהליך הגירושין, ישקיע כל



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 אחד מחברי הקבוצה משאבים ואנרגיה בתיקון פגמים חמורים בהתנהלות של הרשות
2 באמצעות הגשת תביעה אישית או עתירה לבית המשפט העליון ביושבו כבג"ץ.
- 3 19. מתשובת המשיבים עולה שאין מחלוקת בעניינים הבאים:
- 4 שקיים פער בין האגרות של בית המשפט למשפחה לבין אגרות בתי הדין הדתיים באופן
5 שאגרות בית המשפט גבוהות יותר באופן משמעותי;
- 6 כי כבר הוגשה עתירה לבג"ץ וכי עוד בטרם דיון היה ברור לכל כי מדובר בתקנות, הגורמות
7 למצב של אי שוויון קיצוני, העולה כדי חוסר סבירות קיצונית;
- 8 כי בתגובה להגשת העתירה, הקים משרד המשפטים צוות לבחינת אגרות בענייני משפחה
9 בערכאות השיפוט;
- 10 כי מסקנות הצוות היו כי אכן "פער דרמטי זה בין סוגי האגרות אינו מוצדק. יש לשאוף
11 לשוויון בסוג זה של הליכים" (סעיף 75 בדו"ח). בהתאם הצוות קבע מתווה להפחתת
12 האגרות בבית המשפט למשפחה והעלאה באגרות בבתי הדין הדתיים;
- 13 כי מאז פרסום הדו"ח על ידי הצוות, שמינה שר המשפטים, חלפו 4 שנים;
- 14 כי ב-4 השנים, שחלפו מאז פרסום המסקנות, לא תוקנו התקנות. בפועל לא נעשה דבר עד
15 הגשת התביעה שבדיון;
- 16 ב-4 השנים שחלפו, המשיכה המדינה לגבות את האגרה הגבוהה בבתי המשפט למשפחה,
17 למרות הקביעה הברורה כי מדובר באגרה בלתי סבירה באופן קיצוני.
- 18 20. ברור כי התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי
19 הקבוצה. לדעת התובעת אף יש יותר מאפשרות סבירה שהן תוכרענה בתובענה לטובת
20 הקבוצה.
- 21 21. בתשובת משרד המשפטים לפניית המבקשת (נספח י"ב לבקשה לאישור התובענה כייצוגית),
22 לא נזכר דבר הקמת הצוות או מסקנותיו או כוונה להפחית את האגרות.
- 23 22. בתצהיר מטעם משרד המשפטים, תצהיר עו"ד מורן שניידר (להלן: "עו"ד שניידר"), נטען כי
24 השרה אמצה את מסקנות הדו"ח, שעיקרו הפחתת שיעור האגרות בבתי המשפט למשפחה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 ואולם המשיבים הקפידו להישאר עמומים, הם לא הציגו טיוטת תקנות ולא ציינו לוח זמנים
2 לתיקון התקנות. התצהיר מטעם משרד המשפטים ניתן על ידי יועצת אישית לשרה, ולא על
3 ידי הגורם המקצועי האחראי על הנושא במשרד המשפטים, אשר מן הסתם יכול היה לשפוך
4 אור על האירועים. מעדותה של עו"ד שניידר הסתבר כי נכנסה לתפקידה רק ב-2013 וכי אינה
5 בקיאה בנושא. היא הודתה כי ידיעותיה נובעות ממה שסיפרה לה נציגת מחלקת יעוץ וחקיקה
6 במשרד. היא העידה כי ד"ר סגל הוא הגורם המקצועי במשרד המשפטים משנת 1995 ביחד עם
7 עו"ד דרין וכי שניהם משמשים גם כיום בתפקידם. המשיבים בחרו שלא להעיד את הגורמים
8 המקצועיים, וכשנשאלה עו"ד שניידר בעניין לא ידעה לומר מדוע הם לא מסרו תצהיר, היא
9 העידה כי התבקשה ליתן תצהיר וכך עשתה. יש לזקוף לחובת המשיבים את אי הבאת העדים
10 הרלבנטיים.
- 11 בניגוד לאמור בתצהיר עו"ד שניידר, שרת המשפטים עצמה ביום 8.10.13, לאחר הגשת
12 התובענה, באירוע של לשכת עורכי הדין, הודיעה, כי תעלה את שיעור האגרות בבתי הדין
13 הרבניים באופן שיושוו לאגרות בתי המשפט למשפחה, (שלא על פי המלצת הדו"ח). משמע
14 שבאותו מועד טרם התגבשה עמדה חד משמעית.
- 15 23. מתצהיר משרד האוצר לא עולה שמשרד האוצר מתכוון לאמץ את מסקנות הדו"ח. מהתצהיר
16 עולה שאפילו יתוקנו התקנות, אין תאריך יעד לתיקון ושהזמן אינו דוחק למשרד האוצר. כך,
17 מוצהר כי רק לאחרונה שכר משרד האוצר שירותיה של חברה חיצונית לבדיקת הנתונים
18 (תצהירו של דורון סמיש ובמיוחד סעיפים 5 ו-6 (להלן: "סמיש")). לא בכדי נוקט התצהיר
19 בלשון זהירה ומתחמקת והמשמעות היא שכל הפעולות הנעשות, נעשות בעקבות ובשל הגשתה
20 של התובענה הייצוגית. מעדותו של סמיש הסתבר שהוא בתפקיד רק משנת 2012. בנוסף,
21 כשנשאל על עבודת המטה וחומרים רלבנטיים, השיב שאין חומרים כאלה למעט "סקיצה".
22 משמע גם במועד הדיון לא נעשה דבר לקידום התקנות.
- 23 24. אין לקבל את טענת המשיבים כי השוואת האגרות בין הערכאות הינה "שאלה מורכבת" בשל
24 "דינים מהותיים שונים". כל אחת מהערכאות מוסמכת לדון באותם עניינים. כך אם מוגשת
25 תביעה לאיזון משאבים וחלוקת רכוש בבית המשפט למשפחה או בבית הדין הרבני, מדובר
26 בהליכים זהים. בסופו של הליך יינתן פסק דין המאזן את המשאבים המשותפים ומחלק את
27 הרכוש בין אם מדובר בבית משפט למשפחה ובין אם מדובר בבית דין דתי. משמע ההליך
28 המשפטי זהה והתוצאה משפטית זהה במובן של חלוקת הרכוש.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 25. במהלך 4 השנים שחלפו אושרו מספר תיקוני תקנות בנושאים כספיים, מיסים ואגרות. תקנות
2 אלה תוקנו בתוך פרקי זמן קצרים מיום ההחלטה על שינויים.
- 3 26. יש לדחות את טענת המשיבים בדבר חוסר סמכות בתי המשפט המנהליים. מדובר בטענה
4 מתחכמת, אשר אם תתקבל תאיין את האפשרות לתבוע את הרשות על פי חוק תובענות
5 ייצוגיות. שנית טענה זו כבר הועלתה ונדחתה בת"צ 6465-12-11 **התחדשות אורבנית - ייזום**
6 **ונדלן בע"מ נ' עיריית גבעתיים** (4.12.12).
- 7 27. ניתן גם ניתן לתקוף את התקנות בתקיפה עקיפה, גם עניין זה נקבע בת"צ 6465-12-11 הנ"ל.
- 8 28. אין לאבחן ענייננו מת"צ 17846-10-10 **קישון נ' רשות האכיפה והגבייה – ההוצאה לפועל**
9 (25.3.12) (להלן – "**עניין קישון**"). אין זה משנה אם תקנה היא בלתי סבירה בשל המחיר
10 הגבוה בפני עצמו או בשל היות המחיר גבוה באופן קיצוני ביחס להליך זהה הנקבע לצדדים
11 זהים, בערכאה מקבילה, כאשר הכל נשלט על ידי המדינה באופן בלעדי ומונופוליסטי. אם
12 הדברים עולים כדי חוסר סבירות קיצוני, בין אם גביה בשיעור גבוה קיצוני בפני עצמה ובין
13 אם גביה בשיעור גבוה באופן קיצוני ביחס להליך זהה – בשני המקרים מדובר בפגיעה חמורה
14 בנגישות האזרח למשפט. אם בעניין קישון, קל וחומר שבענייננו.
- 15 29. חוסר הסבירות בענייננו וכתוצאה מכך חוסר החוקיות אף הקצינו, נוכח התנהלות המדינה
16 (מסקנת הצוות כי מדובר בפער דרמטי בלתי מוצדק, אימוץ המסקנות על ידי משרד
17 המשפטים, ואי נקיטת כל צעד מאז לתיקון התקנות בהתאם).
- 18 30. ברע"א 729/04 **מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ** (26.4.10) (להלן: "**עניין קו מחשבה**") קובע
19 בית המשפט כי הנטייה לאפשר תקיפה עקיפה תגבר ביחס לתקנות בעלות תחולה כללית.
20 ובענייננו, כזכור מדובר בתקנות בעלות תחולה כללית.
- 21 31. חוק תובענות ייצוגיות, מעניק למדינה ורשויותיה הגנות רבות, מעבר לאלה הניתנות לכל נתבע
22 בתביעה ייצוגית. יחד עם זאת, החוק מאפשר לתבוע את המדינה ורשויותיה, כאשר המשמעות
23 במקרים רבים היא תקיפה עקיפה של חוקים, תקנות וכללים. כל פרשנות אחרת, מאיינת
24 לחלוטין את כל סעיפי חוק תובענות ייצוגיות העוסקים במדינה.
- 25 32. הקבוצה בשמה הוגשה בקשת האישור היא "**כל מי שהחל מהשנתיים שקדמו להגשת**
26 **הבקשה, פתח הליכים בבית משפט לענייני משפחה ונדרש לשלם אגרה גבוהה יותר**



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 מהאגרה שהיה נדרש לשלם, אילו פתח הליכים זהים בבתי הדין הדתיים" (סעיף 130)
2 בבקשת האישור).

3 תמצית תגובת המשיבים וסיכומיהם

4 33. הסוגיה נושא הבקשה עלתה בבג"צ ושם הגיעו הצדדים להסכמה כי יוקם צוות בדיקה
5 שמטרתו לבחון את ההסדרים החקיקתיים הקיימים ואשר יציע שיטה לקביעת אגרות בענייני
6 משפחה. ביוני 2009 הוגשו המלצות הצוות.

7 מסקנות הדו"ח יצאו מנקודת הנחה שהשירות המוענק בערכאות השונות, שבגינן נגבית אגרה
8 הוא שווה. בדו"ח צוין כי יש מחלוקת באשר לתקפות הנחה זו. צוין גם כי הצוות חסר כלים
9 לערוך השוואה כוללת בין הערכאות וכי הוא בוחן רק את שאלת האגרה.

10 34. עיקר המלצות הצוות: תקנות המשפחה יתוקנו באופן שסכומי האגרות בבתי המשפט
11 למשפחה יופחתו, וסכומי האגרות בבתי הדין הדתיים יועלו; ההפחתה וההעלאה יבוצעו בשתי
12 פעימות על פני תקופה של שנתיים או שלוש, באופן שהפערים יצומצמו בהדרגה. הומלץ גם
13 לבחון את השפעת הפעימה הראשונה בטרם תחל השנייה; ביחס לבתי הדין הדרוזים
14 והשרעיים הומלץ לבצע העלאה של סכומי האגרות באופן יחסי להעלאה של האגרות בבית
15 הדין הרבני.

16 35. המלצות הצוות אומצו על ידי שני שרי משפטים. השרה לבני הנחתה את הגורמים המקצועיים
17 לפעול לתיקון התקנות בהתאם להמלצות הצוות. העניין מצוי בדיונים בין משרד המשפטים
18 למשרד האוצר. לאחרונה הסתיימה עבודתה של חברה חיצונית ששירותיה נשכרו לבחינת
19 השפעת השינויים המוצעים על הכנסות המדינה.

