



בבית המשפט העליון

רע"א 7630/19

לפני: כבוד הרשמת שרית עבדיאן

המבקש: ד"ר ג'יימס מיכאל רייכמן

נ ג ד

המשיבים: 1. שר הבריאות
2. כב' השופט (בדימוס) אמנון סטרשנוב

**בקשה למתן פטור מתשלום אגרה והפקדת
עירבון מיום 5.1.2020; תגובת המשיבים לבקשה
לפטור מתשלום אגרה והפקדת עירבון מיום
20.1.2020**

החלטה

1. האם הליך ערעורי המופנה נגד הליכים משמעתיים מכוח סעיף 41 לפקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976 (להלן: פקודת הרופאים) מחוייב בתשלום אגרה ובהפקדת עירבון – זו השאלה שעל המדוכה.

2. בקשת רשות הערעור שבכותרת הוגשה נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים מיום 25.9.2019. בגדרי פסק הדין נדחה ערעור שהגיש המבקש על החלטת המשיב 2 מכוח סעיף 41(1) לפקודת הרופאים להתלות את רישיון הרפואה של המבקש לתקופה של שמונה שנים. המבקש הגיש בקשה למתן פטור מתשלום אגרה והפקדת עירבון בגדר ההליך שבכותרת בטענה כי אופיו המעין-פלילי של ההליך המשמעתי שהתנהל בעניינו מצדיק זאת. המדינה טענה כי כיוון שההליך סווג בהחלטתו של כבוד הרשם ר' גולדשטיין מיום 5.11.2019 בבש"א 7025/19 כהליך אזרחי, אזי אין להורות על פטור מתשלום אגרה והפקדת עירבון.

מאפייניו של ההליך הערעורי על החלטות משמעותיות מכוח פקודת הרופאים

3. הביקורת השיפוטית על החלטה מכוח סעיף 41 לפקודת הרופאים ליתן צו המורה על ביטול רישונו של רופא או התלייתו (להרחבה בנוגע לסמכות זו ראו: רע"א 1639/15 זקוטסקי נ' (בדימוס) אמנון סטרשנוב, פסקאות 12-14 (21.4.2015)) נתונה לבית המשפט המחוזי, וזאת על-פי סעיף 47 לפקודת הרופאים אשר תוקן בשנת 2005 באופן עקיף (בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים (תיקון מס' 15), התשס"ה-2005 (להלן: תיקון מס' 15 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים)). בפסיקה נקבע כי הדרך להשיג על פסק דין של בית המשפט המחוזי בהליך האמור היא הגשתה של בקשת רשות ערעור לבית משפט זה (ראו: רע"א 8074/06 זיידאן נ' שר הבריאות, פסקה 9 (6.2.2007); ע"א 3730/07 לומקין נ' מדינת ישראל (12.11.2007)). ואכן, השגות ערעוריות המוגשות לבית משפט זה על פסקי דין מכוח סעיף 47 לפקודת הרופאים מסווגות כבקשות רשות ערעור אזרחיות (כפי שנעשה אף במקרה זה, ראו החלטתו של כבוד הרשם ר' גולדשטיין הנ"ל; כן ראו בר"ש 5254/19 הלוי נ' ועדה לפי סעיף 44 ב לפקודת הרופאים (29.10.2019)).

4. תקנות הרופאים (ערעור בפני בית המשפט העליון), התשמ"ב-1982 קובעות מהם ההסדרים בסדרי הדין האזרחי שיחולו על הליכי ערעור לפי סעיף 47 לפקודת הרופאים, בכפוף לשינויים המחויבים לפי העניין: הוראות בדבר הגשת ערעור; תיק מוצגים; איחוד ערעורים; הדיון בערעור; המצאת כתבי בי-דין; פסק דין בערעור (להרחבה ראו: שלמה לוין פרוצדורה אזרחית – סדרי דין מיוחדים בבית המשפט 336-334 (2003)). תקנות אלה, כפי שמעיד עליהן גם שמן, הותקנו עוד כשזכות הערעור על החלטה מכוח סעיף 41 לפקודת הרופאים הייתה נתונה לבית המשפט העליון (היינו לפני כניסתו לתוקף של תיקון מס' 15 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים).

