



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8735/13

לפני: כבוד הנשיאה (בדימ') מ' נאור
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופטת ע' ברון

העותרים: 1. חיים שטנגר עו"ד
2. שרות "אייל" נהגי טנדרים בע"מ

נגד

המשיבה: שרת המשפטים

עתירה למתן צו-על-תנאי ובקשה למתן צו ביניים

בשם העותרים: עו"ד חיים שטנגר; עו"ד ארנון שצמן; עו"ד אורי פנטילט

בשם המשיבה: עו"ד דניאל מארקס

פסק-דין

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. עניינה של העתירה שלפנינו בבקשת העותרים כי המשיבה (להלן גם: השרה) תתקין תקנות בדבר קביעת סכומי מינימום בכל הקשור לפסיקה ולתשלום הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד (להלן: הוצאות) בהליכים מסוגים שונים, וזאת בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. לצד העתירה הוגשה גם בקשה למתן צו ביניים.

להלן אביא את הנתונים הדרושים להכרעה במכלול.

הרקע לעתירה

2. במסגרת הליך שבו ייצג העותר 1 את העותרת 2 בפני בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב (ס"ע 12164-12-10), נפסק לטובת העותרת 2 סכום של 2,000 ש"ח כהוצאות. העותרים סבורים כי בהתחשב בנסיבות ההליך האמור ובמשך הזמן שהוא

התנהל – ההוצאות שנפסקו לא שיקפו כלל את הסכום שהעותרת 2 נשאה בו בפועל לצורך ההליך והותירו אותה בחסרון כיס.

3. בעקבות תוצאות ההליך הנ"ל פנו איפוא העותרים אל המשיבה בבקשה שתתקין תקנות מכוח סמכותה לפי הוראות סעיף 43(ב)(4) לחוק בתי דין לעבודה, התשכ"ט-1969 (להלן: חוק בתי דין לעבודה). פניות אלו לא נענו – ומכאן העתירה שלפנינו.

טענות הצדדים

4. לטענת העותרים, המשיבה מחויבת, מתוקף הסמכות שניתנה לה בהוראות חוק בתי דין לעבודה הנ"ל ובשורה של חוקים נוספים הנוגעים לסדרי דין בערכאות השונות (להלן – הוראות החוק) להתקין תקנות בעניין הטלת הוצאות משפט.

העותרים טוענים, כי על-אף שהוראות החוק נוקטות כלפי שר המשפטים בלשון: "רשאי... להתקין תקנות", הרי שלפי הנחיות ההלכה הפסוקה, כפי שהעותרים מפרשים אותן, ולפי תכליות הוראות החוק האמורות – השרה **מחויבת** להתקין תקנות אלו. העותרים מוסיפים וטוענים כי החלטת השרה שלא להתקין תקנות בעניין **קביעת סכומי מינימום בהטלת הוצאות**, וזאת ללא כל נימוק מבואר – חורגת ממתחם הסבירות ופוגעת בזכות הקניין של הצד שזכה בהליך ושל בא-כוחו.

5. המשיבה סבורה מנגד כי דין העתירה להידחות על הסף, או לגופה בהיעדר עילה להתערבות.

לטענת המשיבה – אין בהוראות החוק, שאותן הזכירו העותרים, כדי **לחייב** אותה להתקין תקנות שבהן ייקבעו סכומי מינימום לפסיקת הוצאות. למעשה, לשון הוראות החוק שנזכרו בעתירה הינן, לשיטת המשיבה, כלליות, והן רק מסמיכות את השרה להתקין תקנות בנושאי פסיקת הוצאות. בנוסף לנ"ל – לגישת המשיבה, אין בתכליתן של הוראות החוק, אשר מטרתן להפקיד את קביעת סדרי הדין בהליכים השונים המוסדרים בהוראות החוק בידי השרה כמחוקק משנה, כדי להוביל למסקנה כי המחוקק הראשי ביקש **לחייב** את השרה לקבוע סכומי מינימום לפסיקת הוצאות.

6. המשיבה מציינת עוד כי היא נדרשה לנושא פסיקת הוצאות במסגרת התקנות הקיימות, באופן המבטא את המדיניות המקובלת עליה בנושא זה. בהקשר זה אוזכר

במיוחד ההסדר המפורט הקבוע בתקנות 511-519 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן: תקנות סדר הדין האזרחי, או תקסד"א), אשר חל גם על ההליכים המתנהלים בבתי המשפט לענייני משפחה מכוח תקנה 258ב(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי – ומאסדר את נושא פסיקת ההוצאות בערכאות אלה.