20 36. הטלת אגרה חדשה או שינוי אגרה קיימת טעונים אישור של מספר גורמים: הסמכה בחקיקה
21 ראשית של השר הממונה על ביצוע החוק להתקנת תקנות והחלטה של השר המוסמך; על פי
22 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב"), אישור שר האוצר לכל
23 תיקון של אגרות שגובה המדינה. האישור ניתן על ידי ועדת אגרות בין משרדית שבראשה
24 הממונה על הכנסות המדינה. הוועדה היא דרג מקצועי האמון על פיקוח וביקורת על הטלת
25 אגרות וקביעת שיעוריהן; נדרש אישור שר האוצר לפי סעיף 39ב בחוק יסודות התקציב; נדרש
26 אישור של הכנסות או ועדה מועדונית לפי סעיף 1(ב) בחוק משק המדינה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 השוואת האגרות בגין הליכים דומים בערכאות השונות היא שאלה מורכבת. יש צורך לערוך
2 בחינה של המשמעויות הכלכליות והתקציביות של השינוי.
- 3 37. המלצות הצוות נועדו לפתור את בעיית מירוץ הסמכויות בין בתי המשפט למשפחה לבתי הדין
4 הרבניים.
- 5 38. בשל מורכבות העניין נוצר קושי אובייקטיבי ביישום המלצות הצוות. הנושא מצוי בדיונים
6 במשרד המשפטים ובאגף התקציבים באוצר על מנת לקדם תיקון התקנות ולהביא לשוויון
7 מהותי.
- 8 39. המשיבים אינם חולקים על כך שראוי לצמצם הפערים בין האגרות השונות, אך יש לעשות כן
9 לאחר בדיקה יסודית ומבלי שיפגעו הכנסות המדינה.
- 10 40. אין מדובר במצב משפטי בלתי חוקי שיש להורות על בטלותו, אף שהמשיבים סבורים שיש
11 להביא להשוואה הדרגתית של האגרות.
- 12 41. דין הבקשה להידחות על הסף שכן לא ניתן לאשר תובענה ייצוגית שעניינה גביית אגרה שלא
13 כדין כשהגבייה נעשית על פי הוראות התקנות.
- 14 42. הסעד המבוקש הוא למעשה שינוי תקנות המשפחה וקביעת שיעורי אגרות שונים מהקבוע
15 בהן. לא נפל כל פגם בהתקנת התקנות.
- 16 42. מדינויה של ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 20.9.95 עולה כי הכוונה המקורית של משרד
17 האוצר הייתה לקבוע את שיעורי האגרות בדומה לשיעורי האגרות שנגבו עד אותו מועד בגין
18 תביעות משפחה שנידונו בבית המשפט המחוזי האזרחי (לפני חקיקת חוק בית המשפט לענייני
19 משפחה, התשנ"ה-1995). בסופו של דבר הוחלט לערוך התאמות של שיעורי האגרה, באופן
20 שחלקם יהא דומה לשיעורי האגרה הנגבים בבתי המשפט האזרחיים, וחלקם יהא דומה
21 לשיעורי האגרות שנגבו אז בחלק מההליכים שהיו בבתי הדין הרבניים. כך נערך איזון
22 שהתחשב הן בשיעורי האגרות שנגבות בהליכים אזרחיים כלליים הן בשיעורי האגרות שנגבים
23 בבתי הדין הדתיים, זאת נוכח אופיים של ההליכים בבית המשפט למשפחה. האגרות לא
24 נקבעו אז מתוך חשיבה או מדיניות של קביעת אגרות זהות בערכאות מתמחות בדיני משפחה,
25 דבר שיש בו הגיון, מאחר שטרם הוקם בית המשפט למשפחה וטרם גובשו בו הליכי המשפחה
26 המקבילים לאלה הנדונים בבתי הדין הדתיים, בחלוף שנים מהקמת בית המשפט למשפחה
27 התגבשו סמכויות מקבילות וכן נוצר מרוץ סמכויות בין בתי המשפט למשפחה לבין בתי הדין



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 הדתיים בחלק מהעניינים. זה הביא לבחינה מחודשת של אגרות בית המשפט למשפחה בצוות
2 שהוקם לצורך זה. עוד במהלך הדיונים שהתנהלו בכנסת לקביעת אגרות בית המשפט
3 למשפחה עם הקמתו, צוין כי יש לבחון את האגרות בעתיד מתוך מדיניות קביעת אגרות
4 בערכאות שיפוט במשפחה ולא מתוך מדיניות קביעת אגרות בבתי משפט אזרחיים.
- 5 43. שיעורי האגרות נושא הבקשה אושרו ע"י הגורמים המוסמכים, ובפרט על ידי נציגות הרשות
6 המחוקקת. נציגות הרשות המחוקקת (ועדת החוקה, חוק ומשפט) לא אישרה את שיעורי
7 האגרה שהתבקשו באופן אוטומטי, אלא עמדה על קבלת הסברים מן הרשות המבצעת, ובחלק
8 מהמקרים אף ביקשה – ובקשתה נענתה – לערוך שינויים בתקנות המוצעות. רק לאחר שנחה
9 דעתה של נציגות הרשות המחוקקת כי שיעור האגרה המבוקש הוא הראוי, אושר שיעור
10 האגרה ונקבע בתקנות.
- 11 התיקון עליו המליץ הצוות דורש עבודת תחקיר כלכלית והערכה תקציבית להשפעות תיקון
12 החקיקה על הכנסות המדינה על מספר ערכאות שיפוט עם מערכות נפרדות האחת מהשנייה,
13 וכן בחינה מהותית של ההליכים שונים המתנהלים בערכאות הדיוניות השונות, לפי דינים
14 מהותיים שונים, בעלויות שונות ובמערכות מנהליות שונות כאמור, שלכל אחת מורכבות
15 והיבטים ייחודיים שלה.
- 16 נוכח העובדה שהסוגיה נושא הבקשה, מצויה בדיונים בין משרד המשפטים לבין אגף
17 התקציבים באוצר, שמטרתם, להגיע לתוצאה המצמצמת את הפערים בין שיעורי האגרות,
18 באופן שמביא בחשבון את ייחודיות ערכאות אלו ומורכבותן, את סוגי ההליכים השונים
19 והשוני בדינים, דבר מורכב בפני עצמו והנוגע ליחסי דת ומדינה וסטטוס קוו בעניינים אלו, אין
20 הצדקה לאשר את התביעה כייצוגית, באשר התביעה הייצוגית אינה הדרך היעילה וההוגנת
21 להכרעה במחלוקת.
- 22 גביית האגרות נושא הדיון מתבצעת על פי הדין ובהתאם להוראותיו. משנקבע שיעור האגרה
23 בתקנות, הנהלת בתי המשפט כלל אינה רשאית לגבות סכום אגרה אחר, גבוה או נמוך יותר
24 מהסכום שנקבע בתקנות.
- 25 44. סעיף 5 בחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 שולל במפורש את סמכותו של בית
26 משפט לעניינים מנהליים לדון בתקפות חקיקה ראשית או משנית. חקיקת משנה אינה
27 "החלטה" של רשות שניתן לתקוף בגדר עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים. חוק
28 תובענות ייצוגיות לא שינה את הוראות חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים ואת חלוקת
29 הסמכויות בין בתי המשפט.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 בבקשה שבדיון מתבקש בית המשפט לבטל חקיקה משנית. דיון בבקשה כזו כמוה כתקיפה
2 ישירה לביטול האגרה הקבועה בתקנות, שכן ההכרעה בתובענה הייצוגית פועלת כלפי ציבור
3 רחב שהצטרף לתובענה הייצוגית, לא רק בין שני צדדים. על כן יש להכרעה כזו סממנים ואופי
4 של תקיפה ישירה. תקיפה ישירה, איננה בגדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים.
- 5 45. ברע"א 6567/97 בזק נ' עזבון המנוח אליהו גת ז"ל, פ"ד נב(2) 713 (1998) דן בית המשפט
6 העליון בשאלה אם ניתן לתקוף חקיקת משנה בתקיפה עקיפה במסגרת תביעה ייצוגית, וקבע
7 כי הדבר יתאפשר רק במקרים מיוחדים ונדירים.
- 8 46. בתקיפה עקיפה אין לבית המשפט הכלים המתאימים לטפל בתוצאות של ביטול חקיקה
9 להבדיל מהסמכויות שיש במקרה של תקיפה ישירה המאפשרת דחיית ביטול דבר החקיקה,
10 קביעת הסדרי רטרואקטיביות או הסדרי מעבר או הסדרים המאזנים את התוצאות של ביטול
11 דבר החקיקה.
- 12 בענייננו, הדבר מקבל משנה תוקף, מאחר שמשרד המשפטים ואגף התקציבים באוצר שוקדים
13 על תיקון התקנות מזה תקופה ארוכה, משימה שנתגלתה כמשימה מורכבת, ואף המלצות
14 הצוות שמונה לצורך זה, קבעו מהלך הדרגתי של מספר שנים, כאשר תוצאת התיקון אינה
15 השוואת האגרות על דרך של הפחתה דווקא.
- 16 47. עמדת המדינה שאין לאפשר תקיפת תקנות במסגרת בקשה לאישור תביעה ייצוגית לא
17 התקבלה בפסק דינו של כבי' השופט סולברג בעניין קישון. אלא שהנסיבות שם היו שונות.
18 האגרה שנתקפה בעניין קישון הייתה אגרה שנגבתה עבור העתקי צילום. אגרה מסוג זה,
19 קרובה יותר ל"מחיר" שאמור לשקף את עלותו של השירות, מאשר ל"מס" כבענייננו. בית
20 המשפט המחוזי אישר את התובענה בעניין קישון כיייצוגית, לאחר שהשתכנע כי סכום של 3
21 ש"ח עבור עותק צילומי הוא לא סביר באופן קיצוני. עם זאת, קבע בית המשפט כי: **"תקיפת**
22 **תקנה באופן עקיף, באמצעות הגשת תובענה ייצוגית, איננה חזון נפרץ. לבטח יש לעשות כן**
23 **באופן מדוד, במשורה, כי זו אינה דרך הכלל. ואולם, הדין מאפשר השלמה עם היוצאים מן**
24 **הכלל".** העניין שלפנינו, אינו נמנה עם המקרים היוצאים מהכלל הללו.
- 25 48. להבדיל מעניין קישון, המבקשת כאן אינה תוקפת את סבירות שיעור האגרה בהתייחס
26 לשירות הניתן תמורתה, אלא את סבירותה ביחס לשיעורי האגרה הנגבים בבתי הדין הדתיים.
27 היא עושה כן מבלי להתייחס להמלצות הצוות שסבר כי יש להעלות את סכומי האגרה הנגבים
28 בבתי הדין הדתיים, במאות אחוזים, ומבלי להתייחס לקביעת הצוות לפיה גם במצב הדברים



