

הנחיה מספר 16.13 – טיפול הפרקליטות בבקשות לפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית	הנחיות פרקליט המדינה
י' ניסן תשע"ט, 15 אפריל 2019	

### 16.13 - טיפול הפרקליטות בבקשות לפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית

מטרת ההנחיה להסדיר ולייעל את אופן הטיפול של הפרקליטות בבקשות לפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית, וכן לקבוע נוהל עבודה אחיד לטיפול בבקשות מסוג זה.

#### א. תחולת ההנחיה

1. נושא האגרות בהליכים משפטיים מוסדר בעיקרו בתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007 (להלן גם: "תקנות האגרות" או "התקנות").
2. על הליכים בפני בית המשפט לענייני משפחה חלות תקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות), התשנ"ו-1995. על הליכים בפני בית הדין לעבודה חלות תקנות בית הדין לעבודה (אגרות), התשס"ח-2008.
3. כן ישנן תקנות נוספות נפרדות החלות על ערכאות אחרות מסוימות, או על הליכים מסויימים.
4. הנחיה זו מתייחסת להליכים שעליהם חלות התקנות המצוינות בסעיפים 1 ו-2. בכלל זה על הליכים שהתקנות הספציפיות החלות בעניינם מפנות לתקנות המצוינות בסעיפים 1 ו-2, וזאת במידת הצורך בשינויים המחוייבים.
5. כל מקרה אחר יש לבחון באופן פרטני בשים לב לעקרונות המותווים בהנחיה זו.

#### ב. המסגרת הנורמטיבית

6. ככלל, ישנה חובת תשלום אגרה להוציא מקרים מיוחדים הפטורים מאגרה על פי דין.<sup>1</sup>
7. פטור מאגרה ניתן על פי התקנות לעניינים ולבעלי דין מסויימים,<sup>2</sup> וכן קיימת אפשרות לקבלת פטור מחמת חוסר יכולת כלכלית, בהתקיים התנאים המנויים בתקנות לעניין זה.<sup>3</sup>
8. עניינה של הנחיה זו כאמור בפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית לשלם את האגרה.

<sup>1</sup> ראו תקנות 2(א) ו-2(ג) לתקנות בתי המשפט (אגרות); תקנות 2(א) ו-2(ג) לתקנות בית הדין לעבודה (אגרות); תקנות 2(א) ו-2(ג) לתקנות בית הדין לעבודה.

<sup>2</sup> פטור לעניינים ובעלי דין מסויימים קבוע בתקנות 18-20 לתקנות בתי המשפט (אגרות); תקנות 6-7 לתקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות); תקנות 3, 4 ו-7 לתקנות בית הדין לעבודה (אגרות).

<sup>3</sup> פטור מחמת חוסר יכולת כלכלית קבוע בתקנה 14 לתקנות בתי המשפט (אגרות); תקנה 9 לתקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות); תקנה 12 לתקנות בית הדין לעבודה (אגרות).

9. ההוראה המרכזית לעניין זה מעוגנת בתקנה 14 לתקנות בתי המשפט (אגרות),<sup>4</sup> הקובעת כדלקמן:

14. (א) בעל דין, הטוען שאין ביכולתו לשלם אגרה, יצרף לתובענה, עם הבאתה לראשונה לבית המשפט, בקשה לפטור מתשלום אגרה בגין אותה תובענה, בצירוף תצהיר שיפרט בו את רכושו, רכוש בן זוגו ורכוש הוריו אם הוא סמוך על שולחנם, ומקורות הכנסתו בששת החודשים שקדמו לתאריך הבקשה.

(1א) ...

(ב) ...

