

## נייר עמדה - אגרות בתובענות ייצוגיות

### א. מבוא

1. סעיף 44 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן גם: "החוק") קובע כי שר המשפטים יביא לאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, תקנות לעניין אגרות בתוך שישה חודשים מיום פרסומו של החוק. עד ליום זה, למעלה מ-11 שנים מאז שפורסם החוק, טרם הובאו בפני הוועדה תקנות כאמור. לפיכך, הקליניקה לתובענות ייצוגיות מברכת על הכוונה ליישם את הוראות החוק ולקבוע חובת תשלום אגרה בהגשת תובענות ייצוגיות.
2. כמפורט בדברי ההסבר לתזכיר תקנות בתי המשפט (אגרות)(תיקון מס'), התשע"ז-2017 (להלן: "התזכיר"), קיימות שתי תכליות מרכזיות להטלת האגרות: **האחת** - הרתעה מפני הגשת תובענות שאינן ראויות; **השנייה** - מימון עלויות ניהול ההליך המשפטי.
3. באשר להרתעת הגשתן של תובענות שאינן ראויות: אכן, אגרות בית משפט עשויות לסייע בהשגת מטרה זו, בהצטרפן למכשירים אחרים הקבועים בחוק, לרבות פסיקת הוצאות משפט, מחד, וקביעת שכר טרחה וגמול, מאידך.<sup>1</sup> יחד עם זאת, יש לזכור שבהליך הייצוגי התובע משרת אינטרס ציבורי רחב - מעבר לאינטרס האישי שלו – ולפיכך יש להיזהר מפני קביעת אגרה אשר תרתיע תובעים מפני הגשתן של תובענות ראויות. לעמדתנו, יש לערוך מספר תיקונים בתזכיר המוצע כדי שיינתן מענה הולם גם לשיקול זה.
4. באשר למימון עלויות ההליך המשפטי: יש לזכור שכאשר ההליך מסתיים בפסק דין או בפשרה כספיים, ניתן לגבות את מלוא האגרה מן הנתבע, בהתאם לסכום שנפסק. לעמדתנו, תמוהה הימנעותו של התזכיר המוצע מקביעת הוראה בהתאם.
5. **בתמצית**, עמדתנו היא כדלקמן:
  - 5.1 יש להפחית את שיעור האגרה עבור הגשת תובענה ייצוגית בבית המשפט השלום, כך שסכום האגרה יעמוד על 5,000 ש"ח (ולא על 12,000 ש"ח).
  - 5.2 יש לקבוע חובת תשלום אגרה על ידי הנתבע בגובה של 2.5% משווי הסעד שניתן לקבוצה, בהסתלקות, בפשרה או בפסק דין. אגרה זו תוטל על הנתבע בסיום ההליך.
  - 5.3 בתובענות ייצוגיות בנושאים בהם קיימת חשיבות ציבורית מיוחדת ושיעור ההגשה שלהן נמוך, יש לפטור מחובת תשלום האגרה. כך בנושאים של איכות הסביבה, אפליה, יחסי עבודה וזכויות אנשים עם מוגבלות (תביעות לפי פרטים 6, 7, 8, 9, 10 לתוספת השנייה לחוק).

<sup>1</sup> ראה למשל: סעיף 16(א)-(ב) לחוק, שתוקן במסגרת תיקון מס' 10 לחוק, הקובע את התנאים לאישור טובת הנאה לעורך הדין המייצג המבקש להסתלק מתביעתו; וכן ראה את סעיפים 22-23 לחוק לעניין קביעת גמול ושכר טרחה.

5.4. יש לבטל את התנאי המתנה את הפטור מתשלום אגרה לארגון שהגשת תובענות ייצוגיות אינה "פעילותו העיקרית". תנאי זה אינו ברור, והוא עלול להקים חסם מיותר בפני ארגונים ללא מטרת רווח המגישים תובענות ייצוגיות.