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 הנתון, עלותו של השירות הניתן בבתי המשפט למשפחה (ובוודאי בבתי הדין הדתיים), גבוהה
2 בהרבה מסכומי האגרה הנגבים בגין אותו שירות.
- 3 49. בעניין קו מחשבה קבע השופט (כתוארו אז) גרוניס, אגב אורחא, כי אף שאינו שולל את
4 האפשרות לתקיפה עקיפה במסגרת תביעה ייצוגית, יש לשמור זאת למקרים המתאימים, כמו
5 מקרה בו לא ניתן לתקוף את התקנות בתקיפה ישירה, משום שהן כבר אינן בתוקף. בענייננו
6 התקנות שרירות וקיימות, והמבקשת יכולה לתקוף אותן בתקיפה ישירה. ככל שהמבקשת
7 סבורה כי המלצות הצוות לא יושמו במהירות הראויה, ראוי כי הנושא יוחזר לבית המשפט
8 העליון, אשר יוכל לבקר ולבחון את פעולותיה של הממשלה ליישום המלצותיו של הצוות
9 שהוקם בעקבות ההליך שנפתח בבית המשפט העליון. אין לאפשר את תקיפת התקנות
10 בתקיפה עקיפה בפני פורום אחר.
- 11 על פי הלכת בית המשפט העליון, על בית המשפט לנהוג זהירות מיוחדת בהתערבות בחקיקת
12 משנה שזכתה לאישורה של ועדה מוועדות הכנסת, שכן זו נתפסת כחקיקה עקיפה מטעם
13 הכנסת עצמה (בג"ץ 4769/90 זידאן ואח' נ' שר העבודה והרווחה ואח', פ"ד מז(2), 147 (1993)
14 (להלן: "עניין זידאן").
- 15 50. עניין דומה נידון בבג"צ 5122/06 התנועה להגיונות שלטונית נ' שר המשפטים (0), שם נטען כי
16 יש להשוות בין האגרות הנגבות בגין הגשת עתירה מנהלית בבתי המשפט לעניינים מנהליים,
17 לאילו הנגבות בגין הגשת עתירה לבג"צ בבית המשפט העליון, על דרך של הפחתת האגרה
18 וגביית האגרה הנמוכה יותר. במהלך ניהול העתירה, תוקנו התקנות המסמיכות את הרשות
19 לגבות אגרה, באופן שסכום האגרה שנגבה עד אותה עת בגין הגשת עתירה לבג"צ שולש, ואילו
20 סכום האגרה שנגבה בגין הגשת עתירה מנהלית, הופחת במקצת. בעקבות שינוי התקנות,
21 העתירה נמחקה. מכאן, שהנחת היסוד של המבקשת כאילו סכום אגרה נמוך שנקבע בתקנות,
22 הוא בהכרח הסכום הסביר, הינה הנחת יסוד שאין לה על מה שתסמוך.
- 23 51. טענתה העיקרית של המבקשת היא לחוסר שוויון בין סכומי האגרה הנגבים בבתי המשפט
24 למשפחה לבין סכומי האגרה הנגבים בבתי הדין הדתיים (יש לזכור שקיים אף שוני בין
25 האגרות שנגבות בבתי הדין הרבניים לאלו הנגבות בבתי הדין הדרוזיים והשרעיים). המבקשת
26 גם טוענת כי שעה שנקבעה האגרה בגין שירות מסוים בערכאה אחת, זהו המחיר הסביר, ואין
27 לגבות אגרה גבוהה בעשרות אחוזים בערכאה אחרת. טיעון זה עומד למבקשת כחרב פיפיות.
28 שכן, אם קיימת חזקה שקביעת אגרות בתקנות בגין שירות מסוים, משקפת בהכרח את
29 המחיר הסביר של אותו שירות, הרי שטענתה של המבקשת לפיה התקנות שקבעו את האגרות



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 בבתי הדין הדתיים משקפות את המחיר הסביר, אינה טובה יותר מהטענה לפיה התקנות
2 שקבעו את האגרות בבתי המשפט למשפחה משקפות את המחיר הסביר של אותו שירות.
3 הטענה כי הסכום הנמוך מבין השניים הוא המחיר הסביר, אינה נתמכת בראיה כלשהי. אין די
4 בטענה כזו מצדה של המבקשת, כדי לעמוד ברף ההוכחה הנדרש ממנה להוכיח כי גביית
5 אגרות מכוח תקנות המשפחה היא גביית אגרה שלא כדין שמצדיקה אישור תביעה ייצוגית נגד
6 המדינה.
- 7 52. המבקשת מתעלמת מהעובדה שקודם להקמת בתי המשפט למשפחה, נידונו ענייני משפחה
8 בבתי המשפט האזרחיים הרגילים (במקביל לבתי הדין הדתיים), וכי שם סכומי האגרות היו
9 גבוהים בהרבה. כשהוקמו בתי המשפט למשפחה, החליט מחוקק המשנה כי בתביעות כספיות
10 הנידונות בפני בית המשפט למשפחה, תיגבנה אגרות נמוכות יותר.
- 11 53. מההיסטוריה החקיקתית שסקר הצוות, עולה שבעת הדיונים בהליך התקנת תקנות המשפחה,
12 עלו שיקולים של מניעת הליכי סרק, הקלה על המתדיינים בתביעות בענייני משפחה (אל מול
13 אלה המתדיינים בערכאות אזרחיות רגילות), השוואה הדרגתית של חלק מההליכים אל אלו
14 המתנהלים בבתי הדין הדתיים, בהתחשב בשוני בדינים המהותיים בין ההליכים בבתי המשפט
15 האזרחיים הכלליים, בתי המשפט האזרחיים למשפחה, ובתי הדין הדתיים.
- 16 54. ניתן לטעון כי הסכומים הנגבים בבתי המשפט למשפחה, שנמוכים מאלה הנגבים בבתי
17 המשפט האזרחיים הרגילים, אך גבוהים מאלו שנגבים בבתי הדין הדתיים, הם הסכומים
18 הסבירים דווקא.
- 19 55. התקנות המאפשרות מתן פטור מאגרה והחזרי אגרה גם את הסוגיה הזו יש לבחון בעת
20 שנעשה תיקון של התקנות שמטרתו לצמצם את הפערים באגרות בין הערכאות השונות.
- 21 56. יש שוני באופי השירות הניתן בכל אחת מהערכאות השונות ובהיקפו, וכן במספר ההליכים
22 המתנהלים בכל אחת מהן.
- 23 57. הנטל להוכיח כי הסכומים הנגבים בבתי המשפט למשפחה אינם סבירים ומפלים ביחס לבתי
24 הדין הדתיים מוטל על שכמה של המבקשת. עליה להוכיח כי השירותים הניתנים בערכאות
25 השונות זהים (או לפחות דומים באופן מהותי), כי עלותם של השירותים זהה (ולצורך זה עליה
26 להתייחס לא רק לנתונים שמפורטים בתגובה זו, אלא אף לשעות הדיון הנדרשות בכל הליך



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 והליך, להחזרי אגרה, לפטורים מאגרה, וכדומה) ועליה להוכיח כי דווקא הסכומים הנמוכים
2 יותר הם הסבירים. המבקשת לא עמדה בנטל זה.
- 3 עו"ד בלוטנר שהעידה מטעם המבקשת, שהגישה למשיבים הצעה לתיקון התקנות בהתבסס על
4 הדו"ח, איננה מציעה השוואה של האגרות על דרך ההפחתה בלבד. על כן העדה אינה תומכת
5 בטענות המבקשת. העדה גם הודתה שאינה יודעת מה תהיה השפעת קבלת עמדת המבקשת על
6 תקציב המדינה, או על מספר ההליכים שיוסטו לבתי המשפט. היא גם אישרה שלא ערכה כל
7 בחינה כלכלית.
- 8 הוכח שבמשך השנים עמלו המשיבים על התקנת תקנות שיביאו לצמצום הפער בין האגרות
9 ברוח המלצות הצוות, אלא שמדובר בהליך מורכב. הדו"ח לא הסתמך על מודל כלכלי ונדרשת
10 עבודת השלמה בפן התקציבי.
- 11 58. המבקשת לא הוכיחה כי גביית סכומי האגרה בהתאם לתקנות המשפחה היא בגדר עשיית
12 עושר ולא במשפט (בין היתר מאחר שלא הראתה, כי הכנסות המדינה מאגרות, ובפרט
13 בהתחשב בפטורים ובהחזרים הניתנים בפועל, עולות על הוצאותיה בהליכים אלו, או שמדובר
14 בעושיק כנטען על ידה. אין מדובר ביחסים חוזיים בין המדינה לבין המתדיינים בבתי המשפט
15 למשפחה, אלא בפעולה שלטונית לכל דבר ועניין, מטעם זה דינן של הטענות בכל הנוגע לדיני
16 החוזים, להדחות.
- 17 המבקשת מעלה אף טענות מתחום ההגבלים העסקיים (ביחס לפרק ד' לחוק ההגבלים
18 העסקיים הדן במונופולין). טענות אלה אינן רלבנטיות באשר הוראות אלו אינן חלות בעניינינו,
19 כאשר מדובר בפעולה שלטונית.
- 20 התביעה אינה ראויה להתברר כתביעה ייצוגית מאחר ואינה עומדת בתנאים שנקבעו בדיון
21 לאישור תביעה כייצוגית.
- 22 **דיון**
- 23 59. ההליך של בקשה לאישור תובענה ייצוגית הוא הליך מקדמי אשר בית משפט נדרש לו על מנת
24 להכריע בשאלה האם יש מקום לדון בתובענה שהוגשה במסגרת ההליך של תובענה ייצוגית.
25 לשם כך, יש לבחון האם מתקיימים התנאים לאישור התובענה כייצוגית.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 סעיף 3(א) בחוק תובענות ייצוגיות קובע כי "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט
2 בתוספת השניה". התוספת השנייה בחוק תובענות ייצוגיות מאפשרת הגשתה של "תביעה נגד
3 רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר" (ר' פרט 11
4 בתוספת השנייה). אף שהצדדים חלוקים בשאלה אם מתקיים התנאי שהסכומים נגבו שלא
5 כדין ושזו אחת השאלות שבמחלוקת, נראה כי ככל שתתקבל טענת המבקשת, הרי שבקשת
6 האישור בענייננו הוגשה בהתאם לפרט 11 בתוספת השנייה בחוק תובענות ייצוגיות, שעל כן
7 מתקיים התנאי הקבוע בסעיף 3 בחוק תובענות ייצוגיות.

8 סעיף 3(ב) בחוק תובענות ייצוגיות קובע כי "הגשת תובענה ייצוגית טעונה אישור בית
9 המשפט", וסעיף 8 שבו קובע תנאים מצטברים שבהתקיימם יאשר בית המשפט את בירורה
10 של תובענה כתובענה ייצוגית. וכך נקבע בסעיף 8 בחוק תובענות ייצוגיות:

11 "(א) בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה:
12 (1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי
13 הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;
14 (2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין;
15 (3) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך
16 הולמת; הנתבע לא רשאי לערער או לבקש לערער על החלטה בענין זה;
17 (4) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב".

18 להלן אבחן התקיימות התנאים הקבועים בסעיף 8 בענייננו.

19 לעניין השאלה המשותפת, ברע"א 2128/09 הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי (5.7.12)
20 (להלן: "עניין עמוסי") התעוררה שאלת פרשנותן של פוליסות לביטוח חיים שכללו כיסוי בגין
21 נכות תאונתית. באותו עניין נקבע:

22 "בשלב המקדמי של אישור התובענה כייצוגית, נדרש בית המשפט להעריך אם יש
23 אפשרות סבירה כי השאלות העובדתיות והמשפטיות הנדונות יוכרעו לטובת קבוצת
24 התובעים. הרציונאל המנחה העומד בבסיסה של דרישה זו הוא שתובענה ייצוגית
25 חושפת את הנתבע לסיכון כי יידרש לשלם את הסכומים הנתבעים בתובענה לקבוצה
26 רחבה של תובעים, תוך שהוא נושא בנטל כלכלי רב (רע"א 729/04 מדינת ישראל נ'
27 קו מחשבה בע"מ, פס' 10 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) גרוניס (26.4.2010)
28 (להלן: פרשת קו מחשבה)). סיכון זה מלווה בעלויות נוספות לנתבע בדמות פגיעה
29 במוניטין, הצורך בהתאמת הדו"חות החשבונאיים לסיכון אליו הוא חשוף, הוצאות
30 משפטיות גבוהות וכדומה (אלון קלמנט "פשרה והסתלקות בתובענה הייצוגית"
31 משפטים מא 5, 14 (2011)). לפיכך, מקום שבו אין הצדקה לחשיפת נתבעים לסיכון
32 זה, לאמור: כאשר לא קיימת אפשרות סבירה לכך שקבוצת התובעים תזכה לבסוף
33 בתביעה, קבע המחוקק כי תביעות אלו כלל לא יאושרו כתביעות ייצוגיות.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 אשר על כן, ברי כי תכלית החוק היא להורות לבית המשפט לבצע בחינה מקדמית
2 של סיכויי התובענה לשם הגנה מידתית על זכויות הנתבעים. לעניין זה, די לו לבית
3 המשפט לעקוב בדקדקנות אחר לשון המחוקק ולראות האם קיימת 'אפשרות
4 סבירה' להכרעה לטובת קבוצת התובעים; הא, ותו לא. החמרת התנאים לאישור
5 תובענה כייצוגית, ובירור רוב רובה של התביעה כבר בשלב אישור התובענה
6 כייצוגית, חורגת מהאיזון שקבע המחוקק, ועל כן היא אינה ראויה" (ההדגשה שלי –
7 מ' נ').

