



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם טולברג

בעניין: 1. ציון קישון
2. מיכאל ריינר
המבקשים ע"י ב"כ עו"ד יחזקאל סיבק ועו"ד גלי עציון

נגד

מדינת ישראל - רשות האכיפה והגביה - ההוצאה לפועל
המשיבה ע"י ב"כ עו"ד מיכל הירשפלד ועו"ד אחווה ברמן
פרקליטות מתוז ירושלים (אזרחי)

החלטה

בקשה לאישור תובענה מינהלית כתובענה ייצוגית, על-פי חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן – החוק). עניינה של התובענה בשיעור האגרה שגובה המשיבה עבור העתקי צילומים שעושים פקידה מתוך תיקי ההוצאה לפועל לטובת מבקשים.

1. על-פי פרט א(11) לתוספת לתקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), התשכ"ח-1968 (להלן – התקנות) משולמת אגרה בסך של 3 ₪, "לכל עמוד", עבור "העתק מכל מסמך שנעשה על ידי לשכת ההוצאה לפועל". הסכום האמור נקבע עוד ביום 1.7.93, ומני אז ועד היום נגבה סכום זה עבור הפקת העתקי מסמכים על-ידי לשכות ההוצאה לפועל. המבקשים טוענים, כי שיעור האגרה נקבע בימי קדם, בתקופה שבה נמצאו 'תיקים של ממש' – תיקי נייר – על מדפי לשכות המשיבה. בידי כל אדם נתונה היתה אז אפשרות ליטול את התיק ולצלם באופן עצמאי, בעלות נמוכה, במכונות צילום שהוצבו במקום. אולם בשנים האחרונות אין עוד תיקי נייר אצל המשיבה, כי אם מערכת ממוחשבת, אשר בה שמור התומר כולו במדיה דיגיטלית. לפיכך, אין כיום אפשרות בידי מבקש מסמך אלא לפנות אל פקידה המשיבה על מנת שיפיקו עבורו את המסמכים הדרושים לו, בכפוף לתשלום האגרה, באמצעות רכישת כולי דואר. שיעור האגרה הזה גבוה – לטענת המבקשים – מן העלות האמיתית של הפקת המסמך, בשיעור חסר פרופורציה (10,000%).



בית המשפט המחוזי בירושלים כשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

2. גם אגרה, לשיטת המבקשים, חייבת להיות כשיעור סביר ביחס לעלויות האמיתיות, אף שאין היא משקפת עלויות בלבד ויש בה גם רכיב של מיסוי. לא פעם, טוענים המבקשים, נאלצים צדדים להליכי הוצאה לפועל לבקש העתקים של עמודים רבים, והם נדרשים לשלם מכיסם סכומי כסף בשיעורים גבוהים. זאת, גם כאשר אין ידם משגת זאת. המבקשים טוענים כי מדובר בפגיעה קשה בזכות הגישה לערכאות. זכות זו כוללת גם את זכות העיון במסמכי ההליך. המבקשים טוענים עוד כי ביתר הערכאות המשפטיות, התשלום עבור העתקה או צילום מסמכים הוא בשיעור נמוך בהרבה. התקנות מעידות, אליבא דטענת המבקשים, כי תכלית התקנתן לא הייתה לשמש מקור מימון להפקת מסמכים. זאת ועוד, בערכאות אחרות העיון בתיק אינו כרוך בתשלום אגרה כלל וכלל, כך שקיימת הפליה לרעה של המתדיינים בהוצאה לפועל לעומת המתדיינים בערכאות אחרות.
3. המבקשים מציינים, כי אמנם משרדי עורכי דין המנהלים תיקי הוצאה לפועל יכולים להתחבר באמצעות מנוי בתשלום למערכת ההוצאה לפועל, וזו מאפשרת להם לצפות במסמכים שבתיק ולהעתיק אותם. אולם, אפשרות זו אינה גורעת מן הצורך לעיין בתיק ובמסמכים המצויים בו ולהפיק מהתיק האלקטרוני מסמכים רבים שאינם ניתנים לצפייה. מי שאיננו עורך דין, או אדם שידו אינה משגת לשכור שירותים מאת עורך דין שמשדרו מחובר למערכת זו, אינו יכול לצפות במסמך ולא להפיק את המסמך באמצעות הממשק. לטענת המבקשים, בהעדר עמדות עיון ממוחשבות וללא גישה באמצעות עו"ד למערכת, זכות, או חייב, אינו יכול לקבל את התיק ולעיין בו, כפי שנהוג היה בעבר בלשכות ההוצאה לפועל.
4. עיקרו של דבר, טענת המבקשים מתמצית בשניים: האחד – שלילת הזכות לעיון בתיקי ההוצאה לפועל, ללא תשלום, ללא בסיס חוקי; השני – שיעורה של האגרה הנדונה הוא מופרז. מדובר בחוסר סבירות קיצוני, העדר מידתיות, והפליה בין מתדיינים, תוך ניצול מצוקתם של הבאים בשערי לשכות ההוצאה לפועל. בנוסף לכך, יש בגביית האגרה הזו משום עשיית עושר ולא במשפט, הפרת חובת תום לב מוגברת החלה על הרשות, עושה על-פי חוק החוזים, ותנאי מקפח לפי חוק החוזים האחידים. מבלעדי עורך דין שמשדרו מקושר למערכת, מוצא עצמו הפונה אל לשכת ההוצאה לפועל בפני שוקת שבורה. הוא



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

נאלץ לשלם עשרות או מאות שקלים למערכת ההוצאה לפועל בגין העתקת מסמכים; ולמעשה, טוענים המבקשים, הוא שבוי בידי המערכת.

5. המבקשים עותרים אפוא למתן צו עשה המורה למשיבה לאפשר לכל הצדדים להליכים בתיקי הוצאה לפועל לעיין בתיקים מבלי לשלם; לחלופין, להשוות את דמי העתקת המסמכים בהוצאה לפועל לסכום הכסף המקובל בערכאות אחרות עבור צילום מסמכים מתיק, או לקבוע סכום סביר אחר; להורות למשיבה להחזיר לכל מי ששילם את האגרה את כספו, או לחלופין, את ההפרש בין סכום הכסף ששולם לבין הסכום הסביר כפי שייקבע על-ידי בית המשפט. בבקשה דגן עתרו המבקשים לאשר את הגשת התובענה הזו כתובענה ייצוגית, לאשר אותם כ'מבקשים מייצגים' כמשמעותם בחוק תובענות ייצוגיות, להגדיר את הקבוצה שבשמה מוגשת התובענה הייצוגית ולקבוע דרכים לפיצוי חבריה.

6. המשיבה מצדה מתנגדת למבוקש. לטענתה, כ-90% מן המתדיינים בהוצאה לפועל אשר מיוצגים על-ידי עורך דין משתמשים בממשק המאפשר גישה ממוחשבת אל מאגריה, ואינם נזקקים כלל להפקת מסמכים ידנית על-ידי פקידיה. כל המידע המצוי במאגרים הריהו נגיש לבעלי הממשק, למעט פעילות המוגדרת כ'פעילות פנימית'. מי שאינו מחובר אל המערכת מקבל הודעות באמצעות הדואר, ככל שאורכן אינו עולה על 17 שורות. על אודות הודעות ארוכות יותר, נשלחת הודעה אל הצד להליך שאינו מחובר אל הממשק, והוא מוזמן אל לשכת ההוצאה לפועל כדי לקבלה. החלטות מלאות, פרוטוקולים של חקירות יכולת, עיקולי צד ג' ממותשבים, מידע מצד ג' ומסמכי פתיחת תיק בתיקי תובענות ושטרות – כל אלו ניתנים בלשכות ההוצאה לפועל ללא תשלום אגרה כלל. בנוסף לכך פועל מוקד מידע, המספק לצדדים, ללא תשלום, מידע מתיקי ההוצאה לפועל, ובכלל זה העתקי החלטות, או תדפיסים שלהן.