5. אכן, בפסיקה נקבע לא אחת כי להליך המשמעתי מאפיינים פליליים מובהקים. כך למשל, בבש"א 471/91 שר הבריאות נ' ברון, פ"ד מה(2) 661 (1991) (להלן: עניין ברון השני) נקבע כי נוכח אופיו של ההליך המשמעתי ה"קרוב יותר להליך הפלילי" אין להחיל את הוראות תקנות סדר הדין האזרחי על הליכים משמעתיים מכוח סעיף 51 לפקודת רופאי השיניים [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן: פקודת רופאי השיניים). בדומה, נקבע על-ידי כבוד הרשם (כתוארו אז) ב' אוקון כי "ההליך המשמעתי אינו הליך אזרחי. ברגיל, לא ניתן להפעיל בו את תקנות סדר הדין האזרחי" (על"ע 9116/96 ברון נ' ועד מחוז תל אביב, לשכת עורכי הדין (18.3.2001)). עוד נקבע בהקשר זה כי ראוי "לקבוע את סדרי הדין בדיון המשמעתי בהשראת סדרי הדין בדיון הפלילי" (על"ע 14/83 הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בת"א נ' קובלר פ"ד לח(2) 207, 212 (1984)), וכן כי

הליכים משמעותיים "מקדמת דנא נראו אלה כמצויים במעגל המעין-פלילי, וברי כי כך יאה להם; נשמת הסדר הדיוני בהם היא זו של הליך פלילי, במובן של סדרי הדין" (בר"ש 1958/09 ברי נ' הועד המחוזי של לשכת עוה"ד בתל אביב, פסקה י"ג (10.5.2009)).

החובה להפקיד עירבון בהליך ערעורי על החלטות משמעותיות מכוח פקודת הרופאים

6. שאלת העירבון בהליכי ערעור על החלטות בעניינים משמעותיים כבר נדונה בפסיקתם של רשמי בית משפט זה, בין היתר גם בהליכים לפי פקודת הרופאים. בע"א 3786/90 ד"ר יעקב ברון נ' שר הבריאות (21.1.91) (להלן: עניין ברון הראשון) קבע כבוד הרשם ש' צור כי לא ניתן להחיל את תקנות סדרי הדין האזרחי על הליכים לפי פקודת רופאי השיניים בעניין משמעותי, וכי בהיעדר תקנות רלוונטיות לא ניתן לחייב בהפקדת עירבון בהליכים אלה (ערעור על החלטה זו נדחה בגדר עניין ברון השני הנ"ל). בע"א 80/92 אשקר נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות (5.5.1992) (להלן: עניין אשקר) הוטל ספק בדבר האפשרות לקבוע חובת עירבון בהליכים לפי פקודת הרופאים – שאינם הליכים משמעותיים – וזאת משום שתקנות סדר הדין האזרחי לעניין חובת הפקדת עירבון לא הוחלו מפורשות על הליכי הערעור מכוח פקודת הרופאים. בנוסף, רשמי בית משפט זה הורו על מתן פטור מהפקדת עירבון בהליכים כגון דא, וזאת בהיעדר התנגדות מטעם המדינה ומבלי שהעניין הוכרע באופן עקרוני (ראו: רע"א 8611/14 סוחמן נ' (בדימוס) אמנון סטרשנוב (28.11.2015); רע"א 1639/15 זקוטסקי נ' (בדימוס) אמנון סטרשנוב (9.3.2015). כן השוו: דנ"מ 3163/04 הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין נ' שמעון חרמון (11.5.2004)).