8 ברע"א 3489/09 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' חברת צפוי מתכות עמק זבולון בע"מ (11.4.13)
9 התייחסה כבוד השופטת ברק-ארז לחשיבות ולסכנות שבניהול תובענה ייצוגית, וקבעה בין
10 היתר את הרף בו נדרש לעמוד התובע הייצוגי המבקש לאשר את תביעתו כייצוגית:

11 "41. מטרתו של שלב מקדמי זה היא למנוע אישורן של תובענות סרק, וזאת מבלי
12 להרתיע תובעים מהגשת תובענות ייצוגיות צודקות. בפסיקתו של בית משפט זה
13 נקבע כי מי שמבקש לאשר תובענה כייצוגית חייב לשכנע את בית המשפט במידת
14 הסבירות הראויה - ולא על פי האמור בכתב התביעה בלבד - כי הוא עומד בכל
15 התנאים לאישור תובענה כייצוגית, ובכלל זה בדרישה לקיום עילת תביעה ...

16 על התובע הייצוגי להניח בפני בית המשפט תשתית משפטית וראייתית התומכת
17 לכאורה בתביעתו. בשונה מן התובע בתביעה רגילה, המבקש לאשר תובענה כייצוגית
18 אינו יכול להסתפק בעובדות הנטענות בכתב התביעה, אלא מוטלת עליו החובה
19 להוכיחן באופן לכאורי. במקרה הצורך, המבקש צריך לתמוך את טענותיו בתצהירים
20 ובמסמכים הרלוונטיים. בית המשפט שדן בבקשה נדרש להיכנס לעובי הקורה,
21 ולבחון היטב – משפטית ועובדתית – האם מתקיימים התנאים לאישור התובענה
22 כייצוגית (עניין מגן וקשת, בעמ' 328; עניין רייכרט, בעמ' 291-292). מבחנים אלה
23 לא נקבעו בעלמא, אלא נועדו להביא לשימוש מושכל בכלי התובענה הייצוגית, לנוכח
24 השפעתו המכרעת על הנתבעים ועל התנהלותם העסקית, כמוסבר לעיל" (ההדגשות
25 שלי – מ' נ'). (שם, בפסקאות 39-41).

26 (ראה גם עע"מ 980/08 מנירב נ' מדינת ישראל-משרד האוצר, בפסקה 13 (6.9.11); עניין קו
27 מחשבה בפסקה 1; רע"א 8268/96 רייכרט נ' שמש, פד נה (5) 276, 291 (2001) (להלן: "עניין
28 רייכרט").

29 האם בענייננו יש שאלות משותפות לקבוצה והאם הורם הנטל כי קיימת אפשרות סבירה שהן
30 תוכרענה לטובת הקבוצה

31 63. המבקשת טוענת כי נוכח פערי האגרות שבין אגרות בתי המשפט למשפחה שבתקנות המשפחה
32 ואגרות בית המשפט המחוזי על פי תקנות האגרות (בעניין ערעור) (להלן: "התקנות
33 האזרחיות") לבין אגרות בתי הדין הדתיים, בהליכים מקבילים זהים, חלה על המשיבים חובת
34 השבה, למתדיינים שנשאו באגרות האזרחיות, של ההפרש בין האגרות בהן נשאו לבין האגרות
35 שהיו משלמים אילו פתחו את ההליך בבית הדין הדתי הרלבנטי. סעד ההשבה נתבע בעילה של
36 הפרת שתי זכויות יסוד של הקבוצה - הפליה, הפרת זכות הקבוצה לשוויון ופגיעה בזכות



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 הגישה לערכאות, וכן בעילה של גבית אגרה בלתי סבירה באופן קיצוני ובעילות של עשיית
2 עושר ולא במשפט ועושה כמשמעותו בחוק החוזים.

עילת ההפליה

3
4 64. השוויון הוכר כעקרון יסוד במשפט הישראלי, והדבר בא לידי ביטוי בהכרה בעילת ההפליה.
5 עקרון זה הוכר עוד בהכרזת העצמאות והוא נובע מאופייה של ישראל כמדינה דמוקרטית (ר'
6 דפנה ברק ארז **משפט מינהלי** כרך ב' 673 (2010) (להלן: "**ברק-ארז**"); בג"צ 98/69 **ברגמן נ'**
7 **שר האוצר** פ"ד כג(1) 693 (1969)).

8 נוכח היות השוויון עקרון יסוד יש לפרש את החקיקה וליישמה בהתאם לעקרון זה. בבג"צ
9 953/87 **פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו**, פ"ד מב(2) 309 (1988) חלה התפתחות במעמד
10 עקרון השוויון. השוויון הוכר רשמית כשיקול ענייני שאינו מוגבל לחוק מסוים אלא כשיקול
11 שתחולתו כללית, שחובה על הרשות לשקול אותו (ר' יצחק זמיר ומשה סובל "השוויון בפני
12 החוק" **משפט וממשל** ה (תש"ס)). החובה לנהוג בשוויון עשויה להידחות על ידי המחוקק אך
13 הדחייה חייבת להיעשות במפורש וכמוצא אחרון (ר' ברק-ארז, בעמ' 674).

14 בבג"צ 721/94 **אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ** פ"ד מה(5) 749 (1994) (להלן:
15 "**עניין דנילוביץ**") נדרש בית המשפט העליון שוב לטענה של הפרת עקרון השוויון המשנה
16 לנשיא, ברק (כתוארו אז) כותב שם כך:

17 "השוויון הוא ערך יסוד במשפט הישראלי. הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי
18 שלנו כולו" (השופט לנדוי בבג"צ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר ואח'** [2], בעמ' 698),
19 והוא 'ממהותה ומאופיה של מדינת ישראל' (המשנה לנשיא, השופט אלון, בע"ב
20 2/88 **בן שלום ואח' נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה ואח'** [3],
21 בעמ' 272). '...הכלל שלפיו אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי גזע, מין, לאום, עדה,
22 ארץ מוצא, דת, השקפה או מעמד חברתי הוא עקרון יסוד חוקתי, השלוב ושזור
23 בתפיסות היסוד המשפטיות שלנו ומהווה חלק בלתי-נפרד מהן' (בג"צ 114/78, המ'
24 510, 451/78 **בורקאן נ' שר האוצר ואח'** [4], בעמ' 806(השופט שמגר)). ביסוד עקרון
25 השוויון עומדים שיקולים של צדק והגינות. 'עקרון השוויון... הוכר במשפטנו זה כבר
26 כאחת ממידות הצדק וההגינות...' (בג"צ 453/94, 454 **שדולת הנשים בישראל נ'**
27 **ממשלת ישראל ואח'** [5], בעמ' 521(השופט מצא)). השוויון הוא מרכיב מרכזי
28 בהסכמה החברתית שעליה מושתתת החברה (ראה בג"צ 953/87, 1/88, **פורז נ' ראש**
29 **עיריית תל-אביב-יפו ואח'**; סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו נ' מועצת עיריית תל-
30 **אביב-יפו ואח'** [6], בעמ' 332). ואכן -

31 'ההפליה היא נגע היוצר תחושת קיפוח ותיסכול. היא פוגמת בתחושת
32 השייכות ובמוטיוואציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה. חברה
33 אשר בה נוהגת הפליה איננה חברה בריאה, ומדינה שבה נוהגת אפליה לא



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 תוכל להיקרא מדינה מתוקנת' (השופט בך בבג"צ 104/87 נבו נ' בית הדין
2 הארצי לעבודה (להלן - פרשת נבו [7]), בעמ' 760).

3 11. עקרון השוויון מעוגן בישראל במספר מערכות נורמאטיביות. ראשית, הוא
4 עיקרון הלכתי - פרי המשפט המקובל נוסח ישראל' - אשר הוכר ופותח על-ידי בתי
5 המשפט בישראל. עיקרון זה מוקרן אל תוך תכליתו (האובייקטיבית) של כל דבר
6 חקיקה ומהווה אמת מידה לפרשנותו. 'עקרון היסוד, המשמש מטרה חקיקתית לכל
7 פעולות הגוף המחוקק, הוא העיקרון של שוויון הכול בפני החוק... על-כן יש להניח
8 ולפרש דברי חקיקה, כבאים להגשים מטרה זו ולא לסתור אותה' (בג"צ 507/81 ח"כ
9 אבו חצירא ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' [8], בעמ' 585. ראה גם בג"צ
10 301/63 שטרייט נ' הרב הראשי לישראל ואח' [9], בעמ' 612). העיקרון ההלכתי של
11 שוויון מוקרן לתוך 'מושגי השסתום' של המשפט (כגון סבירות, צדק, שוויון ותקנת
12 הציבור), ומהווה מרכיב נורמאטיבי בגיבוש היקף פריסתם (ראה בג"צ 693/91 אפרת
13 נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים ואח' [10]). על-כן עשוי הסכם
14 קיבוצי מפלה לעמו בניגוד לתקנת הציבור ולהיפסל בשל כך (ראה פרשת נבו [7] וכן
15 דב"ע לג/3-25 ועד אנשי צוות דיילי אוויר ואח' נ' חזין ואח' [24]). העיקרון ההלכתי
16 של שוויון הוא עוגן נורמאטיבי להכרה בזכות לשוויון כזכותו של האדם בישראל.
17 מכוחו מתגבשות הלכות שיפוטיות המשקפות אותו - כגון הלכת שיתוף הנכסים בין
18 בני-זוג - (ראה בג"צ 1000/92 ח' בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול ואח' [11])."

19 בהמשך עומד השופט ברק על כך שהשוויון אינו מעניק זכות מוחלטת:

20 "זכותו של אדם לשוויון - ככל זכות אדם אחרת - היא זכות יחסית. עקרון השוויון
21 אינו עיקרון מוחלט אלא יחסי' (השופט אור בבג"צ 5394/92 הנ"ל, בעמ' 361);
22 גבולות התפרסותו של עקרון השוויון נקבעים על-ידי איזון (פנימי) בין מכלול זכויות
23 האדם ועל-ידי האינטרס הציבורי (ראה א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני
24 של מדינת ישראל (שוקן, מהדורה 4, תשנ"א) 199, 299. ניתן לפגוע בזכות לשוויון
25 מכוחם של ערכים ראויים אחרים (ראה בג"צ 246/81, 260 אגודת דרך ארץ ואח' נ'
26 רשות השידור ואח' [13], בעמ' 13, והשווה סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם
27 וחירותו). אכן, לא פעם אין השוויון זוכה להגנה על מלוא היקפו. פגיעה כדין שוויון
28 עשויה להתקיים אם זו תואמת את ערכיה של מדינת ישראל, אם היא לתכלית
29 ראויה ואם פגיעתה בשוויון אינה מעבר למידה הדרושה" (פסקה 13) (הדגשה שלי -
30 מ' נ').