(ג) הוגשה בקשה לפטור מתשלום אגרה וראה בית משפט שאין ביכולתו של המבקש לשלם את האגרה, ונראה לבית המשפט שההליך מגלה עילה, רשאי בית המשפט לפטור את המבקש מתשלום האגרה, כולה או חלקה; בית המשפט יתחשב ביכולתו האישית של המבקש בלבד, בהסתמך על רכושו, רכוש בן זוגו ורכוש הוריו, אם הוא סמוך על שולחנם בלבד; ואולם לעניין בקשה לפטור מתשלום אגרה בעד בקשה בכתב בהליך אזרחי בית המשפט לא יידרש לשאלה האם הבקשה בכתב מגלה עילה.

(ד) ראייה לכאורה לחוסר יכולתו של המבקש לשלם את האגרה כאמור בתקנת משנה (ג), תשמש החלטה או הכרזה כמפורט להלן, אם ניתנה בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה:

(1) החלטה של בית משפט לפטור את המבקש מתשלום אגרה;

(2) הכרזה כי המבקש הוא חייב מוגבל באמצעים לפי סעיף 69 לחוק ההוצאה לפועל;

(3) הכרזה כי החייב הוא פושט רגל לפי סעיף 42 לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980 (להלן – פקודת פשיטת הרגל).

(ה) קבלת גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 בעת הגשת הבקשה לפטור מאגרה, תשמש ראייה לכאורה לחוסר יכולתו של המבקש לשלם את האגרה כאמור בתקנת משנה (ג).

(ו) לדיון בבקשה, רשאי בית משפט להזמין את בעלי הדין וכל אדם אחר שיראה לנכון להזמין, ואולם רשאי בית משפט לדון בבקשה אף בלא

<sup>4</sup> לעניין הליכים בבית המשפט לענייני משפחה ובבית הדין לעבודה, ראו תקנה 9 לתקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות) ותקנה 12 לתקנות בית הדין לעבודה (אגרות).

הופעת בעלי הדין; היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו יכול, במקום להתייצב לדין, לתת הסכמתו בכתב לפטור מהאגרה, בין לגבי בקשה פלונית ובין לגבי סוג של בקשות; אין בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, כשלעצמה, כדי לחייב את בית המשפט.

10. התקנות מעגנות את סמכותו של בית המשפט לפטור מתשלום אגרה, באופן מלא או חלקי, בעל דין (להלן: "המבקש"), בשל חוסר יכולת כלכלית שלו. בקבלת החלטה על בית המשפט להביא בחשבון את יכולתו הכלכלית של המבקש ואת סיכויי ההליך.<sup>5</sup>

#### ג. מעמד המדינה בבקשות לפטור מאגרה וצירופה להליך האגרה

11. בהליך בעניין אגרה המדינה היא בעלת דין עיקרית, שכן המדינה היא הגובה את האגרה, ואם נגבתה בחסר, תחסר קופתה. לצד המדינה, גם לבעלי הדין בהליך העיקרי יש מעמד בהליך בעניין אגרה.<sup>6</sup>

12. יחד עם זאת, בית המשפט אינו מחוייב לצרף את המדינה להליך בכל מקרה שבו מתבקש פטור מאגרה, ובית המשפט יכול להחליט בבקשה ללא הזמנת המדינה. כפי שנפסק, על בית המשפט לשקול בכל מקרה את הנסיבות והצורך שבהזמנת המדינה, וזאת, כפי שנפסק - נוכח העובדה שהמדינה היא גוף גדול, שאינו ערוך לבדוק כל מקרה מראש לגופו, ומשאין מקום להכביד על גופי המדינה יתר על המידה.<sup>7</sup>

13. במקרה של ספק, כאשר מתעוררת שאלה בעלת חשיבות או קושי, שאלה בעלת אופי עקרוני או שאלה שעשויה להיות בעלת השלכות רחבות על גבייתן של אגרות משפט, ובהתגלע מחלוקת של ממש בדבר פרשנות לתקנות האגרות, נפסק כי יש מקום להזמנת נציגי המדינה, משום שקופת המדינה, קופת הציבור, היא כאמור הניזוקה ממתן פטור מאגרה.<sup>8</sup>

#### ד. תגובת המדינה לבקשת פטור מחמת העדר יכולת כלכלית

14. בבקשות לפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית, יש מקום להבחין בין מקרים שבהם המדינה היא צד להליך העיקרי לבין מקרים שבהם המדינה אינה צד להליך העיקרי.

