



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 6913/19

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט י' אלרון

המערערת: ניצני אריאל בע"מ

נ ג ד

המשיבות: 1. עיריית אריאל
2. הוועדה המיוחדת לתכנון ובניה אריאל
3. החברה הכלכלית לאריאל בע"מ

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו
בת"א 001081-05-17 שניתן ביום 06.09.2019 על ידי
כבוד השופט ג' גונטובניק

בשם המערערת: עו"ד איתן רוטשילד ועו"ד לורה הרשמן מרדכי
בשם המשיבות: עו"ד מתן גרינגר
בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד טלי מרקוס

פסק-דין מתוקן

השופט י' עמית:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כב' השופט ג' גונטובניק) בת"א 1081-05-17 מיום 6.9.2019, בו הורה על מחיקת תביעת המערערת על הסף מחמת חוסר סמכות עניינית.

רקע עובדתי ודיוני ופסק דינו של בית המשפט המחוזי

1. המערערת, חברה קבלנית יזמית, התקשרה עם המשיבה 1 (להלן: עיריית אריאל או העירייה) בפרויקט לבניית 129 יחידות דיור בעיר. בחודש מאי 2014 חתמו הצדדים על הסכם פיתוח, שבו התחייבה העירייה לפתח את השטח שרכשה המערערת. עבודות הפיתוח צריכות היו להתבצע באמצעות המשיבה 3, שהיא תאגיד עירוני שבבעלות העירייה. בהסכם נקבעה תניית שיפוט המקנה לבית המשפט המוסמך בתל אביב סמכות מקומית לדון בסכסוך עתידי הנוגע להסכם.

בחלוף כשלוש שנים, ביום 1.5.2017, הגישה המערערת תביעה לבית המשפט המחוזי בתל אביב, בה טענה, בין היתר, כי המשיבות הפרו את ההסכם עמה והתנהלו

כלפיה ברשלנות (התביעה הוגשה תחילה נגד העירייה, ובהמשך צורפו המשיבות 2-3). הסעד העיקרי שנתבע על ידי המערערת היה פיצוי בסכום של כ-13.3 מיליון ₪, המורכב משורה של רכיבי נזק. כן עתרה המערערת למתן היתרי בנייה לשלוש יחידות דיור שטרם התקבל היתר בגינן, כמו גם להחזר הוצאות ארנונה בגין אי מתן היתרי בנייה אלו.

2. בחודש יולי 2019, למעלה משנתיים לאחר הגשת התביעה, בתום ההליכים המקדמיים ולאחר שהוגשו הראיות ונקבעו מועדי הוכחות, הגישו המשיבות בקשה לסילוק התביעה על הסף מחמת חוסר סמכות עניינית ובינלאומית. זאת, לטענתן, משום שהסמכות העניינית לדון בתביעה אינה נתונה לבית המשפט המחוזי בתל אביב, כי אם לבית המשפט לעניינים מקומיים באריאל, בהיות התביעה עוסקת בנושאים המנויים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן: התקנון), שהוקם מכוח הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מספר 892), התשמ"א-1981.

3. בקשת המשיבות התקבלה על ידי בית משפט קמא. בית המשפט העיר כי "באינסטינקט הראשוני" הוא סבר כי יש לדחות את בקשת הסילוק. ואולם, בית המשפט מצא כי לפי הפסיקה, תביעות העוסקות בנושאים המוסדרים בתקנון או בנספחיו, נתונות לסמכותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים הפועלים באזור, לרבות בנושאי תכנון ובנייה וענייני חוזים שכרתה העירייה. בנוסף לכך, בית המשפט מצא כי חלק משמעותי מהסוגיות שמעלה התביעה במקרה דנן עניינן בהפעלת כוחות שלטוניים. בית המשפט היה ער לכך שאין אמירה ברורה בפסיקה הקובעת כי סמכותם של בית המשפט לעניינים מקומיים היא ייחודית. ואולם, בית המשפט ציין כי בפרקטיקה, כאשר מוגשות לבתי המשפט האזרחיים תביעות אזרחיות בסכסוכים הנוגעים להפעלת כוחות שלטוניים, בנושאים שבהם מוקנית סמכות לבתי המשפט לעניינים מקומיים באזור – אזי בתי המשפט נוהגים למחוק הליכים אלו. כמו כן, בית המשפט ציין כי ישנה חשיבות לכך שהביקורת על פעולתן של רשויות מקומיות תיעשה על ידי טריבונל שיפוטי בעל מומחיות בנושא.

בנוסף, בית המשפט קבע כי אין בתניית השיפוט שנקבעה בהסכם בין הצדדים כדי להקנות סמכות לבית המשפט האזרחי, שכן אין בכוחם של צדדים להקנות סמכות עניינית לערכאה אחת שעה שסמכות זו נתונה לערכאה אחרת. בית המשפט קבע כי בקשת הסילוק שהגישו המשיבות אמנם הוגשה בשיהוי של ממש, אולם הדבר נעשה לפני הבירור הראיתי, ועל כן ניתן להיזקק לה תוך פסיקת הוצאות לטובת המערערת. בקשת המשיבות התקבלה אפוא ותביעתה של המערערת סולקה על הסף, תוך חיוב המשיבות בהוצאות המערערת בסך של 20,000 ₪. מכאן הערעור שלפנינו.