7. עוד מציינת המשיבה, כי ממילא חלה על-פי התקנות חובה על חייב, או על צד שלישי, המגיש בקשה ללשכת ההוצאה לפועל, להמציא עותק ממנה לזוכה. לשכת ההוצאה לפועל עצמה שולחת אזהרה לחייב כאשר מוגשת בקשה לביצוע. מרביתם של המסמכים נשלחים אפוא אל הצדדים ממילא, והצורך להפיק מסמך על-ידי פקידי ההוצאה לפועל הוא מינורי.



כ"ת המשפט המחוזי בירושלים בשכתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

8. לגופן של טענות המבקשים, טוענת המשיבה, כי גביית האגרה הריהי תוקית. שיעור האגרה נקבע תוך התחשבות בעלות הפקת המסמכים, יחד עם תכליות נוספות. מבחינת עלות הפקת המסמכים, הגישה המשיבה חוות דעת מקצועית, ולפיה עלות ממוצעת של הפקת עמוד מתוך מסמך בתיק הוצל"פ עומדת על כ- 2.1 שח, או מעט יותר מכך. המשיבה הדגישה, כי אין מדובר בעלויות הנייר והדיו בלבד, כי אם בעלויות של אחזקת המערכת המאפשרת את הפקת המסמכים, ובעיקר העסקתו של הפקיד במועדי קבלת הקהל על מנת להפיק את המסמכים על-פי הזמנה. המשיבה טוענת, כי אין להשוות בין שיעור האגרה כאן, בהוצאה לפועל, לבין סכום הכסף הנגבה במוסדות אחרים בגין צילום מסמך, משום שבמוסדות אלה אין מדובר אלא בעלויות הצילום הנעשה על-ידי מבקש המידע בעצמו. הפער בין השירותים הניתנים הוא עצום אפוא, ולפיכך סכום הנגבה אינו בר-השוואה. אדרבה, במוסדות שבהם הפקת המסמכים נעשית אף היא על-ידי פקיד, נגבית אגרה בשיעור גבוה אף יותר מזה שגובה המשיבה. מבחינת התכליות הנוספות, מצביעה המשיבה על הצורך לקיים ויסות של הבקשות לשם הגנה מפני הגשת בקשות סרק.

9. המשיבה מדגישה כי אין כל טענה פרוצדוראלית נגד הליך התקנת התקנות או אישורן, ואין לאפשר למבקשים להלין רק עתה. בנוסף על כך, המשיבה מציינת כי אין בתקנות כל הבחנה בין הפקת מסמכים עבור מי שהברירה בידו, לבין הפקתם עבור מי שאין בידו ברירה אחרת. לפיכך אין יסוד לטענת המבקשים על דבר אי-התאמת האגרה הקבועה לעידן שבו אין עוד תיקי נייר בלשכות ההוצאה לפועל.

10. עיקרו של דבר, המשיבה טוענת, כי שיעור האגרה הוא סביר לאור עלויות ההפקה ולאור תכליותיה הנוספות של האגרה; זכות העיון אינה מוחלטת וסיוגה בדרך של תשלום הוא מידתי; לאור האיפוק שיש לנקוט בהתערבות בחקיקת-משנה הסיכוי להתערבות בקביעת שיעור האגרה הוא נמוך. לפיכך טוענת המשיבה כי לא הוכחה עילת התביעה במידה המספקת כדי לעמוד ברף הנדרש לשם אישורה כתובענה ייצוגית, וכי יש לרחות את הבקשה. בנוסף לכך, גם יתר התנאים הנדרשים על-פי החוק חסרים, אין מדובר בשאלות המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ההליך איננו ההליך המתאים, ומשום שהמבקשים לא הוכיחו, לשיטת המשיבה, תום לב והגינות.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשכתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-10-17846

בפני כב' השופט נעם סולברג

11. על מנת לאשר תובענה כתובענה ייצוגית, על המבקש "לשכנע את בית המשפט במידת הסבירות הראויה - ולא על פי האמור בכתב התביעה בלבד - כי הוא עומד בכל התנאים לאישור התובענה כייצוגית לדבות הדרישה לקיום עילת תביעה אישית" (ע"א 458/06 עו"ד יובל שטנדל נ' חברת בזק בינלאומי בע"מ (ניתן ביום 6.5.09)).

כך מורה סעיף 8(א) לחוק, שכותרתו "אישור תובענה ייצוגית בידי בית המשפט":

"בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה:

(1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;

(2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנוסבות העניין;

(3) קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בדרך הולמת...;

(4) קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בתום לב."

אך תחילה, כאמור, מוטל על המבקש להראות כי קמה לו עילת תביעה כנדרש בסעיף 4(א) לחוק, שאם לא כן, לא יידרש בית המשפט לבחינת התנאים הנ"ל שנמנו בסעיף 8(א) לחוק (ע"א 3506/09 צא"י נ' קסלמן, פסקה 8 (ניתן ביום 4.4.11)).

12. מושכלות יסוד בדיני תובענות ייצוגיות, כי הליך הבקשה לאישור התובענה כתובענה ייצוגית, לא נועד לבירור התביעה לגופה, אלא הוא מעין "פרוזדור" שבאמצעותו ניתן להיכנס ל"טרקלין": "ראוי לעבור פרוזדור זה בהירות מדובה, ולייתן את הרשות רק במקרים המתאימים העונים על כל התנאים הדרושים" (רע"א 6567/97 בזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' עיזבון גת, פ"ד נב(2) 713, 720). עוד קודם שנכנסו המבקשים להיכלה של התביעה ובטרם החל הליך ההוכחות, עליהם להראות כי סיכויי התביעה טובים לכאורה. מדובר בנטל הוכחה כבד יותר מן הנטל המוטל על תובע בהליך רגיל כדי שלא תסולק תביעתו על הסף (רע"א 4474/97 טצת נ' זילברשץ, פ"ד נד(2) 577, 587 (2000)). כובד משקלו של נטל ההוכחה נובע בין היתר מן העובדה שהתובענה הייצוגית היא כלי רב עוצמה. מכאן החשיבות להידרש עוד בשלב הבקשה לאישור התובענה כתובענה ייצוגית לבחינת הזכות לכאורה לסיכויי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

כפני כב' השופט נעם סולברג

ת"צ 17846-10-10

ההצלחה (רע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ (ניתן ביום 26.4.10)). הלכה ידועה היא, כי לנוכח מאפייניה הייחודיים של התובענה הייצוגית ובשל המשמעויות החריגות שיש לניהולה, הן על התובעים שבפועל, הן על חברי הקבוצה, הן על כלל הציבור, נדרש בית המשפט לפקח כדבעי, לכור את הכר מן התכן ולסגן כיאות את הבקשות להכרה בתובענה כתובענה ייצוגית (ע"א 2967/95 מגן קשת בע"מ נ' טמפו תעשיות בירה בע"מ, פ"ד נא(2) 322-323 (1997)).

13. האם עומדת למבקשים עילת תביעה אישית? תקנה 2 לתקנות, עניינה בחובת תשלום אגרות, והיא מסדירה את שיעור האגרה שנדרש חייב, זכאי, או צד שלישי, לשלם בהוצאה לפועל. התקנה קובעת כי "א) ושם ההוצאה לפועל ולשכת ההוצאה לפועל לא יזדקקו לבקשה שנקבעה לה אגרה בתוספת, אלא לאחר ששולמה האגרה, זולת אם אין המבקש חייב בתשלומה על פי תקנה 5. (ב) בעד הליך לפי החוק או התקנות שלא נקבעה לו אגרה בתוספת, לא תשולם אגרה". בתוספת לתקנות נקבע שיעור האגרה שיש לשלם. עם השנים, עודכן שיעור האגרה מפעם לפעם ונקבע על שיעור אחר. ביום 29.3.85 נקבע בתוספת כי האגרה עבור העתק צילום שעשתה לשכת ההוצאה לפועל תעמוד על 25 אגורות לדרך; בהמשך תוקנה התוספת ושיעור האגרה עלה. בתחילה עלה לסך של 1 ש"ח לכל דף, בהמשך (7/91) עלה לסך של 2 ש"ח, וביום 1.7.93 הועמדה האגרה על סך של 3 ש"ח.