<sup>5</sup> יצויין כי בהתאם לתקנות בתי המשפט (אגרות) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 (להלן: "הוראת השעה") החל מיום 4.3.2018 ועד ליום 3.3.2023, חלה חובת תשלום אגרה גם על בקשה בכתב בהליך אזרחי, כמפורט בתקנות, וסמכות בית המשפט לפטור מאגרה חלה גם ביחס לבקשות אלה, כמפורט בתקנות. בהתאם לסעיף 14(ג) סיפא המצוטט לעיל "לעניין בקשה לפטור מתשלום אגרה בעד בקשה בכתב בהליך אזרחי בית המשפט לא יידרש לשאלה האם הבקשה בכתב מגלה עילה".

<sup>6</sup> תקנה 14(ו) קובעת כי לצורך קבלת החלטה בעניין האגרה, רשאי בית המשפט להזמין לדין בבקשה את בעלי הדין בהליך העיקרי וכן כל אדם אחר שהוא רואה לנכון להזמין; ע"א 10537/03 מדינת ישראל נ' י-ש-גד תעשיות לתשתית (1993) בע"מ, פ"ד נט(1) 642 (2004) (להלן: "עניין י-ש-גד"); רע"א 1550/05 בונה הצפון חברה קבלני בניין בעכו בע"מ נ' א.ב.ג.ל. בנייה ויזמות בע"מ, (פורסם בנבו, 30.8.2015) (להלן: "עניין בונה הצפון"); רע"א 783/05 ענבי נ' קורן (פורסם בנבו, 18.6.2006); רע"א 8813/05 עמותת בנות נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 17.8.2006) (להלן: "עניין בנות").

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> שם.

**בקשות שבהן המדינה אינה בעלת דין בהליך העיקרי – הוראות כלליות**

15. בבקשות לפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית, שבהן אין המדינה צד להליך העיקרי, ככלל, אין בידי הפרקליטות מידע רלוונטי מעבר לעולה מן הנתונים המובאים בפני בית המשפט, וככלל אין מקום ולא נדרש כי יערכו באופן יזום בירורים בדבר יכולתו הכלכלית של המבקש. לצד כך, קיימת אפשרות סבירה שמידע הנוגע למצבו הכלכלי של מבקש הפטור, שיש בו כדי להשליך על ההחלטה בבקשה, מצוי בידי בעלי הדין בהליך העיקרי, שהם כאמור בעלי מעמד עצמאי ונפרד בבקשה.

16. לאור זאת ונוכח כלל האמור לעיל, בהליכים שבהם המדינה אינה בעלת דין בהליך העיקרי, יש לפעול כדלקמן:

א. ראשית יש לבחון האם הליך בקשת הפטור מעורר שאלה עקרונית, שאלה שעשויה להיות לה השלכות רוחב על גביית אגרות, או שאלה משפטית חדשנית או מורכבת דיני אגרות. כן יש לבחון אם להליך מאפיין מיוחד אחר כגון שמדובר בהליך שצפויה במסגרתו השקעת משאבים רבה מבית המשפט, הליך המעורר רגישות מיוחדת, סכום תביעה גבוה במיוחד, תביעה של תובע סדרתי או אם מדובר במקרה מיוחד אחר.

ב. ככל שנמצא שכך הדבר, יש לבחון, בתיאום עם מרכז תחום האגרות ביחידה - אשר יהא פרקליט שירכז את הטיפול בתיקי אגרה ביחידתו וינחה את המטפלים בנושא ביחידתו - את הצורך להגיש תגובה מטעם המדינה לגופה של בקשת הפטור ולגבש בתיאום עמו את העמדה גופה.

