

תוכן עניינים

3	מבוא
4	שיקולים בעד ונגד הטלת אחריות על המדינה
8	ההתפתחות הכרונולוגית ביחס לאחריות המדינה בניזקין
11	המצב הנורמטיבי כיום
13	אחריות הרשות השופטת בניזקין
16	אחריות ההוצאה לפועל בניזקין
18	משפט משווה
20	האם המצב כיום ביחס לאחריות ההוצאה לפועל הוא רצוי
23	סיכום
24	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

בעבודה אדון באחריות רשות ההוצאה לפועל בנזיקין בגין עוולה שביצעה אשר גרמה לנזק לאדם. שאלה זו כרוכה בשאלה עקרונית יותר הנוגעת להצדקה להטלת אחריות נזיקית על המדינה, ולהיקף האחריות הנזיקית המוטלת על המדינה. הדין קובע חסינות לרשות השופטת מפני תביעות נזיקיות בגין נזקים שאירעו במסגרת מילוי התפקיד השיפוטי, ונקבע בפסיקה כי הוראה זו כוללת גם את רשמי ההוצאה לפועל הממלאים גם הם תפקיד שיפוטי, ולגבי רשמי ההוצאה לפועל יש גם הוראת חוק ספציפית הקובעת חסינות מתביעות נזיקיות. הפסיקה דנה בשאלה האם החסינות המוקנית לרשמי ההוצאה לפועל היא חסינות דיונית או חסינות מהותית. ככל שמדובר בחסינות דיונית, המשמעות שלה היא כי לא ניתן להגיש תביעה אישית כנגד רשם ההוצאה לפועל, אולם ניתן להגיש תביעה כנגד המדינה מכוח האחריות השילוחית שלה לעוולות שבוצעו על ידי הרשם, כשם שהמדינה נושאת באחריות שילוחית לגבי עוולות שבוצעו על ידי רשויות אחרות שלה. ככל שמדובר בחסינות מהותית, המשמעות היא כי ברמה המהותית לא ניתן להגיש כלל תביעה נזיקית בגין נזק שנגרם על ידי ההוצאה לפועל, גם לא כנגד המדינה מכוח אחריותה השילוחית או כנגד גורם אחר כלשהו. בשאלה זו היו בעבר דעות שונות, אולם לאחרונה הכריע בית המשפט כי החסינות המוקנית לרשות השופטת בכלל, ולרשמי ההוצאה לפועל בפרט, היא חסינות מהותית.

בעבודה אבקש לדון בשאלה מסוימת שלדעתי לא קיבלה מספיק ביטוי בפסיקה, והוא האם צריכה להיות הבחנה, לעניין החסינות, בין החלטות שיפוטיות שמקבל רשם ההוצאה לפועל לבין הפעלת סמכויות ביצוע של רשות ההוצאה לפועל על ידי מי מעובדיה. ככל הידוע לי שאלה זו טרם זכתה להכרעה מפורשת של בית המשפט העליון, ויש התייחסות לשאלה זו בפסק דין שניתן בעבר על ידי בית משפט השלום, שבו קבע ביהמ"ש כי החסינות המהותית חלה הן על החלטות שיפוטיות והן על הפעלת סמכויות ביצוע של ההוצאה לפועל. בעבודה אבקש להציג עמדה שונה, ואטען כי לדעתי החסינות המהותית צריכה לחול רק על החלטות שיפוטיות של רשם ההוצאה לפועל, ולגבי הפעלת סמכויות ביצועיות לא צריך להיות הבדל בין סמכויות ביצוע של רשות ההוצאה לפועל או מי מעובדיה לבין סמכויות ביצועיות של רשויות ציבוריות אחרות, ולגבי סמכויות ביצוע של רשות ההוצאה לפועל יכולה להיות לכל היותר חסינות דיונית, ששוללת את האפשרות להגיש תביעות אישיות אבל איננה שוללת את האפשרות להגיש תביעה כנגד המדינה מכוח אחריותה השילוחית.

בפרק הראשון של העבודה אדון בשיקולים בעד ונגד הטלת אחריות נזיקית על המדינה, וזאת כרקע להמשך הדיון אודות האחריות של הרשות השופטת ושל רשות ההוצאה לפועל. בפרק השני אציג את ההתפתחות מבחינה כרונולוגית של נושא אחריות המדינה בנזיקין, ואראה כיצד הגישה שהייתה בעבר, שהתבססה על המשפט האנגלי, שסברה כי אין להטיל כלל אחריות נזיקית על המדינה, השתנתה לחלוטין, וכיום המשפט הישראלי אימץ את עיקרון השוואת המעמד לפיו ככלל ניתן להטיל אחריות נזיקית על המדינה כמו על כל מזיק אחר. בפרק השלישי אציג את ההסדרים הנורמטיביים לעניין אחריות המדינה בנזיקין, ואת ההסדרים לעניין חסינות עובד הציבור באופן אישי. בפרק הרביעי אדון בחסינות הרשות השופטת מפני תביעות נזיקיות, ואראה כי מדובר בחסינות מהותית. בפרק החמישי אדון בחסינות רשם ההוצאה לפועל מפני תביעות נזיקיות, ואראה כי החסינות של רשם ההוצאה לפועל דומה לחסינות של הרשות השופטת, כלומר מדובר בחסינות מהותית. אציג גם את הגישה המרחיבה את החסינות גם לגבי הפעלת סמכויות ביצוע. בפרק השישי אערוך משפט משווה קצר, למשפט האנגלי, בו אראה כי ככלל המשפט האנגלי מקל יותר עם המדינה, ובפרט עם הרשות השופטת שלה יש חסינות מוחלטת במשפט האנגלי. בפרק השביעי אציג את עמדתי האישית בקשר להבחנה שצריכה להיות, לעניין החסינות של רשמי ההוצאה לפועל, בין החלטות שיפוטיות