14. בעבר, בטרם קנו להם חידושי הטכנולוגיה שביתה בלשכות ההוצאה לפועל, היו מאוחסנים תיקי הוצל"פ במזכירות ובארכיבים. תיקי נייר עבי כרס היו חזון נפרץ בלשכות הוצל"פ. מתדיין אשר הפץ לעיין בתיק, יכול היה לסור אל הלשכה ולקבל לעיונו את התיק ללא השלום. מתדיין אשר הפץ לצלם מסמך מתוך התיק, יכול היה לעשות כן באמצעות מכונת צילום שחוצבו סמוך ללשכות הוצל"פ, בעלות של 30 אגורות בלבד לדרך, או בסכום כסף דומה. בעבר, ניתן היה לבור את העיקר מן הטפל ולצלם רק מסמכים רלוונטיים. לאחר שהוחל בסריקת התיקים בשנת 2006 השתנתה מגמה זו, ועמה בוטלה האפשרות לעיין בתיק ולצלם מסמכים מתוכו באופן עצמאי. מי שהפץ לעיין בתיק הוצל"פ, נאלץ לפנות אל פקיד ולבקש להדפיס את המסמך במלואו, בלי יכולת להפריד בין הדקקים ולצמצם את ההדפסה לדרך אחד או למספר דפים בודדים. שיעור האגרה על-פי התקנות כיום הוא כאמור



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-10-17846

כפני כב' השופט נעם סולברג

3 שם לעמוד. יחד עם זאת, הוקמה מערכת ממוחשבת של ההוצאה לפועל אשר מעבירה אלפי הודעות לצדדים, ללא תשלום.

15. המבקשים דגן, כל אחד בנפרד, נדרשו להגיע אל לשכת ההוצאה לפועל על מנת לקבל מסמכים; האחד מתיקו האישי והשני מתיק לקוחו. המבקש 1, זכאי בתיק הוצאה לפועל, ביקש לעיין ולקבל את החלטת הרשם שניתנה בעניינו. על מנת לקבל את מבוקשו ולממש את זכות העיון הנתונה לו, נאלץ המבקש 1 לשלם אגרה בסך של 6 ש"ח, עבור 2 עמודי ההחלטה. המבקש 2, עו"ד במקצועו, המשימש כבא-כוח של חייב בתיק הוצאה לפועל, ביקש לקבל העתק מכתב הביעה שהוגש נגד לקוחו. המבקש 2 שמשרדו איננו מחובר לממשק ההוצאה לפועל ביקש לעיין בכחב התביעה, אשר החזיק 20 עמודים. למבקש 2 לא היה צורך, הוא לא היה מעוניין לצלם את כל 20 העמודים, ואף-על-פי-כן, נאלץ לשלם אגרה בסך של 70 ש"ח עבור העתקת הקובץ כולו, לרבות מסמכים שלא נזקק להם; סכום התביעה נגד לקוחו עמד על סך של 1500 ש"ח בלבד. מכאן הצורך בבחינה האם שיעור האגרה שגובה המשיבה עבור העתק מסמך הוא כדין.

16. אגרה משמשת כתשלום חובה שלו זיקה למשאב ציבורי או שירות מסוים שהשלטון נותן לפרט. מהד גיסא, נדרש כי יתקיים קשר סיבתי בין התשלום לבין השירות (בג"ץ 2651/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים (ניתן ביום 15.6.11)); "העיקר הוא כי תישמר זיקה לשירות, כי התשלום יינתן על-ידי מקבל השירות... וכי הוא יהיה מיועד לממן את השירות הניתן בנגד" (ע"א 1600/08 מקסימדיה פרטום חוצות נ' עיריית תל אביב (ניתן ביום 18.8.11)). מאידך גיסא, האגרה אינה בגדר 'מחיר'. היא יכולה שלא לשקף את המחיר שבגינו ניתן השירות. אולם עדיין ראוי לזכור שאין מדובר במס. שיעור האגרה לא יכול להיות שרירותי. אמת מידה לבחינת חוקתיות האגרה "יכולה להיות מבוססת על סבירות התעריף הקבוע באגרה" (דברי השופט י' מרזל בבש"א 4248/08 דניאל מקמלאן נ' יעקב מקמילאן (ניתן ביום 7.10.08); ראו את אזכורי הפסיקה שהובאה שם בפסקה 5). יש מקום לבחון במצבים מסויימים את סבירות שיעור האגרה ביחס לעלות השירות הניתן על-ידי הרשות (בג"ץ 202/68 בן זאב נ' שר הדואר, פ"ד כב(2) 398, 399 (1968); ע"א 43/53 המועצה המקומית כפר אתא נ' "אתא" חברה לטכסטיל בע"מ, פ"ד ט(2) 869, 874 (1955); ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי (לא



בית המשפט המחוזי בירושלים בשכתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

18. צודקת המשיבה בטענתה כי לעיתים טומנת האגרה בתוכה שיקולי מדיניות כגון מניעת הליכי סרק (עניין חנידב, פסקה 17). דברים אלו יפים לאגרת פתיחת תיק בבית המשפט ואף לאגרת פתיחת תיק בהוצאה לפועל. ברם, הפסיקה שהובאה, ההיסטוריה החקיקתית והגיונה של התקנה מובילים למסקנה ששיקולים אלו לא עמדו בפני מתקין התקנות. נימוק זה אינו רלוונטי ביחס לאגרה שנועדה עבור צילום או העתקת עמוד ממסמך בתיק הוצאה לפועל. אין מקום לנסות להצדיק בדיעבד את שיעור האגרה על-ידי הוספת רכיבים שזכרם לא בא מלכתחילה בתקנה.

19. כאמור, עבור העתקת מסמך שנעשה בלשכת ההוצאה לפועל יש לשלם 3 ₪ לכל עמוד. השוואה לחיקוקים אחרים (כפי שיפורטו בהמשך), אשר על-פיהם נגבית אגרה עבור העתקת מסמכים, תשכילנו כי מדובר בסכום מופקע. זאת במיוחד בהשוואה הקרובה לענייננו – בית המשפט – שם נעשית העתקת המסמכים באופן עצמאי ועלות צילום דף היא בשיעור של 30 אגורות. התקנה הנדונה נתקנה בשנת 1985, האגרה נקבעה אז בשיעור של 25 אגורות לעמוד, ושיעורה עודכן כאמור מעת לעת: בשנת 1991 הועמד על 2 ₪ וכעבור כשנה וחצי הועמדה האגרה על שיעורה הנוכחי - 3 ₪ - עלייה של 50%. המשיבה ניסתה לבסס את שיעור האגרה על העלות התקציבית של עובדי ההוצאה לפועל. אך ברי כי בתקופה של שנה וחצי לא צמחה העלות התקציבית ב- 50%. עיון בתקנות מעלה כי התיקון מתבסס על עליית המדד: "עקב עליית מדד המחירים לצרכן, יהא נוסח התוספת לתקנות... כדלקמן... העתק לכל מסמך שנעשה על-ידי לשכת הוצאה לפועל 3 ₪ לכל עמוד" (קובץ התקנות 5526 י"ט בסיוון התשנ"ג, 882). מדובר בעליית המדד ולא במעין מס אשר אמור לתקצב רכיבים נוספים. על עדכון המחיר חתום מנהל בתי המשפט שהוסמך בתקנות לעדכן את המחיר על-פי עליית המדד. יתרה מזו, מאז העדכון האחרון הלפו עשרים שנה בקירוב. במהלך תקופה זו חלו שינויים בהוצאה לפועל, בדמות סריקת התיקים למחשב, באופן שפוגע בזכות העיון ומחייב לעיתים את בעלי הדין לצלם מסמכים ולשלם את האגרה כשיעורה הנקוב בתקנה. אף לנתון זה יש משמעות ועל כך ארחיב בהמשך.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