7. כאשר להליכים בפני בתי הדין לעבודה – ענייני ההוצאות שבפניו הוסדרו בתקנות 113-116 לתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), התשנ"ב-1991 (להלן: תקנות בית הדין לעבודה), ודרך דומה ננקטה גם בתקנות שונות ביחס להליכים המתנהלים בפני בתי המשפט לעניינים מנהליים, בפני בתי הדין הרבניים ובלשכות הוצאה לפועל.

8. המשיבה טוענת לפיכך כי התערבות בחקיקת משנה תיעשה רק מקום בו מדובר בחריגה מסמכות, או בחוסר סבירות קיצוני, דבר שאיננו מתקיים בהסדרים הנוכחיים בעניין פסיקת הוצאות. בהקשר זה המשיבה מטעימה עוד כי בתי המשפט השונים עמדו על הקווים המנחים לפסיקת הוצאות במסגרת ההסדרים שנקבעו על-ידי המחוקק ומחוקק המשנה על דרך של פסיקה, כך שלמעשה יש בנמצא תקדימים משלימים החולשים על האופן שבו ראוי לפסוק הוצאות.

המשיבה מציינת לבסוף כי באתר התזכירים של משרד המשפטים פורסמה טיוטת תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ה-2014, שבמסגרתה הוצע, בין היתר, להחליף את הפרק הקיים של הוצאות משפט בתקסד"א – בפרק חדש.

9. לאחר הסקירה הנ"ל של העובדות הרלבנטיות וטענות הצדדים – נוכל לעבור עתה לליבון הדברים.

דיון והכרעה

10. לאחר עיון בעתירה ובתגובת המשיבה ושמיעת טיעוני באי-כוח הצדדים בדיון שנערך לפנינו – הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברותיי שנעשה. אביא את הנימוקים שהובילו אותי למסקנה זו מיד בסמוך.

11. לטענת העותרים, בהתאם להוראות החוק – השרה מחויבת להתקין תקנות ולקבוע בהן סכומי מינימום בכל הקשור לפסיקת הוצאות. העותרים סבורים כאמור כי על-אף שכלל הוראות החוק המתייחסות לסמכות התקנת התקנות בנושאים אלה – נוקטות בלשון: "רשאי", הרי שבהתאם לתכלית הדברים יש לקרוא אל תוך הוראות החוק סמכות שבחובה, ואף לכלול בה פסיקת הוצאות מינימלית.

12. דיין הפרופוזיציה הנ"ל להדחות. בהקשר זה אפנה תחילה לאותה הוראה מהוראות החוק הנוגעת לבתי הדין לעבודה, שהרי זו "הולידה" את העתירה ואף מכוחה, לטענת העותרים, קמה לשרה חובה להתקין תקנות בעניין הוצאות. בגדר הוראה זו נאמר בסעיף 43(ב)(4) לחוק בתי הדין לעבודה כך:

"43. (ב) שר המשפטים רשאי, לאחר התייעצות עם שר התעשייה המסחר והתעסוקה, להתקין תקנות בדבר סדר הדין בבית הדין, לרבות תקנות בדבר ערעורים וכן תקנות בדבר:

...
(4) הטלת הוצאות משפט, הערכתן וקביעת שכר טרחה של עורכי הדין ששופט או רשם רשאים להקציב להם בעד פעולותיהם לפני בית הדין;"

הוראות דומות (בחלקן כלליות יותר) מופיעות גם בסעיף 108(א)(3) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; בסעיפים 88(א) ו-81 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967; בסעיף 26(א) לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995; בסעיף 224(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1984; בסעיף 11 לחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953; בסעיף 9 לחוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995; בסעיף 13 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000; בסעיף 54(ב)(7) לחוק בתי דין מנהליים, התשנ"ב-1992 ובסעיף 31 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (כל ההוראות הנ"ל נקראים לעיל ולהלן ביחד כאמור – הוראות החוק).