לבין הפעלת סמכויות ביצוע, ואבהיר מדוע לדעתי החסינות המהותית לא צריכה לחול על הפעלת סמכויות ביצוע של ההוצאה לפועל או מי מעובדיה.

שיקולים בעד ונגד הטלת אחריות על המדינה

בטרם אציג את ההסדרים הנורמטיביים כיום בקשר לאחריות המדינה בנזיקין בכלל ובקשר לאחריות ההוצאה לפועל בנזיקין בפרט, ועל מנת להבין את המקור להסדרים הללו, יש צורך לעמוד ראשית על השיקולים בעד ונגד הטלת אחריות נזיקית על המדינה. שיקולים אלה נמנו בפסיקה ובספרות¹.

אחד השיקולים להגבלת האחריות הנזיקית של המדינה על זרועותיה השונים, הוא כי מי שאמור לקבוע את האחריות הנזיקית הוא בית המשפט הדן בתביעה, אולם יש בעיית שפיטות נורמטיבית². כאשר אנו מעניקים לבית המשפט סמכות לדון בתביעה נזיקית שהוגשה כנגד המדינה או רשות מרשויותיה, אנו בעצם מאפשרים לבית המשפט לבקר בביקורת שיפוטית את התנהלותה ומעשיה של הרשות. בעת הענקת סמכות שכזאת יש לשאול, האם אכן ראוי להעניק לבית המשפט את הסמכות להעריך את טיב ההתנהלות של המדינה ושל רשויותיה? כידוע, הביקורת השיפוטית על החלטות מנהליות נובעת כיום מכללי המשפט המנהלי, ויש דעות שונות בין מומחי המשפט המנהלי בקשר לשאלה האם ראוי להרחיב את היקף הביקורת השיפוטית על מעשי הרשות או שמא יש לצמצם אותה, ודיון זה נעשה למשל בקשר לעילת הסבירות מהמשפט המנהלי שמאפשרת לבית המשפט המנהלי להעריך את סבירות ההתנהלות של הרשות המנהלית. הגישה הרווחת היא כי היקף הביקורת השיפוטית בעילה זו הוא מצומצם, ואל לו לבית המשפט לשים את עצמו בנעליה של הרשות המנהלית, ובית המשפט איננו אמור להכריע איזו החלטה היא מקבל במקומה של הרשות, אלא רק האם ההחלטה שקיבלה הרשות מצויה במתחם הסבירות³. כאשר אנו מאפשרים לבית משפט, שאיננו בית משפט מנהלי המומחה למשפט המנהלי, להעריך ולבקר את התנהלותה של המדינה או של רשות מרשויותיה, אנו בעצם חותרים תחת הכללים שגובשו במשפט המנהלי לעניין היקף הביקורת השיפוטית על החלטות של רשות ציבורית. החתירה תחת כללי המשפט המנהלי נעשית בשני היבטים. היא נעשית ברמה המוסדית, משום שבניגוד להתערבות המנהלית שנעשית על ידי בג"צ או בית המשפט לעניינים מנהליים שבו יש שופטים מומחים למשפט המנהלי, ההתערבות הנזיקית נעשית על ידי בית משפט "רגיל" שאיננו מומחה למשפט מנהלי ואיננו מומחה בהערכת פעילותן של רשויות ציבוריות. היא נעשית גם ברמה המהותית, משום שבניגוד להתערבות המנהלית המוגבלת לעילות ההתערבות המנהליות, ולכללים המצמצמים שנקבעו בהן, ההתערבות הנזיקית איננה מוגבלת ובית המשפט יכול להעריך ולבקר את התנהלות הרשות בהתאם לשיקול דעתו. למרות שבמשפט המנהלי מדגישים בתי המשפט כי אין זה מתפקידו של בית המשפט לשים עצמו בנעליה של הרשות, הרי שבמסגרת הליך נזיקי כנגד המדינה בית המשפט אכן שם את עצמו בנעליה של הרשות ומבקר את התנהלותה.

¹ ישראל גלעד, דיני נזיקין – גבולות האחריות, (2012), בעמ' 1057-1040.

² שם, בעמ' 1044-1041.

³ ראה למשל: בג"צ 8171/09 עבאס חסן יוסף, ראש מועצת הכפר אל ג'אניה נ' מועצת התכנון העליונה במנהל האזרחי, (פורסם בנבו, 20.11.11), בפסקה 21; עע"מ 1036/16 נציגות הבית המשותף ברחוב השונית 10, הרצליה נ' משרד התיירות, (פורסם בנבו, 27.05.18), בפסקה 59 לפסק דינו של השופט שהם.