כפני כב' השופט נעם סולברג

20. מן הנתונים שהוצגו על-ידי הצדדים עולה כי שיעור האגרה שגובה המשיבה גבוה עשרות מונים מעלות העתקת המסמך בפועל. כאמור, עלויות העתקה ועיון במסמכים, בערכאות משפטיות, וכן גם בגופים ציבוריים אחרים, הן כשיעורים נמוכים במידה ניכרת מן האגרה שנקבעה בתקנות. בבתי משפט מוצבות מכוונות צילום ומחירו של צילום הוא 30 אגורות לעמוד. בכמה בתי משפט הוצבו עמדות עיון, בפיקוח וההדרכה של דיילת אשר מוצבת במקום לשם כך, והדפסת המסמכים אינה כרוכה בתשלום. ישנם בתי משפט שבהם ניתן לקבל את המסמך בעמדת הפקיד חינם אין כסף. דוגמאות אחרות, המעוגנות בחקיקת-משנה: בסעיף 5 לתוספת לתקנות החברות (אגרות), התשס"א – 2001 נקבעה אגרה עבור "צילום או הדפסה. לכל עמוד" בסך של 2 ₪; בתוספת הראשונה לתקנות רישום שמות עסק, 1935 נקבעה אגרה של שקל אחד עבור "צילום. לכל עמוד"; בעד הדפסת עמוד נקבעה אגרה של 2 ₪ בסעיף 3(ב) לתוספת לתקנות העמותות (אגרות), התשנ"ח - 1998; שיעור האגרה לכל דף צילום על-פי תקנה 4 לתקנות הארכיונים (אגרות), התשמ"ב - 1982, עומד גם הוא על 2 ₪. מובן כי אין לגזור גזירה שווה לכל דבר ועניין מהתם להכא, אך בכל זאת, עינינו הרואות שגם באותם מקומות שבהם אין חשש לפגיעה בזכות הגישה לערכאות, שיעור האגרה נמוך מזה שבענייננו. אין ניתן להלום מצב שבו על מנת שמתדיינים יוכלו לממש את זכותם לעיין במסמכים, תיגבה אגרה כשיעור כה גבוה. סכום כסף זה אינו פרופורציונאלי. מסקנה זו נגזרת גם מבדיקה פרטנית של הנתונים שהוצגו במהלך המשפט.

21. על-פי חוות הדעת שהגישה המשיבה "אגרה של 3 ₪ לעמוד בגין הדפסת מסמכים, הינה בגדר הסביר, בהתייחס לעלות השירות בפועל ולעלות שירות דומה במוסדות ממשלתיים אחרים". לדידה של המשיבה, בחישוב האגרה המשולמת יש לקחת בחשבון גם את זמן העבודה של הפקיד אשר מוקדש להדפסה. מדובר בזמן ממוצע משוקלל שעומד על 91.6 שניות לכל דף. למעשה, לצורך חישוב עלות השירות בפועל, יש להשב לפי גישת המשיבה את זמן קבלת הקהל, זמן אימות הנתונים, זמן הפניית הזוכה, או החייב, לביצוע התשלום, זמן ההמתנה לקבלת אישור התשלום, זמן שליחת הקובץ להדפסה וזמן ההמתנה ליד המדפסת עד להפקת המסמך. עלות זמן עבודת הפקיד בצירוף עלויות הדפים, הטונר, התמיכה והשירות, היא בסך של 2.065-2.215 ₪ לכל עמוד. עלות זו בצירוף רכיב של מס, מובילה למסקנה של המשיבה כי סכום של 3 ₪ עבור כל עמוד הוא סביר. דא עקא, שחקירת המומחה העלתה באופן ברור, כי חוות הדעת אינה מבוססת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

כפני כב' השופט נעם סולברג

ת"צ 17846-10-10

די הצורך. חוות הדעת נשענת על נתונים שגויים וחלקיים. כך למשל ציין המומחה: "... היה ניסיון להראות משהו מייצג שמצאתי באתר השירות. אין לי מושג מה אומרת האגרה, העתקתי אותה מהאתר" (עמוד 29 שורות 16-17). חוות הדעת נעשתה בחופזה, ללא השוואה מעמיקה לנתונים רלוונטיים נוספים: "במידה שהיה לי זמן יכול להיות שזה משהו שהייתי עושה" (עמוד 29 שורה 19). חלק מהנתונים בחוות הדעת לא נבדקו, לא אומתו ולא נבחנו אם הם קשורים בכלל לענייננו: "... לקחתי אותם בלי היכרות מאתר שירות לתשלומים ממשלתיים" (עמוד 29 שורה 22).

22. נתוני השכר אשר עליהם התבסס המומחה בחוות הדעת לא היו מדויקים. הם הציגו את התמונה באופן שאינו ברור ולא משקף את מצב הדברים כהווייתו. לצורך חוות הדעת נקבע, כי עלות עובד ממוצע בהוצאה לפועל עומדת על סך של 11,000 ש"ח לחודש, זאת בהתבסס על אמירתו של ראש מדור תקציבים בהוצל"פ, אך ללא בדיקה ממשית. חוות הדעת לא ביקשה לבחון מהי עלות השכר של אותם עובדים אשר הם-עצמם עוסקים במלאכת הפקת המסמך הנדרש. חוות הדעת לא שיקללה את עלויותיהן המופחתות של בנות השירות הלאומי שעובדות בלשכה. חוות הדעת נשענה על נתון אמורפי מפיו של ראש מדור תקציבים, אך ללא בדיקה מספקת. הנתונים שעומדים בבסיסה אינם מהימנים דיים.

23. זאת ועוד, על-פי חוות הדעת, רוב רובה של העלות היא עלות עבודת הפקיד, "90% ואולי קצת יותר" (עמוד 28 שורה 4 לפרוטוקול). ואולם, תווית הדעת מתעלמת מאגרות נוספות אשר מוטלות על באי שערי ההוצאה לפועל: "... לא התעסקתי באגרות אחרות..." (עמוד 29 שורה 4). כך למשל מתעלמת חוות הדעת מאגרת פתיחת תיק שכוללת למעשה חלק מעלות עבודתו של הפקיד. בנסיבות הענין נדמה במידה מסויימת כי תווית הדעת אינה סותרת את טענות המבקשים, אולי אף מחזקת אותן. הכאה בחשבון של תשלומי אגרות נוספות, תפחית בצורה ניכרת את "עלות השירות" שלפי חוות הדעת.

24. לדידי, אין להעמיס את מלוא עלויות פקידי לשכות ההוצל"פ על באי שעריהן, ובודאי שלא במסגרת אגרה עבור צילום דף בתיק הוצל"פ. אינני סבור שזו כוונת מתקין התקנות באגרה הנדונה כאן. על המדינה מוטלת החובה ליתן שירות בסיסי גם ללא גביית אגרה בשיעור שיכסה את כל העלויות הנ"ל. בתמחור מלא ופדנטי של כל העלויות, אחת לאחת,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

נפגעת זכות הגישה לערכאות. אימוץ חוות הדעת שמטעם המדינה, כפי לשונה, מגביל בפועל את היכולת לקבל שירות בסיסי בעלות סבירה מאת המדינה. "בעל הדין נדרש לשלם בתורת אגרה רק על חלק מעלות השירות לו זכה אך לא עבור מחירו הריאלי בפועל. תפיסה זו מבטאת את חשיבותה של זכות הגישה לערכאות כמו גם את נחיצות קיומה של מערכת בתי המשפט ותפקודם של אלה כשירות יסודי שהמדינה נותנת לבניה ובנותיה. מערכת משפט תקינה המכריעה בסכסוכים שבין בעלי הדין אינה מוצר שמחירו בצידו אלא שירות שהמדינה מעניקה, שבגינו נדרש בעל הדין המשתמש בו להשתתף רק בחלק מעלותו" (בג"ץ 6490/04 נאדר מוחמד עלי צבית ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (ניתנה כיום 12.1.05)).