31 ובהמשך מתייחס השופט ברק להפליה מהי:

32 "עקרון השוויון מניח אפוא קיומם של טעמים ענייניים המצדיקים שוני (הבחנה,
33 אבחנה). הפליה שהינה ניגודו של השוויון - קיימת אפוא באותם מצבים שבהם דין
34 שונה לאנשים השונים זה מזה (מבחינה עובדתית) מבוסס על טעמים שאין בהם כדי
35 להצדיק בחברה חופשית ודמוקרטית הבחנה ביניהם, ובלשונו של השופט אור: 'יחס
36 שונה ללא הצדקה עניינית' (בג"צ 5394/92 [12] הנ"ל, בעמ' 360). עמד על כך
37 הנשיא אגרנט, בציינו:

38 'עקרון השוויון, אשר אינו אלא הצד השני של מטבע ההפליה ואשר המשפט
39 של כל מדינה דמוקרטית שואף, מטעמים של צדק והגינות, להמחישו,



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

משמעותו, כי יש להתייחס, לצורך המטרה הנדונה, יחס שווה אל בני אדם, אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, שהם רלוונטיים לאותה מטרה. אם אין מתייחסים אליהם יחס שווה, כי אז לפנינו הפליה. לעומת זאת, אם ההבדל או ההבדלים בין אנשים שונים הינם רלוונטיים למטרה הנדונה, אזי תהיה זו הבחנה מותרת, אם מתייחסים אליהם, לצורך אותה מטרה, יחס שונה, ובלבד שההבדלים ההם מצדיקים זאת. המושג 'שוויון', בהקשר זה, פירושו איפוא שוויון רלוונטי (relevant equality) והוא הדורש, לעניין המטרה הנדונה, 'טיפול שווה' (equality of treatment) באלה אשר המצב האמור מאפיין אותם. כנגד זה, תהא זו הבחנה מותרת, אם השוני בטיפול בבני אדם שונים ניזון מהיותם נתונים, בשים לב למטרת הטיפול, במצב של אי-שוויון רלוונטי (relevant inequality), כשם שתהא זו הפליה, אם הוא ניזון מהיותם נתונים במצב של אי-שוויון, שאיננו רלוונטי למטרת הטיפול' (ד"נ 10/69 בורונובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל ואח' [16], בעמ' 35).

על-כן, דין נתון יוצר הפליה כאשר שני בני אדם, השונים זה מזה (חוסר שוויון עובדתי), מטופלים על-ידי הדין באופן שונה, בלי שהשוני העובדתי שביניהם יש בו כדי להצדיק טיפול שונה בנסיבות העניין. ביסוד ההפליה מונחים אפוא גורם השרירות, חוסר הצדק וחוסר הסבירות" (הדגשה שלי – מ' נ').

לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, קבע בית המשפט העליון כי השוויון הוא חלק מהזכות לכבוד האדם ומאז הפכה ההכרה בזכות החוקתית לשוויון, להלכה (ר' בג"צ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2006) (להלן: "עניין התנועה לאיכות השלטון"); בג"צ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (2006) (להלן: "עניין עדאלה"); ברק-ארז בעמ' 677).

בישראל הפרשנות המגבילה את היקפה של הזכות החוקתית לשוויון נובעת מן הקשר הקיים בין ההכרה בה לבין הזכות לכבוד האדם. בעניין התנועה לאיכות השלטון קבע הנשיא ברק שהקשר בין הפליה לכבוד האדם אינו מחייב להגביל את ההגנה החוקתית על השוויון רק למצבי השפלה, אך הוא נושא עימו מגבלות: "על פי גישה זו, ניתן לכלול בגדר **כבוד האדם גם הפליה שאין עימה השפלה, ובלבד שהיא תהא קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש הבחירה וחופש פעולה וכיוצא בהם היבטים של כבוד האדם לזכות חוקתית**" (פסקה 38 בפסק הדין של ברק) (ר' גם ברק-ארז בעמ' 677 וגם עניין עדאלה פסקה 39).

בבג"צ 8487/03 ארגון נכי צה"ל נ' שר הבטחון, פ"ד סב(1) 296 (2006) עומד בית המשפט על כך ש: "בפסיקתנו נקבע לא אחת כי **הרשות המנהלית אינה רשאית להפלות בהפעלת סמכויותיה בין בני אדם שונים, שלא קיים ביניהם שוני רלוונטי... איסור ההפליה חל ביחס לכל פעולותיה של הרשות המנהלית, ובכלל זה ביחס לחקיקת משנה...**" (ההדגשה שלי – מ' נ') (שם, בפסקה 23).



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה נ' ראש ממשלת ישראל (27.2.06) עמד בית המשפט
2 על כך שלא דרוש מניע או כוונה להפלות ודי בתוצאה המפלה :

3 "אכן, הפליה אסורה עשויה להתקיים גם בהעדר כוונה או מניע של אפליה מצד
4 יוצרי הנורמה המפלה. לעניין ההפליה, די בתוצאה המפלה. כאשר מימוש הנורמה
5 שיצרה הרשות – שיכול והתגבשה ללא כוונת הפליה – גורר תוצאה שהיא בלתי
6 שוויונית ומפלה, עשויה הנורמה להיפסל בשל ההפליה שדבקה בה. הפליה אינה
7 נקבעת אך על-פי מחשבתו וכוונתו של יוצר הנורמה המפלה. היא נקבעת גם על-פי
8 האפקט שיש לה הלכה למעשה.... המבחן לקיומה של אפליה הוא מבחן אובייקטיבי
9 המתמקד בתוצאה של מימוש הנורמה העומדת לביקורת. הוא אינו מוגבל למחשבתו
10 הסובייקטיבית של יוצר הנורמה. השאלה אינה אם קיימת כוונה להפלות קבוצה זו
11 או אחרת. השאלה הינה מהי התוצאה הסופית הנוצרת במציאות החברתית" (פסקה
12 18).

הפגיעה בזכות הגישה לערכאות

13
14
15 65. בעע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ (28.12.14) שניתן בימים
16 אלה, עמד השופט פוגלמן על טיבה זכות הגישה לערכאות וקבע :

17 "...הזכות החוקתית לגישה לערכאות השיפוט. זוהי זכות ראשונה במעלה המהווה
18 תנאי-בלעדיו- אין לתפקוד תקין של משטר דמוקרטי...זכות הגישה לערכאות היא
19 אפוא זכות חוקתית חשובה, ובתי המשפט מצווים להקפיד בה ולהקנות לה משקל
20 ניכר באיזון מול האינטרסים המתנגשים" (פסקה 14).

מן הכלל אל הפרט

21
22
23 66. בדו"ח הצוות שמונה כזכור על ידי שר המשפטים, מובאת טבלת השוואה נכון לינואר 2009
24 (עמ' 6 בדו"ח) ממנה עולים הפערים המשמעותיים בין האגרות בתקנות האזרחיות לבין
25 האגרות בבתי הדין הדתיים בעניינים זהים. מהטבלה המעודכנת של המבקשת שהובאה לעיל,
26 גם כן עולים פערים דומים.

27 67. מסקנות הצוות תומכות בטענת המבקשת בדבר פגיעה בעקרון השוויון ובזכות הגישה
28 לערכאות, להלן בקיצור תמצית הדו"ח :

29 לבתי המשפט האזרחיים ולבתי הדין הדתיים נתונה סמכות מקבילה בעניינים מסוימים. כך
30 מזוונות אישה מבעלה או מעזבונו, ענייני ירושה, אימוץ ועוד. הצוות נדרש לשאלת הפגיעה



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 בשוויון בכל הנוגע לגביית אגרות בגין הליכים שבהם סמכות מקבילה של הערכאה האזרחית
2 והדתית שלגביהם יש לכאורה לבעלי הדין ברירה לאיזו ערכאה לפנות (ס' 21). הצוות עניינו רק
3 בבחינת היחס בין האגרות המשותפות והאפשרות להציע מנגנון שוויוני בגזרה המקבילה (ס'
4 ; 22)
- 5 הדו"ח של הצוות יוצא מתוך הנחה כי השירות המוענק בערכאות השונות שבגיננו נגבית האגרה
6 הוא שווה (ס' 26) ;
- 7 דעתו של מנהל בתי המשפט משה גל הייתה שאין להשלים עם מצב של היעדר שוויון במתן
8 שירותים זהים. יש לחתור לשוויון מלא בסכומי האגרות בין הערכאות השונות. כל פתרון
9 ביניים שאינו מוביל לשוויון מלא עלול לעורר בעיות בדבר חוקיות ההסדר ;
- 10 הצוות דן בעקרון השוויון (עמ' 9) וקבע כי ערך השוויון הוא ערך יסודי בכל חברה דמוקרטית.
11 עקרון זה בולט ומפותח במיוחד בתחום המשפט הציבורי שבו הוא מנחה את רשויות המדינה
12 בהפעלת סמכותן לרבות בהתקנת תקנות על פי סמכות בחוק. דברי חקיקה יש לפרש לפי עקרון
13 השוויון ;
- 14 עקרון השוויון אין משמעו שוויון אבסולוטי הוא מכיר באפשרות של מתן יחס שונה כשקיים
15 הבדל רלבנטי המצדיק יחס שונה (ס' 36).
- 16 מסקנות הצוות – הנתונים של השוואת האגרות מראים פערים בסכומי האגרות בין הערכאות
17 השונות. כך בעוד שעבור הגשת תביעה לפירוק שיתוף בבית המשפט למשפחה יידרש בעל דין
18 לשלם אגרה בסכום של 2,646 ש"ח, בבית הדין ישלם 372 ש"ח בלבד, בגין הגשת ערעור על בית
19 המשפט למשפחה יידרש בעל דין לשלם אגרה בסכום של 1,248 ש"ח ואילו בערעור על בית
20 הדין הרבני ישלם 301 ש"ח בלבד (סעיף 38 בדו"ח). "על פני הדברים, אין הצדקה לפערים
21 בסכומי האגרות המשולמים עבור שירות דומה, ודאי פער כה משמעותי" (סעיף 39 בדו"ח).
- 22 "הצוות סבור, כי פער דרמטי זה בין סכומי האגרות אינו מוצדק, וכי יש לשאוף לשוויון בסוג
23 זהה של הליכים" (ס' 75).
- 24 "לגופו של ההסדר, נכון יהיה לקבוע – הן בבתי המשפט לענייני משפחה והן בבתי הדין –
25 סכום קבוע של אגרה בגין בירור תביעות רכושיות / כספיות אלה ולא סכום שנגזר משוויה
26 של התביעה עצמה. סכום זה יהיה קבוע ואחיד בכל הערכאות" (ס' 76).