תמצית טענות הצדדים ועמדת היועץ המשפטי לממשלה

4. המערערת טוענת, בין היתר, כי סמכותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור אינה סמכות ייחודית; וכי הקמת מערכת בתי המשפט באזור לא נועדה להגביל את סמכותם של בתי המשפט בישראל ולשלול מתושבי האזור את הזכות לפנות אליהם, שהיא זכות המוקנית להם מכוח חוק. בנוסף לכך, נטען כי לפי כללי הסמכות הבינלאומית, בית המשפט המחוזי מוסמך לדון בתביעת המערערת, שכן לא זו בלבד שבוצעה המצאה כדין למשיבות, אלא שהצדדים הסכימו כאמור על תניית שיפוט המקנה לו סמכות.

באשר לתחולת התקנון במקרה דנן, המערערת טוענת כי עניינה המרכזי של התביעה הוא סוגיות בדיני חוזים ונזיקין, שלא בהן עוסק התקנון; וכי שגה בית משפט קמא באופן בו פירש את תחולת הוראותיו של התקנון, ובכך שאפיין חלקים משמעותיים מהתביעה ככאלו שעוסקים בהפעלת כוחות שלטוניים. לבסוף, נטען כי יש מקום לייחס משקל רב לשלב הדיוני המתקדם שבו הגישו המשיבות את בקשת הסילוק; לחוסר תום ליבן; ולנזקים שנגרמו למערערת עקב מחיקת התביעה. כן טענה המערערת כי היה מקום להשית על המשיבות הוצאות בשיעור גבוה יותר.

5. מנגד, המשיבות טענו, בין היתר, כי המבחן שעל פיו מוקנית סמכות לבית המשפט לעניינים מקומיים באזור הוא 'העניין העומד במוקד התביעה', וכי במקרה דנן התביעה עוסקת באחריות המשיבות בגין הפעלת כוח שלטוני, להבדיל מסכסוך כספי שעיקרו אזרחי. בנוסף, נטען כי בפועל הליכים אזרחיים המוגשים לבתי המשפט האזרחיים ונתונים לסמכותו הייחודית של בית המשפט לעניינים מקומיים באזור, נמחקים כדבר שבשגרה. באשר לתניית השיפוט ולטענות המערערת בדבר נזקים שייגרמו לה כתוצאה ממחיקת התביעה, נטען כי אין בכוחן של אלה להקנות סמכות עניינית.

6. בתום הדיון שהתקיים בפנינו ביום 15.6.2020, הורינו ליועץ המשפטי לממשלה להגיש עמדתו בשאלת היקף תחולתו של הצו, לרבות בשאלה אם נקבעה בו סמכות ייחודית לבתי המשפט לעניינים מקומיים שהוקמו מכוחו. בסמוך לאחר מכן, משהתברר כי עמדת היועץ בסוגיה כבר הוגשה בעבר לבית המשפט במסגרת הליך אחר (רע"א 3618/13 קרית ספר (דיוור מודיעין) בע"מ נ' ארלבויס (9.4.2014) (להלן: עניין ארלבויס)), הורינו ליועץ להודיע אם הוא מאשרר את עמדתו (החלטתנו מיום 28.6.2020).

עמדת היועץ הוגשה ביום 15.9.2020, בה שב ואשרר את העמדה שהציג בעניין אלרבוים. היועץ הבהיר כי הקמתם של בתי המשפט לעניינים מקומיים נועדה להקל על תושבי הרשויות המקומיות באזור, ולא על מנת להגביל את זכות הגישה שלהם לערכאות בישראל; כי תושב האזור או חברה ישראלית המגשים תביעה אזרחית נגד רשות מקומית מהאזור, רשאים לעשות כן בערכאות המשפטיות בישראל; וכי אין בהקמת הערכאות השיפוטיות באזור כדי לשלול את יכולתם של האזרחים הישראלים המתגוררים באזור לפנות בהליכים אזרחיים לערכאות השיפוט בישראל, אף בנושאים המנויים בתקנון.

7. בעקבות הגשת עמדת היועץ, הגישה המערערת בקשה למתן פסק דין. המשיבות, מנגד, הודיעו כי לנוכח עמדת היועץ הן מסכימות לקבלת הערעור, במובן זה שפסק דינו של בית המשפט המחוזי יבוטל ובית המשפט המחוזי ימשיך לדון בתביעת המערערות מהמקום שבו נפסק הדיון. כן ביקשו המשיבות שלא לחייבן בהוצאות בגין הליך הערעור, ולמצער לפסוק לחובתן הוצאות על הצד הנמוך. בתגובה לכך הודיעה המערערת כי היא מבקשת שיינתן "פסק דין מלא", וכן טענה כי יש מקום לפסוק לטובתה הוצאות נכבדות, וזאת לנוכח התנהלות המשיבות, הנזקים שנגרמו למערערת וההוצאות שנדרשה לשאת בהן בגין הליך הערעור.

דיון והכרעה

8. לאור הסכמת המשיבות כי דין הערעור להתקבל, ניתן היה להסתפק במתן פסק דין לאקוני הכולל שורה תחתונה בלבד, קרי קבלת הערעור והשבת התיק לבית המשפט המחוזי בתל אביב לצורך המשך בירור התביעה. למרות זאת, מצאנו לנכון ליתן פסק דין הכולל הנמקה קצרה, וזאת על מנת להתיר את הספקות שהתעוררו בסוגיה זו בעבר וכדי לחסוך התדיינות עתידיות בנושא.