25. בחינת ההיסטוריה החקיקתית של התקנה ויישומה בפועל מלמדים כי בעבר לא הועמד עלויות עבודת הפקיד על האגרה שנגבתה. בעבר, כל עוד היה בנמצא תיק פיזי בלשכת ההוצאה לפועל, לא נגבתה אגרה בגין שירותי הפקיד, והפונים להוצאה לפועל שילמו בעצמם את מחיר הצילום הבסיסי בלבד. הפקיד עמל או על איתור התיק הפיזי, על הבאתו ועל החזרתו למקומו. זאת ועוד, העמדת שיעור האגרה לפני כשני עשורים על סך של 3 שח, כאשר הטכנולוגיה, כמצויין בחוות הדעת, לא הייתה מפותחת או כפי שהיא עתה, לא נעשתה מתוך כוונה לחייב בתשלום אגרה בגין כל הפעילויות שמבצעים עובדי ההוצאה לפועל כיום הוזה.

26. כאמור, עם התפתחות הטכנולוגיה נסרקו כל התיקים למחשבי ההוצל"פ, ותיקי הנייר שהיו, אינם עוד. כיום, בניגוד לעבר, זוכה או חייב, אינם יכולים לקבל את התיק לידיהם ולעיין בו. כדי לממש את זכות העיון הם נדרשים להגיש שאילתה, או לצלם את מלוא החומר בתיק. בניגוד לעבר, הפקת המסמך יכולה להעשות רק על-ידי הרשות. מדובר בפעולה שלטונית מונופוליסטית, ללא מתחרים, ולכן הרשות אינה יכולה להעמיס עליה את כל ההוצאות הנלוות. לזוכה או לחייב, אין עוד אפשרות, כפי שהייתה בעבר, לקבל את התיק ולצלם את המסמכים הרלוונטיים במחיר זעום. לא ניתן להתעלם ממצב דברים שבו בד בבד עם ההתפתחות הטכנולוגיה והקידמה נסוגות לאחור זכויותיהם של החלשים דווקא.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

כפני כב' השופט נעם סולברג

ת"צ 17846-10-10

27. דומני אפוא כי המבקשים נשאו בנטל השכנוע המוטל עליהם להוכיח קיומה של עילת תביעה אישית. "אין להעמיד דרישות מחמירות מדי לענין מידת השכנוע, משום שאלה עלולות להטיל על הצדדים ועל בית-המשפט עומס יתר בבירור הנושא המקדמי, דבר העלול לגרום להתמשכות המשפט, לכפילות בהתדיינות ולרפיון ידיים של תובעים ייצוגיים פוטנציאליים. את כל אלה יש למנוע על-ידי קריטריון מאוזן בנושא נטל ומידת ההוכחה הנדרשים מהתובע הייצוגי, שמצד אחד שלא יפטור אותו מחובת שכנוע, ומצד שני לא יטיל עליו נטל כבד מדי" (עניין מגן קשת הנ"ל בעמודים 329-330). הוות הדעת שהוגשה מטעם המשיבה אינה נקייה מספיקות. המבקשים עמדו בנטל לפי הנדרש מהם בשלב הנוכחי להוכיח כי סכום האגרה אינו סביר. לעת הדין בתובענה הייצוגית ייעשה הכירור המלא ככל שיידרש.

28. לטענת המשיבה, תובענה זו כמהותה אינה אלא תקיפת חוקיותן של התקנות הקובעות את שיעור האגרה עבור הפקת מסמך. ראוי לעשות כן, לפי גישת המשיבה, בדרך של תקיפה ישירה באמצעות עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, ולא בתקיפה עקיפה על דרך של תביעת השבה ושימוש במנגנון התובענה הייצוגית. לעניין זה נדרשתי בהחלטתי מיום 17.4.11: "תקיפת מעשה חקיקה, וכוודאי חקיקת משנה, אפשרית הן בדרך ישירה, הן בדרך עקיפה. קבלת עמדתה של המבקשת, ושליטת האפשרות לתקיפה עקיפה, משמעותן שלילת האפשרות להגיש תובענה ייצוגית בשל מעשי גבייה המעוגנים בחקיקה. זו תוצאה מרחיקת לכת. היא תסכל את כוונת המחוקק, אשר העניק לציבור את האפשרות לתבוע תביעת השבה ייצוגית גם את הרשויות אשר גבו סכומי כסף שלא כדין. אם יימצא, לגופו של עניין, כי יש ממש בתובענה, וכי סכום הכסף שנגבה עבור הפקת מסמכים אצל המבקשת אינו סביר ופוגע שלא כדין בזכויות המתדיינים, הרי שגבייה זו היא גבייה שלא כדין. מעשה גבייה שנעשה על ידי הרשות שלא כדין מצדיק טען של השבה, ומטילא גם מתן אפשרות לתובענה ייצוגית, ותהא העילה המינהלית לחוסר חוקיות הגבייה אשר תהא: בין אם נעשתה הגבייה בחריגה מסמכות, בטעות ביישום הדין, או תוך הסתמכות על חיקוק שאיננו סביר. אין הבדל מהותי בין תובענת השבה ייצוגית נגד רשות שעילתה טענת בטלות תקנה מחמת חוסר סבירות, לבין כזו שעילתה היא כל עילה אחרת מבין העילות המוכרות בדין המינהלי. אין אפוא פסול בדרך שבה בחרו המשיבים לילך".



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

כפני כב' השופט נעם סולברג

29. ראוי להדגיש כי איננו עוסקים בתקיפה ישירה של הוראת דין, כי אם בתקיפה עקיפה. אין בהחלטה זו כדי להביא לביטול התקנה, או ליתר דיוק, פרט מסוים בתוספת לתקנות, הגם שראוי כי הרשויות יבחנו כעת את הצורך בעדכון הסכום הקבוע כדין. אין באמור כדי להתעלם מהתוצאה המעשית הנגזרת מהחלטה זו. אולם הפסיקה הכירה במצבים המתאימים באפשרות של תקיפה עקיפה של תקנה במסגרת תובענה ייצוגית: "נוטה אני לדעה שבמקרים המתאימים ניתן יהיה לתקוף מעשה מינהל בתקיפה עקיפה במסגרת תובענה ייצוגית" (דברי השופט (כתוארו אז) א' גרוניס ברע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ (ניתנה ביום 26.4.10; פסקה 17)).

30. אכן, תקיפת תקנה באופן עקיף, באמצעות הגשת תובענה ייצוגית, איננה חזון נפרץ. לבטח יש לעשות כן באופן מדוד, במשורה, כי זו אינה דרך הכלל. ואולם, הדין מאפשר השלמה עם היוצאים מן הכלל. לעיתים, השימוש בכלי התקיפה העקיפה כבעניינינו, הריהו נדרש, וראוי להשתמש בו. בהקשר זה יודגש, כי המדינה זכתה להגנות מסויימות בחוק (למשל בסעיף 9) המקשות על קבלת תובענה ייצוגית נגדה. הרגישות למשמעות של קבלת תובענה ייצוגית נגד המדינה באה לידי ביטוי גם בעצם ניהול ההליך בבית המשפט לעניינים מנהליים וגם בעילות התביעה המוגבלות בהיקפן. יחד עם זאת, המדינה קיבלה הגנה, אך לא זכתה להסינות. מפורשות נקבע כי ניתן להגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית ב"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס. אגרה או תשלום חובה אחר" (סעיף 11 לתוספת השניה לחוק).

