

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

תובענות ייצוגיות – רקע

תובענה ייצוגית היא הליך משפטי שאדם מנהל בשם קבוצה של אנשים אחרים שלא ייפו את כוחו, שבמסגרתו מתעוררות שאלות מהותיות – עובדתיות או משפטיות – שמשותפות לכלל חברי הקבוצה. התובענה הייצוגית נועדה להתמודד עם מקרים שבהם גופים מסחריים או שלטוניים פועלים שלא כדין, וגורמים לנזק לקבוצה גדולה של אנשים. מדובר במצבים שבהם הנזק המצטבר שנגרם לכלל חברי הקבוצה הוא משמעותי, אך מכיוון שהנזק שנגרם לכל אחד מחברי הקבוצה הוא נזק קטן, לא משתלם לכל אחד מהניזוקים להגיש תביעה נפרדת (בין אם בגלל שהנזק הוא קטן ובין אם בגלל העלויות והטרחה הכרוכים בהגשת התביעה). כדי להתמודד עם מצבים מעין אלה, התובענה הייצוגית מאפשרת לתובע המייצג לנהל הליך משפטי בשם הקבוצה כולה, ולקבל גמול עבור טרחו.

תובענות ייצוגיות יכולות להיות מוגשות ברשימת העניינים שנקבעו בתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן – החוק), ובכלל זה בעניינים כמו: בנקאות, ניירות ערך, ביטוח, הגנת הצרכן, איכות הסביבה ועוד. התובענה הייצוגית נתפסת ככלי צרכני, שמאפשר לצרכן הבודד להתמודד עם נזקים שגורמים תאגידיים חזקים ורשויות שלטוניות, חרף פערי הכוחות בין הצדדים.

נוכח חריגותו של ההליך שבו התובע מייצג קבוצה של אנשים שלא מינו אותו, ובשל חשש שהאינטרסים של התובע המייצג ובא כוחו לא תמיד זהים לאינטרס של כלל חברי הקבוצה ("בעיית הנציג"), הליך התובענה הייצוגית בנוי באופן שונה מזה של הליך משפטי רגיל. כך, למשל, בשונה מהליך משפטי רגיל שבו התובע יכול להגיש את התביעה או להסתלק ממנה כרצונו, בתובענה ייצוגית, התובע נדרש להגיש בקשה לבית המשפט לאישור התביעה כתובענה ייצוגית, ולא יכול להסתלק מהתביעה, לסיים אותה בהסדר פשרה או לקבל טובת הנאה כלשהי אלא באישור בית המשפט.

כיום לא מוטלת אגרה על הגשת תובענה ייצוגית, וזאת, חרף סעיף 44 לחוק הקובע כי שר המשפטים יביא תקנות בעניין אגרות בהליכים לפי החוק, לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בתוך שישה חודשים מיום פרסומו של החוק. התקנות המוצעות מבקשות לקבוע אגרות להליך של תובענה ייצוגית.

התקנות המוצעות

7א. אגרה בתובענה ייצוגית

(א) בתובענה ייצוגית, תשולם אגרה לפי פרט 4א, 11א או 22א בתוספת, לפי העניין, בשני שיעורים, כמפורט להלן:

(1) עם הגשת הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, ישלם המבקש את המחצית הראשונה;

(2) ניתן פסק דין בהליך, לרבות פסק דין המאשר הסדר הסתלקות לפי סעיף 16 לחוק תובענות ייצוגיות ופסק דין המאשר הסדר פשרה לפי סעיף 19 לחוק תובענות ייצוגיות, ישלם המבקש את המחצית השנייה; על אף האמור, רשאי בית המשפט לפטור מתשלום המחצית השנייה של האגרה לפי פסקה זו, כולה או חלקה, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

ב) בתובענה ייצוגית נגד רשות לפי פרט 11 לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות, במקרים שבהם הודיעה רשות כי היא תחדל מהגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור, בהתאם לסעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות, לא תשולם המחצית השנייה של האגרה וינוכה מן המחצית הראשונה של האגרה ששולמה, כערכה במועד התשלום, סכום הנקוב בפרט 33 בתוספת, כערכו במועד התשלום, ויתרת האגרה ששולמה תוחזר, בתוספת הפרשי הצמדה על היתרה, כאמור בתקנה 17.

ג) אגרה כאמור בתקנה זו תחול גם על הגשת הודעה לצד שלישי.