7. אף אני סבורה כי לא ניתן לקבוע חובת עירבון בהליכים כגון דא, וממילא בהליך שבכותרת, ללא חיקוק מפורש. כאמור, הליכים מכוח סעיפים 41 ו-47 לפקודת הרופאים אינם הליכים אזרחיים, וכבר נקבע כי תקנות סדר הדין האזרחי לא יחולו עליהם אלא מכוח חיקוק (ראו: עניין ברון הראשון; עניין ברון השני; עניין אשקר; לשאלה בדבר תחולת תקנות סדר הדין האזרחי על הליכים מעין פליליים ראו: ע"א 10319/06 נורדן נפט (1998) בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקה 8 (17.4.2007) (להלן: עניין נורדן)). בענייננו, תקנות הרופאים חלות, לפי לשונן, על ערעור המוגש לפי סעיף 47 לפקודת הרופאים, וכזכור לאחר תיקון מס' 15 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, ערעור זה יוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים. היינו, ספק אם תקנות אלה חלות על ההליך בבית המשפט העליון. מכל מקום, ואף אם תקנות הרופאים היו חלות על ההליך שבכותרת, הרי שהן אינן מחילות על הליכים ערעוריים שעניינם בסעיפי פקודת הרופאים את ההוראות שבתקנות סדר הדין האזרחי בדבר החובה בהפקדת עירבון (ראו: עניין ברון הראשון).

8. זאת ועוד, כזכור, חובת הפקדת עירבון מיועדת להבטיח כי אם ייפסקו הוצאות בהליך הערעורי, תהיה למשיב אפשרות לגבות באופן זמין וודאי. בשל כך, אופי ההליך והצדדים לו הם שיקולים שיש בהם להשפיע על שאלת חובת הפקדת העירבון, וכבר נקבע כי בהליכים בעלי אופי פלילי אשר מוגשים כערעורים אזרחיים "מוכרעת שאלת חובת הפקדת העירבון בהתאם ל'מרכז הכובד' של ההליך – אם הינו אזרחי או פלילי" (ראו: בשג"ץ 6470/09 פלד נ' מדינת ישראל-שב"ס - כלא מעשיהו (11.09.2011) (להלן: עניין פלד); ע"א 6365/05 תאפל נ' מדינת ישראל (7.9.2005)). בהתאם לכך, בהליכי חילוט רכוש מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 או חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, ניתנו – בגדרי הליכי ערעור אזרחיים – פטורים לנאשמים מהפקדת עירבון בשל אופיו הפלילי של ההליך מנקודת מבטם (ראו: רע"א 4096/04 בוטח נ' מדינת ישראל פרקליטות מיסוי וכלכלה, פ"ד נט(1) 913 (2004); עניין נורדון, בפסקאות 8-9; ע"א 628/19 ביטון נ' מדינת ישראל, פסקאות 16-17 (25.2.2019) (להלן: עניין ביטון); לגישה שונה ראו: ע"א 5942/06 בוטח נ' מדינת ישראל, פסקה 3 (5.12.2006)). יצוין כי במקרים שבהם מדובר בהליך שיזם צד שלישי להליך הפלילי, הטוען לזכות ברכוש המחולט, חויב אותו צד שלישי בהפקדת עירבון בהליך, אף אם בסכום מתון (ראו: עניין ביטון, בפסקה 16, וההפניות שם). בדומה, ניתן פטור מהפקדת עירבון בבקשות רשות ערעור בעתירת אסיר בכלל ובערעור פסלות שופט בעתירת אסיר בפרט (ראו: עניין פלד).

אף בענייננו, נוכח מהותו של ההליך המשמעתי, פערי הכוחות המובנים בין הצדדים לו (ראו והשוו: עניין פלד, בפסקה 8) ומאפייניו המעין-פליליים – נוטה הכף לעבר מתן פטור מהפקדת עירבון.

חובת תשלום אגרה בהליך ערעורי על החלטות משמעתיות מכוח פקודת הרופאים

9. הדברים שונים באשר לשאלת חובת תשלום האגרה בהליך. הכלל המנחה הוא כי בעל דין חייב בתשלום אגרה בגין נקיטה בהליך משפטי וכי לא ניתן לתת פטור מתשלום אגרה אלא לפי מקור בדין (ראו: סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה; בג"ץ 25/19 אברג'יל נ' פרקליטות מחוז תל אביב, פסקה 4 (30.1.2019)). החיוב בתשלום אגרה מיועד להטיל על ציבור המתדיינים השתתפות בעלות ההליך המשפטי הניתן להם על-ידי המדינה, למנוע פתיחת הליכי סרק ולתמרץ הגשת תביעות בסכומים ריאליים ולא מופרזים. מנגד, חובת תשלום האגרה עלולה לפגוע בזכות הגישה לערכאות שהיא זכות יסוד חוקתית. על-מנת לאזן בין תכליות אלה קובעות תקנות בתי המשפט (אגרות),