31. לא זו אף זו. האגרה עבור צילום או העתקת מסמך נקבעה בתוספת לתקנות ביום 1.7.93, על-פי עדכון המדד. כאמור, שיעור האגרה אינו משקף את מחיר השירות, במידה ניכרת, וזאת גם אם נוסיף אלמנט מסוים של מס. ביתר שאת חשובים הדברים הללו, לאור העובדה שמדובר באגרה שקרובה במהותה למחיר, יותר מאשר למס, כאמור לעיל. המשיבה לא נתנה את דעתה די הצורך לזיקה שבין האגרה הנדונה לבין השינוי המהותי שחל כלשכות ההוצאה לפועל, בעקבות הקידמה הטכנולוגית בדגש על סריקת התיקים אל תוך המערכת הממוחשבת. אין ניתן לממש עוד את זכות העיון כדרך שניתן היה לעשות בעבר, ללא תמורה. חייב או זוכה המעוניינים לעיין בתיק נדרשים לשלם עבור כל עמוד אגרה בשיעור גבוה מאוד מעלות ההדפסה. לא מצאתי בטיעוני המשיבה הסבר להניח את הדעת באשר



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

לפער שבין עלות ההדפסה במערכת המשפט, כ-30 אגורות לעמוד במכונת צילום, לעיתים חינום אין כסף אצל פקיד, לעומת 3 ש"ח לעמוד בלשכת ההוצאה לפועל. זהו פער קיצוני ביותר. כראייה של אנשים קשי-יום הפוקדים את לשכות ההוצאה לפועל, מדובר בעלות מפליגה, ולכך יש נפקות משפטית כאשר אנו נדרשים להעביר תחת שבט הביקורת את סבירות התעריף שנקבע בחקיקת המשנה (בג"צ 4769/90 עאמר טלאח זידאן נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מז(2) 147, פסקה 29; ע"א 184/80 אייגלר נ' המגן חברה לביטוח בע"מ, פ"ד לה(3) 518, 523). למען הפוקדים את לשכות ההוצאה לפועל ניתן היה לצפות שהאגרה עבור העתקת מסמך או צילום תהא בשיעור נמוך יותר מאשר במקומות אחרים, לבטח לא בשיעור גבוה יותר, ובפער שכזה.

32. הפגיעה בזכות הגישה לערכאות והנטל הכלכלי שהוטל על אנשים קשי-יום לא קיבלו ביטוי הולם בשיעור האגרה שנקבע בפרט א(11) הנדון לתוספת לתקנות. הלפו כשני עשורים מאז שנעשה העדכון האחרון, והשינויים שחלו בלשכות ההוצאה לפועל לא הובילו לתיקון שיהלום את המציאות המתחדשת, ויגשים כנדרש את זכות הגישה לערכאות. התשתית העובדתית שהעמידו המבקשים וחוות הדעת מטעם המשיבה, שלא עמדה במבחן הביקורת השיפוטית, מבססים את המסקנה כי סכום הכסף הנגבה כיום איננו סביר לעומת העלות המזערית הנדרשת לשם מימוש זכות העידון הלכה למעשה.

33. שומה לנהוג בריסון שיפוטי ובאיפוק רב כאשר עסקינן בהוראה של מחוקק-המשנה. כרם, אי-סבירות של חקיקת המשנה הריהי עילה עצמאית לתקיפה מנהלית (כדברי השופטת א' פרוקצ'יה בבג"צ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה (24.3.09)). עילה זו רלוונטית ביתר שאת כאשר מדובר באופן יישום של פרט בתוספת לתקנות על המציאות הנוכחית בלשכות ההוצאה לפועל.

34. חקיקת חוק תובענות ייצוגיות נועדה ליתן כלים משפטיים אשר מאפשרים זכות תביעה אישית במצבים שבהם אין כדאיות או יכולת ליחיד להגישה. השימוש בכלי התובענה הייצוגית נועד בין היתר לקידום האינטרס הציבורי, לסייע באכיפה יעילה של החוק ולהרתיע בעלי שליטה והון אשר סומכים על הפסיכיות של היחיד ומנצלים לרעה את



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

כפני כב' השופט נעם סולברג

כוחם (ע"א 8430/99 אנליסט אי.אמ.אס. ניהול קרנות בנאמנות (1986) בע"ס נ' ערד השקעות ופיתוח תעשייה בע"מ, פ"ד נ(2) 247, 256 (2001); ע"א 345/03 דייכרט נ' יורשי ראבי משה שמח ז"ל, פסקאות 8-9 לפסק הדין של הנשיאה ביניש (7.6.2007); סיני דויטש "עשור לתובענה הייצוגית הצרכנית - סיכום בניים ומבט לעתיד" שערי משפט ד 9, 21-24 (תשס"ה); סטיבן גולדשטיין וטליה פישר "יחסי הגומלין בין תביעות המוניות לתובענות ייצוגיות: היבטים בסדרי דין" משפטים לד 21, 24-26 (תשס"ד) (להלן: גולדשטיין ופישר)). מטרתו של החוק מעוגנת בסעיף 1 לחוק, ובכללן בסעיף-קטן (1): "מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לטוגי אוכלוסיה המתקשים לפנות לבית המשפט כיחידים". דומני כי לתובענה דנן ישנה חשיבות להגשמת מטרה זו.

35. חייב אשר שקוע בחובות כספיים, ראשו ורובו נתון ב'הדיפת' נושים המתדפקים על דלתו, הוא לא יתור אחר עורך דין על מנת להגיש עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק על תשלום של 6 שקלים, או סכום דומה שנגבה ממנו ביתר. במצב דברים זה, אין לחייב כדאיות ולא יכולת ממשית להגיש עתירה. לא מעטים במצב שכזה ידם אינה משגת עורך דין. לא סביר לצפות כי בצד עיסוק בתשלום חובותיו, ישקיע אותו חייב משאבים לא מבוטלים בתיקון פגמי הרשות באמצעות הגשת עתירה לבג"ץ. בעניינים דחופים של הוצאה לפועל, הוא זקוק למסמכים שבתיק ההוצל"פ על מנת לנסות ולהגן על רכושו. במצב שכזה לא סביר שאותו חייב קשה-יום יגייס און והון על מנת לעתור לבג"ץ בגין שיעור האגרה הבלתי סביר.

36. באישור הבקשה הנדונה נראה אפוא כי מדובר במתן אפשרות כפולה לחלש לממש את זכותו לגישה לבית המשפט, הן במתן כלי של תובענה כייצוגית, הן במתן כלי למימוש זכות עיון במסמכים שבתיק ההוצל"פ במחיר סביר. ברי כי הנוק שנגרם ליחיד היהו מזערי, ולפיכך יימנע היחיד מלהגיש תביעה אישית או עתירה לבג"ץ: "מוסד התובענה הייצוגית נושא חשיבות רבה בצמצום הפער המובנה שבין התמדין הפרטי לעשיית שימוש במערכת אכיפת החוק האזרחית לבין התמדין החברתי הכולל לעשיית שימוש שכזה. במילים אחרות, מוסד זה מאפשר התפתחותן של תביעות שאף כי קיים אינטרס חברתי בבירודן, ייתכן ולא היו יוצאות לפועל בהיעדרו. היות שתוחלתה של התועלת הפרטית שמפיק התובע הבודד, שמתעלם בדרך כלל מן ההשלכות החברתיות של תביעתו, נמוכה מתוחלת ההשקעה בהגשת התביעה. תכלית זו מתממשת הן במתן



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

כפני כב' השופט נעם טולברג

פיצוי לניזוקים שתמריצי ההשקעה שלהם נמוכים. כך שבהיעדרו של מוסד התובענה הייצוגית עלולים להימנע מלהשקיע את המאמץ הכרוך בהגשת תביעה, והן בהרתעתם של מעוולים פוטנציאליים שבהיעדרו של מוסד זה אינם נושאים ב"מחיר" הנזקים שלהם גרמו... (ע"א 345/03 רייכרט נ' יודשי המנוח משה שמש ז"ל (ניתן ביום 7.6.07; פסקה 2)). אכן, מן הראוי לשמוע את זעקת החלש: "... וְהָיָה כִּי-יִצְעַק אֵלַי וְשָׁמַעְתִּי... (שמות כ"ב, כ"ד). גם אם הוא משתייך לקבוצה של הייבים, אין להרע את מצבו עוד. יש לאפשר לחברי הקבוצה את השימוש בכלי התובענה הייצוגית למניעת גבייה מופרזת מטעם הרשות.

37. לא רק לחייבים, כי אם גם לזוכים בהוצאה לפועל אין תמריץ להגיש עתירה. מה לאדם שסכום זכייטו עומד על סך של 1,500 ש"ח להחפז ולהגיש עתירה לבג"ץ? מדוע שיתקורף את התקנה, כאשר העלויות והטרחה הכרוכים בניהול ההליכים המשפטיים עולים לאין ערוך על הסעד הזעום שהוא צפוי לקבל? בל נשכח כי הסעד העיקרי העומד לעותרים פוטנציאליים שכאלה בבג"ץ הוא סעד הצהרתי לביטול התקנה ולא סעד כספי ממשי. אין להם תמריץ כספי לעתור לבג"ץ. זוכה בתיק מעוניין לקבל את כספו חיש מהר, ואין לצפות ממנו כי ילין נגד התקנה על דרך של עתירה לבג"ץ. הפועל היוצא מן האמור הוא כי במניעת אפשרות להגשת התובענה הייצוגית תחסם למעשה אפשרות של ממש להשיג על שיעור האגרה המופרז. כאמור, למשיכה נתון כוח מונופוליסטי בהקשר הנדון. הייבים וזוכים כנ"ל כלשכות ההוצל"פ אינם יכולים לצלם מסמכים מתיק ההוצל"פ אלא כנגד תשלום האגרה.

38. דומני כי אישור הבקשה ישיג את מטרותיו העיקריות של החוק: הרתעה ופיצוי. הייבים וזוכים בהוצאה לפועל מעדיפים לספוג את הנזק הנמוך של עלות צילום עמודים מתיק ההוצל"פ, על מנת שלא להאלץ להוציא מכיסם סכומי כסף בשיעורים גדולים יותר באמצעות הגשת עתירה לבג"ץ. שימוש במנגנון התובענה הייצוגית יאפשר ריכוז נפגעים באופן שלתובעים החברים בקבוצת הנפגעים תהא יכולת להשיג הרתעה ופיצוי במידה ראויה (ראו: אלון קלמנט "התביעה הייצוגית כמכשיר לנטרול יתרונותיו של נתבע יחיד על-פני תובעים רבים – בעקבות פסק הדין ברע"א 3126/00 מ"י נ' א.ש.ת ניהול פרוייקטים וכוח אדם בע"מ", מחקרי משפט כא 387, 390 - 391 (2004)).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

כפני כב' השופט נעם סולברג

39. עניין נפרד הוא קיומה של בעיה מובנית באיתור חברי הקבוצה. אנשים רבים לא נוהגים לשמור קבלות על סכומי כסף בשיעורים נמוכים. סביר להניח שחלק ניכר ממשלמי האגרה הנדונה כאן לא שמרו תחת ידם קבלות. כיוצא בזה, סביר להניח שמרביתם אינם מסוגלים לזכור במדוייק כמה עמודים צולמו או הועתקו עבורם. מנגד, סביר להניח שאצל המשיבה קיים תיעוד על ההכנסות מן הצילומים. העניין הזה יתברר במשפט, יהא צורך לקבוע מה סכום הכסף שנגבה שלא כדין ושיש להשיבו, יהא צורך לאפשר לחברי הקבוצה להוכיח את זכאותם, ויהא מקום לשקול לפסוק את יתרת הכספים כפיצוי לטובת הציבור (ראו סעיף 20(ג) לחוק). אפשר יהיה לדוגמא לחייב את המשיבה לספק צילומי מסמכים בתיקי הוצל"פ ללא תשלום עד ליכסוי מה שגבתה שלא כדין בעבר (השוו: ע"א 1338/97 וערעור שכנגד תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' ראבי (ניתן ביום 19.5.2003)).

40. המשיבה טוענת כזכור כי לשכת ההוצאה לפועל אינה המקור הבלעדי להעתקה ולצילום של מסמכי ההוצאה לפועל. מסמכי התיק זמינים לעיון הצדדים בדרכים אחרות, חינם אין כסף. כך למשל, אלפי הודעות נשלחות אל הצדדים ללא עלות באמצעים פיזיים או ממוחשבים; בלשכות ההוצל"פ ניתנים ללא תשלום פרוטוקולים והחלטות שאורכם אינו עולה על 17 שורות; כך גם לגבי בקשות ביצוע בתיקי שטרות כאשר החייב רוצה להגיש התנגדות. באמצעות מוקד המידע ניתן לקבל החלטות שאורכן מעל 17 שורות; החלטות נוספות נשלחות אל הצדדים באמצעות הדואר ועוד. באמצעות הממשק הממוחשב אליו מחוברים חלק מעורכי הדין, ניתן לעיין בתמצית בקשות, החלטות, דפי חשבון וכו'. לשיטת המשיבה, צד בהוצאה לפועל יכול לעיין כמעט בכל המסמכים בחינם.

41. בתחילה, כטרם נחקרו המצהירים, נשמעה גישה זו של המשיבה שובת לב, שכן מה להם למבקשים כי ילינו על כסף שנגבה מהם בגין צילום, כאשר הם יכולים להפיק את המסמכים בחינם. אך לאחר עיון בטענות הצדדים ובעדויות שנשמעו בבית המשפט, לא מצאתי כי יש בטענה זו כדי להטות את הכף לטובת המשיבה, ויש לדחותה. במשפט הוכח, כי לא מעט דפים חשובים אינם נכללים בין המסמכים שניתנים ב'חינם'. חלק מהתדפיסים שניתן לקבל בחינם מהווים רק תמצית החומר ולא החומר במלואו; חלק מהמסמכים שניתנים אינם כוללים נספחים ולוונטיים וחשובים למתדיין; במהלך החקירות אושר כי מתמת תקלות טכניות חלק מהמסמכים אינם נשלחים לצדדים בדואר;



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

לעיתים החלק שנשלח כלל אינו מגיע ליעדו ולעיתים מגיע באיחור כך שבינתיים יש הכרח לצלם את המסמכים. המשיבה מודה בפה מלא כי רק "מרבית מסמכי התיק זמינים לעיון בדרך זו או אחרת" (פסקה 29 לסיכומים); לא כולם. הוכח ברמה הנדרשת כי צדדים בתיק הוצל"פ נאלצים לצלם דפים רבים במחיר הנקוב, שהוא מחיר מופקע.

42. עוד הוכח במשפט, כי באופן פעולתה המעשית, מונעת המשיבה מהפונים אליה לבחור את הדפים הרלוונטיים מתוך התיק. צדדים בתיקי הוצל"פ נאלצים להדפיס את מלוא המסמך מבלי יכולת לבוד את העיקר מן הטפל: "ביקשתי דפים מסוימים, היא אמרה שאי אפשר לקבל, וצריך לקבל את כל הדפים בתיק" ציין המבקש 2 בעדותו. המשיבה לא הראתה כי היא מציגה פתרון חלופי הולם. פתרון ה"שאלתה" אינו ממצה דיו, ומכל מקום, נראה כי אינו מיושם כיאות ולא מוסבר כדבעי לבאי לשכות הוצל"פ.