ד) בתקנה זו –

"מבקש" – מי שהגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית, לרבות תובע מייצג, כהגדרתו בחוק תובענות ייצוגיות ולמעט אלה:

(1) ארגון, כהגדרתו בחוק תובענות ייצוגיות, שהגשת תובענות ייצוגיות אינה פעולתו העיקרית והרשום במרשם רשם העמותות או רשם ההקדשות;

(2) המועצה הישראלית לצרכנות, כהגדרתה בחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008

"רשות" – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים.

בדברי ההסבר נטען, כי להתקנת תקנות שמטילות אגרות על הליך של תובענה ייצוגית, שתי תכליות:

- **כיסוי חלק מעלויות ההליך המשפטי** – מדובר, כך נטען, בהליך משפטי ארוך ומורכב, שדורש משאבים שיפוטיים רבים, ועל כן אין מקום להחריג את הליך התובענה הייצוגית מתשלום אגרה, בדומה לשאר ההליכים המתנהלים בבתי המשפט.
- **הפחתת תובענות סרק** – הגשת תובענות סרק יוצרת הרתעה עודפת בקרב נתבעים, מחייבת אותם בהוצאות כספיות לצורך ניהול ההליכים, ומבזבזת כספי ציבור בניהול הליכים משפטיים שלא לצורך. אמנם, לא ניתן לקבוע מה שיעורן של תובענות הסרק המוגשות כיום, אך בדברי ההסבר נטען כי ניתן ללמוד על קיומן ממספר הסדרי ההסתלקות הרבים, שמרביתם נעשים לפני אישור התובענה כייצוגית.

לפי המוצע, בתובענה ייצוגית יוטלו האגרות הבאות:

- תובענה ייצוגית בבית משפט שלום – אגרה של 12,000 ₪;
- תובענה ייצוגית בבית המשפט המחוזי – אגרה של 24,000 ₪;
- תובענה ייצוגית כנגד רשות מינהלית – אגרה של 24,000 ₪;

חצייה הראשון של האגרה ישולם עם הגשת הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, וחצייה השני ישולם עם מתן פסק הדין, לרבות פסק דין שמאשר הסתלקות או הסדר פשרה. בתובענה ייצוגית נגד רשות מינהלית, במקרים שבהם הרשות הודיעה שהיא תחדל מהגבייה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, לא תשולם המחצית השניה של האגרה ומחצית האגרה ששולמה (למעט סכום קטן) – תוחזר. עוד מוצע לקבוע, כי חובת תשלום האגרה לא תחול על ארגון שהגשת תובענות ייצוגיות אינה פעולתו העיקרית ועל המועצה הישראלית לצרכנות.

סוגיות לדיון

(1) חשש לפגיעה בתכלית החוק

לפי סעיף 1(1) לחוק, אחת מתכליות החוק היא לקדם את "מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסייה המתקשים לפנות לבית המשפט כיחידים". השתת אגרות בסכומים גבוהים **כתנאי סף** להגשת תובענה ייצוגית, עלולה לפגוע באופן משמעותי בתכלית זו, וליצור מחסום גבוה לאותם צרכנים

שמבקשים להתמודד עם עוולות ונזקים רחבי היקף שנגרמים על ידי תאגידי חזקים ורשויות שלטוניות שפועלים שלא כדין. דומה כי אין מחלוקת באשר לעצם הצורך וההצדקה לקבוע אגרות הליכים של תובענות ייצוגיות, עיקר המחלוקת היא בנוגע לסכומי האגרות המוצעים שהם סכומים גבוהים למדי. הצבת חסם בנקודת הפתיחה של ההליך בדמות אגרות בשיעור גבוה אולי תצמצם את הליכי הסרק, אך במקביל היא עלולה לגרום לכך שגם תביעות טובות ומוצדקות, שיש אינטרס ציבורי וחברתי בניהולן, לא יוגשו בשל העלויות הגבוהות של פתיחת ההליך.