5.5. מאחר שהתובע ועורך הדין הם מעין 'שותפים' שפועלים לטובת הציבור (בנוסף לתועלתם האישית), ראוי לאפשר את מימון האגרה בתובענות ייצוגיות על ידי עורך הדין, כחריג להוראת סעיף 44 לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986 (להלן: "כללי האתיקה").

## **ב. תזכיר תקנות בתי המשפט (אגרות) (תיקון מס'), התשע"ז - 2017**

6. התזכיר מבוסס על שלושה מרכיבים מרכזיים:
- 6.1. **האחד** - קביעת סכום אגרה אחיד בהתאם לערכאה אליה מוגשת התובענה, אשר ישולם בשני מועדים - מחצית ראשונה, עם הבאת ההליך לבית המשפט, ומחצית שנייה, בסיום ההליך;
  - 6.2. **השני** - פטור מתשלום אגרה (בניכוי סכום הנקוב בתוספת), במקרים בהם רשות הגישה הודעת חדילה לפי סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות;
  - 6.3. **השלישי** - פטור מתשלום אגרה לארגון כהגדרתו בחוק (למעט ארגון שהגשת תובענות ייצוגיות הינה פעילותו העיקרית) ולמועצה הישראלית לצרכנות.
- נתייחס לשלושת המרכיבים הללו כסדרם.

### **1.1. שיעורי האגרה בבית משפט השלום**

7. סעיף 7א(א) לתזכיר קובע סכום אגרה אחיד להגשת תובענה ייצוגית, בהתאם לערכאה אליה מוגשת התובענה - 12,000 ש"ח בבית המשפט השלום ו- 24,000 ש"ח בבית המשפט המחוזי - שישולם בשני מועדים. מחצית האגרה תשולם על ידי התובע עם הגשת הבקשה לאישור לבית המשפט, ומחציתה תשולם על ידו בסיום ההליך. כן נקבע כי בית המשפט רשאי לפטור את התובע מתשלום המחצית השנייה של האגרה, כולה או חלקה, מטעמים מיוחדים שיירשמו.
8. לעמדתנו, הטלת האגרה בשני מועדים היא נכונה ומבטאת מצד אחד את חובת תשלום האגרה בגין הגשת תובענה ייצוגית, ומן הצד השני את הרצון שלא להטיל נטל כבד מדי על התובע המייצג ובכך לחסום הגשת תובענות ראויות. כך גם נכונה ההחלטה להעניק שיקול דעת לבית המשפט האם לפטור את התובע מתשלום המחצית השנייה של האגרה עם סיום ההליך, וזאת כדי להרתיע תובעים מפני הגשת תביעות בלתי ראויות רק לשם הסתלקות מהן בשלב הבא.
9. באשר ל**שיעור האגרה** – הוא צריך להיקבע באופן יחסי משווי התביעה לתובע. כעולה ממחקרם של קלמנט ווינשל-מרגל שבחן באופן אמפירי את אופן יישומו של חוק תובענות ייצוגיות, נמצא, בין היתר, כי שיעור הגמול ושכר הטרחה הנפסקים בתובענות ייצוגיות, עומד על כ-20% משווי

התביעה הכוללת.<sup>2</sup> כלומר, אם בוחנים את שיעור האגרה שהתובע המייצג צריך לשלם בהתאם לשיעור 'הרגיל' של האגרה - קרי 2.5% מסכום התביעה,<sup>3</sup> האגרה צריכה לעמוד על חצי אחוז משווי התביעה.<sup>4</sup>

10. בהתאם לחישוב זה, שיעור האגרה שנקבע בגין הגשת תביעה ייצוגית לבית המשפט המחוזי העומד על 24,000 ש"ח, מייצג תביעה בשווי כולל של 4.8 מיליון ש"ח, סכום שהוא סביר בהחלט, בהינתן הגבול התחתון לסמכותו של בית המשפט המחוזי, העומד על 2.5 מיליון ש"ח.