התשס"ז-2007 (להלן: תקנות האגרות) חובה כללית לתשלום אגרה (תקנה 2 לתקנות) ובצידה רשימה של מקרים שבהם יינתן פטור סטטוטורי מתשלום אגרה בנסיבות הקשורות למצבו הכלכלי של בעל הדין (תקנה 14 לתקנות); לזהותו (תקנה 19 לתקנות) או למהות ההליך (תקנה 20 לתקנות). כבר נקבע כי מדובר ברשימה סגורה של פטורים אשר אין להרחיבה וכי יש לבסס כל בקשה למתן פטור מתשלום אגרה על מקור בדין (ראו: ע"א 8743/04 בר-נר נ' רוט, פ"ד נט(4) 104, 109 (2005); רע"א 9567/08 כרמל אולפנינים בע"מ נ' תעשיות אלקטרוכימיות 1952 בע"מ (בפירוק), פסקה 19 (5.1.2011)), הגם שאת הוראות הפטור הקיימות יש לפרש באופן ליברלי המקל עם המתדיין (ראו: בש"א 457/01 קרליץ נ' פקיד הבחירות לעיריית באר-שבע 1998, פ"ד נה(3) 869, 872 (2001)).

10. לאחר בחינת העניין לא ראיתי לקבל את הטענה כי בענייננו חל הפטור הקבוע בהוראות תקנה 20(8) לתקנות האגרות שעניינו ב"בקשה או ענין במשפט פלילי, וכן ערעור פלילי ובקשה לדיון נוסף בענין פלילי". חרף מאפייניו הפליליים של ההליך שבכותרת, אין חולק על כך שלא מדובר בהליך פלילי קלאסי (ובכך שונה ענייננו מהמקרה הנדון בעניין ביטון הנ"ל, שם הוגש ערעור על החלטת חילוט שברגיל ניתנת בגדר גזר דין פלילי ומטעמים פרקטיים של יעילות דיונית הועברה למסלול אזרחי), אלא בהליך משמעותי שלגביו אין הוראת פטור קונקרטית מתשלום אגרה (ראו והשוו: ע"א 11141/08 יונה נ' מדינת ישראל, פסקה 14 (19.5.2009) (להלן: עניין יונה)).

11. אף מצבו הכלכלי של המבקש אינו מצדיק מתן פטור מתשלום אגרה בהליך שבכותרת, שכן המבקש לא הניח תשתית עובדתית מלאה באשר למצבו הכלכלי, ובכלל זה לא פירט את נכסיו, והדבר נדרש ביתר שאת בהתחשב בגובה השתכרותו עד להפקדת רישיונו.

12. אשר על כן, לא ראיתי להורות על מתן פטור מתשלום אגרה בהליך שבכותרת.

13. לסיום, לא למותר לציין כי בפסיקתו של בית משפט זה נקרא משרד המשפטים לא אחת בעבר להסדיר את סוגיית האגרה והעירבון בהליכים אזרחיים בעלי מאפיינים פליליים (ראו: בש"א 803/07 בודגוז נ' מדינת ישראל (23.09.2007); עניין יונה, בפסקאות 10-11; עניין נורדן, בפסקה 9; עניין ביטון, בפסקה 18) ואולם מאז לא חל שינוי בדין (לשינוי נקודתי ראו תקנה 5 לתקנות האגרות (תקנות בתי המשפט (אגרות) (תיקון), התשע"ד-2014)).

14. אשר על כן, לא ראיתי לפטור את המבקש מתשלום אגרה אולם הוא פטור מהפקדת עירבון. האגרה תשולם עד ליום 6.2.2019.

המזכירות תתייק את ההחלטה גם בתיק העיקרי ותפעל כאמור בהחלטתו של כבוד השופט נ' הנדל מיום 10.12.2019.

ניתנה היום, ח' בשבט התש"ף (3.2.2020).

שרית עבדיאן

ר ש מ ת