(2) הצורך בניסוס אמפירי לטענה בדבר הליכי סרק, וההשפעה של תיקון מס' 10

הטענה בדבר הליכי סרק לא גובתה בנתונים אמפיריים ברורים, אלא הסתמכה על כך שסיבת סגירת התיקים השכיחה בתובענות ייצוגיות היא הסתלקות התובע לפני אישור התובענה כתובענה ייצוגית. ואולם, העובדה שהסתלקות היא סיבת סגירת התיקים השכיחה אינה מעידה בהכרח על כך שמדובר בתובענות סרק, שכן, הסתלקות לפני אישור תובענה כתובענה ייצוגית עשויה לנבוע ממגוון של סיבות, ובכלל זה שהנתבע תיקן את העוולה נשוא התובענה או שהתובע אינו יכול להמשיך בניהול התובענה עקב סיבות אישיות או כספיות. בנוסף, במסגרת תיקון מס' 10 לחוק תובענות ייצוגיות שהתקבל לפני קצת יותר משנה (יולי 2016), נקבעו מנגנונים שביקשו להתמודד עם התופעה הנטענת של הליכי סרק. בין היתר, נקבע כי במסגרת החלטתו האם לאשר גמול או טובת הנאה – שמהווים תמריץ משמעותי להגשת התובענה הייצוגית – לתובע או לבא כוחו במסגרת הסתלקותם, יידרש בית המשפט לשקול את התועלת שההליכים הביאו וכן האם התובענה הראתה עילת תביעה לכאורה. כך, אם אכן מדובר בתביעת סרק או בתביעה שלא הביאה תועלת לקבוצה בית המשפט אמור שלא לאשר את מתן גמול או טובת הנאה, ובדרך זו אמורה להישמט הקרקע מתחת לתמריץ המרכזי להגשת התביעה.

נוכח האמור, יש מקום להציג נתונים מדויקים ומעודכנים בפני הוועדה כדי לבסס את הטענה בדבר היקפה של התופעה הנטענת של הליכי הסרק, ובכלל זה לנסות ולראות מהן ההשפעות של תיקון מס' 10 האמור, על תופעה זו.

(3) חלופות אפשריות שתפגענה פחות בתכלית החוק

ניתן להציע חלופות שונות שיש בהן כדי להשיג אפקט הרתעה משמעותי דיו בפני הליכי סרק, מחד גיסא, ואין בהן כדי ליצור מחסום בעייתי בפני עצם הגשת התובענה הייצוגית, מאידך גיסא:

- **הוצאות משפט:** במקום ליצור חסם לעצם הגשת התובענה הייצוגית בדמות של אגרה גבוהה, הדרך הישירה להתמודד עם הליכי סרק, ככל שישנם, צריכה להיות באמצעות הוצאות משפט. כך, ככל שבית המשפט יגיע למסקנה שמדובר בהליך סרק, שומה עליו להשית על התובע הוצאות משפט ריאליות לטובת הצד הנתבע, למעט אם לפי נסיבות העניין קיימים טעמים מיוחדים שמצדיקים שלא לפסוק הוצאות.
- **תשלום אגרות דיפרנציאלי:** אפשרות נוספת היא להטיל אגרות במודל דיפרנציאלי, בדומה למודל שקיים בתביעות לנזקי גוף. לפי מודל זה, עם הגשת התובענה משולם חלק קטן של האגרה¹, ותשלום יתרת האגרה וזהות הנושא בה נקבעים בהתאם להתפתחות ההליך ולשאלה האם היה ממש בהליך או שלא². באופן דומה, גם לגבי הליכים של תובענות ייצוגיות ניתן להציע

¹ 703 ₪ בבית משפט שלום ו-1,196 ₪ בבית משפט מחוזי.

² למשל, לגבי הליך של נזקי גוף נקבע, כי אם ההליך נדחה או נמחק בפסק דין – התובע משלם את יתרת האגרה (תקנה

מדרג דיפרנציאלי ומדויק יותר של אגרות. כך, למשל, ניתן להציע להבחין בין מקרה של הסתלקות מהתובענה בשל העדר עילה – שאז יש מקום לקבוע כי התובע ישלם את יתרת האגרה, למקרה של הסתלקות מתובענה בשל העובדה שהנתבע תיקן את העוולה שגרם – שאז יש מקום לקבוע כי הנתבע ישלם את יתרת האגרה. כמו כן, ברור כי אם בית המשפט אישר את התובענה כייצוגית לא מדובר בהליך סרק אלא בהליך שיש אינטרס ציבורי בקיומו, ועל כן יש לפטור את התובע מיתרת האגרה ולהשיב לו את האגרה ששולמה (למעט סכום מסוים שבכל מקרה לא יוחזר).