ג. עמדת המדינה ביחס למקרים המעוררים שאלות משפטיות עקרוניות, מורכבות, או בעלות השלכות רוחב, בפרט עת מתעוררת שאלה בדבר פרשנות תקנות האגרות, וביחס למקרים המעוררים רגישות מיוחדת, תגובש בתיאום גם עם הלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט ועם מרכז פורום אגרות במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה. עת מתעוררות שאלות ביחס לפרשנות התקנות, העמדה תגובש תוך התייעצות גם עם מחלקת ייעוץ וחקיקה. במקרים בהם מדובר בסכום אגרה גבוה במיוחד, או המעוררים סוגיות כלכליות מורכבות או בעלות השלכות משמעותיות, יש לשקול לעדכן בתיק גם את הלשכה המשפטית של משרד האוצר.

ד. ככל שנמצא שאין המדובר בהליך כאמור בסעיף א', ומדובר בהליך שתחום בדל"ת אמותיו ואינו בעל מאפיין מיוחד כאמור, ככלל, תוגש לבית המשפט תגובה בהתאם לנוסח המצורף כנספח להנחיה זו, המותיר את הבקשה לבחינתו ושיקול דעתו של בית המשפט.

ה. בכל מקרה, יש לבחון אם יש מקום לבקש מבית המשפט, במסגרת התגובה, כי ככל שבית המשפט ימצא לנכון להעניק למבקש פטור מתשלום האגרה, אזי מבוקש שבית המשפט ישקול להפעיל את סמכותו לפי תקנה 14(ג) לתקנות האגרות, המאפשרת לקבוע שככל שמקבל הפטור יזכה בתביעתו, בעל הדין שכנגד יחוייב בתשלום האגרה.

בקשות שבהן המדינה אינה בעלת דין בהליך העיקרי – הוראות נוספות

17. במקרה שבו נמצא כי יש מקום להגשת תגובה לגוף בקשת הפטור, יש לבחון את הצורך והמקום לבקש מבית המשפט כי תגובת המדינה תוגש לאחר שתוגשנה תגובות בעלי הדין בהליך.

18. במקרה שבו מוגשת תגובה לגופה של בקשת פטור, יש לשקול הצורך להתייחס גם לשאלת קיומה של עילת תביעה ולסיכויי ההליך. אין באמור כדי למנוע, במקרים המתאימים, אי נקיטת עמדה ביחס לסיכויי ההליך והבהרה מתאימה בעניין.

בקשות שבהן המדינה בעלת דין בהליך העיקרי – הוראות כלליות

19. בבקשות לפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית שבהן המדינה היא בעלת דין בהליך העיקרי, מעמד המדינה בהליך בעניין הפטור מאגרה הוא כפול: בכובעה כמופקדת על הקופה הציבורית לה משולמים כספי האגרה וכבעלת דין בהליך העיקרי.

20. במקרים אלה אף עשוי להיות בידי המדינה כבעלת דין בהליך העיקרי, מידע נגיש יותר בדבר מצבו הכלכלי של המבקש.

21. נוכח האמור, במקרים אלה יש מקום רב יותר לשקול אפשרות שהמדינה תגיש תגובה לגופה של בקשת הפטור, והכל בהתאם למכלול נסיבות העניין.

22. בכלל זה יש לבחון האם הליך בקשת הפטור מעורר שאלה עקרונית, שאלה שעשויה להיות לה השלכות רוחב על גביית אגרות, או שאלה משפטית חדשנית או מורכבת בדני אגרות; האם הליך מאפיין מיוחד אחר, כגון שמדובר בהליך שצפויה במסגרתו השקעת משאבים רבה מבית המשפט ומן המדינה; הליך המעורר רגישות מיוחדת, סכום תביעה גבוה במיוחד, תביעה של תובע סדרתי או אם מדובר במקרה מיוחד אחר.