9. המועצות האזוריות והמקומיות הישראליות באזור פועלות מכוח הצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מספר 783), התשל"ט-1979 והצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מספר 892), התשמ"א-1981 (להלן: הצו). סעיף 2 לצו, שכותרתו "ניהול המועצות המקומיות", מסמיך בס"ק (ב) את מפקד האזור לכונן בית משפט לעניינים מקומיים "לצורך ניהולן התקין של המועצות המקומיות ולצורך הסדרת עניני תושביהן". כמו כן, נקבע כי סמכות בית המשפט שיוקם תיקבע בתקנון.

בהתאם לכך, תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981, מסדיר בפרק ט"ז את נושא הקמתם של בתי משפט לעניינים מקומיים באזור. וכך נקבע בסעיפים 125-126 לתקנון:

הקמת בית משפט לעניינים מקומיים
125. מפקד כוחות צה"ל באזור רשאי להקים בתי משפט לעניינים מקומיים של ערכאה ראשונה ובתי משפט לעניינים מקומיים של ערכאת ערעור לניהול התקין של כל המועצות המקומיות ולצורך הסדרת עניני תושביהן.

שיפוט בית המשפט לעניינים מקומיים
126. על אף האמור בכל דין ותחיקת בטחון, בית המשפט לעניינים מקומיים מוסמך לדון –
(א) לפי הדין ותחיקת הבטחון בעניינים המפורטים בתוספת לתקנון כשנשוא הדיון מצוי בתחום הישובים;
(ב) בכל ענין אחר שבתקנון ובנספחים לו;
(ג) בעבירה על התקנון ועל חוק המנוי בנספחים לו ובכל עבירה על חוק עזר, לרבות עבירה שנקבעה כעבירת קנס, שהתקינה מועצה וכן בכל עבירה שנעברה בתחום ישוב על הדין ותחיקת הבטחון המפורטים בתוספת לתקנון.

מפקד האזור פעל בהתאם לסמכותו והקים את בתי המשפט לעניינים מקומיים היושבים כיום באריאל, קרית ארבע ומעלה אדומים, שבהם מכהנים שופטי בתי משפט שלום. כמו כן, הוקמה ערכאת ערעור לבתי משפט אלה שמקום מושבה בירושלים, ובה מכהנים שופטי בית המשפט המחוזי.

10. כפי שהסביר השופט זמיר בבג"ץ 336/99 דלתא להשקעות ולמסחר (קרני שומרון) בע"מ נ' בית-המשפט לעניינים מקומיים באריאל, פ"ד נה(3) 246 (2001), הקמת בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור, בשילוב ההסדרים המשפטיים שהתקנון החיל על המועצות המקומיות, נעשתה במטרה "לאפשר תפקוד ראוי של הרשויות המינהליות וניהול אורח חיים תקין של התושבים בתחום המועצות", וכדי "לחסוך מהתושבים ומהרשויות את הטרחה הכרוכה בניהול הליכים משפטיים בבתי המשפט בישראל" (שם בעמ' 259). בדומה, היועץ המשפטי לממשלה עמד אף הוא על כך שהתכלית המרכזית שעמדה ביסוד כינון מערכת בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור היתה טיפול בסוגיות בעלות אופי מקומי מובהק הנוגעות ליישובים ולתושבים הישראליים באזור, במטרה להקל על תושבי הרשויות המקומיות באזור, ולא על מנת להגביל את זכות הגישה שלהם לערכאות בישראל.

11. עיון בתקנון גופו מלמד כי הוא כולל בעיקרו הוראות בתחום השלטון המקומי. כך, פרקים ב'-ג' לתקנון עוסקים במינוי מועצה, בחירתה ובחירת ראש מועצה; פרקים ד'-ה' עוסקים בראש המועצה, סגנו, חברי המועצה וועדות המועצה; פרק ו' עוסק בישיבות המועצה וועדותיה; פרק ז' עוסק בהוראות שונות הנוגעות לעובדי המועצה; פרקים ח'-ט' עוסקים בסמכויותיה הכלליות של המועצה ובסמכותה להטיל מסים (אגרות, ארנונות, היטלים ועוד); פרקים ט1-3 עוסקים ברישוי עסקים, תאגידי ביוט ומים ובפיקוח עירוני; פרק י' עוסק בחוקי עזר; פרק י1 עוסק בגבייה; פרקים י"א-י"ב עוסקים בתקציב המועצה, בכספים ובביקורת חשבונות; פרק י"ד עוסק בחוזים והצעות של המועצה; פרק י"ד1 עוסק במכרזים משותפים; פרק ט"ו עוסק בסמכויות הממונה במקרים מיוחדים (כגון מועצה המסרבת למלא חובה או קיומם של ליקויים בניהולה הכספי); פרק ט"ז מסדיר את הקמתם של בתי משפט לעניינים מקומיים (ובו מעוגנים סעיפים 125-126 שהובאו לעיל); ופרק יז עוסק בקבלת מידע מן המועצה.