13. בהתאם לכללי הפרשנות הנוהגים בפרשנות חוקים, גם בבחינת אופי הסמכות שהוקנתה לרשות המתקינה מכוח החוק – האם היא בגדר סמכות חובה, או סמכות רשות – נקודת המוצא הינה לשונו של החוק. בענייננו, התיבה: "רשאי", אליה לא נלוותה לשון של ציווי, מלמדת, על פני הדברים, על כך שמדובר בסמכות שברשות (השוו: בג"ץ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ(1) 309 (1966); בג"ץ 4540/00 אבו עפאש נ' שר הבריאות בפיסקה ו(3) (14.5.2006) (להלן: ענין אבו עפאש); בג"ץ 1605/94 טלטינימה בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד נב(3) 803 (1998) (להלן: ענין טלטינימה); דפנה ברק-אריז, משפט מנהלי כרך א', 223-224 (התש"ע-2010) (להלן: ברק-ארז) וראו גם: בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד מז(5) 404, 423-424 (1993) (להלן: ענין התנועה למען איכות השלטון).

עם זאת בית המשפט עשוי, לעתים, לפרש גם את הביטוי "רשאי" כמקנה סמכות שבחובה (השוו: בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429, 445 (1980)), ואולם הליכה בנתיב זה תרחש רק כאשר הפרשנות הפשוטה, מובילה – בהימנעות מהפעלת שיקול הדעת – לתוצאות אבסורדיות, ראו: בג"ץ 292/65 רושגולד נ' שר האוצר, פ"ד כ(1) 693 (1966); ברק-ארז, בעמ' 224, והשוו בעניין זה לדברי השופט (כתוארו אז) מ' חשין ב-ע"פ 1152/91 סיקטיק נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(5) 8, 30 (1992), שפסק כך:

"...שכלל 'רשאי' פירושו 'רשאי' ואין פירושו 'חייב'. אמת נכון הדבר: נפלאים דרכי הפרשנות ויש ש'שחור' יכלול אף 'לבן': ד"נ 3/62 שר הפנים נ' מוסא, פ"ד טז(4) 2467, 2475 (מפי השופט זוסמן). ואולם אלה היוצאים. על דרך הכלל, איש המשפט עושה – ואמור לעשות שימוש בלשון שהיא לשון הכול, ודומה עליו כי אסור הוא בעיוות הוראתם ומשמעותם של מילים ושל ביטויים שגורים ומקובלים בפי כל, למיצער כל עוד יכול הוא להביע מחשבותיו וכוונתו במלים ובביטויים שהכל יודעים ומבינים. כך ראוי לו למחוקק לבטא עצמו, ועל דרך זה נפרש את דבריו. וכך, 'רשאי' הוא ככלל 'רשאי', 'חייב' הוא ככלל 'חייב', והשניים צהובים זה לזה ומוציאים זה את זה, למעט בנסיבות יוצאות דופן".

14. מבלי לגרוע מהאמור לעיל – ההכרעה בדבר פרשנותו הנכונה של הביטוי "רשאי", צריכה שתיעשה כאמור בהתאם לכללי הפרשנות הרגילים המקובלים במשפטנו, ובראשם העיקרון בדבר פרשנות תכליתית (ראו: ענין טלסינימה, בעמ' 812; והשוו: ברק ארז, בעמ' 223-224).

15. במקרה שלפנינו, תכליתן של הוראות החוק הינה הסדרת כללים בדבר סדרי הדין לניהול ההליכים השונים בערכאות השונות. לא מצאתי כי הותרת שיקול הדעת בידי השרה אם לקבוע תקנות בדבר קביעת סכומי מינימום לתשלום הוצאות, אם לאו, פוגעת בתכלית זו. משכך, תכליתן של הוראות החוק איננה מצדיקה פרשנות מרחיקת לכת של ההוראות עצמן, באופן אשר יקרא את התיבה: "רשאי" שבהן, כמטילה על השרה חובה להורות בדבר סכומי מינימום להוצאות שיפסקו.

16. משקבעתי כי סמכותה של השרה להתקין תקנות בעניין הוצאות הינה סמכות רשות שבשיקול דעת, נותר עדיין לבחון את סבירותה של החלטת השרה שלא להתקין תקנות בעניין פסיקת הוצאות מינימום במקרים שתקנות כאלו לא הותקנו (ראו: ענין התנועה למען איכות השלטון, בעמ' 423; בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון

בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46, 54 (1997); יצחק זמיר, הסמכות המנהלית כרך א' 225 (התשנ"ו); ברק-ארוז, בעמ' 221-223).