23. כן יש לבחון את הפרמטרים הבאים:

א. מצבו הכלכלי של המבקש, בכלל זה, מעבר למפורט בבקשת הפטור.

ב. התקיימות אילו מן הפרמטרים הקבועים בתקנה 14(ד) ובתקנה 14(ה) לתקנות, אשר מהווים ראיה לכאורה לחוסר יכולתו הכלכלית של המבקש לשלם את האגרה.

ג. האם ניתנה הסכמה קודמת של המדינה למתן פטור מתשלום אגרה מחמת העדר יכולת כלכלית ביחס לאותו תובע, ונסיבותיה.

ד. קיומה של עילת תביעה וסיכויי ההליך.

24. הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי הנתבע תשותף בגיבוש העמדה.

25. ככל שנמצא כי מתקיים אחד הפרמטרים המנויים בסעיף 22, העמדה תתואם עם מרכז תחום אגרות ביחידה.

26. עמדת המדינה ביחס למקרים המעוררים שאלות משפטיות עקרוניות, מורכבות, או בעלות השלכות רוחב, בפרט עת מתעוררת שאלה בדבר פרשנות תקנות האגרות, וביחס למקרים המעוררים רגישות מיוחדת, תגובש בתיאום גם עם הלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט ועם מרכז פורום אגרות במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה. עת מתעוררות שאלות ביחס לפרשנות התקנות, העמדה תגובש תוך התייעצות גם עם מחלקת ייעוץ וחקיקה. במקרים בהם מדובר בסכום אגרה גבוה במיוחד, או המעוררים סוגיות כלכליות מורכבות או בעלות השלכות משמעותיות, יש לשקול לעדכן בתיק גם את הלשכה המשפטית של משרד האוצר.

#### בקשות שבהן המדינה בעלת דין בהליך העיקרי – הוראות נוספות

27. במקרה שבו מוגשת תגובה לגופה של בקשת פטור יש להתייחס גם לשאלת קיומה של עילת תביעה ולסיכויי ההליך.<sup>9</sup> אין באמור כדי למנוע, במקרים המתאימים, אי נקיטת עמדה ביחס לסיכויי ההליך והבהרה מתאימה בעניין.

28. יש לשים לב כי תגובה לבקשה לפטור מאגרה עשויה להיחשב כ"הזדמנות הראשונה" לטעון טענות סף מסויימות, לרבות טענת התיישנות. משכך, ככל שהמדינה מבקשת להעלות טענת סף שכזו, יש להקפיד לבחון הצורך לטעון אותה כבר במסגרת התגובה לבקשת הפטור מאגרה (וראו גם פרק 2 להנחיית פרקליט המדינה 16.8 בדבר: "העלאת טענת התיישנות על ידי המדינה").

29. בתביעות כספיות מורכבות ובמיוחד בתביעות בסכומים גבוהים, נוכח מורכבות ההליך והמשאבים הרבים הנדרשים מבית המשפט ומן המדינה לצורך ניהול הליך שכזה, יש מקום לשקול, בתיאום עם מרכז תחום אגרות ביחידה, לבקש מבית המשפט להתנות את הפטור מאגרה מחמת חוסר יכולת כלכלית, ככל שימצא מקום להעניקו, בכך שאם יזכה התובע בתביעתו, ישמש סכום הזכייה בראש ובראשונה לתשלום האגרה.

<sup>9</sup> כאמור בהתאם לתקנה 14(ג) סיפא שהוספה במסגרת הוראת השעה – ביחס לפטור מתשלום אגרה בעד בקשה בכתב בהליך אזרחי "בית המשפט לא יידרש לשאלה האם הבקשה מגלה עילה".