בנוסף לכך, התוספת הראשונה כוללת נושאים שבהם מוסמך בית המשפט לעניינים מקומיים לדון מכוח סעיף 126(א) לתקנון, ובכללם: תכנון ערים; הסדרת מקומות רחצה ציבוריים; תעבורה; שמירה; אבטחת מוסדות חינוך; בריאות הציבור; והגבלת פעילות בעקבות נגיף הקורונה. ניכר אפוא כי הנושאים שהוזכרו עד עתה המוסדרים בתקנון ובתוספת, הם בעיקרם נושאים הקשורים קשר הדוק לשלטון המקומי.

12. לצד האמור, נספחי התקנון כוללים שורה ארוכה של נושאים נוספים שבהם מוסמכים בתי המשפט לעניינים מקומיים לדון, חלקם בתחום האזרחי, ובכללם: דיני רווחה ושוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות; דיני בריאות; דיני חקלאות; דיני בתים משותפים; דיני איכות הסביבה; דיני צרכנות, תעשייה ומסחר; ודיני תקשורת. בנוסף לכך, נספחי התקנון כוללים נושאים מסוימים גם בתחום דיני העבודה ודיני המשפחה. ניתן לומר אפוא כי בית המשפט לעניינים מקומיים באזור הוא מעין ערכאה מיוחדת, במובן זה שאין הוא בבחינת אח תאום של מקביליו - בתי המשפט לעניינים מקומיים בישראל - אלא סמכותו מתפרשת על נושאים הנתונים ברגיל תחת סמכותן של ערכאות שונות במערכת המשפט בישראל (על כך שסמכותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור חורגת בעניינים מסוימים מסמכותם של בתי משפט השלום בישראל, ראו גם בג"ץ 6355/16 חב' כלל גלגלי פרסום בע"מ נ' עיריית מודיעין עילית, פסקה 4 (1.9.2016) (להלן: עניין גלגלי פרסום)).

13. האם פירוש הדבר כי סמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים לדון בכל הנושאים המנויים בתקנון ובנספחיו, היא בהכרח סמכות ייחודית השוללת את סמכותם של בתי המשפט בישראל, לרבות ביחס לתביעות המבוססות על הדין האזרחי והמשפט הפרטי? התשובה על כך שלילית.

כפי שהוסבר, בבסיס כינונם של בתי המשפט לעניינים מקומיים נועד הרצון להקל על תושבי הרשויות המקומיות באזור. באספקלריה זו, כאשר בוחנים את הנושאים השונים המפורטים בנספחי התקנון, יש קושי רב לאמץ את הטענה כי המחוקק ביקש לשלול מתושבי האזור הישראליים את האפשרות לפנות לבתי המשפט בישראל בכל תביעה בעלת זיקה לנושאים אלו.

טלו לדוגמה את "דיני הבראות" הנתונים לסמכות בית המשפט לעניינים מקומיים באזור (נספח מס' 5 לתקנון), הכוללים גם את חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996. היעלה על הדעת כי כל תביעה בגין מתן טיפול רפואי בהעדר הסכמה מדעת (סעיפים 13-16 לחוק זכויות החולה) תהא נתונה אך ורק לסמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים, ודרכו של תושב האזור להגיש תביעה בעילה זו לערכאה האזרחית הרלוונטית בישראל תיחסם? בדומה, תחת "דיני צרכנות, תעשייה ומסחר" (נספח מס' 10 לתקנון) נכללים חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973 וכל תחיקת משנה מכוחו. היעלה על הדעת כי תביעות מכוח חוק זה תתבררנה אך ורק בפני בתי המשפט לעניינים מקומיים? הוא הדין לגבי "דיני המשפחה" הכוללים את חוק הירושה, התשכ"ה-1965 (נספח מס' 3 לתקנון), וכן נושאים רבים נוספים המנויים בתקנון.

14. אכן, כפי שציין בית משפט קמא, יש חשיבות לכך שתביעות תתבררנה בפני "טריבונל שיפוטי בעל [ה]מומחיות בנושא" (פסקה 15 סיפא לפסק דינו). דא עקא, שדווקא נימוק זה מחליש עד מאד את התזה הגורסת כי התקנון ונספחיו מקנים סמכות ייחודית לבתי המשפט לעניינים מקומיים, באופן החוסם את דרכם של התושבים להגיש תביעה לערכאות הרלוונטיות בישראל. כזכור, המחוקק לא ביקש להגביל את זכות הגישה לערכאות של תושבי האזור הישראליים, אלא להקל עליהם בבואם לממש את זכותם. פרשנות השוללת מהם את הזכות להגיש תביעות אזרחיות בכלל הנושאים המנויים בתקנון לערכאות הרלוונטיות בישראל, אינה עולה בקנה אחד עם תכלית זו.

15. מזווית אחרת: אימוץ פרשנות המקנה לבית המשפט לעניינים מקומיים באזור סמכות ייחודית לדון בעשרות ומאות הנושאים המוזכרים בתקנון ובנספחיו, לרבות כל תביעה חוזית שבה הרשות היא בעל דין, היתה הופכת את סמכות השיפוט של ערכאה זו

לחובקת-כל, כזו שאין לה מידה ואין לה שיעור. ספק רב אם כתפיו הצרות של בית המשפט לעניינים מקומיים יכולות היו לשאת ולו מקצת משא כבד זה, וברי כי לא זו היתה כוונה המחוקק בשעה שכוון ערכאה זו.