מודל נוסף של אגרות יכול להיות מודל הדומה בעיקרו לזה הקיים בתקנות לגבי תביעה נגזרת שהיא בעלת מאפיינים דומים לאלו של התובענה הייצוגית. לפי מודל זה, האגרה היא 2.5% של סכום התביעה, אך קיימת הבחנה בין השלב הראשוני של הבקשה לאישור התביעה כתביעה נגזרת לבין השלב של ניהול התביעה: עם הבאת ההליך – התובע משלם סכום של 1,684 ₪ בבית משפט השלום ו-3,149 ₪ בבית המשפט המחוזי; ועם אישור התביעה כנגזרת – משלימה החברה, שבשמה הוגשה התביעה הנגזרת, את יתרת סכום האגרה. באופן דומה, ניתן להציע כי גם לגבי תובענה ייצוגית תיערך הבחנה בין השלב הראשוני של הגשת הבקשה לאישור התובענה כתובענה ייצוגית לבין השלב של ניהול התובענה הייצוגית, באופן הבא: עם הגשת הבקשה לאישור התובענה כתובענה ייצוגית – התובע ישלם סכומים דומים לאלו הנקובים בתביעה נגזרת (1,684 ₪ בבית משפט השלום ו-3,149 ₪ בבית המשפט המחוזי). ככל שבית המשפט יאשר את הגשת התובענה כתובענה ייצוגית – שאז מדובר בהליך שיש אינטרס ציבורי בקיומו – התובע ייפטר מתשלום יתרת האגרה או שתשלום יתרת האגרה תוטל על הנתבע.³

(4) החזר אגרה כשההליך השיג את מטרתו

גם אם לא תקבע דיפרנציאציה בתשלום האגרה, כמוצע לעיל, הרי שבמקרים שבהם ניהול ההליך השיג את מטרתו והנתבע שינה את דרכיו בעקבות התובענה, אין הצדקה שמגיש התובענה יישא במלוא תשלום האגרה, ובמקרים כאלה יש להחזיר לתובע את האגרה ששילם. היגיון זה מעוגן בתקנה 7א(ב) המוצעת, הקובעת כי אם התברר שתובענה ייצוגית נגד רשות מינהלית השיגה את מטרתה, כך שהרשות הודיעה כי תחדל מהגבייה הלא חוקית שבשלה הוגשה התובענה, תוחזר מחצית האגרה ששולמה (למעט סכום קטן שאינו מוחזר). באופן דומה, יש מקום לקבוע כי אם הסתלקות התובע מהתובענה היא בשל העובדה שהנתבע תיקן את העוולה שגרם, אם אושר הסדר פשרה שכולל הימנעות של הנתבע מהמשך ביצוע העוולה תוך פיצוי של כלל חברי הקבוצה או אם ניתן פסק דין לטובת התובע – הרי שהתובענה השיגה את מטרתה הציבורית והחברתית ועל כן יש להחזיר לתובע את מחצית האגרה ששולמה (למעט סכום קטן שאינו מוחזר), ובמקרה המתאים להטיל אותה על הנתבע.

(5) חובת דיווח לוועדה

5(ב)(7); אם ההליך הסתיים בפסק דין לחובת הנתבע – הנתבע יישא בתשלום האגרה (תקנה 5(ב)(5)); אם ההליך בוטל או נמחק בידי מגישו או שההליך הסתיים בפשרה, גישור או בוררות לפני שהסתיימה ישיבת קדם משפט שלישית – לא תשולם יתרת האגרה (תקנה 5(ב)(2)); אם ההליך הסתיים בבוררות, פשרה או גישור לפני שהחל הדיון בו – ישלם הנתבע שליש מסכום האגרה (תקנה 5(ב)(4)), וכן הלאה.

³ בשונה מהמודל של תביעה נגזרת, שם לאחר שהתביעה אושרה התברר שמדובר באינטרס של החברה להגיש את התביעה ולכן מן הראוי שהחברה שבשמה הוגשה התביעה הנגזרת תשלם את יתרת האגרה, במקרה של תובענה ייצוגית, לאחר שהתביעה אושרה התברר שיש אינטרס ציבורי בניהול ההליך כנגד הנתבעים, ולכן אין מקום במקרה כזה להטיל את יתרת האגרה על התובע.

בכל מתווה שהוועדה תחליט עליו, יש מקום לשקול להטיל על שרת המשפטים חובת דיווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מידי שנה, נתונים שונים הנוגעים לתחום התובענות הייצוגיות (מספר התובענות שהוגשו, כמה מהן הסתיימו בהסתלקות, כמה מהן הסתיימו בהסדר פשרה, כמה מהן אושרו כתובענות ייצוגיות, סכומי הכסף שנתבעו, סכומי הכסף ששולמו בפועל, שיעור הגמול ושכר הטרחה שנפסקו, היקף האגרות ששולם, היקף הפטורים שניתנו, ונתונים נוספים שייקבעו), כדי שהוועדה תוכל לעקוב אחרי ההשלכות של המהלך המוצע על תחום התובענות הייצוגיות. זאת, בדומה לחובת הדיווח שהוועדה קבעה ביחס לאגרות בהליכי ביניים.