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 הצוות ממליץ להשוות את סכומי האגרות הקבועים בשתי פעימות באופן שהפער יצומצם
2 תחילה באופן חלקי על ידי הפחתת האגרות בבית המשפט למשפחה, והגדלת האגרות בבתי
3 הדין. ולאחר מכן מהלך דומה נוסף "כך שסכומי האגרות בערכאות השונות יהיה זהה ויושג
4 שוויון מוחלט בהליכים המקבילים" (ס' 79).
- 5 הצוות לא קיבל את גישת הרב בן דהן שטען שתביעות הרכוש בערכאות השונות נושאות אופי
6 שונה באופן המצדיק אבחנה לעניין האגרה וקבע: "לא מצאנו כי מבחינה מהותית קיים שוני
7 המצדיק דין שונה בעניין האגרה" (ס' 82).
- 8 "ההמלצה אמורה ביחס להשוואת סכומי האגרה הקבועים תקפה, בשינויים שיפורטו להלן,
9 גם לגבי יתר האגרות בסכומים קבועים הנגבות ביחס להליכים הנוספים המשותפים לבתי
10 המשפט ולבתי הדין. גם בהקשר זה המלצת הצוות היא להשוות את סכומי האגרה באופן
11 מוחלט ככל שמדובר בהליכים מקבילים. זאת, על דרך הפחתת הסכומים הנוהגים בבתי
12 המשפט, והעלאתם של אלה הנוהגים בבתי הדין" (ס' 84) (הדגשה שלי – מ' נ').
- 13 68. נוכח מסקנות הצוות, לא יכולה להיות מחלוקת כי אכן קיים פער משמעותי ומהותי בין
14 האגרות על פי התקנות האזרחיות, לבין האגרות בבתי הדין הדתיים בהליכים זהים וכי פער
15 זה פוגע לכאורה בשוויון בין המתדיינים בערכאות השונות.
- 16 69. קיומו של הפער הגדול בין סכומי האגרות בערכאות השונות והיותו פוגע בעקרון השוויון עולה
17 גם מתצהירה של עו"ד שניידר, יועצת שרת המשפטים, המצהירה מטעם המשיבים, אשר
18 אישרה כי המלצות הצוות אומצו על ידי שרת המשפטים, שהנחתה את הגורמים המקצועיים
19 לפעול לתיקון התקנות אשר מכוחן נגבות האגרות בענייני משפחה ולהביא לשוויון מהותי.
- 20 70. בענייננו מדובר כאמור בהליכים מקבילים בערכאות השונות. לא הוכח לכאורה בענייננו כי
21 קיימים טעמים ענייניים המצדיקים שוני בין האגרות בערכאות השונות, ולהיפך – הצוות שאת
22 המלצותיו אימצה שרת המשפטים, מצא שאין שוני רלבנטי המצדיק את הפרשי האגרות נושא
23 הדין. על כן אי השוויון בשיעור האגרות בתקנות האזרחיות לעומת האגרות בבתי הדין
24 הדתיים עולה לכאורה כדי הפליה פסולה בין שווים.
- 25 71. עילות הפגיעה בשוויון כמו גם הפגיעה בזכות הגישה לערכאות מתעצמות בענייננו נוכח "מירוך
26 הסמכויות" בין בית המשפט למשפחה לבין בתי הדין הדתיים שעליו עמד בית המשפט
27 בפסיקה ענפה ובין היתר בבג"צ 58/08 פלונית נ' בית הדין האזורי בחיפה, בפסקה 7 (21.1.10)
28 (להלן: "עניין פלונית"):



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 "נושא 'מרוץ הסמכויות' בין בתי הדין הדתיים לערכאות האזרחיות נדון בפסיקה
2 פעמים רבות ואין זה המקום להכביר מילים בעניין. הסמכות המקבילה המסורה
3 לבתי הדין הדתיים ולערכאות האזרחיות, והתחושה הרווחת כי עשוי להיות שוני
4 מהותי בתוצאות ההתדיינות בערכאות השונות, יוצרות 'מרוץ סמכויות' שמכביד על
5 ההתדיינות ופעמים רבות עלול להחריף את המתח בין בני הזוג (ראו: אריאל רוזן-
6 צבי "הלכת ה'כריכה' ו'מירוץ הסמכויות' והשפעתם על המשפחה ועל דיני
7 המשפחה" עיוני משפט יד 67 (1989) (להלן: רוזן-צבי); אשר מעוז "'כרוך' זה
8 הכרוך על עקבנו' – על הכריכה בתביעת הגירושין" עיוני משפט יד 101 (1989) (להלן:
9 מעוז)). 'מרוץ הסמכויות' נמשך כבר עשרות שנים וסופו אינו נראה באופק, לפחות
10 כל עוד הסמכות המקבילה, שהיא מצוות המחוקק, והתחושה הרווחת בציבור יותרו
11 בעינן".

12 (ר' גם בג"צ 9611/00 מרעי נ' מרעי, פ"ד נח(4) 256, 264 (2004)).

13 מירוץ הסמכויות הנזכר לעיל מתקיים עקב העדפותיהם של מתדיינים שונים, שעניינם ידון
14 בערכאה אזרחית או דתית משיקולים שונים (לענין השיקולים בבחירת הערכאה להתדיינות
15 ר' אריאל רוזן צבי "הלכת ה'כריכה' ו'מירוץ הסמכויות' והשפעתם על המשפחה ודיני
16 המשפחה" עיוני משפט יד 67 התשמ"ט, אשר חלק מהנימוקים שהוא מונה שם עדיין
17 רלבנטיים למרות מועד המאמר).

18 גם דפנה הקר סוגיות משפחתיות בעיניים משפטיות (2012) עומדת בספרה על נושא מירוץ
19 הסמכויות ועל כך שמתדיינים שונים מעדיפים לעיתים להתדיין דווקא בערכאה מסוימת.
20 למשל, נשים – שמעדיפות להתדיין בבית משפט למשפחה אשר נדיב יותר בפסיקה מזונות
21 ומעניק משמורת גם לאימהות שאינן מקפידות על שמירת מצוות, וגברים – שמעדיפים את
22 בתי הדין הדתיים שנוטים לטובתם בענייני רכוש (פרק ג' ועמ' 46 בפרט).

23 ייתכנו כמובן גם מקרים בהם ההעדפה תהא הפוכה (היינו אשה שתעדיף התדיינות בבית הדין
24 הדתי (ר' רוזן צבי במאמרו הנ"ל בעמ' 72) וגבר שיעדיף התדיינות בבית המשפט האזרחי).

25 בבג"צ 304/04 יאיר נ' בית הדין הרבני האזורי (6.7.05) עמד בית המשפט על חשיבות זכותו של
26 מתדיין לבחור בערכאה בה הוא מבקש להתדיין וקבע כי:

27 "לא די בנקודות החפיפה בין שתי הסוגיות להצדיק חסימת זכותו של בן הזוג השני לבחור
28 בערכאה בה הוא חפץ לממש זכויותיו".

29 עוד קבע בהמשך:

30 "פיצול התדיינות פוגע הן בצדדים להליך והן בתפקודה היעיל של המערכת
31 השיפוטית. פיצול התדיינות עשוי אף להביא להכרעות סותרות ולפגיעה באמון
32 הציבור במערכות. ברם, כנגד שיקולים אלו עומדים גם שיקולים נוספים, ובעיקר



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 **זכותו של מגיש התביעה לבחור את העיתוי ואת המסגרת הרצויה לו לבירור זכויותיו**
2 **ומימושן** (ההדגשה שלי – מ' נ').

3 לאור האמור אני סבורה כי סכומי האגרות הגבוהים משמעותית בתקנות האזרחיות אכן
4 עלולים לגרום הפליה בין מתדיינים ולפגוע בזכות הגישה לערכאות. זאת בכך שבעוד
5 המתדיינים שמעדיפים את בתי הדין הדתיים יתדיינו שם מרצונם, הרי שמתדיינים אחרים
6 עלולים לבחור בערכאה "הזולה" ולא לבחור בערכאה בה הם חפצים לממש זכויותיהם, למרות
7 שזו אינה הערכאה המיטבית למימוש זכותם, אף אם רק לתחושתם הסובייקטיבית (ר' עניין
8 פלונית שם עומד השופט ריבלין על כך: "הסמכות המקבילה המסורה לבית הדין הרבני ולבית
9 המשפט לענייני משפחה, והתחושה כי עשוי להתקיים שוני מהותי בין הכרעות הדין
10 בערכאות השונות, הן הבסיס העיקרי להתרשמות אפשרית כי יש בנושא זה משום
11 שרירותיות מסוימת. בין אם התרשמות זו מדויקת ובין אם לאו, ברי כי מקור הבעיה טמון
12 בעצם קיומו של "מרוץ הסמכויות", המוכרע לפי מבחן הזמן" (בפסקה 10)) (ההדגשה שלי –
13 מ' נ').

14 72. אני ערה לכך שבעניינינו אמנם אין מדובר בהפליה שיש בה משום השפלה, ואולם ההפליה
15 בעניינינו קשורה קשר הדוק לגדרי כבוד האדם מאחר שהיא פוגעת בזכות יסוד אחרת של
16 הפרט והיא זכות הגישה לערכאות, כמו גם בחופש הבחירה של הפרט לבחור להתדיין בערכאה
17 המועדפת עליו. ההבדל הגדול בשיעורי האגרות בערכאות מקבילות בגין הליכים זהים, עלול
18 להשפיע על בחירת הערכאה מטעמים כלכליים שאינם ענייניים לטובת המתדיין, ועל אופן
19 "הפעלת" הזכות להתדיין בערכאות והוצאתה מן הכוח אל הפועל. על כן לזכות הנפגעת
20 לכאורה בעניינינו יש קשר לכבוד האדם והיא באה בגדר הזכות החוקתית לשוויון שהוכרה
21 בפסיקה.

עילת אי סבירות

22
23 73. בפסיקה נקבעו העקרונות להפעלת עילת הסבירות. "מתחם הסבירות" – שזהו מונח הנותן
24 ביטוי להשקפה שעילת הסבירות אינה מיועדת לקבוע מהי ההחלטה שעל הרשות לקבל אלא
25 רק להגדיר תחום של החלטות אפשריות, מתחם שהחלטות שנופלות מחוצה לו נפסלות.
26 "חוסר סבירות קיצוני או מהותי" – מונח המשמש כדי לאפיין את התחום המוגבל שבו יתערב
27 בית המשפט (ר' ברק-ארז, 763).

28 74. בעניינינו כאמור הוכח לכאורה שהפער המשמעותי בין האגרות האזרחיות לבין האגרות שבבתי
29 הדין הדתיים הוא פער שאינו סביר באופן מהותי, נוכח האמור לעיל, שמדובר כאמור בהליכים



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 מקבילים המתנהלים בערכאות השונות. המשיבים לא הצביעו על שיקולים שנשקלו ואשר
2 מצדיקים קיומו של פער זה. על כן הוכחה לכאורה עילת אי הסבירות של התקנות האזרחיות.
3 75. בעניין ת"צ (מח' מרכז) דוד נ' מדינת ישראל (2.8.14) (להלן: "עניין דוד") נדונה לפניי תובענה
4 ייצוגית בה נטען כי הסכום הקבוע בתקנות הדרכונים, התש"ס-1980 בגין אגרת חידוש
5 דרכונים בלשכת נמל התעופה בן גוריון, הוא סכום מופקע. שם התבקש בית המשפט לקבוע
6 סכום סביר לאגרה, לפי ראות עיניו של בית המשפט. כמו כן התבקש פיצוי כספי והשבת
7 הסכום שנגבה ביתר שלא כדין מהמבקשת ומן הקבוצה. באותו עניין דחיתי את הבקשה
8 לאישור תובענה ייצוגית משום שקבעתי שלא הוכח לכאורה כי האגרה נושא הדיון היא בלתי
9 סבירה. עוד קבעתי שם, בבחינת מעבר לדרוש, כי התאמת ההליך של תובענה ייצוגית לעניין
10 היא בעייתית נוכח עילת התביעה והסעד המבוקש שכן:

11 "ככל שהסעד העומד לדיון הוא ההפרש בין הסכום שנגבה לבין סכום שיקבע על ידי
12 בית המשפט, אני סבורה כי שאלה נכבדה היא אם מן הראוי להתיר תקיפה עקיפה
13 של חקיקת משנה, במסגרת תובענה ייצוגית, בטענה של חוסר סבירות, כשהסעד
14 המבוקש הוא ההפרש בין סכומים הקבועים בחקיקת משנה לבין 'סכום סביר לפי
15 ראות עיניו של בית המשפט', ואם הדרך הראויה אינה תקיפה ישירה של חקיקת
16 המשנה, בשלב ראשון".

17 עוד קבעתי כי:

18 "לדעתי, ככלל, אין זה סביר שבית המשפט יקבע את סכום האגרה, תחת סכומים
19 שקבע מחוקק המשנה על פי שיקול דעתו, וזאת בהחלטה שבגררה, במסגרת תובענה
20 ייצוגית, ולצורך פסיקת השבה לקבוצה. בכך למעשה ימיר בית המשפט את חקיקת
21 המשנה ב'חקיקתו' הוא. נראה לי כי פסיקה כזו היא מרחיקת לכת, ושיש בה משום
22 נטילת סמכותו ושיקול דעתו של השר שהוסמך להתקין את התקנות, והפקדת
23 המלאכה בידי בית המשפט".