16. תוצאה זו מתבקשת לאור התכלית הניצבת בבסיס הקמת בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור, כמוסבר לעיל, והיא מתבקשת במקרה שלפנינו גם לנוכח לשון התקנון.

בית משפט קמא סבר כי משעה שענייני "חוזים והצעות" נכללים בפרק י"ד לתקנון, הרי שהסמכות לדון בהם נתונה לבית המשפט עניינים מקומיים (ולו בלבד). לטעמי, גם בהיבט הלשוני, פרשנות זו היא פרשנות מאולצת הקוראת לתוך לשון הסעיף את שאין בו. אסביר.

פרק י"ד, שכותרתו "חוזים והצעות", מסדיר את סמכותו של ראש מועצה להתקשר בחוזה בשם המועצה; מכפיף את ההתקשרות בחוזים להוראות בדבר עריכת מכרזים; מורה למועצה להתקשר בחוזה ביטוח תאונות אישיות לתלמידים; ומסמיך את המועצה לבצע עסקאות שונות במקרקעין בתנאים מסוימים (סעיפים 110-116 לתקנון). למקרא הוראות אלו, מובן כי מדובר בהוראות העוסקות בסמכותה של המועצה להתקשר בחוזים ולבצע עסקאות. אין בהוראות אלו רמז כלשהו, ולו בדוחק, המלמד כי כל סכסוך חוזי באשר הוא בין המועצה לבין גוף פרטי צריך להתברר בפני בית המשפט לעניינים מקומיים.

זאת ועוד. סעיף 117 לתקנון, הנועל את פרק י"ד, קובע כדלקמן:

חתימה על מסמכים מסוימים

117. (א) חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין בישראל או באזור על מנת לקבל תוקף של פסק דין [...] ושיש בהם התחייבות כספית מטעם המועצה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה והגזבר [...].

מלשון הסעיף עולה כי הסכם שבו התקשרה המועצה יכול לקבל תוקף של פסק דין גם על ידי ערכאות בישראל. הוראה זו, על פניה, אינה מתיישבת עם הטענה כי בית המשפט לעניינים מקומיים הוא בעל הסמכות הייחודית לדון בחוזים שבהם התקשרה

המועצה. אף בכך יש ללמד כי כוונת המחוקק לא היתה לנעול את דלתותיהם של בתי המשפט בישראל בפני תביעות חוזיות המתבררות בין תושב האזור לרשות המקומית.

הנה כי כן, לא זו בלבד שלשון התקנון אינה קובעת שכל סכסוך חוזי בין תושב לרשות מקומית באזור צריך להתברר בפני בית המשפט לעניינים מקומיים; אלא שלשון התקנון תומכת במסקנה כי סמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים בנושא חוזים שבהם התקשרה הרשות המקומית אינה סמכות ייחודית, וכי גם לבתי דין בישראל יש סמכות לדון בהליכים לגבי חוזים מסוג זה.

17. למקרא פסק דינו של בית משפט קמא, מתקבל הרושם כי בית המשפט ראה עצמו כבול לתוצאה אליה הגיע, וזאת בעקבות פסק הדין שניתן בעניין גלגלי פרסום. ברם, קריאה זהירה של פסק הדין בעניין גלגלי פרסום מלמדת כי אין באמור בו כדי להכריע את גורלו של הערעור דנן. באותו מקרה הוגשה עתירה נגד עיריית מודיעין עילית, בטענה כי נפלו פגמים במכרז שערכה העירייה. בית המשפט העליון דחה את העתירה על הסף מחמת אי מיצוי הליכים, לנוכח קיומה של סמכות עניינית הנתונה לבית המשפט לעניינים מקומיים. מכך אין להסיק כי בית המשפט התיימר לקבוע כי כל הנושאים המנויים בתקנון מצויים תחת סמכותו הייחודית של בית המשפט לעניינים מקומיים. בהקשר זה, לא למותר להעיר כי העתירה בעניין גלגלי פרסום היתה עתירה מינהלית מובהקת שעניינה ביטול זכייתו של משתתף במכרז. זאת להבדיל מהמקרה שלפנינו, שבו מדובר בתביעה אזרחית (על כך – להלן). גם מן הטעם הזה, יש קושי לחלץ מפסק הדין קביעה המתייחסת לסמכות העניינית לגבי כלל הנושאים המנויים בתקנון ובנספחיו, ובכללם הנושאים האזרחיים (ראו בדומה בג"ץ 2919/16 כץ נ' המועצה האזורית מטה בנימין (4.9.2016), שם נדחתה על הסף, באותה עילה, עתירה שעניינה אכיפת חוקי התכנון והבניה).

18. באשר לאופי התביעה שהוגשה במקרה שלפנינו, בית משפט קמא קבע כי חלק משמעותי מהסוגיות המועלות בתביעה נוגע להפעלת כוחות שלטוניים. דעתי שונה. כתב התביעה שהגישה המערערת מפרט את מהות התביעה כתביעה "כספית, חוזית, נזיקית, עשיית עושר ולא במשפט"; עיקרה של התביעה בטענות להפרת התחייבויות חוזיות, חוסר תום לב ומחדלים מצד העירייה והמשיבה 3; בבסיס טענות אלה עומד ההסכם שכרתה המערערת מול העירייה. מדובר אפוא בתביעה אזרחית מובהקת, והעובדה שהנתבעת היא רשות מקומית אינה גורעת מאומה מאופייה זה של התביעה (לא נעלם מעיני כי נתבקש גם סעד של מתן היתר בניה לשלוש יחידות דיור, וכן השבת תשלום ארנונה בסך של כ-39,000 ₪, אך ברי כי סעדים אלו טפלים לעיקר התביעה וכי אין בכוחם לצבוע את התביעה כולה ככזו שמצויה בתחום המשפט מינהלי).