17. לגישתי, החלטת השרה שלא להתקין תקנות הקובעות סכומי מינימום להוצאות במקרים שתקנות כאלו לא הותקנו, עומדת, בנסיבות, במבחנים הרלבנטיים, וזאת מהטעמים הבאים:

(א) ככלל, בית המשפט לא יתווה מדיניות בענייני התקנת תקנות כאשר המחוקק ראה להעניק סמכות זו למחוקק המשנה (ראו למשל: בג"ץ 2926/90 בן-חיים נ' שר החקלאות, פ"ד מו(4), 622 (1992)), והתערבות בחקיקת משנה שכזו תיעשה בעיקרון רק במקרים בהם מתגלות: חריגה מסמכות, או אי סבירות מהותית, או חוסר מידתיות בולט (ראו: בג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר בפסקה 65 (23.09.2007)). כלל זה חל במיוחד במקרה שבו בית המשפט מתבקש לחייב את הרשות להפעיל את סמכותה ולהתקין תקנות, שאותן היא בעצמה לא מצאה לנכון להתקין (השוו, למשל, למה שנפסק ב-בג"ץ 890/99 חלמיש נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד נד(4) 423 (2000) וב-בג"ץ 8313/02 אייזן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד נח(6) 607 (2004), ועיינו גם: ענין אבו עפאש).

במאמר מוסגר אציין עוד כי גם בהקשר החוקתי עשויות לעלות לפרקים שאלות דומות בדבר האפשרות לחייב (אפילו) את הרשות המחוקקת לחוקק חוקים שיגנו על זכויות חוקתיות מוגנות, ובמקרים קיצוניים במיוחד, יתכן והדבר אפשרי. לבירור אקדמי של סוגיות אלו, המורכבות עוד יותר מזו שעומדת בפנינו כאן – עיינו: אהרן ברק "הזכות החוקתית להגנה על החיים, הגוף והכבוד" משפט וממשל יז 9 (תשע"ו); רונן פוליאק "בית המשפט והחובה לחוקק" (טרם פורסם) וראו גם: חוות דעתי ב-בג"ץ 781/15 ארד-פנקס נ' הועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד), התשנ"ו-1996 (03.08.2017).

(ב) בכל הוראות החוק המסמיכות שצוטטו בעתירה – אין התייחסות מפורשת להתקנת תקנות בעניין סכומי מינימום דווקא בקשר לפסיקת הוצאות, ולכל היותר נכתב שם באופן כללי כי השר רשאי להתקין תקנות בדבר ההוצאות, הערכתן וקביעתן.

(ג) השרה עשתה שימוש בסמכות להתקין תקנות בעניין פסיקת הוצאות בהקשרים שונים (ראו: תקנות 519-511 לתקט"א, שם יש הסדר מפורט ביותר לעניין זה, כולל הוראה בדבר פסיקת שכר טירחה מינימלי; תקנה 258(ב) לתקט"א, המחילה את

הוראות ההסדר הקבוע בתקנות סדר הדין האזרחי בדבר הוצאות גם על הליכים בבתי משפט לענייני משפחה; תקנה 295טז לתקנות סדר הדין האזרחי; תקנות 113-116 לתקנות בית הדין לעבודה; תקנה 41 לתקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000; תקנות ההוצאה לפועל (שכר טרחת עורכי דין וכונסי נכסים), תשס"ב-2002; תקנה 4'ב' לתקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), תשכ"ח-1968; עיינו גם: תקנה קיט לתקנות הדיון בבתי-הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג).

באופן פרטני, ביחס לפסיקת שכר טירחה מינימלי נקבע בתקנה 512 לתקנות

סדר הדין האזרחי כך:

"(א) קבע בית המשפט או הרשם את סכום ההוצאות, רשאי הוא לפסוק אותו, הן לענין שכר טרחת עורך דין והן לענין הוצאות המשפט, כל אחד מהם בנפרד בסכום כולל, ובלבד שבכפוף לאמור בתקנת משנה (ב), לא יפחת סכום שכר הטרחה מן התעריף המינימלי שנקבע לענין שכר טרחת עורך דין בכללי לשכת עורכי הדין (התעריף המינימלי), תשל"ז-1977 (להלן – התעריף המינימלי), זולת אם הורה בית המשפט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, על תשלום סכום קטן מהסכום האמור.