43. זאת ועוד, הממשק הממוחשב אשר אליו מחוברים חלק משרדי עורכי הדין, אינו נותן מענה מלא לצדדים בהוצאה לפועל. לאחוז לא מבוטל מן הצדדים בתיקי הוצל"פ אין חיבור לממשק. לחייב אשר נתון תחת חובות ועיקולים, ואין ידו משגת לשלם לעו"ד המחובר לממשק, אין דרך לעיין במסמכי הוצל"פ אלא כנגד תשלום האגרה. אי-יכולתו לשלם שכר טרחה לעורך דין פוגעת במימוש זכותו הבסיסית לעיין בתיק. בממשק גם לא ניתן לראות את כל המידע שבתיק. קבצים מסויימים אינם מופיעים בו (בקשה לביצוע משכון, טענת "פרעתי" או תגובה לה ועוד). לשון אחר: הממשק אינו מהווה פתרון מלא לחובת המשיבה לאפשר לבאים בשערי הוצל"פ לעיין במסמכים שבתיקי הוצל"פ.

44. המשיבה טוענת לחוסר תום לב מצדם של המבקשים. לטענתה, המבקשים עצמם לא נזקקו לשירות הפקת מסמכים בלשכות הוצאה לפועל עד לאחרונה ממש, בסמיכות להגשת הבקשה. המבקש 2 הודה כי שילם אגרה בעד העתקת מסמכים רק פעם אחת. המבקש 1 שפתח תיק בהוצאה לפועל בשנת 2001 נזקק למסמכים מתיקו רק בסמוך להגשת הבקשה, בשנת 2010, מסמך שכבר היה בידי כפורמט 'לא ירירותי'. לטענת המשיבה, הוכח כי השתלשלות העניינים עובר להגשת הבקשה, מראה על חשד לתכנון מכוון של האירועים על מנת ליצור עילת תביעה ייצוגית יש מאין. התובענה לא נועדה לתקן פגם אצל הרשות אלא להעשיר את המבקשים ובאי-כוחם. לא רק סמיכות זמנים יש בין המבקשים אלא גם דמיון רב בתצהירים, וזהו בחוסר תום לב בהגשת הבקשה. זאת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

ועוד, סכום התביעה הועמד על 80 מיליון ₪, סכום 'מנופח', באופן משוער ולא על בסיס חוות דעת מומחה. אי-צירוף חוות דעת מומחה להוכחת הגבייה ביתר והתנהלותם של המבקשים מעידה לטענת המשיבה כי עניינם של חברי הקבוצה צפוי להתנהל בדרך לא הולמת. אין בידי לקבל טענות אלה.

45. הן המבקש 2, הן המבקש 1, נזקקו למסמכים מתיקיהם בהוצאה לפועל, כמו רבים מחברי קבוצתם. לא הוכח במשפט כי הבקשות נעשו רק לצורך הגשת התובענה הייצוגית. מכל מקום, מכאן ועד למסקנה כי לא מתקיים התנאי לפיו "קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בתום לב" סעיף 8(א)(4) לחוק, הדרך עוד ארוכה. נראה לי יותר כי קיים יסוד סביר להניח שעניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינהל בדרך הולמת ובתום לב על-ידי המבקשים. זאת גם לנוכח העובדה שאופן הצגת הסוגיה המשפטית ואופן ניהול המשפט נעשו עד כה בדרך ראויה המשרתת היטב את חברי הקבוצה. אין ניתן לומר כי המבקשים פועלים לרעה או בתוסר תום לב. אינני סבור שניתן לייחס מניע פסול למבקשים רק מפני שהגישו תובענה וביקשו לאשרה כייצוגית (עניין טצות בעמודים 774, 778). דמיון בתצהירים ובקשות שנעשו רק לאחזונה אינם בגדר חוסר תום לב. מטרתו של החוק המעוגנת בסעיף 1(1) מתקיימת בנסיבות העניין דנן: "מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסיה המתקשים לפנות לבית המשפט כיחידים".

46. המבקשים ממלאים לדעתי אחר התנאים המצטברים לאישור התובענה המינהלית כתובענה ייצוגית. התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו לטובת הקבוצה; התובענה הייצוגית היא הכלי ההולם לניהול התביעה. מדובר בשירות מונופוליסטי של המשיבה, אין ניתן להעתיק או לצלם את מלוא מסמכי תיק ההוצ"פ בדרך אחרת, וגביית אגרה בסכום של 3 ₪ לעמוד אינה סבירה. הבקשה לאישור תביעת ההשבה מהמדינה כתובענה ייצוגית מתקבלת.

47. באישור התובענה יהא משום מימוש זכות הגישה לבית המשפט לאוכלוסיה המתקשה לפנות לבית המשפט כיחידים, לאנשים קשי-יום בהוצאה לפועל. לנוכח האמור נקבע בזאת כדלקמן:



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

בפני כב' השופט נעם סולברג

- א. הקבוצה תוגדר כאנשים שנדרשו לשירותי לשכות ההוצאה לפועל ושילמו אגרה בסך 3 ש"ח עבור צילום או הפקת עמוד בתיקי ההוצאה לפועל, בתקופה שתחילתה ביום 10.10.08, בהתאם לפרט א(11) לתוספת לתקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), התשכ"ח-1968, לרבות חייבים, זכאים, צדדי ג' ובאי כוחם, וזאת במקום סכום נמוך סביר אחר.
- ב. התובעים המייצגים יהיו ציון קישון ומיכאל ריינר. באי כוחם יהיו עו"ד יחזקאל סיבק ועו"ד גלי עציון, מרחוב קראוזה 10 נתניה, ת.ד. 8865.
- ג. עילת התובענה היא עשיית עושר ולא במשפט. השאלה המשותפת לכלל חברי הקבוצה היא האם גביית אגרה בסך של 3 ש"ח בהתאם לפרט א(11) לתוספת לתקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), התשכ"ח-1968, היא סבירה, כאשר העלויות בפועל למשיבה הן בשיעור נמוך הרבה יותר.
- ד. הסעדים הנתבעים הם ליתן צו עשה המורה למשיבה לאפשר לכל הצדדים להליכים כתיקי הוצאה לפועל לעיין בתיקים מבלי לשלם, או להעמיד את התשלום על שיעור כמקובל בערכאות אתרות, או לקבוע סכום סביר אחר; כמו כן, ליתן צו השבה המורה למשיבה להשיב לכל חבר מחברי הקבוצה שנאלץ לשלם אגרה בשיעור מופקע, את הכסף ששילם ביתר.
- ה. יתכן שייווצר קושי לגבי סעד ההשבה. סביר להניח שחלק ניכר ממשלמי האגרה הנדונה לא שמרו קבלות תחת ידם, כי מדובר בסכומי כסף בשיעורים נמוכים. מרביתם מן הסתם יתקשו גם לזכור כמה עמודים צולמו עבורם. מנגד, סביר להניח שאצל המשיבה מתועדים התקבולים עבור הצילומים. במשפט יהיה צורך לקבוע מה סכום הכסף שנגבה שלא כדין, ויהיה צורך לאפשר לחברי הקבוצה להוכיח את זכאותם. יהא מקום לשקול לפסוק את יתרת הכספים כפיצוי לטובת הציבור, ולדוגמה אפשר יהיה לחייב את המשיבה לספק צילומי מסמכים בתיקי הוצ"פ ללא תשלום, עד ל'כיסוי' מה שלא גבחה כדין בעבר.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 17846-10-10

כפני כב' השופט נעם סולברג

- 1. ב"כ המבקשים יפעל בהתאם לסעיף 25 לחוק ויפרסם הודעה על ההחלטה בשני עיתונים יומיים בשפה העברית. בשלב זה תשא המשיבה בהוצאות הפרסום.
- 2. הודעה על החלטה זו תימסר למנהל בתי המשפט, בצירוף העתק של ההחלטה, לשם רישומה בפנקס התובענות הייצוגיות.

המשיבה תישא בהוצאת הבקשה ותשלם למבקשים שכ"ט עו"ד בסך של 25,000 ₪.

ניתנה היום, ב' בניסן תשע"ב (25.3.12), בהערך הצדדים.

המוכירות תשלח העתק ההחלטה לב"כ הצדדים.

נעם סולברג, שופט