19. עולה מהאמור, כי תביעה אזרחית בנושא המצוי בתקנון ובנספחיו, יכולה להתברר בפני הערכאה האזרחית הרלוונטית בישראל, וסמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים באזור לגבי תביעות אלה אינה סמכות ייחודית.

שאלה נפרדת היא מה דינן של תביעות בנושאים אחרים, כגון תביעות בתחום המינהלי ותביעות העוסקות בנושאים מובהקים של שלטון מקומי, המתנהלות בין תושב האזור לרשות המקומית. עיון בעמדת היועץ המשפטי לממשלה מלמד כי הוא נזהר מלהתייחס לכך, והקפיד לדייק ולסייג את עמדתו כך שזו תתייחס רק לתביעות אזרחיות המוגשות על ידי תושב האזור נגד הרשות המקומית בה הוא מתגורר. כשלעצמי, אני סבור כי יש טעם לסבור כי נושאים הקשורים במובהק לדיני השלטון המקומי, ראוי שיתבררו בפני בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור (כגון עניינים המתבררים ברגיל בפני בתי המשפט לעניינים מקומיים בישראל, מכוח סמכותם לפי סעיף 55 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984). אציין כי אף היועץ המשפטי לממשלה, בעמדה שהגיש מטעמו במסגרת ההליך בעניין אלדבויס, ציין כי תחומי העיסוק של בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור דומים לאלו הנמצאים בגדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים בישראל (הגם שהסמכות המוקנית מכוח התקנון רחבה יותר). על כל פנים, משעה ששאלה זו אינה מתעוררת במקרה שלפנינו, אני רואה לקבוע בה מסמרות בגדרו של ערעור זה. כמו כן, לנוכח מסקנתנו כי בתי המשפט בישראל אינם משוללי סמכות לדון בתביעות אזרחיות כמתואר לעיל, אני רואה להידרש לטענות שהעלתה המערערת בדבר קיומה של סמכות בינלאומית.

20. אשר על כן, הערעור מתקבל. הדיון יוחזר לבית המשפט המחוזי בתל אביב, שימשיך לדון בתביעת המערערת מהנקודה בה הופסקה.

בהינתן שהמשיבות הסכימו לקבלת הערעור רק לאחר הדיון ולאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הגיש את עמדתו, ישאו המשיבות בשכר טרחת עורכי דינן של המערערת בסך 20,000 ₪ בגין הערעור (וזאת בנוסף להוצאות שנפסקו לחובתן בבית המשפט המחוזי).

פסק הדין ניתן כאמור בהסכמה.

אני מסכים לפסק דינו של חברי, הן באשר לכך שההיבט הדומיננטי של התביעה דנן הוא אזרחי, ולא מינהלי-שלטוני, והן באשר להעדר סמכות ייחודית לבתי המשפט לעניינים מקומיים באזור יהודה והשומרון בעניינים שאינם נושאים מובהקים של השלטון המקומי. ואוסיף אך שתי הערות קצרות:

ראשית, סמכויות בתי המשפט בישראל מעוגנות בחוק יסוד: השפיטה ובחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (לצד הוראות בעניינים ספציפיים בחוקים שונים), ואין בכוחה של תחיקת הביטחון באזור כדי לגרוע או לפגוע בסמכויות אלה. הרשויות המקומיות הישראליות באזור הוקמו מכוח תחיקת הביטחון, הקובעת את סמכויותיהן וחובותיהן: צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), תשל"ט-1979, וצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), תשמ"א-1981, והתקנונים שהותקנו מכוחם. ואולם אין בכוחה של תחיקת הביטחון כדי לגרוע מסמכויות השיפוט של בתי המשפט בישראל, לרבות בנוגע לישראלים המתגוררים באזור, המעוגנות בחקיקה ישראלית.

שנית, הליכים שעניינם הפעלת סמכויות וחובות של הרשויות המקומיות הישראליות באזור, המעוגנות כאמור בתחיקת הביטחון, כלפי תושבי רשויות מקומיות אלה, אכן צריכים להתברר בפני בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור, ולא בפני בתי המשפט בישראל, וזאת מכוח קיומו של סעד חלופי סטטוטורי הולם, ויתכן אף כי בתי המשפט בישראל נעדרים סמכות לדון בעניינים אלה.

כך, פרק י"ד לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), תשמ"א-1981, שעניינו "חוזים והצעות", עוסק בסמכות הרשות המקומית להתקשר בחוזים, וקובע את התנאים להתקשרות, כגון חובת עריכת מכרז, אישור מועצת הרשות המקומית או הממונה ועוד. על כן, הליך הנוגע להפעלת סמכויות וחובות אלה וטענות בגין הפרתן, מקומו בפני בית המשפט לעניינים מקומיים. לא כן הליך אזרחי שבין הרשות המקומית לבין מי שהתקשר עמה, שעניינו סעדים בגין הפרת חוזה או סעד לאכיפתו.