(ב) בתיתו צו להוצאות ובקביעת שיעורן יתחשב בית המשפט או הרשם, בין השאר, בשווי הסעד השנוי במחלוקת בין בעלי הדין ובשווי הסעד שנפסק בתום הדיון, ויהא רשאי להתחשב גם בדרך שבה ניהלו בעלי הדין את הדיון".

נראה איפוא, כי השרה שקלה כיצד ראוי להפעיל את הסמכות שהוקנתה לה והיכן אין לעשות כן ביחס לפסיקת הוצאות מינימליות, ומשכך לא ניתן לראות בה כמי ש"מותיר את הסמכות, שהוקנתה לו, כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה מ טוב ועד רע" (ראו: דברי מ"מ הנשיא (כתוארו אז) מ' שמגר ב-בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 46 (1983); ראו גם: ברק-ארז, בעמ' 201-202).

(ד) כללים המתווים את שיקול הדעת בענייני פסיקת הוצאות נקבעו גם בפסיקה (ראו דיון מקיף בעניין זה בהחלטת כב' הרשם (כתוארו אז) י' מרזל ב-בג"ץ 891/05 תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' הרשות המוסמכת למתן רישיונות יבוא - משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (30.06.2005) (להלן: ענין תנובה)). הנה כי כן, ככל שהיה קיים חלל נורמטיבי בעניין זה – הוא התמלא (לפחות בחלקו) גם על דרך של פסיקה.

(ה) לגופם של דברים, כלל לא ברור שראוי שהשרה תקבע סכומי מינימום ביחס להוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד בכל ההליכים, שהרי השיקולים בנושא זה רבים (ולעתים מנוגדים). להדגמה אבהיר כי במסגרת השיקולים אותם ראוי לשקול בקביעת הוצאות יש להתחשב, בין השאר: בזכות הגישה לערכאות; בתעריף המינימאלי שקבעה לשכת עורכי הדין כרף תחתון; בסוג ההליך; בדרך ניהול ההליך; בהיקף הסכום השנוי במחלוקת; במורכבות התיק ובזמן שהושקע בהכנתו, במצבם הכלכלי של המתדיינים, וכן בחשיבות העניין הנידון לבעלי הדין וכן לאינטרס הציבורי הכולל (ראו למשל: ע"א 2076/09 פ.י בלאושטיין בניין והשקעות בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון בפסקה 34 (02.09.2010); ענין תנובה).

על כן ישנה חשיבות כי קביעת הוצאות תיעשה לאחר בחינה של כל מקרה ומקרה – בהתאם לנסיבותיו הפרטניות (ולא בהכרח תוך הגבלת שיקול הדעת השיפוטי לרף תחתון מסוים דווקא).

סוף דבר

18. נוכח כל האמור לעיל – אין לקבוע, להשקפתי, כי החלטת המשיבה שלא להתקין תקנות בדבר קביעת סכומי מינימום להוצאות חרזה מסמכות, או היתה שרירותית, או כי לקתה בחוסר איזון פנימי ראוי בין השיקולים השונים שעמדו ביסודה. כן לא שוכנעתי כי החלטתה האמורה של המשיבה התקבלה תוך התעלמות משיקולים רלבנטיים הכרחיים (השוו: בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד נ(1) 397 (1994)).

הנה כי כן, החלטת השרה שלא להתקין תקנות בעניין סכומי מינימום בקשר להוצאות לא חרזה, בנסיבות, מגדר סמכותה, או ממתחם הסבירות, או היתה לא מידתית.

19. הנני מציע איפוא כי נדחה את העתירה וממילא גם את הבקשה לצו ביניים, שהוגשה במסגרתה. בנסיבות העניין – אין מקום, לדעתי, לעשות צו להוצאות, והנה לנו ראייה שלא בכל מקרה שבו הליך מסתיים בדחיה, יש לפסוק בגדרו הוצאות ולחייב את הצד המפסיד לשאת בהן.

המשנה-לנשיאה

הנשיאה (בדימ') מ' נאור:

אני מסכימה.

הנשיאה (בדימ')

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר.

ניתן היום, כ"ו בכסלו התשע"ח (14.12.2017).

שופטת

המשנה לנשיאה

הנשיאה (בדימ')