11. לעומת זאת, שיעור האגרה שנקבע בתזכיר בגין תביעה המוגשת לבית המשפט השלום העומד על 12,000 ש"ח, מייצג תביעה בשווי כולל של 2.4 מיליון ש"ח - סכום שהוא כמעט הסכום המכסימלי עבור תובענות ייצוגיות המוגשות לבית המשפט השלום שסמכותו מוגבלת לשווי תביעה הנמוך מ-2.5 מיליון ש"ח, ובוודאי שאינו משקף את החלק הארי של התביעות שיוגשו בערכאה זו.

12. לפיכך, הצעתנו היא להפחית את שיעור האגרה שנקבע עבור הגשת תביעה לבית המשפט השלום, ולהעמידו על סכום של 5,000 ש"ח המייצג תביעה בשווי של מיליון ש"ח.

## ב.2. הטלת אגרה על הנתבע בסיום ההליך

13. קביעת סכום אחיד לתשלום בתחילת ההליך, נועדה, בין היתר, להתמודד עם קשיי הערכה של שווי התובענה הייצוגית. עם זאת, אין מניעה כי בסיום ההליך במקרים בהם מתקבל סעד לטובת הקבוצה, בפסק דין, בהסדר פשרה או בהסתלקות, הנתבע ישלים את יתרת האגרה עד לסכום של 2.5% מהשווי הכולל שנפסק.

14. קביעת האגרה בסיום ההליך תאפשר את הערכת שוויה האמיתי של התביעה, ואת סכום האגרה האמיתי שיש לשלם בגינה. תנאי זה יגשים את התכלית המבקשת לכסות את עלויות ההליך המשפטי. בנוסף, תנאי זה עשוי לסייע בצמצום התופעה של הסדרי קופונים שבהם הצדדים 'מנפחים' את סכומי הפשרה, מעבר לשוויים האמיתיים.<sup>5</sup>

15. עוד נעיר כי ככל שתקבע חובת תשלום אגרה בגובה של 2.5% בסיום ההליך, חלק מהסכום יכול שיועבר לקרן למימון תובענות ייצוגיות שהוקמה מכוח סעיף 27(א) לחוק, שכיום השימוש בה מועט, בדומה למנגנוני המימון הקיימים כיום בקנדה.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> קרן וינשל-מרגל ואלון קלמנט "יישום חוק תובענות ייצוגיות בישראל – פרספקטיבה אמפירית" משפטים מה 707, 744-748 (התשע"ו) (להלן: "וינשל-מרגל וקלמנט, פרספקטיבה אמפירית" או "המחקר האמפירי").

<sup>3</sup> בהתאם לפרטים 1 ו-8 לתקנות האגרות.

<sup>4</sup> יש להדגיש שסכום זה מחושב בהתייחס לסכום הגמול ושכר הטרחה שנפסקים. שיעורו של הגמול לתובע המייצג קטן בהרבה מ-20%. מכך נובעת המלצתנו, להלן, לאפשר לעורך הדין לממן את האגרה.

<sup>5</sup> להרחבה בעניין זה ראו: אלון קלמנט "הפער בין שוויו הנחזה לשוויו הממומש של הסדר פשרה בתובענה ייצוגית" משפט ועסקים כ (התשע"ו).

<sup>6</sup> Piché, *Public Financiers as Overseers of Class Proceedings*, 12 N.Y.U. J.L. & Bus. 779, 797-798 (2016)

### 3.3. מתן פטור מתשלום אגרה בתובענה ייצוגית

16. סעיף 7א(ב) לתזכיר קובע כי בתובענה ייצוגית המוגשת נגד רשות לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק, ככל שהרשות הגישה הודעת חדילה, לא תשולם המחצית השנייה של האגרה, וכי המחצית הראשונה של האגרה ששולמה תוחזר לתובע, בניכוי הסכום הנקוב בפרט 33 לתוספת.<sup>7</sup>

17. לעמדתנו, קיימים פרטים מסוימים בתוספת השנייה לחוק, בהם ראוי היה לקבוע פטור מתשלום האגרה. כך בנושאים בהם מחד, קיימת חשיבות ציבורית לעודד אכיפה אזרחית, ומאידך הנתונים מראים כי בנושאים אלו קיים שיעור נמוך של הגשת תובענות ייצוגיות.

18. בהתאם למחקר האמפירי, החל מכניסתו לתוקף של חוק תובענות ייצוגיות (בשנת 2006) ועד סוף שנת המשפט 2012, רק אחוז נמוך מכלל התובענות הייצוגיות שהוגשו היו בנושאים של סביבה, עבודה ואפליה: 1.1% מכלל התביעות הוגשו בקשר למפגע סביבתי כנגד הגורם המפגע;<sup>8</sup> 0.1% מהתביעות הוגשו בעילה לפי חוק איסור אפליה;<sup>9</sup> 0.1% מהתביעות הוגשו בעילה של אפליה בעבודה;<sup>10</sup> ו- 1% מהתביעות היו בעילה לפי חוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות.<sup>11</sup>

19. נתונים אלו עומדים בניגוד למטרותיו של חוק תובענות ייצוגיות, ככלי אכיפה מרכזי בהגנה על זכויות,<sup>12</sup> שביקש לקדם תביעות בעלות חשיבות ציבורית.<sup>13</sup> לעמדתנו, על מנת לעודד הגשת תובענות ייצוגיות בתחומים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת, ראוי כי ייקבע בתחומים אלו פטור מתשלום אגרה.<sup>14</sup>

20. בעניין זה יצויין כי תקנות בית הדין לעבודה (אגרות), התשס"ח-2008, לא תוקנו במסגרת התזכיר, ולכן, לכאורה, תובענות ייצוגיות המוגשות לבית הדין לעבודה,<sup>15</sup> עדיין פטורות מתשלום אגרת בית המשפט. זהו לעמדתנו המצב הראוי, אליו יש להשוות גם את יתר הפרטים העוסקים בתובענות ייצוגיות לגביהם קיימת חשיבות ציבורית, וממילא מדובר בתביעות שכאמור מוגשות כיום בחסר.

<sup>7</sup> הסכום בפרט 33 לתוספת עומד כיום על סכום של 493 ש"ח.

<sup>8</sup> לפי פרט 6 לתוספת השנייה לחוק.

<sup>9</sup> לפי פרט 7 לתוספת השנייה לחוק.

<sup>10</sup> לפי פרט 8 לתוספת השנייה לחוק.

<sup>11</sup> בהתאם לפרט 9 לתוספת השנייה לחוק. מחקר אמפירי, בעמ' 725.

<sup>12</sup> ראו בסעיף 1 לחוק תובענות ייצוגיות: "מטרתו של חוק זה לקבוע כללים אחידים לענין הגשה וניהול של תובענות ייצוגיות, לשם שיפור ההגנה על זכויות, ובכך לקדם בפרט את אלה: (1) מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסיה המתקשים לפנות לבית המשפט ביחידים..." כן ראו מתוך דברי ההסבר להצעת חוק תובענות ייצוגיות התשס"ה-2005, ה"ח 232: "בהצעת החוק מוצע להרחיב ולאפשר לארגונים נוספים. לרשויות ציבוריות.... וכן למדינה להגיש תובענות ייצוגיות. זאת, מתוך הכרה בתפקיד הציבורי של מכשיר התובענה הייצוגית לאכיפת הדין ומתוך רצון לעודד הגשת תובענות ייצוגיות בעלות חשיבות ציבורית."

<sup>13</sup> ראו: אסתר חיות "התובענה הייצוגית כחלופה לאכיפה אזרחית-ציבורית" משפט ועסקים יט 935, 938, 940 (התשע"ו).

<sup>14</sup> פרט 6 לתוספת השנייה עוסק בתובענות ייצוגיות סביבתיות נגד הגורם המפגע, פרט 7 לתוספת השנייה עוסק בתביעות לפי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, פרט 9 לתוספת השנייה, דן בתביעות בעילות לפי פרקים מסוימים בחוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, הוראות הנגישות בחוק התכנות והבנייה, התשכ"ה-1965, וחוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ו-2005.

<sup>15</sup> מכוח פרט 8 לתוספת השנייה לחוק עוסק בתביעות בעילה של הפליה בעבודה, לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ומכוח פרט 10 לתוספת השנייה עוסק בתביעות שעניינן יחסי עובד-מעסיק, ותביעות בעילות לפי סעיף 6א לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, סעיפים 2 ו-3 לחוק הזכות לעבודה בישיבה, התשס"ז-2007, או לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

21. לחלופין - ככל שמבקשים שלא להחיל פטור מוחלט ביחס לתובענות ייצוגיות המוגשות בנושאים הנ"ל, יש לקבוע לגביהן סכומים מופחתים לתשלום האגרה. יצויין כי אין מניעה לקבוע סכומים מופחתים לתקופה מוגבלת, ולבחון את השפעתם האמפירית על הגשת תובענות ייצוגיות.

#### ב.4. הגשת תובענה ייצוגית על ידי ארגון

22. בסעיף 7א(ד) לתזכיר נקבע, כי יינתן פטור מתשלום אגרה בתביעה המוגשת על ידי "ארגון" כהגדרתו בחוק, למעט ארגון שהגשת תובענות ייצוגיות אינה פעולתו העיקרית. כן נקבע כי פטור מתשלום האגרה יינתן גם למועצה הישראלית לצרכנות.

23. ראשית נציין כי לעמדתנו, יש היגיון במתן פטור מתשלום אגרה לארגונים המגישים תובענות ייצוגיות וכן למועצה הישראלית לצרכנות, במטרה לעודד הגשת תביעות על ידי ארגונים הפועלים ללא כוונת רווח. בהתאם למחקר האמפירי, האפשרות להגשת תביעה ייצוגית על ידי עמותות וארגונים, כמעט שאינה מנוצלת כלל. מחקיקת חוק תובענות ייצוגיות ועד סוף שנת 2012, רק 13 תיקים הוגשו על ידי ארגונים ללא מטרת רווח הפועלים למען מטרה ציבורית,<sup>16</sup> ואף לא אחת מהרשויות הציבוריות הגישה בקשה לאישור תובענה ייצוגית. עניין זה משליך באופן ישיר על מימוש מוגבל וחלקי של זכות הגישה לערכאות עבור אוכלוסיות שונות.<sup>17</sup>

24. עם זאת, קיים קושי בהחרגתם של ארגונים שהגשת תובענות ייצוגיות מהווה "פעילותם העיקרית". ראשית, התנאי אינו תואם את לשון החוק המאפשר הגשת תביעה ייצוגית על ידי כל ארגון, ואינו קובע סייג כאמור. שנית, אנו סבורים כי תנאי זה אינו ברור דיו, ועלול להקשות על בית המשפט לפרש את הוראות התקנות. איזו פעילות תחשב כפעילות "עיקרית" של ארגון? האם ארגון המגיש 3 תובענות ייצוגיות בשנה? האם הדרישה היא כי לארגון צריכה להיות פעילות עיקרית נוספת חוץ מהגשת תובענות ייצוגיות? לעמדתנו, תנאי זה רק יוסיף עוד שלב בהתדיינות המשפטית, יקשה על הגשת התביעות על ידי ארגונים, וכביד שלא לצורך על בתי המשפט.

25. תכלית החוק במתן אפשרות להגשת תובענה ייצוגית על ידי ארגון, הייתה לעודד תובענות ייצוגיות להן חשיבות מבחינה ציבורית.<sup>18</sup> הכוונה היא לארגון המגיש תובענות באותם נושאים שצויינו לעיל - איכות הסביבה, אפליה, זכויות אנשים עם מוגבלות וזכויות עובדים. ככל שתביעות לפי פרטים אלו, יהיו פטורות מתשלום האגרה בהתאם להצעתנו לעיל, לא יהיה צורך לקבוע חריג נוסף עבור הגשת התביעות על ידי ארגון.

26. מכאן, שהצעתנו היא להוריד את הסייג הנוגע לפעילותו העיקרית של הארגון, ובנוסף, לפטור את הפרטים שצויינו לעיל מתשלום האגרה, בין אם התובענה מוגשת על ידי תובע בעל עילת תביעה אישית ובין אם היא מוגשת על ידי ארגון.

<sup>16</sup> וינשל-מרגל וקלמנט, פרספקטיבה אמפירית, בעמ' 730.

<sup>17</sup> שם, בעמ' 734.


<sup>18</sup> כעולה מתזכיר הצעת תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005, הגשת תביעה על ידי ארגון מייצג הייתה אמורה לעזור להתגבר על הקושי בהגשת תביעה על ידי אדם פרטי, ובכך לקדם את אחת התכליות החשובות של חוק תובענות ייצוגיות ולעודד הגשת תובענות שאינן למטרות רווח. זמין ב: [http://www.tazkirim.gov.il/Memorandum\\_Archive/Attachments\\_2005/105\\_x\\_AttachFile.pdf](http://www.tazkirim.gov.il/Memorandum_Archive/Attachments_2005/105_x_AttachFile.pdf)

27. כמו כן, בהתאם להמלצתנו בפרק ב.2, גם אם ניתן פטור מתשלום האגרה בתובענה ייצוגית המוגשת על ידי ארגון, ניתן לקבוע כי ככל שניתן סעד לטובת הקבוצה המיוצגת, הנתבע יישלם את האגרה בהתאם לשווי הסעד שנפסק.

### 5.ב. מתן אפשרות לתשלום האגרה על ידי עורך הדין

28. לעמדתנו יש להתייחס לעורך הדין והתובע המייצג כמעין 'שותפים', בייצוג הציבור. מערכת היחסים בין התובע ייצוגי לבא כוחו, שונה ממערכת היחסים המוכרת בין עורכי דין ללקוחותיהם. היזם מאחורי הגשת התובענה הוא לא בהכרח התובע המייצג, אלא פעמים רבות עורך הדין<sup>19</sup>. עורך הדין הוא הנושא העיקרי בעלויות הכרוכות בהליך ובסיכון הנלווה להגשת התובענה. כמו כן, מעבר לדאגה לאינטרס של התובע הייצוגי, על עורך הדין לדאוג ולפעול בנאמנות ובמסירות לטובת האינטרס הרחב של הקבוצה המיוצגת "כאילו הייתה שלוחתו"<sup>20</sup>. מערכת יחסים מורכבת זו משנה את המודל ה'אנכי' לפיו עורך הדין הוא עושה דברו של הלקוח, למודל יחסים 'אופקי' במסגרתו הליך יש שני מנהלים עיקריים – התובע המייצג ועורך הדין - הפועלים כמעין שותפים<sup>21</sup>, אשר צריכים לשאת בתשלום האגרה במשותף.

29. חישוב האגרה שהצגנו לעיל מתבסס על התועלת הכוללת של עורך הדין והתובע המייצג, העומדת על כ-20% משווי הסעד שנפסק. אולם, במצב הנוהג היום על פי כללי האתיקה, התובע המייצג צריך לשאת לבדו באגרה, שכן על פי כלל 44 עורך הדין אינו יכול להשתתף במימונה. לעמדתנו, יש מקום לשקול קביעתו של חריג לכלל זה בתובענות ייצוגיות, באופן שיאפשר את מימון האגרה על ידי עורך הדין.



הדס הולצשטיין-תמיר, עו"ד



פרופ' אלון קלמנט

הקליניקה לתובענות ייצוגיות  
הפקולטה למשפטים ע"ש  
בוכמן אוניברסיטת תל אביב

<sup>19</sup> ראו למשל: אלון קלמנט "קווים מנחים לפרשנות חוק התובענות הייצוגיות, התשע"ו-2006" הפרקליט מט 131, 148-149, 157 (התשס"ז).

<sup>20</sup> סעיף 17 לחוק תובענות ייצוגיות.

<sup>21</sup> ת"צ 4263-03-11 אשל היאור בע"מ נ' חברת פרטנר תקשורת בע"מ, פסקאות 23-24 לפסק דינו של השופט פרופ' גרוסקופף (פורסם בנבו, 16.4.12).