1. קראתי בעיון את חוות דעתו של חברי השופט י' עמית, ואת הערותיו של חברי השופט מ' מזוז, ואף שאני מסכים לתוצאה אליה הם הגיעו, עליה גם הסכימו הצדדים, נימוקיי שונים.

2. הערעור דנן עוסק בעיקרו בשאלה אם יש בהקמת בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור יהודה ושומרון על ידי המפקד הצבאי כדי לגרוע מסמכויות בתי משפט השלום ובתי המשפט המחוזיים בישראל לדון בנושאים מסוימים.

3. המערערת הגישה לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו תביעה בגין הפרת חוזה על סך למעלה מ-13 מיליון ש"ח.

בחלוף יותר משנתיים ממועד הגשת התביעה – ולאחר שהסתיים הדיון בהליכים המקדמיים, הוגשו ראיות לפי הוראות בית המשפט, ונקבעו מועדי הוכחות – הגישו המשיבות בקשה למחיקת התביעה על הסף מחמת חוסר סמכות עניינית ובין-לאומית.

בהחלטתו מיום 6.9.2019, נעתר בית המשפט המחוזי לבקשה והורה על מחיקת התביעה. זאת, תוך שקבע כי משהוקנתה לבתי המשפט לעניינים מקומיים ביהודה ושומרון סמכות לדון בנושאים שבמוקד התביעה דנן, לפי תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן: התקנון), הרי שבתי משפט השלום ובתי המשפט המחוזיים בישראל אינם מוסמכים לדון בהם.

4. השופט עמית בחן באופן מפורט את תכלית הקמת בתי המשפט לעניינים מקומיים באזור יהודה ושומרון, לפי סעיף 125 לתקנון, והגיע לכלל מסקנה כי המפקד הצבאי שהתקין את התקנון לא ביקש להעניק לבתי משפט אלו סמכות ייחודית. זאת, בין היתר מאחר שבתי משפט אלו הוקמו על מנת להקל על תושבי הרשויות המקומיות באזור – באופן המקשה לשיטתו על המסקנה כי המפקד הצבאי ביקש לשלול מתושבי האזור הישראליים את האפשרות לפנות לבתי המשפט בישראל. על כן, הוא סבור כי אין בהוראות התקנון כדי לגרוע מסמכות בתי משפט השלום ובתי המשפט המחוזיים.

5. אין בידי להצטרף לנימוקים אלו.

ראשית, ראוי להדגיש כי אין בעובדה שבתי המשפט לעניינים מקומיים באזור יהודה ושומרון נועדו להקל על תושבי אזור זה, כדי ללמד שכל תובע רשאי לפנות לבית

המשפט בו הוא חפץ. מסקנה מעין זו אינה מתחשבת בשני הצדדים להליך – ובכך שפעמים רבות הנתבע, תושב האזור, יעדיף לנהל את ההליך דווקא בפני בתי משפט אלו, כפי שקרה בענייננו. התכלית שעניינה בהקלה על תושבי האזור אינה מצדיקה, לשיטתי, מתן העדפה גורפת לתובע על פני הנתבע, באופן שבו יתאפשר דווקא לתובע לקבוע היכן יתנהל ההליך תוך דרישה מהנתבע לכתת רגליו לבית משפט מרוחק, אשר לעיתים אינו בקיא בדיני האזור.

6. שנית – ובכך העיקר – לדידי, אין כל צורך להידרש להוראות התקנון ותכליותיו לצורך בחינת סמכויות בתי המשפט בישראל. זאת, שכן כפי שהדגיש גם השופט מזוז, תחיקות המפקד הצבאי באזור אינן יכולות לגרוע מסמכויותיהם.

כידוע, הסמכות העניינית של בתי המשפט בישראל קבועה בהוראות חוק של הכנסת. בכלל זה, סעיף 40 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, קובע באילו עניינים ידונו בתי המשפט המחוזיים, ומורה בין היתר כי בית המשפט המחוזי ידון ב"כל עניין אזרחי או פלילי שאיננו בסמכותו של בית משפט שלום".

סמכות זו שנקבעה בחוק אינה כפופה למרותו של המפקד הצבאי, אשר "כוחותיו וסמכויותיו ... יונקים מכללי המשפט הבינלאומי הפומבי, שעניינם תפיסה צבאית" (בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלעתאווניה אלמחזודה אלמסאוליה נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד לז(4) 785, 792 (1983)), ואינם חלים בשטחי ישראל.

ממילא, אין בהקמת בתי משפט באזור כדי לגרוע מסמכויות בתי המשפט על פי חוקי המדינה.

7. סוגיה נפרדת היא אם לבית המשפט המחוזי סמכות בין-לאומית לדון בתביעה לפי הדין הישראלי.

כפי שהודגש לא אחת בפסיקות בית משפט זה, בהיעדר הוראה מפורשת בדין, המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא הוחלו בשטחי אזור יהודה ושומרון. על כן, שטחי האזור נתונים תחת משטר של תפיסה לוחמתית, וחל בהם ממשל צבאי שבראשו עומד מפקד צבאי (ראו למשל לאחרונה, בבג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת, פסקה 2 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (9.6.2020)). לחריגים, ראו למשל סעיף 5א לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לעניינים מינהליים),

המחיל חוק זה במקרים מסוימים על עתירות נגד החלטות של רשויות וגופים המפורטים בחוק).