24 אני סבורה כי עניינינו שונה מעניין דוד. בעניין הנדון להבדיל מעניין דוד, אין בית המשפט
25 מתבקש לקבוע סכום אגרה לפי ראות עיניו. לכאורה קיימים לפניי בית המשפט נתונים של
26 סכומי אגרות סבירים, בגין ההליכים המקבילים שבגינם נקבעו האגרות בתקנות האזרחיות,
27 הם הסכומים שנקבעו בתקנות הנוגעות לבתי הדין הדתיים. סכומי האגרות בתקנות בתי הדין
28 נקבעו על ידי אותו שר שקבע את האגרות בתקנות האזרחיות, הוא שר המשפטים. על כן
29 בעניינינו בית המשפט אינו נדרש לקבוע את הסכום הסביר של האגרה, אלא זה נקבע לכאורה
30 על ידי השר הרלבנטי. בנסיבות העניין לכאורה יש מקום לקבוע כי נוכח הפער בין סכומי
31 האגרות, האגרות הגבוהות יותר אינן סבירות וכי קמה לכאורה עילת השבה בגין הסכומים
32 העודפים שנגבו בגין אגרות אלה לעומת אגרות בתי הדין.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

76. בהתאמה גם קמה למבקשת לכאורה עילה של עשיית עושר ולא במשפט לפי סעיף 1(א) בחוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979:

"מי שקיבל שלא על פי זכות שבדין נכס, שירות או טובת הנאה אחרת (להלן - הזוכה) שבאו לו מאדם אחר (להלן - המזכה), חייב להשיב למזכה את הזכיה, ואם השבה בעין בלתי אפשרית או בלתי סבירה - לשלם לו את שוויה".

77. בעניין העילה על פי חוק החוזים אני מקבלת את טענת המשיבים כי מדובר בפעולה שלטונית ולא ביחסים חוזיים בין המדינה למתדיינים, על כן לא מצאתי לקבוע כי יש סיכוי שעילה זו תוכרע לטובת הקבוצה.

האם מתקיים התנאי השני הקבוע בסעיף 8 בחוק, שתובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין

תקיפה עקיפה של התקנות

78. כפי שעולה מתקנות המשפחה, הן אושרו על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט וכן על ידי שר האוצר מכוח חוק יסודות התקציב. בית המשפט המפעיל ביקורת שיפוטית על חקיקת משנה שאושרה על ידי ועדה של הכנסת צריך לעשות כן בזהירות יתר. בעניין זה נקבע בעניין זידאן:

"... זהירות מיוחדת ינהג בית המשפט קודם שיתערב בחקיקת משנה שזכתה לאישורה של ועדה מוועדות הכנסת. הטעם לכך הוא, שחקיקת משנה אשר נתאשרה כאמור יש שהיא נתפסת כ'חקיקה עקיפה מטעם הכנסת עצמה' (כביטוי של השופט ברנזון בבג"ץ 108/70 מנור ואח' נ' שר האוצר ... , בעמ' 445 מול אות השוליים ג). כלל זה, המחייב אמת מידה של זהירות מיוחדת ביחס ליכולת ההתערבות בחקיקת משנה שאושרה על ידי ועדה מוועדות הכנסת, היה נר לרגלי בית המשפט גם בפרשיות נוספות (ראה: בג"ץ 310/80 דרור הדרום חברה לפיתוח בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו ואח' ... דברי השופט בכור בעמ' 262 מול אות השוליים ב; בג"ץ 89/83 לוי נ' יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת ואח' [17]), דברי השופט גולדברג בעמ' 495 מול אות השוליים ו). משמעותו של כלל זה איננה, שבאישורה על ידי ועדה מוועדות הכנסת יש כדי לחסן חקיקת משנה, שהיא בלתי סבירה בעליל, מפני ביטול על ידי בית המשפט. אכן, בידי בית המשפט לפסול חקיקת משנה מחמת אי סבירות, גם אם אושרה על ידי ועדה מוועדות הכנסת, אלא שבית המשפט 'לא ימהר לשלול מטעם זה את תקפה של חקיקת משנה כזאת ... אלא כאמצעי אחרון במקרה קיצוני ביותר, שבו עשוי להיגרם עוול בולט שאין לו תקנה בדרך אחרת..." (הדגשות שלי – מ' נ' (בעמ' 172).

(ר' גם בג"ץ 2651/09 האגודה לזכויות האזרח נ' שר הפנים (2.8.14); בג"ץ 491/86 עיריית תל-אביב-יפו נ' שר הפנים, פ"ד מא(1) 774, 757 (1987); בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נו(6) 212, 263-
2 262 (2003); עניין קו מחשבה).

3 בעניין קו מחשבה הוגשה תובענה ייצוגית, בין השאר, נגד בזק בינלאומי. הטענה הייתה כי
4 המחירים שנקבעו בתקנות היו מחירים מחייבים וכי התקנות הותקנו בחריגה מסמכות, תוך
5 שקילת שיקולים זרים ובחוסר סבירות קיצוניי ושלפיכך הן בטלות. נקבע כי העילה נגד בזק
6 בינלאומי אינה יכולה להצליח אלא אם יקבע כי התקנות שהתקינה שרת התקשורת לפי חוק
7 התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, בטלות. באותו עניין העיר השופט גרוניס
8 בהסכמת השופטות ארבל ונאור כי:

9 "נוטה אני לדעה שבמקרים מתאימים ניתן יהיה לתקוף מעשה מינהל בתקיפה
10 עקיפה במסגרת תובענה ייצוגית. אפשר שדוגמה לכך היא מקום שלא פתוחה בפני
11 התובע אפשרות של תקיפה ישירה...הנטיה להיעתר לתקיפה עקיפה גוברת מקום
12 שהיא נוגעת לתקנות בעלות תחולה כללית, להבדיל ממעשה מינהלי פרטני" (שם,
13 בפסקה 17).

14 גם השופט סולברג בעניין קישון מתייחס לשאלת התקיפה העקיפה במסגרת תובענה ייצוגית:

15 "אכן, תקיפת תקנה באופן עקיף, באמצעות הגשת תובענה ייצוגית, איננה חזון נפרץ.
16 לבטח יש לעשות כן באופן מדוד, במשורה, כי זו אינה דרך הכלל. ואולם, הדין
17 מאפשר השלמה עם היוצאים מן הכלל" (פסקה 30).

18 ברע"א 6567/97 בזק נ' עזבון אליהו גת ז"ל, פ"ד נב(2) 713 (1998), שקדם לחוק תובענות
19 ייצוגיות, הגיש המבקש תובענה ייצוגית בה תקף את שיטת החיוב של בזק שנקבעה בתקנות
20 שהתקינה שרת המשפטים. בית המשפט עמד שם על העקרונות לאפשרות תקיפה כזו:

21 "אמנם, אין לקבוע כי כאשר קיימת אפשרות לתקיפה ישירה נשללת האפשרות
22 לביקורת עקיפה (י' זמיר השפיטה בעניינים מינהליים [8], בעמ' 34), אלא שגם אם
23 נסבור כי ניתן לתקוף את התקנות בתקיפה העקיפה בדרך של תובענה ייצוגית
24 המוגשת נגד בזק, תהיה מסקנתי כי לא היה מקום לאשר את הגשת התובענה
25 הייצוגית בענייננו. ומדוע? התערבות שיפוטית בתקפותה של חקיקת משנה נעשית
26 כאשר היא חורגת מן החוק שמכוחו הוחקה, או סותרת אותו, או סותרת חוק אחר או
27 פוגעת בזכויות יסוד או בעקרונות היסוד של השיטה וכיוצא באלה ליקויים. וזאת,
28 כאשר ליקויים אלה מוציאים אותה ממיתחם הסבירות – בין שדרושה דרגה גבוהה
29 או מפליגה של אי-סבירות כפי שקבעה הפסיקה לפני חוקי היסוד (בג"ץ 156/75
30 דקה ואח' נ' שר התחבורה [2]; ע"א 184/80 איגלר ואח' נ' המגן חברה לביטוח
31 בע"מ [3])" (הדגשה שלי – מינ').

32

33 בע"א 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו (18.8.11) נקבע:



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 "בתוקפה את סבירות התעריפים שגבתה ממנה המשיבה, תוקפת המערערת
2 למעשה את חוק העזר שילוט, שבו נקבעו התעריפים הנזכרים, מכוח סמכותה של
3 המשיבה, הקבועה בפקודת העיריות. אכן, אין לומר כי כאשר קיימת אפשרות
4 לתקיפה ישירה – שלא נעשתה בענייננו – נשללת האפשרות לתקיפה עקיפה (ראו:
5 דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 822-826 (2011))."
- 6 79. אני ערה גם לעקרון הריסון השיפוטי (שרגא ושחר בעמ' 239). לפי עקרון זה בית המשפט
7 המקיים ביקורת שיפוטית על רשויות השלטון השונות נוהג במתינות ולא נחפז להתערב במעשי
8 רשויות אחרות. ואולם עם זאת ריסון עצמי אין פירושו קיפאון שיפוטי (ר' בג"צ 1715/97
9 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 389 (1997)).
- 10 80. ולענייננו. תקנות המשפחה הותקנו על ידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של
11 הכנסת. ביקורת שיפוטית על החלטה שזכתה לאישור ועדה מוועדות הכנסת תהא כאמור
12 מאופקת יותר בהשוואה להחלטה מנהלית שלא קיבלה אישור כזה.
- 13 81. בענייננו מדובר גם כן בתקיפה עקיפה של תקנות, שעל כן יש לבחון התאמת התובענה להליך של
14 תובענה ייצוגית בנסיבות העניין הנדון.
- 15 82. חקיקת המשנה הנדונה בענייננו, התקנות האזרחיות, פוגעות לכאורה בזכויות יסוד – הזכות
16 לשוויון וזכות הגישה לערכאות. על כן בהתאם לפסיקה שהובאה לעיל זהו המקרה בו יטה בית
17 המשפט לדון בשאלת תקפותה של חקיקת משנה ולהורות על ביטול חקיקת המשנה המפלה.
- 18 83. בענייננו הוקם צוות שמונה על ידי השר הממונה הרלבנטי, שר המשפטים. המלצות הצוות
19 אומצו על ידי שרת המשפטים, וההמלצות קובעות כי חקיקת המשנה נושא הדיון פוגעת
20 בשוויון ובזכות הגישה של הקבוצה לערכאות. על כן לכאורה קשה לקבל את טענת המדינה כי
21 העילה לא הוכחה לכאורה, נוכח ממצאי הצוות ואימוצן על ידי שר המשפטים.
- 22 84. זאת ועוד. בענייננו הוגשה עתירה, שבעקבותיה הוקם צוות שישב על המדוכה מאז מינוי ב-
23 4.6.07 ועד שמסר מסקנותיו בחודש יוני 2009. למרות זאת לא חל כל תיקון בתקנות משך כל
24 השנים שחלפו.
- 25 מעדויות המצהירים מטעם המשיבים לא שוכנעתי שאכן התנהל הליך ממשי לקידום תיקון
26 התקנות.
- 27 עו"ד שניידר יועצת שרת המשפטים – העידה כי נכנסה לתפקידה רק בחודש מאי 2013 (ארבע
28 שנים לאחר המצאת מסקנות הצוות). כשנשאלה אם בחנה את הפעולות שבוצעו מאז שנת



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 בקשר עם תיקון התקנות השיבה כי תצהירה ניתן לשתי מטרות "על מנת לומר שהשרה
2 מאמצת עקרונית את המלצות הדו"ח" וכן שהתקנת התקנות לא נבעה מן התובענה הייצוגית.
3 ברי אם כן שלעדה אין ידיעה על הפעולות שנעשו על ידי המשיבים מאז קבלת דו"ח הצוות.
4 העדה אישרה כי ידיעותיה נובעות ממה שסיפרה לה נציגת מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד. עוד
5 העידה כי ד"ר סגל הוא הגורם המקצועי במשרד המשפטים משנת 1995 ביחד עם עו"ד דרין.
6 לעדה לא הייתה תשובה מדוע מי מן השניים לא נתן תצהיר. כשהתבקשה ליתן הערכת זמן
7 להשלמת התקנות השיבה כי מדובר בתהליך מורכב וכי: "לא היינו רוצים לעשות עבודה לא
8 רצינית כדי לרצות את בית המשפט. אנו מדברים על שינוי משמעותי שדורש עבודה רצינית
9 ומקצועית".

10 דורון סמיש, רפרנט ממשל ומנהל האחראי על תקציב מערכת המשפט מטעם אגף התקציבים
11 במשרד האוצר – הצהיר כי שאלת השוואת האגרות בין הערכאות נושא הדיון היא שאלה
12 מורכבת. עוד הצהיר כי נוכח המלצות הצוות יש צורך בתחקיר כלכלי לעניין השפעת התיקון
13 על תקציב המדינה וכי "לצורך איסוף נתונים נשכרו לאחרונה שירותיה של חברה חיצונית על
14 מנת לבחון את השפעת השינויים בגובה האגרות השונות על הכנסות המדינה". מחקירתו
15 עלה כי הוא מכהן בתפקידו משנת 2012 (פר' עמ' 14 ש' 16) (שלוש שנים לאחר המצאת
16 מסקנות הצוות), כי אין בידו מסמכים מלפני 2012 (שם ש' 16), כי הוא יכול להעיד רק על מה
17 שהוא עשה (שם, ש' 17), כי אין לו ידיעה על מה שנעשה לפני 2012 שכן מערכות המחשב "לא
18 תומכות בזכרון ארגוני מיטבי הסטורי" (שם, ש' 23), שאין לו ידיעה על מה התנהל לפני הגעתו
19 לתפקיד, אך הוא נכנס לתהליך שלא היה חדש (שם ש' 27-28), שכשנכנס לתהליך הייתה
20 "סקיצה" מסוימת (עמ' 15 ש' 1), ושהסקיצה היא דו"ח הצוות (שם, ש' 6). כשנשאל לעניין לוח
21 זמנים השיב שאינו אחראי על קידום תהליכי חקיקה (עמ' 17 ש' 29). גם לגבי עד זה עולה כי
22 לא הייתה לו כל ידיעה על ההליכים שהתנהלו עם משרד האוצר מאז קבלת דו"ח הצוות ועד
23 שנת 2012. עוד עלה מחקירתו שכל שהיה במשרד האוצר במועד הגעתו הוא דו"ח הצוות
24 ושלאורה לא נעשה דבר מעבר לכך.

25 אני מקבלת את טענות המבקשת כי המשיבים נמנעו מהבאת העדים הרלבנטיים שיכלו לשפוך
26 אור על הפעילות שהייתה בנושא קידום מסקנות הצוות, ככל שהייתה כזו, וכי יש לזקוף
27 עובדה זו לחובת המשיבים. מהעדויות שהובאו מטעם המשיבים לא נחה דעתי כי הונחה
28 תשתית לכאורית שאכן נעשתה עבודה ממשית או משמעותית לקידום תיקון התקנות. לא
29 הובאה אף ראשית ראיה לכך שהמשיבים פעלו לקידום מסקנות דו"ח הצוות במשך השנים
30 הארוכות שחלפו מאז נמסרו המסקנות לשר המשפטים. בנסיבות המקרה שלפניי כפי שתוארו
31 לעיל אני סבורה כי הפניית המבקשת להליכי בג"צ בשנית ושליטת זכותה של הקבוצה לעמוד



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 על השבה על פי העילות העומדות לה, אינה סבירה נוכח הזמן הרב שחלף מאז העתירה
2 הקודמת.

3 85. בעניין זידאן אמנם נקבע כי בית המשפט לא ימהר לשלול תוקפה של חקיקת משנה אלא
4 כאמצעי אחרון במקרה קיצוני ביותר שבו עלול להיגרם עוול שאין לו תקנה בדרך אחרת.
5 בענייננו נוכח השתלשלות העניינים בנוגע לתיקון התקנות, העובדה שהוגשה עתירה, העתירה
6 נמחקה נוכח הקמת הצוות, הצוות הגיש מסקנותיו בחודש יוני 2009 ומאז טרם תוקנו
7 התקנות, אני סבורה כי עניין לנו באותו מקרה קיצוני המצדיק התערבות של בית המשפט
8 להגנה על הקבוצה, המתדיינים הנושאים באגרות לפי התקנות האזרחיות.

9 86. אשר לחזקת התקינות המינהלית, החזקה כי הרשות מפעילה את שיקול דעתה באופן תקין,
10 שוקלת את השיקולים הרלבנטיים ודוחה את אלה שאינם רלבנטיים (ר' עניין קו מחשבה
11 בפסקה 20 בפסק הדין) נסתרה בענייננו למצער בעת מסירת מסקנות הצוות מהן עולה כי
12 התקנות האזרחיות פוגעות לכאורה בזכות לשוויון ובזכות הגישה לערכאות.

13 **התאמת תרופת השבה**

14 87. בעניין דנילוביץ נדרש הנשיא ברק לשאלת התרופה הראויה שם לפגיעה בשוויון:

15 " ... התרופה הראויה במצב דברים זה היא זו של הענקת טובת הנאה גם לאלה
16 החיים חיים משותפים והם בני אותו מין. תרופה זו ידועה בספרות השוואתית.
17 היא פותחה בעיקר לעניין חוקים המפרים את עקרון השוויון הקבוע בחוקה. היא
18 מכונה בספרות החוקתית האמריקנית הוספה או הרחבה (extension) על הטקסט
19 הקיים.

20 ... פעולתו של בית המשפט ... הוא קובע, כי כל עוד הטקסט הקיים עומד בעינו -
21 וכאמור, השופט אינו 'נוגע בו' כלל - מתבקש מתן טובות הנאה דומות לקבוצה
22 נוספת, המצויה מחוץ לטקסט. הענקתה של טובת הנאה זו נגזרת במישרין מתוך
23 עקרון השוויון, שהוא עיקרון נורמאטיבי אשר הטקסט כפוף לו וחייב לציית לו. הנה
24 כי כן, בית המשפט אינו שותל איבר נוסף לגוף הטקסט הנגוע בהפליה פסולה. בית
25 המשפט קובע, עם זאת, כי מכוח העיקרון של השוויון - וכל עוד ההסדר החוזי
26 המפלה עומד בעינו - מתבקש סעד של מתן טובת הנאה גם לסוג המופלה, באופן
27 שההפליה תוסר....".

28

29 בעניין דנילוביץ מצא הנשיא ברק כי:



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

1 "תרופות אלה - אשר פותחו במישור החוקתי - ראויות הן לתחולה בתחום ההסכם
2 הקיבוצי וההסדר הקיבוצי. אלה קובעים משטר חוזי, הכפוף לעיקרון נורמאטיבי
3 עליון בדבר שוויון" (פסקאות 20-24).

4 נראה לי כי ניתן להקיש מהאמור בעניין דנילוביץ לענייננו, באופן שגם בענייננו התרופה
5 הראויה לכאורה היא השוואת חיוביהם של חברי הקבוצה לחיובי המתדיינים בערכאות
6 הדתיות, על דרך ההשבה של עודף האגרה לקבוצה.

7 ההשלכות התקציביות

8 88. אשר לטענת המשיבים כי אין לאשר את התביעה נוכח ההשלכות התקציביות המשמעותיות
9 שיהיו לכך לרבות פגיעה בהכנסות המדינה, וכן כי בתקיפה עקיפה אין לבית המשפט הכלים
10 המתאימים לטפל בתוצאה של ביטול חקיקת המשנה כפי שקיימים בבג"צ. נוכח מסקנתי כי
11 יש לאשר בענייננו תקיפה עקיפה לאור נסיבות העניין וההתנהלות של המשיבים מאז העתירה
12 בשנת 2006, אני סבורה כי טענות אלה יוכלו למצוא פתרון, אם תתקבל התביעה, במסגרת
13 סעיף 20(ד)(1) בחוק תובענות ייצוגיות, הקובע:

14 "הכריע בית המשפט לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, בתובענה ייצוגית, כולה או
15 חלקה, שהוגשה נגד המדינה, רשות מרשויותיה, רשות מקומית או תאגיד שהוקם
16 על פי דין, רשאי הוא, בבואו להחליט בדבר שיעור הפיצויים ואופן תשלום הפיצויים,
17 להתחשב גם בנזק העלול להיגרם, בשל תשלום הפיצוי, שיעורו או אופן תשלומו,
18 לנתבע, לציבור הנזקק לשירותי הנתבע או לציבור בכללותו לעומת התועלת הצפויה
19 מכך לחברי הקבוצה או לציבור".

20 89. אשר לתנאים שבסעיפים קטנים (3) ו-4) לסעיף 8(א) בחוק תובענות ייצוגיות - אני סבורה כי
21 המבקשים ובאי כוחם עומדים בתנאים אלו וכי לא ניתן לומר שעניינם של חברי הקבוצה ייוצג
22 וינוהל בדרך שאינה הולמת או בחוסר תום לב.

23 סוף דבר

24 90. אני מאשרת את הבקשה לאישור תובענה ייצוגית.

25 91. המשיבים יישאו בשכר טרחה לבא כוח המייצג בסכום של 30,000 ש"ח.

26 92. הקבוצה בשמה תנוהל התובענה הייצוגית - כל מי שבשנתיים שקדמו לתובענה פתח הליכים

27 בבית משפט למשפחה או בבית המשפט המחוזי, ונדרש לשלם על פי התקנות האזרחיות אגרה



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 4455-08-13 סלם נ' מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט ואח'

לחץ כאן להזנת טקסט.

- 1 גבוהה יותר מהאגרה שהיה נדרש לשלם בבית הדין הדתי הרלבנטי, אילו פתח שם הליכים
2 זהים.
- 3 93. התובעת המייצגת - שלומית סלם, ובאי הכוח המייצגים - עו"ד יחזקאל סיבק ועו"ד גלי עציון.
- 4 94. עילת התובענה - הפליה, פגיעה בזכות הגישה לערכאות, אי סבירות התקנות האזרחיות
5 ועשיית עושר.
- 6 95. השאלה המשותפת לחברי הקבוצה - האם סכומי האגרות בתקנות האזרחיות פוגעות בזכות
7 הקבוצה לשוויון ובזכות הגישה לערכאות והאם הן לוקות באי סבירות.
- 8 96. הסעד הנתבע - השבה של הפרש הסכום ששילמו חברי הקבוצה בגין האגרות על פי התקנות
9 האזרחיות לעומת הסכום שהיו משלמים בגין הליכים זהים בבית הדין הדתי הרלבנטי.
- 10 97. הצדדים יפרסמו הודעה בדבר ההחלטה לאשר את התובענה, בהתאם לסעיף 25(א)(1) בחוק
11 תובענות ייצוגיות. **טיוטת ההודעה תועבר לאישור בית המשפט בתוך 30 יום ואזי יינתנו**
12 **הוראות לעניין דרך הפרסום.** המשיבים יישאו בהוצאות הפרסום.
- 13 98. **ב"כ הצדדים ימציאו בתוך 30 יום מועדים מוסכמים לקיום קדם משפט בימים א' ב' ו-ה'**
14 **בשבוע בחודשים יוני ויולי 2015.**
- 15 99. **ת"פ ליום 15.2.15.**
- 16 100. **הצדדים ישלחו עותק מהחלטה זו למנהל בתי המשפט לשם רישומה בפנקס תובענות**
17 **ייצוגיות.**
- 18
19 ניתנה היום, כ"ג טבת תשע"ה, 14 ינואר 2015, בהעדר הצדדים.
20

מיכל נד"ב, שופטת