## נספח

## בבית המשפט ה\_ ב

בעניין:

1. \_\_\_\_\_

## המבקש

נגד

1. \_\_\_\_\_

2. מדינת ישראל

ע"י פרקליטות מחוז..... (אזרחי)

## המשיבים

הודעה מטעם המדינה

לאור החלטתו של בית המשפט הנכבד מיום...., מתכבדת המדינה להודיע כמפורט להלן.

כללי:

1. ענייננו בבקשה לפטור מאגרה מחמת העדר יכולת כלכלית ביחס להליך משפטי שהמדינה אינה בעלת דין בו.
2. אכן, בהליך בעניין האגרה עצמו המדינה היא בעלת דין עיקרית, שכן המדינה היא הגובה את האגרה, ואם נגבתה בחסר, תחסר קופתה (ראו למשל ע"א 10537/03 מדינת ישראל נ' יש-גד תעשיות לתשתית (1993) בע"מ, פ"ד נט(1) 642 (2004) (להלן: "עניין יש-גד"); רע"א 1550/05 בונה הצפון חברה קבלני בניין בעכו בע"מ נ' א.ב.ג.ל. בנייה ויזמות בע"מ, (פורסם בנבו, 30.8.2015) (להלן: "עניין בונה הצפון"); רע"א 783/05 ענבי נ' קורן (פורסם בנבו, 18.6.2006); רעא 8813/05 עמותת במות נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 17.8.2006) (להלן: "עניין במות").
3. יחד עם זאת, ובהתאם להלכה הפסוקה, בית המשפט הנכבד אינו מחוייב לצרף את המדינה להליך בכל מקרה שבו מתבקש פטור מאגרה, ובית המשפט הנכבד יכול להחליט בבקשה ללא הזמנת המדינה. זאת, כפי שנפסק, נוכח העובדה שהמדינה היא גוף גדול, שאינו ערוך לבדוק כל מקרה מראש לגופו, ומשאין מקום להכביד על גופי המדינה יתר על המידה (עניין יש-גד; עניין בונה הצפון; עניין ענבי; עניין במות).
4. במקרה של ספק, כאשר מתעוררת שאלה בעלת חשיבות או קושי, שאלה בעלת אופי עקרוני או שאלה שעשויה להיות בעלת השלכות רחבות על גבייתן של אגרות משפט,

ובהתגלע מחלוקת של ממש בדבר פרשנות לתקנות האגרות, נפסק כי יש מקום להזמנת נציגי המדינה, משום שקופת המדינה, קופת הציבור, היא כאמור הניזוקה ממתן פטור מאגרה (עניין יש-גד; עניין בונה הצפון; עניין ענבי; עניין במות).

#### התייחסותנו למקרה הנדון

5. לפי מיטב בדיקתנו, הבקשה שבנדון אינה מעוררת שאלת משפטית בעלת אופי עקרוני כאמור לעיל, ונראה כי היא תחומה לדל"ת אמותיו של המקרה הספציפי, אשר אינו בעל מאפיין מיוחד בהקשר הרלוונטי הנדון.

6. אף אין בידי הפרקליטות מידע רלוונטי מעבר לעולה מן הנתונים שהובאו בפני בית המשפט הנכבד. לצד כך, יצויין כי קיימת אפשרות שמידע הנוגע למצבו הכלכלי של מבקש הפטור, שיש בו כדי להשליך על ההחלטה בבקשה, מצוי בידי בעלי הדין בהליך העיקרי, שהם בהתאם להלכה בעלי מעמד עצמאי ונפרד בבקשה.

נוכח האמור, ולאור כלל המפורט לעיל, אנו מוצאים להותיר את הבקשה שבנדון לבחינתו ולשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד.

ככל שבית המשפט הנכבד ימצא להעניק למבקש פטור מתשלום האגרה, אזי מתבקש בית המשפט הנכבד לשקול להפעיל את סמכותו לפי תקנה 14(י) לתקנות האגרות, המאפשרת לקבוע כי אם המבקש יזכה בתביעתו, הנתבע יחוייב בתשלום האגרה.