משכך, לכאורה לא ניתן להמציא מסמכים במסגרת תביעה אזרחית לנתבע הנמצא בשטחי האזור אלא לאחר קבלת היתר מתאים, לפי הוראות תקנה 500 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

עם זאת, כפי שנקבע לא אחת, תקנה 2 לתקנות סדר הדין (המצאת מסמכים בשטחים המוחזקים), התש"ל-1969, מאפשרת המצאת מסמכים לאדם שנמצא בשטחי אזור יהודה ושומרון, וזאת אף ללא קבלת היתר כאמור. בכך, הומשלו במידת מה שטחי האזור לשטחי המדינה לצורך כינון סמכות השיפוט של בתי המשפט הישראליים (סיליה וסרשטיין פסברג משפט בין-לאומי פרטי 374-375 (2013)).

בהתאם לכך, משלב שמתבצעת המצאה כדין לנתבע הנמצא בשטחי האזור, רוכש בית המשפט הישראלי סמכות שיפוט בין-לאומית לדון בעניין (ע"א 318/81 בן ציון כהן נ' שלמה מנצורה, פ"ד לו(1) 222, 225 (1981). ראו גם רע"א 9048/07 הרשות הפלסטינית נ' גולדמן (2.5.2010)).

אולם, אף לאחר כינון סמכות בין-לאומית, לבית המשפט מסור שיקול דעת בהחלטה אם להפעיל סמכות זו. זאת, תוך בחינה אם הפורום הישראלי הוא פורום נאות לבירור התביעה; אם קיימת תניית שיפוט המחייבת את הצדדים לפנות לפורום משפטי אחר; ואם הליך מקביל תלוי ועומד בפורום שיפוטי אחר (ע"א 300/84 אבו עטיה נ' ערבטיסי, פ"ד לט(1) 365, 378-379 (1985); רע"א Habboub Bros. Co 2736/98. נ' Nike International Ltd, פ"ד נד(1) 614, 620-621 (2000)).

במסגרת זאת, דומה כי אין מניעה עקרונית שהנתבע יטען בפני בית המשפט הישראלי, שאליו הוגשה התביעה, כי הפורום הנאות לדון בעניינו הוא אחד מבתי המשפט לעניינים מקומיים באזור יהודה ושומרון. הגם שכך, טענה זו לא תתקבל כעניין שבשגרה, אלא רק במקרים שבהם ניתן להצביע על נחיתות משמעותית בניהול ההליך בבית המשפט הישראלי ביחס לניהולו בבית משפט לעניינים מקומיים באזור (ראו ע"א 2705/91 אבו-ג'חלה נ' חברת החשמל מזרח ירושלים בע"מ, פ"ד מח(1) 554, 573 (1994)).

זאת ועוד, טענה מעין זו ראוי להעלות מוקדם ככל הניתן – והעלאתה בשלב מאוחר בהליך עשויה להביא לדחייתה (ראו גם ע"א 74/83 דאד נ' חי, פ"ד מ(2) 141, 151-153 (1986)).

8. למעלה מן הצורך יוער כי חבריי הביעו שניהם את עמדתם, אשר לפיה ייתכן שבתי המשפט בישראל אינם מוסמכים לדון בהליכים שעניינם הפעלת סמכויות וחובות של הרשויות המקומיות הישראליות באזור.

איני סבור כי מסקנה זו מתבקשת בהכרח, שכן סעיף 5א חוק בתי משפט לעניינים מינהליים מעניק לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים סמכות לדון בעתירות "נגד החלטה של רשות או של גוף המנוי בתוספת הרביעית, הפועלים ביהודה והשומרון ... בעניין המנוי בתוספת הרביעית", למעט חריגים מסוימים.

כאמור, אין בעצם האפשרות לפנות לבית משפט לעניינים מקומיים באזור כדי לגרוע מסמכות זו, אם כי ייתכן שיש בה כדי להשפיע על שיקול דעת בית המשפט לעניינים מינהליים לדחות את העתירה מחמת קיומו של סעד חלופי.

מכל מקום, לא מצאתי לנכון להרחיב בסוגיה זו, שכן היא אינה מתעוררת בערעור שלפנינו.

9. במקרה דנן, עיקר הסכסוך בין הצדדים הוא בעניין אזרחי המסור לסמכותו העניינית של בית המשפט המחוזי.

כמו כן, טענת המשיבות בדבר חוסר סמכות בין-לאומית נטענה למעלה משנתיים ממועד הגשת התביעה – ולאחר שכבר שהסתיים הדיון בהליכים המקדמיים – בלי שהן הצביעו על טעם של ממש לכך; ובהסכם בין הצדדים אף נקבעה תניית שיפוט המקנה לבית המשפט המוסמך בתל אביב סמכות לדון בסכסוך עתידי הנוגע להסכם.

בנסיבות אלו, היה על בית המשפט המחוזי לדחות את בקשת המשיבות ולהמשיך לדון בתיק בפניו – ועל כן דין הערעור להתקבל.

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, י"ד בחשון התשפ"א (1.11.2020).

תוקן היום, ט"ו בחשון התשפ"א (2.11.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט