

נזיקין של רשויות במבט השוואתי: הפיצוי הנזיקי – מטרה או אמצעי?

בעז סגל*

מבוא

- א. נזיקין של רשויות במשפט האמריקאי
 - 1.1 המסגרת החקיקתית
 - 1.2 הפסיקה האמריקאית – ניתוח ומסקנות
- ב. נזיקין של רשויות במשפט האנגלי
 - 2.1 המסגרת החקיקתית
 - 2.1.1 חריג שיקול הדעת
 - 2.1.2 דוקטרינת החובה הציבורית ודרישת הקרבה
 - 2.1.3 נזקים כלכליים טהורים ונזקים נפשיים טהורים
 - 2.1.4 הבחנה בין מעשי הרשות לבין מחדליה
 - 2.1.5 (אי-)ההשפעה של פסיקת בית-הדין האירופי לזכויות האדם ולחרויות היסוד
 - 2.2 הפסיקה האנגלית – ניתוח ומסקנות
- ג. נזיקין של רשויות במשפט הישראלי
 - 3.1 המסגרת החקיקתית
 - 3.2 הפסיקה הישראלית – ניתוח ומסקנות
- ד. הפיצוי הנזיקי – מטרה או אמצעי?
- ה. סיכום ומסקנות – מבט כולל
- ו. טבלאות ניתוח הפסיקה
 - 1 טבלאות הפסיקה האמריקאית
 - 2 טבלאות הפסיקה האנגלית
 - 3 טבלאות הפסיקה הישראלית

* דוקטור למשפטים, בית-הספר למשפטים, המכללה האקדמית ספיר. תודה מיוחדת לפרופ' ברק מדינה ולשופט בית-המשפט העליון, עופר גרוסקופף, על הערותיהם החשובות ומאירות העיניים לטיטות קודמות של המאמר.

מבוא

צה"ל מבצע פעולות טשטוש שמעלות ענני אבק בשביל העובר סמוך לגבול. בעליו של מטע תפוחים תובע את המדינה בטענה שענני האבק הללו גורמים לירידה בתפוקת המטע [ג.7(2)]; בעקבות ברית מילה מתפתח נזק חמור באיבר הזכרות של תינוק. לצד המוהל ובית-החולים נתבעת גם המדינה בשל מחדלה לאסדר את סוגיית כשירותם של מוהלים והסמכתם [ג.5(1)]; בית-דין רבני מוציא צו לעיכוב יציאתו של אדם מהארץ, אף על פי כן הוא יוצא את הארץ דרך נמל התעופה בן-גוריון. אשתו של אדם זה תובעת את המדינה בטענה ששוטרי משטרת ישראל התרשלו בכך שלא מנעו את יציאתו מן הארץ [ג.6(3)]; בערב ל"ג בעומר, ברגע של התלהטות יצרים, אדם נדקר על ידי אחר. הניזוק טוען שהמשטרה התרשלה בפריסת כוחותיה בערב החג [ג.8(6)].

מקרים אלו, שאכן קרו בפועל, מזכירים כי המדינה המודרנית קיימת ופועלת למען אזרחיה. אין זו עוד מדינתו של שליט יחיד, הפועלת בשבילו ולמענו, כי אם מדינת אזרחיה, שתפקידה לשמור על זכויותיהם של אזרחים אלו ולהשיא את רווחתם.¹ מכשיר חשוב לצורך הגשמת תפקידים אלו הוא הסמכויות השלטוניות שבהן המדינה אוהזת. לפיכך, המדינה המודרנית מפעילה סמכויות שלטוניות נרחבות בחיי החברה והכלכלה.² הרחבת תחומי הפעילות שבהם המדינה מעורבת ושבהם היא מפעילה את סמכויותיה מעוררת גם את שאלת היקף אחריותה הרצוי בגין הפעלה רשלנית של סמכויות אלה. מאמר זה מבקש לנתח את היקף אחריותו בנוזיקין של רשויות ציבוריות בארצות-הברית, באנגליה ובישראל. לשם כך המאמר מתבסס על עבודת מחקר מקיפה, אשר כללה איסוף, ניתוח וארגון של עשרות פסקי-דין ממדינות אלה. תשתית זו תשמש מצע לדיון מעמיק בסוגיית הטלת האחריות הנוזיקית על רשויות ציבוריות. חומר הגלם המצוי בלב המאמר יתגבש לכדי תזה עצמאית הטומנת בחובה חידוש בשלושה היבטים:

ראשית, היקף אחריותו של רשויות ציבוריות נסקר ונותח בהרחבה בספרות האקדמית,³ אולם סקירה וניתוח אלו נעדרו התייחסות לפסקי-דין חשובים

1 דפנה ברק-ארז "הגנת ההסתמכות במשפט המינהלי" משפטים כז 17 (1996).
 2 להרחבה ראו אורי ארבל-גנץ גולציה – הרשות המפקחת (נייר עמדה 37, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה 2003).
 3 וראו, למשל, ישראל גלעד דיני נזיקין – גבולות האחריות כרך ב 1093–1156 (2012) (להלן: "גלעד גבולות האחריות"); ישראל גלעד "האחריות בנוזיקין של רשויות ציבור ועובדי ציבור (חלק ראשון)" משפט וממשל ב 339, 346 (1994) (להלן: "גלעד חלק ראשון"); ישראל גלעד "האחריות בנוזיקין של רשויות ציבור ועובדי ציבור (חלק שני)" משפט וממשל ג 55, 57–58 (1995) (להלן: "גלעד חלק שני"); יואב דותן "האחריות בנוזיקין של עובד ציבור המפעיל סמכות של שיקול דעת" משפטים טו 245 (1985); תמר גדרון "אחריותו של המפקח על הביטוח להתמוטטות חברת הביטוח" המשפט ג 133

שניתנו בבית-המשפט העליון בשנים האחרונות. שנית, בדרך כלל, סקירה וניתוח אלו נעשו תוך סידור התפתחותה של הפסיקה על ציר הזמן. מאמר זה מבקש לילך בדרך שונה ולבחון את היקף אחריותן של רשויות ציבוריות – בהתחשב גם בפסיקתו החדשה של בית-המשפט העליון – בהתאם לקטגוריות פעילותן. פסיקתם העשירה של בתי-המשפט תסווג לפיכך לקטגוריות מגוונות של פעילות שלטונית.⁴ באשר למתודולוגיית בחירת פסקי-הדין, פסקי-הדין אשר ידונו בשלוש שיטות המשפט – האמריקאית, האנגלית והישראלית – הם עיקרי הפסיקה המכוננת אשר עיצבה את הדין בסוגיה זו. המידע שיוצג בטבלאות הפסיקה יתאר הלכות משמעותיות שנבחרו בקפידה מתוך הדין הנוהג, ויש בהן משום דגימה המשקפת באופן המספק את המגמה הכללית.⁵ עבודת מחקר מעמיקה זו תאפשר להסיק מסקנות עדינות ומדויקות באשר למפלס האחריות של רשויות ציבוריות בעולם ובארץ.⁶ אפשר לומר, בהכללה, כבר בשלב זה, שמסקנת המאמר תהא כי בארצות-הברית ובאנגליה בולטים שרידיה של הגישה השמרנית שבבסיסה עיקרון חסינות הריבון והכתר. ניתוח הדין יעלה כי במדינות אלה נהנות רשויות ציבוריות, גם כיום, מהגנה רחבת היקף מפני תביעות נזיקין, וכי גישתו הכללית של הדין שם הייתה ועודנה גישה מצרת אחריות. בישראל,

(1996); תמר גדרון "אחריות המדינה, גופים ציבוריים וממלאי תפקידים ציבוריים לנוקשנגרם ברשלנות – מדרון חלקלק?" הפרקליט נא 1 (2011); דפנה ברק-ארו "עוולות חוקתיות בעידן חוקי היסוד" משפט וממשל ט 103 (2005); אריאל פורת "דיני נזיקין" ספר השנה של המשפט בישראל 221 (אריאל רוזן-צבי עורך 1991); אמנון רובינשטיין ודניאל פרידמן "אחריות עובד ציבור בנוזיקין" הפרקליט כא 61 (1964).

4 אף על פי שקטגוריות פעילות אלה לא תהיינה זהות בכל מדינה ומדינה – וזאת מחמת השוני בין הפסיקה הקיימת בכל אחת מהמדינות – ישנן בנמצא נקודות השקה ברורות ומגוונות ביניהן. כך, למשל, הקטגוריה בדבר "עיסוק בביטחון ובהצלה" משותפת לשלוש שיטות המשפט. כמו כן, הקטגוריה בדבר "שמירה על יציבותם הכלכלית של מוסדות פיננסיים" משותפת לארצות-הברית ולאנגליה ואף מוצאת ביטוי בדין הישראלי תחת הקטגוריה בדבר "עיסוק באסדרה ופיקוח". זאת ועוד, קטגורית הפעילות "דאגה לתשתיות" קיימת הן בפרק העוסק הדין האמריקאי והן בזה העוסק בדין הישראלי. נוסף על כך, פעילות הרישוי השלטונית תידון הן בדין האמריקאי (אסדרה, פיקוח ורישוי), הן בדין האנגלי (מתן רישיונות והיתרים) והן בדין הישראלי (עיכוב במתן רישיונות והיתרים).

5 כמו כן, עמדת היא כי פסקי-דין שלא מופעים ברשימה זו, והתוספו בשנים האחרונות, אינם בעלי משמעות מכוננת.

6 לצורך ניתוח הפסיקה העשירה – בהתאם לקטגוריות פעילות של המדינה המודרנית – בחרתי להציג את המידע הרב שלהלן בטבלאות, כך שלכל קטגוריה של פעילות יחדה טבלה משלה המציגה את הנתונים הבאים: שם פסק הדין (פסקי-הדין מסודרים בטבלאות באופן כרונולוגי על פי שנים); תיאור הרשלנות השלטונית הנוטעת; ההכרעה בפסק הדין; מדים רלוונטיים לשאלה אם היה מקום להטיל אחריות על הרשות בנסיבות המתוארות בפסק הדין; וכן הערות ניתוח בקשר לפסק הדין.

לעומת זאת, יעלה הניתוח כי מפלס אחריותן של רשויות ציבוריות גבוה. החידוש השלישי שיציג מאמר זה, בקליפת אגוז, יהיה הצעה לסיבה אפשרית לשוני זה בין הגישה הנוהגת בארצות-הברית ובאנגליה, לבין זאת הנקוטה בישראל. הסיבה לשוני זה, כך ייטען, יכול שתהיה בדרך שבה תופסת כל שיטה משפטית את תפקידו של מכשיר הפיצוי הנזיקי. בהתאם לכך, בעוד שבארצות-הברית ובאנגליה נתפס הפיצוי כאמצעי להשגת מטרות של דיני הנזיקין, הרי שבאשראל התקרב הפיצוי לדרגת מטרה עצמאית העומדת על רגליה שלה.⁷ יש ותפיסה זאת של מכשיר הפיצוי הנזיקי – ויישומה על מזיקים ציבוריים – מאפשרים לבתי-המשפט בישראל להגשים את העיקרון החז"לי שלפיו "כל ישראל ערבים זה לזה". כיוון שניתוח מעמיק של סוגיה זו ראוי למחקר עצמאי ונפרד הוא יוצג ברשימה זו כקריאת כיוון אשר, כשלעצמה, תתרום תרומה חשובה לשיח המשפטי הקיים בנושא.

מהלך הזרימה של פרקי המאמר – ומהלכו של הטיעון הכולל – יהיו לפיכך כדלהלן: אפתח, בפרק א, בניתוח הדין במשפט האמריקאי. תחילה תוצג המסגרת החקיקתית, ולאחר מכן תנותח הפסיקה הרלוונטית. ניתוח זה יעלה כי בארצות-הברית היקף אחריותן של רשויות ציבוריות מוגבל עד מאוד; בפרק ב, ינותח הדין במשפט האנגלי. גם בפרק זה תוצג תחילה המסגרת החקיקתית ולאחריה ייערך ניתוח של פסיקתם העשירה של בתי-המשפט האנגליים. ניתוח נתונים זה יביאני למסקנה שגם באנגליה בולטים במקרים רבים שרידיה של הגישה השמרנית המצדדת בעיקרון חסינות הריבון והכתר, והיא מיושמת בבתי-המשפט באנגליה באמצעות דוקטרינות וכלים משפטיים מגוונים; פרק ג יעסוק בדין הישראלי. כבשני הפרקים שקדמו לו, ראשית תוצג המסגרת החקיקתית ולאחריה תנותח פסיקתו העשירה של בית-המשפט העליון (והעליון בלבד) בישראל. אפשר לומר בהכללה שהמסקנה היסודית שתוסק מן הנתונים שיעלו בפרק זה תהיה כי מפלס אחריותן של רשויות ציבוריות בישראל גבוה מזה הקיים בדין האמריקאי ובדין האנגלי. בפרק ד יוצע הסבר לשוני זה, שלפיו שיטת המשפט בישראל מתייחסת לעיתים אל הפיצוי הנזיקי כאל מטרה – ולא כאל אמצעי – העומדת על רגליה שלה. נתון חשוב זה, יש בכוחו להסביר את ההבדל בדבר גובהו של מפלס אחריות הנזיקי בשיטות המשפט האמריקאית והאנגלית לעומת השיטה הישראלית; סיכום דברים יוצג בפרק ה. בסופו של המאמר, בפרק ו, תוצגנה טבלאות שבהן ניתוח יסודי של הפסיקה בשלוש שיטות המשפט

⁷ בקשר קרוב, גלעד מצביע על נטייה מסתמנת בבית-המשפט העליון לראות בעיקרון השבת המצב לקדמותו לא רק אמצעי של דיני הפיצוי לקידום מטרות דיני הנזיקין כי אם מטרה כשלעצמה. זאת בשל זיהוי שגוי של עיקרון זה עם תפיסת הצדק המתקן, וראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 79.

שנדונו בפרקים א-ג, דהיינו השיטה האמריקאית, האנגלית והישראלית בהתאמה. טבלאות אלה תוצגנה בסוף הדברים כדי למנוע פגיעה ברצף הקריאה של פרקי המאמר.

א. נזיקין של רשויות במשפט האמריקאי

מטרתו של פרק זה היא לאתר את הנתבים שבהם בחרו בתי-המשפט בארצות-הברית לפסוע ולהעריך מהו היקף אחריות הנזיקית של רשויות ציבוריות בארצות-הברית כיום. כבר בשלב זה אפשר להכליל ולומר שמסקנתו תהא כי היקף אחריות זה של רשויות ציבוריות במשפט האמריקאי מצומצם מאוד בהשוואה לזה הקיים בישראל, וכי בארצות-הברית מקנה הדין משקל נכבד לחסינויות סטטוטוריות ולשיקולי מדיניות מצרי אחריות. לכן בארצות-הברית בולטים שרידיה של הגישה השמרנית שבבסיסה עיקרון חסינות הריבון.

ביסודה של גישה זו עומדים החששות מפני פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות, הרתעת היתר של הרשות, ריבוי תביעות ובהן תביעות סרק וכן שיבוש פעילותו התקינה של המינהל הציבורי. גישה מצרת אחריות זאת באה לידי ביטוי הן ברמה הפדרלית, הן ברמה המדינתית והן ברמה המוניציפלית.⁸ כפי שניווכח, צמצום היקף אחריותן של רשויות אלה מיושם בתי-המשפט האמריקאיים הן מכוון קביעתם כי המדינה נהנית מחסינות במקרה הנדון בפניהם (שאז נמחקת התביעה נגדה) והן על ידי דחיית התביעה נוכח שיקולי מדיניות שידונו בהמשך, שלהם משקל נכבד במיוחד במסגרת שאלת קיומה של חובת זהירות (שאז נדרש דיון לשם כך). ההבחנה הזאת, בין חסינות הרשות לבין סייג לאחריותה, לעיתים משוטטשת אך התוצאה בשני המקרים זהה – כישלון התביעה נגד הרשות.

1.1 המסגרת החקיקתית

סוגיית היקף אחריותן של רשויות ציבוריות מוסדרת בארצות-הברית הן בחקיקה פדרלית, הן בחקיקה מדינתית והן על ידי ה-Common Law המדינית. לפחות ברמה הרטורית נקודת המוצא במשפט האמריקאי משקפת את השאיפה להשוואת מעמדם של מזיקים ציבוריים למזיקים פרטיים. כך, כבר בשנת 1946 בוטלה חסינות הריבון, ותחתיה אומץ עיקרון השוואת המעמד שלפיו רשויות פדרליות תחובנה בנזיקין באותו אופן ובאותו היקף שבהם חבים הפרטים באותן

8 שם, בעמ' 1068-1070

נסיבות.⁹ בכך, ונוכח נוסחו הברור של סעיף 2674 לחוק האחריות האמריקאי, נסללה הדרך להגשת תביעות נזיקין נגד המדינה:

“The United States shall be liable, respecting the provisions of this title relating to tort claims, *in the same manner and to the same extent as a private individual under like circumstances*, but shall not be liable for interest prior to judgment or for punitive damages” (‘ההדגשה שלי – ב’ ס’).

עם זאת, כדי שלא להרחיב את אחריות המדינה עד בלי די, ולמנוע בכך גל של תביעות, הרתעת יתר ושיבוש פעילות התקינה של המינהל, מלווה הכלל בדבר השוואת המעמד הן בחסינויות מגוונות שמהן נהנות הרשויות הפדרליות והן בכללים מצמצמי אחריות שאותם אימצה ופתחה הפסיקה. על אלו אעמוד בהמשך. רשימת החסינויות הסטטוטוריות מצויה בהוראותיו של סעיף 2680 לקוד הפדרלי ועימן נמנות הן “הוראות נקודתיות”, אשר מקנות חסינות לרשויות פדרליות מסוימות והן “הוראות כלליות”, שאינן מכוונות לרשות מסוימת ומקנות חסינות בגין סוגי פעילויות מסוימים.

כך, סעיף 2680(h) מקנה לרשויות חסינות רחבה מפני תביעות המבוססת על עוולות מגוונות, בקובעו כי:

“Any claim arising out of assault, battery, false imprisonment, false arrest, malicious prosecution, abuse of process, libel, slander, misrepresentation, deceit, or interference with contract rights: Provided, That, with regard to acts or omissions of investigative or law enforcement officers of the United States Government, the provisions of this chapter and section 1346(b) of this title shall apply to any claim arising, on or after the date of the enactment of this proviso, out of assault, battery, false imprisonment, false arrest, abuse of process, or malicious prosecution. For the purpose of this subsection, ‘investigative or law enforcement officer’ means any officer of the United States who is empowered by law to execute

⁹ The Federal Tort Claims Act (FTCA), 28 U.S.C. §§ 2674–2680 (1946) (להלן: “חוק האחריות האמריקאי” או “הקוד הפדרלי”); כן ראו העמדה היסודית אצל DAN B. DOBBS, *THE LAW OF TORT* (2001).

searches, to seize evidence, or to make arrests for violations of Federal law”.

כן כלולה בקוד הפדרלי, בסעיף קטן (n), הוראת חסינות לרשות הפדרלית מפני תביעות כלפי בנקים, בקובעו חסינות בקשר ל- “Any claim arising from the activities of a Federal land bank, a Federal intermediate credit bank, or a bank for cooperatives”.

זאת ועוד, בקוד זה מוקנית חסינות לרשויות הפדרליות מפני תביעות שעניינן פעילות פיסקלית ומוניטרית (סעיף קטן (i)); פעילות מיסויית (סעיף קטן (c)); פעילות קרבית בזמן מלחמה (סעיף קטן (j)); וכן פעילות במדינות זרות (סעיף קטן (k)).

נוסף על כך, הוראת חסינות כללית מצויה ברישא של סעיף קטן (a), בגין מעשה או מחדל שנעשו בעת ביצועה של הוראת חיקוק. בדומה להגנה המקבילה במשפט האנגלי והישראלי – שאליה אדרש בפרקים הבאים של רשימה זו – להוראה זו תחולה רק אם אלו נעשו בידי עובד הציבור בזהירות סבירה. לשון אחר, לחסינות זו יכולה להיות תחולה כשעובד הציבור לא התרשל בעת ביצועה של הוראת החיקוק.

לבסוף, הוראת החסינות המרכזית והחשובה לענייננו מצויה בספת סעיף קטן (a) לחוק האחריות האמריקאי. הוראה זאת מוציאה אל מחוץ לתחומי האחריות הפעלה או אי-הפעלה של שיקול דעת בביצוע תפקיד או חובה, בקובעה כי:

“Any claim based upon an act or omission of an employee of the Government, exercising due care, in the execution of a statute or regulation, whether or not such statute or regulation be valid, or based upon *the exercise or performance or the failure to exercise or perform a discretionary function or duty on the part of a federal agency or an employee of the Government, whether or not the discretion involved be abused*” (ב' ס').

בתת-הפרק 1.2. להלן, שיעסוק בניתוח היקף האחריות בפסיקה האמריקאית, נווכח כי אכן מתחם הסבירות המוקנה לסוגיו השונים של שיקול הדעת השלטוני בארצות-הברית רחב עד מאוד.

יוצא אפוא כי עיקרון השוואת המעמד מסויג בארצות-הברית באמצעות הוראות חסינות מגוונות אשר מצמצמות באופן ניכר את היקף אחריותן של

הרשויות הפדרליות.¹⁰ זאת ועוד, באשר לרמה המדינתית, הרי שבמרבית המדינות עקרונות האחריות ותנאיהם דומים מאוד לאלו החלים על רשויות פדרליות. ברוב המדינות שבהן בוטלה חסינות המדינה, מגבלות רבות על הטלת אחריות נזיקת נשמרו.¹¹ גלעד מציין בהקשר זה כי שלושים מדינות הלכו אחר המבנה של ההסדר הפדרלי שבו בוטלה חסינות הריבון, אך, בה־בעת, נוצרו חריגים לאחריות המדינה; שש־עשרה מדינות נהגו בדרך הפוכה, דהיינו הותירו על כנו את ההסדר בדבר החסינות הכללית אך קבעו בחוק יוצאים מן הכלל שבהם המדינה אינה חסינה; שלוש מדינות הרחיקו לכת בהותירן בחקיקה את הסדר החסינות הגורפת למדינה; ומדינה אחת בלבד – וושינגטון – אימצה הסדר כללי של אחריות ללא הוראות חסינות.¹²

יוצא אפוא כי במרבית המדינות בארצות־הברית דומה מבנה האחריות לזה השורר ברמה הפדרלית – אימוץ עיקרון השוואת המעמד וסיוגו באמצעות חסינויות סטטוטוריות וכן בכללים מצרי אחריות שאומצו ופותחו בפסיקה. במרבית המדינות, שלושים ושלוש במספר, אף אומץ חריג שיקול הדעת כאחת מן החסינויות העומדות לרשות מדינה.¹³ גם ברמה המדינתית התמונה הכוללת אפוא היא של חסינות רחבת היקף מפני תביעות נזיקין. זאת ועוד, בדיון שיעסוק באחריותן של רשויות ציבוריות בפסיקה האמריקאית, בתת־פרק 1.2, ניווכח כי בכמה מדינות אף לרשויות מקומיות מוקנות חסינויות סטטוטוריות שהיקפן דומה לזה המוקנה למדינה,¹⁴ וכי אף ברמה המוניציפלית מוגבלת האחריות הנזיקית הן באמצעות חסינויות סטטוטוריות, בעיקר לפעולות בעלות ממד שלטוני, והן על ידי דוקטרינות מצרות אחריות.¹⁵

אשר לאחריותם האישית בנזיקין של עובדי הציבור במשפט האמריקאי, הרי שבתחילת הדרך אלו לא נהנו מחסינות מפני תביעות נזיקין בשל מעשים שעשו, תוך מילוי תפקידם השלטוני. פסק הדין שבישר את השינוי, וניתן בשנת 1959,

¹⁰ לרשימת החסינויות המלאה, ראו כאמור ס' 2680 לחוק האחריות האמריקאי; לניתוח הוראות אלה, ראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1065–1068; גלעד "חלק שני", לעיל ה"ש 3, בעמ' 57–58; DOBBS, שם, בעמ' 695–715.

¹¹ לסקירת המצב במדינות השונות, ראו: DOBBS, שם; Lawrence Rosenthal, *A Theory of Government Damages Liability: Torts, Constitutional Torts and Takings*, 9 U.P.A.J. CONST. L. 797 (2007).

¹² גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1068–1069; לדיון ממוקד במדינת וושינגטון, ראו: Debra L. Stephens & Bryan P. Harnetiaux, *The Value of Government Tort Liability Washington's State Journey From Immunity to Accountability*, 30 SEATTLE U.L. REV. 35 (2006).

¹³ ראו הדיון אצל DOBBS, לעיל ה"ש 9, בעמ' 720–723.

¹⁴ כן ראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1070.

¹⁵ DOBBS, לעיל ה"ש 9, בעמ' 718–732.

הוא עניין *Barr v. Mateo*,¹⁶ בעניין זה נקבע כי עובדי רשות פדרלית, בכירים וזוטרים כאחד, חסינים מפני תביעות נזיקין בשל עוולות שבצעו תוך מילוי תפקידם השלטוני. הרטוריקה הנקוטה בפסק הדין מצרת אחריות, וממנה אפשר להסיק כי חסינות זו חלה ללא תלות במניעים שהובילו למעשה העוולתי. על כן, לפחות לפי פסק דין זה, תהיה לחסינות זו תחולה גם בקשר למעשים שנעשו בכוונת מכוון לגרום נזק. באופן זה, הורחבה ההגנה שממנה נהנו רשויות ציבוריות אל נושאי המשרה, והודגש כי כלל החסינות משתרע לא רק אל ראש מחלקה, אלא גם אל הכפופים לו.¹⁷

רק בשנת 1988 הסדיר המחוקק האמריקאי את חסינותם של עובדי רשויות פדרליות במסגרת ה-Federal Employees Liability Reform and Tort Compensation Act.¹⁸ חוק חסינות העובדים מקנה הגנה לעובדי הרשות, בקובעו כי כאשר עובד ציבור נתבע בתביעה נזיקית, יוחלף העובד במדינת ארצות-הברית, והיא שתהיה הנתבעת בכתב התביעה.¹⁹ אם כך חוק זה מקנה הגנה מוחלטת לעובד הפדרלי ומורה על החלפתו כנתבע בידי הממשל בכל מקרה, אף על פי שהתביעה מוגשת נגד העובד ציבור בשל מעשה שעשה בעת מילוי תפקידו השלטוני.²⁰

אף על פי שההסדר האמריקאי שימש מקור השראה להסדר הישראלי²¹ (שאליו אדרש בהרחבה בפרק ג להלן), נראה כי ההגנה שפורש המשפט האמריקאי לעובדים הפדרלים רחבה יותר מזו המצויה במשפט הישראלי, בשני היבטים מרכזיים: האחד, ההגנה בארצות-הברית אינה מוגבלת לעובדים

¹⁶ *Barr v. Matteo*, 360 U.S. 564 (1959).

¹⁷ אף שהיקף ההגנה העולה מעניין *Barr* רחב, נראה כי בכל זאת גבולות הגנה זאת צרים בשני מובנים: האחד, ההגנה מתייחסת לנושאי משרה ציבורית המפעילים שיקול דעת; השני, הלכה זאת סויגה בקשר לעוולות חוקתיות, כך שהפגיעה בזכויות המעוגנות בחוקה אינה חסינה, אלא אם איש הציבור פעל בתום לב ומתוך אמונה כי מעשהו העוולתי היה בתחום הסמכות, וראו, למשל, *Bivens v. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971).

¹⁸ Federal Employees Liability Reform and Tort Compensation Act, 28 U.S.C § 2679 (להלן: "חוק חסינות העובדים").

¹⁹ יוער כי הקונגרס האמריקאי חוקק חוק זה כתגובה להחלטתו של בית-המשפט העליון, שהגבילה את חסינותו המוחלטת של הפקיד הפדרלי למצבים שבהם פעולות הפקידים היו "within the outer perimeter of an official's duties and [...] discretionary in nature" וראו: *Westfall v. Erwin*, 484 U.S. 292 (1988).

²⁰ מהלך זה אפשרי הוא אם התובע הכללי של ארצות-הברית אישר כי עובד הממשל נתבע במהלך עבודתו. הן העובד והן התובע רשאים להשיג על מתן או אי-מתן האישור ולהביא את הסוגיה להכרעת בית-המשפט.

²¹ תמר קלהורה ומיכל ברדנשטיין "חוק לתיקון פקודת הנזיקין (מס' 10) – חסינות עובד הציבור" הפרקליט נא 293, 339 (2011).

הממלאים תפקיד שלטוני בלבד; השני, לפחות על פי לשונה, ההגנה בארצות-הברית חלה גם כאשר עובד הציבור פועל בזלזול ואף מתוך כוונה לגרום נזק.²²

אשר למדינות עצמן, ראינו כי מדינה אחת בלבד, וושינגטון, אימצה הסדר כללי של אחריות ללא הוראות חסינות. פרט למדינת וושינגטון חוקקו כל מדינות כולן חוקים שמגבילים בדרך זו או אחרת את אחריותו הנזיקית של השלטון, בדומה לחוק האחריות האמריקאי החל ברמה הפדרלית. בדרך כלל חוקים אלו מגבילים גם את אחריות עובד הציבור, כך שגם ברמה המדינתית נהנים נושאי המשרה מהגנה רחבת היקף. כמו כן, במדינות רבות נתפס הממשל המקומי כחלק מן הממשל המדינתי, ולפיכך הכללים החלים על עובדי המדינות חלים ממילא גם על עובדי השלטון המקומי.²³

לסיכום, מתת-פרק זה עולה כי המחוקק בארצות-הברית הפקיד בידי בתי-המשפט כלים משפטיים מגוונים כדי לשמור על משטר אחריות נזיקי זהיר ומרוסן ביחס לשלטון על כל רבדיו ומרכיביו. דהיינו הן ברמה הפדרלית, הן ברמה המדינתית והן ברמה המוניציפלית; הן ביחס לרשות והן ביחס לנושאי המשרה הציבורית. כעת, השאלות הטעונות ברור הן: מהי עמדתם של בתי-המשפט בארצות-הברית בסוגיה זו והאם אכן משתמשים הם בכלים אלו?

כפי שנראה עתה, בתי-המשפט בארצות-הברית מקנים משקל נכבד עד מאוד לחסינויות הסטטוטוריות ולשיקולים מצרי האחריות. כן נראה כי חריג שיקול הדעת הוא הכלי המשפטי המרכזי שבאמצעותו מצמצמת הפסיקה האמריקאית את היקף אחריותן הנזיקית של רשויות ציבוריות. לפיכך, וכפי שילמד הדיון כעת, המכשול העיקרי הניצב בפני ניזוק פוטנציאלי התובע רשות ציבורית בארצות-הברית, הוא לשכנע את בית-המשפט כי פעילותה של הרשות לא חוסה תחת הגנת שיקול הדעת המוצאת ביטויה בסיפת סעיף 2680(a) לחוק האחריות האמריקאי. להלן נראה כי תביעות כאלה אומנם צלחו לעיתים, אולם במרבית המקרים מתקשים התובעים לדלג מעל משוכה גבוהה זאת.

1.2 הפסיקה האמריקאית – ניתוח ומסקנות

בניסיון להתחקות אחר ההיגיון העומד מאחורי החלטותיהם הבולטות של בתי-המשפט בארצות-הברית נותחו בתת-פרק 1.1. עשרים ואחד פסקי-דין. פסקי-דין אלו נבחרו בקפידה כיוון שהם משקפים את הדין האמריקאי הנוהג.²⁴

22 שם, בעמ' 339–341.

23 שם.

24 צוין כי רובה של הפסיקה האמריקאית שתידון ברשימה זו היא פסיקה פדרלית אשר ממנה

פסקי-הדין אלו מווינו לחמש קטגוריות המדגימות פעילות של המדינה המודרנית, ואלו הן: שמירה על יציבותם הכלכלית של מוסדות פיננסיים; דאגה לתשתיות; עיסוק בביטחון ובהצלה; מתן שירותים ואספקת מוצרים וכן אסדרה, פיקוח ורישוי. כאמור, קטגוריות אלה מצויות בפרק טבלאות ניתוח הפסיקה בסופו של מאמר זה. לפיכך, בתת-פרק זה תופענה הפניות בלבד לפסקי הדין, וזאת בהתאם למספר הסידורי שניתן עבור כל אחד מהם [החל מ-א.1(1) ועד ל-א.5(5)].

פרק זה, בשילוב טבלאות הפסיקה הללו, יציגו תמונה מהימנה ומדויקת באשר לרוחב ההגנות שמהן נהנות רשויות ציבוריות בפסיקה האמריקאית, ובמיוחד בקשר לרוחב הגנת שיקול הדעת, שכפי שראינו מוצאת את ביטויה בסיפא של סעיף קטן 2680(a) לחוק האחריות האמריקאית.

להלן ניווכח כי ניתוח עדין ומדויק זה עשוי לספק תשובות רבות בקשר לדרכים שבהן בוחרת הפסיקה האמריקאית לצעוד. אפשר לומר בהכללה שמסקנתי היסודית תהיה כי בארצות-הברית בולטת עד מאוד הגישה השמרנית מצרת האחריות. הניתוח שלהלן יעלה כי גישה שמרנית זאת מיושמת בכל חמש קטגוריות הפעילות השילטונית דלעיל.

כאמור, עשרים ואחד פסקי-דין נותחו בתת-פרק 1.1. ובתשעה-עשר מהם לא הוטלה אחריות על הרשויות. אחריות הוטלה אפוא בשני מקרים בלבד. באמצעות סעיף 2680(a) שומר הקוד הפדרלי על חסינות הריבון בכל הקשור ל-*discretionary function or duty* (חובת שיקול הדעת של התפקיד). ואכן – כפי שעולה מן הנתונים שבתת-פרק 1.1 – אחד הכלים המשמעותיים ביותר לצמצום היקף אחריותן של רשויות ציבוריות בארצות-הברית הוא "חריג שיקול הדעת". הבה נבחן קביעה זו.

בפרשת *Dalehite* [א.5(1)] – שעסקה בהתפוצצות של דשן כימי שאוחסן בנמל טקסס. התפוצצות זו הביאה למותם של 560 בני אדם ולפציעתם של כ-3,000 איש. בהחלטתו בית-המשפט סיווג את ההחלטות בדבר שיטת האריזה ודרך ביצועה כהחלטות חסינות המצויות ברמת התכנון. פרשה זאת מדגימה היטב את רוחב הגנת חריג שיקול הדעת מכמה היבטים: ראשית, לא דובר בפרשה זאת במחדלה של הרשות כי אם בסיכון אקטיבי שהיא יצרה; שנית, עסקינן במקרה זה בנזקי גוף חמורים שהיקפם רב; ושלישית, נראה שפרשה זו עסקה בפעילות הרשות שהיא חסרת ייחוד שלטוני מובהק, שהרי עסקינן בייצור מוצר

מושפעות הפסיקות במערכת המדינתית. באופן זה מדובר במגמה מובהקת של הטלת אחריות מצומצמת שננקטת הן ברמה העל-מדינתית והן ברמה המדינתית. והשוו הניתוח ביחס להיקף אחריות של המדינות בארצות-הברית אצל גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1068–1070.

ושיווקו, הדומים לפעילותם של יצרנים פרטיים.²⁵ ההבחנה בין מקרים המצריכים הפעלת שיקול דעת במישור התכנוני (planning) לבין מקרים שבהם מדובר במישור הביצועי גרידא (operational) – הבחינה אשר יושמה כאמור בפרשת *Dalehite* – עמומה היא,²⁶ והפסיקה האמריקאית התלבטה בה לא אחת.²⁷

עניין *Empresa* [א.5(2)] – שעסק בפיקוח על התאמתם של מטוסים לרמת הבטיחות הנדרשת, צעד אף הוא בדרך *Dalehite* בהרחיבו עוד את תחולתו של חריג שיקול הדעת מכמה היבטים: ראשית, נשללה במקרה זה, פה אחד, אחריותה של הרשות לנזקי גוף חמורים ורחבי היקף; שנית, הרטוריקה שננקטה בפסק הדין הבליטה את שיקולי אי-ההתערבות; ושלישית, פסק הדין הרחיב את תחולתו של החריג אף אל הדרג הביצועי.

עניין *Gaubert* [א.1(1)] – שבו נדונה רשלנותה של הרשות הפדרלית בפיקוח על אגודת חיסכון והלוואה – צעד גם הוא בדרך זאת. מפסקי-דין אלו עולה כאמור תמונת חסינות רחבת היקף. גם פסקי-דין שניתנו בארצות-הברית לאחר מכן – לאורך שנות התשעים של המאה הקודמת, כ *Baum* [א.1(2)], *C.R.S.* [א.2(4)], *Fisher* [א.4(5)], *Rosebush* [א.2(2)] ו *Tippett* [א.3(4)] וכן לאורך שנות האלפיים, כ *Smith* [א.3(4)], *Montez* [א.3(5)], *Hawes* [א.2(3)], ו *United States Aviation Underwriters* [א.4(4)] – המשיכו במגמה של טשטוש קו הגבול שבין תכנון לביצוע בהרחיבם את גבולות החריג עוד ועוד. עולה אפוא כי מתחם הסבירות המוקנה במשפט האמריקאי לסוגיו השונים של שיקול הדעת השלטוני רחב עד מאוד. באמצעותו של חריג שיקול הדעת נוקטת הפסיקה בארצות-הברית גישה מצרית אחריות כלפי רשויות ציבוריות, וזאת בקשר למגוון הפעולות של אלו. כפי שעולה מן הטבלאות שבתת-פרק ו.1. האחריות נשללה הן כשגרמו הרשויות לנזקים כלכליים, הן כשהביאו לנזקי רכוש ואף כשנזקי גוף רחבי היקף נגרמו על ידן; האחריות נשללה הן כשמחדלי הרשויות גרמו לנזק והן כשזה נגרם בשל מעשיהן האקטיביים; החריג הופעל

²⁵ כפי שנראה בהמשכה של רשימה זו, עמדתו של המשפט הישראלי היא כי בקשר לפעילויות כאלה שולט עיקרון השוואת המעמד ללא עוררין וכי דינה של הרשות כדין מוזיק פרטי (שאינו נהנה מהגנת חריג שיקול הדעת). כן ראו גלעד "חלק שני", לעיל ה"ש 3, בעמ' 59.

²⁶ גלעד מציין שקיים קושי בסיווג ובאפיון של החלטות כמשתייכות לקטגוריית התכנון או לקטגוריית הביצוע, מכיוון שקווי הגבול ביניהן עמומים ובפועל קיים "תחום אפור" נרחב, וראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1085.

²⁷ לסקירה מקיפה ולדיון עמוק בשאלה אימתי עסקינן בפעולה תכנונית ואימתי עסקינן בביצוע גרידא, ראו: PAGE KEETON & WILLIAM L. PROSSER, PROSSER AND KEETON ON TORTS (5th ed., 1984).

כשהמדינה הייתה המזיק העקיף ואף כשהייתה בבחינת המזיק הישיר; נוסף על כך, המדינה הופטרה מאחריות הן כשדובר בניזוק בגיר והן כשדובר בניזוק קטין (שאף סבל נזקי גוף).

זאת ועוד, גישתם מצרת האחריות של בתי-המשפט בארצות-הברית – במיוחד ביחס לרמה המדינתית והמוניציפלית – באה לידי ביטוי באמצעות כלים מצרי אחריות נוספים מלבד חריג שיקול הדעת. אחד החשובים שבו השתמשו – ועוד ארחיב ביחס אליו בדיון שייערך בדין האנגלי – הוא דרישת הזיקה המיוחדת בין הרשות הציבורית לבין הניזוק, והקביעה כי לא מתקיימת בין השניים אותה קרבה, או אותם יחסים מיוחדים, הנצרכים לשם הטלת אחריות נזיקית. במקרים אלו נשללה אפוא האחריות בשל כלליות החובה של הרשות ובהיותה "חובה ציבורית" (Public Duty) שאינה מופנית באופן מסוים כלפי הניזוק כפרט כי אם כלפי הציבור כקולקטיב.²⁸

כלי מצר אחריות נוסף הוא זה העוסק בסוג הנזק. אנו נדרש אומנם לכלי זה בניתוח הדין במשפט האנגלי, אולם גם מן הדין בארצות-הברית משתקפת גישה זהירה ושמרנית בכל הקשור להטלת אחריות בשל נזקים כלכליים טהורים (Pure Economic Loss)²⁹ ובשל נזקים נפשיים טהורים (Emotional Disturbance)³⁰ שגרמו הרשויות. זאת בשונה מן המגמה המסתמנת במשפט הישראלי, כפי שיילמד ניתוח הדין שייערך בפרק 3 להלן. במילים אחרות, הדין בארצות-הברית

²⁸ גלעד מציין כי בכמה מדינות בארצות-הברית לרשויות מקומיות מוקנית חסינות סטטוטורית אשר דומה לזאת של המדינה. במדינות אחרות מוקנית להן חסינות שיפוטית, בעיקר ביחס לפעולות בעלות אופי שלטוני. נוסף על כך, בדומה לאחריות המדינה, מוגבלת אחריות הרשויות באמצעות הגנות מגוונות, וראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1070. כפי שמעלה ניתוח שבתת-פרק 1.1(3), הנהגות העיקריות מדוקטרינת הזיקה המיוחדת הן רשויות העוסקות בביטחון ובהצלה. בתי-המשפט נמנעים מלקבוע כי קיימת אחריות כללית כלפי הציבור בגין נזקים שהתרחשו נוכח כישלונה של הרשות לספק שירותי משטרה או כיבוי אש נאותים. חובותיהן אלה של הרשויות נתפסות אפוא כחובות כלפי הציבור כקולקטיב ולא כלפי הפרט הבודד. כך, בסדרה של פסקי-דין שעסקו בסוגיה בדבר אי-מניעת פשע, כפסק הדין *Motyka* [13.א], נקבע כי רשויות ההצלה לא חייבות להיענות לקריאות מצוקה של אזרחים, ולא הוטלה עליהן אחריות נזיקית, גם אם בסופו של דבר נגרם נזק לאדם שהזעיק אותן.

²⁹ לגישתו מצרת האחריות של הדין בארצות-הברית בגין ראש נזק זה ולאופן יישומה – לאו דווקא בהקשרם של מזיקים ציבוריים – ראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 849–850, 878 (שעה שהתובע הוא ניזוק ישיר) וכן עמ' 891–892 (כאשר התובע הוא ניזוק עקיף, שאז מושל "כלל השלילה" – שעל פיו אין הניזוק זכאי לפיצוי בעוולת הרשלנות בגין ראש נזק זה, אלא במקרים חריגים – ובצדו חריגים).

³⁰ לגישתו מצרת האחריות של הדין בארצות-הברית בגין ראש נזק זה ולאופן יישומה – לאו דווקא בהקשרם של מזיקים ציבוריים – ראו גלעד, שם, בעמ' 939–942 (באשר לניזוק ישיר) וכן עמ' 971 (בקשר לניזוק עקיף, שם מושל "כלל השלילה" ובצדו חריגים).

מסתייג מההכרה בקיומה של חובת זהירות כאשר הנזק הנגרם הוא נזק כלכלי טהור³¹ או נזק נפשי טהור.³² גישה זו, המיושמת במדינות שונות בעוצמה משתנה, אינה ייחודית אומנם לרשויות ציבוריות, אולם יש בה כדי להשפיע רבות גם על היקף אחריותן של אלה. כך, סירובו של הרגולטור להעניק רישיונות עסק – סירוב שהסב נזק כלכלי טהור למבקש ההיתר – כבעניין *Connection Training Services* [א.5(5)], לא גרר אחריו הטלת אחריות. גם תביעות בגין "רשלנות חינוכית" – שתוצאתה פגיעה אינטלקטואלית – נגד הרשות שהסבה נזק נפשי לעיתים נדחו.³³

בסופו של דיונונו זה יש להדגיש כי גם כי שני פסקי-הדין שבהם הוטלה אחריות על הרשויות אינם פסקי-דין מרחיבי אחריות. אסביר: בעניין *Indian Towing* [א.4(1)] סווגו ההחלטות בקשר לשיטת תחזוקתו של מגדלור כהחלטות ביצוע החשופות להטלת אחריות. דומה שאין לראות בכך משום הרחבה של תחום הביצוע החשוף לאחריות, משום שבעניין זה הרשות יצרה מצג שלפיו פעל במקום מגדלור שכיוון את שייטי הספינות. הניזוקים הסתמכו על מצג זה באופן סביר ונפגעו עקב כך. הרשות חויבה אפוא לא בשל מחדלה הטהור כי אם בשל מצג אקטיבי שיצר סיכון ניכר לנזקים פיזיים לגוף ולרכוש. מה גם שהחלטה זו נהפכה כזכור בעניין *Gaubert*.³⁴ אשר לעניין *Berkovitz* [א.3(5)], הרי שזוה עסק ברשלנותן של רשויות ציבוריות בפיקוח על חיסון שקיבל התובע נגד מחלת הפוליו, ולקה בשל כך בשיתוק ילדים. התביעה הוגשה הן נגד הרשות שאישרה לייצר את התרופה והן נגד מינהל המזון והתרופות שאישר לשווק את המשלוח

31 RESTATEMENT (THIRD) OF TORTS: ECON. TORTS AND RELATED WRONGS Part 2 Ch. 3 (Draft No. 2, 2006). טיוטת הריסטייטמנט השלישי באשר לעולות כלכליות מטילה מגבלות רבות בקשר להיקף אחריותם של מזיקים למצגי שווא שיצרו. כאמור, כאשר מדובר בנזק כלכלי טהור סביל ניזוק עקיף, מושל "כלל השלילה".

32 RESTATEMENT (THIRD) OF TORTS: LIABILITY FOR PHYSICAL HARM AND EMOTIONAL HARM (Draft No. 5, 2007). הטיטה מאמצת גישה מצמצמת ביחס לראש נזק זה נוכח טעמים שונים להגבלת האחריות בגינו, ובהם החששות מפני תביעות סרק והצפת בתי-המשפט בגל של תביעות. ביחס לניזוק ישיר, מבחינה הטיטה בין נזק נפשי טהור הנגרם על ידי התנהגות המכוונת של המזיק לבין נזק נפשי טהור הנגרם בשל רשלנותו. בגין זה האחרון הנטייה היא שלא להכיר בקיומה של חובה. צמצום היקף האחריות נעשה בעיקרו של דבר באמצעות הדרישה הכפולה הן לקיומו של נזק נפשי רציני ומשמעותי והן לקיומם של יחסים מיוחדים בין המזיק לניזוק. באשר לניזוק עקיף, הרי שהאחריות בגין ראש נזק זה מוגבלת אף יותר, שכן הדרישה משולשת – הן לנזק נפשי חמור ומשמעותי, הן לקיומם של יחסים מיוחדים בין הניזוק העקיף לניזוק הישיר והן לקשר סיבתי המתאפיין בדרישות מגבילות.

33 ראו הסקירה אצל גדרון "אחריות המדינה, גופים ציבוריים וממלאי תפקידים ציבוריים לנזק שנגרם ברשלנות – מדרון חלקלק?", לעיל ה"ש 3, בעמ' 14-25.

34 גלעד "חלק שני", לעיל ה"ש 3, בעמ' 59-60.

הפגום של התרופות. יש לשים לב לכך שהאחריות במקרה זה הוטלה לא בשל צמצומו של חריג שיקול הדעת, כי אם בשל כך שהרשות חרגה מסטנדרטים מחייבים שנקבעו בחוק ובנהלים הפנימיים. עובדי הרשות לא הפעילו במקרה זה שיקול דעת ולא הוסמכו להפעילו,³⁵ כך שוודאי שלחריג שיקול הדעת אין תחולה במקרה זה. ברוח עניין *Empresa* [א.5(2)], ותוך הסתמכות עליו, שב בית-המשפט והדגיש בהחלטתו זאת שגם פעילותו של הדרג הביצועי עשויה לחסות תחת כנפי החריג, ובלבד שמדובר בהחלטות מדיניות. פסק הדין שימר אפוא את תחולתו הרחבה של החריג ולא נגס בה ביחס להחלטות קודמות לו.

המסקנות העולות מתת-פרק זה הן כי בארצות-הברית היקף אחריותן בנזיקין של רשויות ציבוריות מוגבל מאוד הן על ידי חסינויות סטטוטוריות והן באמצעות מכשירים מצרי אחריות. ביסוד גישה זו עומדים שיקולי מדיניות מגוונים, ובהם החששות מפני פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות, הרתעת היתר של הרשות, ריבוי תביעות ובהן תביעות סרק וכן שיבוש פעילותו התקינה של המינהל.³⁶ נוכח כך אפשר להעריך כי הביקורת השיפוטית באמצעות הדין הנוזקי על רשויות ציבוריות אינה בעלת אפקט משמעותי, וכי הדין בארצות-הברית מקנה משקל נכבד לשיקולים מצרי האחריות.³⁷

ב. נזיקין של רשויות במשפט האנגלי

בתי-המשפט באנגליה מתלבטים גם הם בשאלת תיחום גבולות האחריות הנוזקית של רשויות ציבוריות. כפי שניווכח כעת, גם באנגליה במקרים רבים בולטים שרידיה של הגישה השמרנית המצדדת בעיקרון חסינות הריבון והכתר. ביסוד גישה זו עומדים החששות מהרתעת היתר של הרשויות, ריבוי תביעות ובהן תביעות סרק, שיבוש פעילותו התקינה של המינהל ופגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות.³⁸ אומנם, גישה מצרת אחריות זאת אינה כה קוטבית כמו זו שפגשנו במשפט האמריקאי – הפורש רשת הגנה רחבה וצפופה עד מאוד מעל סוגיו השונים של שיקול הדעת השלטוני. אולם, בהכללה, המסקנה שתעלה מפרק זה תהיה כי אף באנגליה בולטת הגישה מצרת האחריות, המיושמת בבתי-המשפט האנגליים באמצעות כלים משפטיים מגוונים.³⁹

³⁵ ראו הניתוח שם, בעמ' 60–61.

³⁶ וראו, למשל, הניתוח שהוצג בעניין *United States v. S.A. Empresa de Viacao Aerea Rio Grandense (Varig Airlines)*, 467 U.S. 797 (1984).

³⁷ וראו העמדה היסודית אצל גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1072.

³⁸ וראו הדין שם, בעמ' 1073.

³⁹ להשוואה בין אחריות הנוזקית של רשויות ציבוריות בארצות-הברית לבין אחריותן של אלה באנגליה, ראו גם: *Helene M. Goldberg, Liability for Government Actions: A*

2.1 המסגרת החקיקתית

אחריותן בנויקין של רשויות ציבוריות נשלטת באנגליה הן על ידי חקיקה מדינתית והן על ידי הסדרים בין-לאומיים. עד שנת 1947 נהנו רשויות ציבוריות באנגליה מחסינות רחבה מפני תביעות נזיקין, ורק לאחר מלחמת העולם השנייה נפרד המשפט האנגלי מן התפישה בדבר "The King Can Do No Harm"⁴⁰, בהגדירו את אחריות הכתר בנויקין כאחריות של כל אדם פרטי, כך:

"Liability of the Crown in tort.

- (1) Subject to the provisions of this Act, the Crown shall be subject to all those liabilities in tort to which, if it were a private person of full age and capacity, it would be subject: –
 - (a) in respect of torts committed by its servants or agents;
 - (b) in respect of any breach of those duties which a person owes to his servants or agents at common law by reason of being their employer; and
 - (c) in respect of any breach of the duties attaching at common law to the ownership, occupation, possession or control of property [...]"⁴¹

Comparative Study of English and American Law, in CHILD ABUSE TORT CLAIMS AGAINST PUBLIC BODIES: A COMPARATIVE LAW VIEW 87 (Duncan Rairgrieve & Mark Aronson, Government Liability in אצל Sarah Green eds., 2004); כן ראו הדיון אצל Negligence, 32 MELBOURNE UNIV. L. REV. 44 (2008), המנתח את הדין באוסטרליה לעומת הדין באנגליה ובארצות-הברית.

⁴⁰ ראו בהקשר זה הדיון אצל: Edwin M. Borchard, *Government Responsibility in Tort*, 36 YALE L.J 757 (1927).

⁴¹ Crown Proceedings Act 1947 c. 44 §2 (להלן: "חוק האחריות האנגלי"); להרחבה ראו גם: PETER W. HOGG, *LIABILITY OF THE CROWN IN AUSTRALIA, NEW ZEALAND AND THE UNITED KINGDOM* (1971).

כפי שפגשנו בפרק א דלעיל בקשר לדין האמריקאי – וכפי שנפגוש בפרק ג להלן שיעסוק בניתוח הדין בישראל – גם באנגליה מקנה הדין לרשויות ציבוריות הגנה בקשר לפעולות המבוצעות מכוח חיקוק. אולם, הגנה זו עומדת לרשויות רק אם פעלו בסבירות, מכיוון שהנחת המוצא היא שאין החיקוק מסמיך רשויות ציבוריות לפעול בחוסר סבירות, אלא אם כן נקבע בו הדבר במפורש.⁴² יוצא אם כן שאין הגנת הפעולה מכוח חיקוק חלה במצבים שבהם הייתה רשלנות בקיום החובה, ועל כן תחולתה מצומצמת.

לצד הגנה כללית זו הקיימת למדינה בחוק האחריות האנגלי, חקיקה ספציפית מאוחרת יותר פטרה אף היא רשויות ציבוריות מסוימות מאחריות נזיקית, כמו ה-Post Office Act שפטר מאחריות את רשויות הדואר.⁴³ וכמו ה-Financial Services and Markets Act, שהעניק, במצבים מסוימים, פטור מאחריות נזיקית לרגולטור.⁴⁴ אנו נשוב בהמשך לדון בפסיקה שהובילה את בית-המחוקקים האנגלי לחקיקתו של זה האחרון. כמו כן, קיימים באנגליה הסדרים ספציפיים לפיצוי נפגעי חיסונים,⁴⁵ נפגעי מהומות⁴⁶ ולקורבנות עבירות פליליות.⁴⁷

לצד חקיקה מדינתית זאת כפופה אנגליה, החל משנת 2000, לאמנה האירופית לזכויות האדם ולחרויות היסוד⁴⁸ ול-European Court of Human Rights. כפי שנראה בתת-הפרק הבא, לפסיקת בית-הדין האירופי לזכויות אדם, המצטרפת להוראות ה-Human Rights Act האנגלי, עשויה להיות השפעה על שיקוליו של בית-הלורדים, ואלו משליכים על היקף שילובן של זכויות אדם במערך השיקולים המובאים בחשבון במסגרת חובת הזהירות בעולת הרשלנות. יתרה מכך, סעיף (1)8 ל-Human Rights Act מאפשר לבית-המשפט האנגלי לפסוק פיצוי, כאשר הרשויות פוגעות בזכות אשר מוגנות על ידי האמנה האירופית.

אשר לאחריותם האישית של עובדי הציבור, התפישו בדבר "The King Can Do No Harm" לא חלחלה באנגליה אל עובדיו של הכתר או אל שלוחיו. ביצוע מעשה עוולתי על ידי עובד הכתר או שלוחו, זוטר ובכיר כאחד, נתפס כמעשה שנעשה מחוץ לתחום ההסמכה שניתן לו, ומשכך הוטלה עליו אחריות אישית.

42 גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3, בעמ' 361.

43 Post Office Act 1969, c. 48.

44 Financial Services and Markets Act 2000, c. 8.

45 Vaccine Damage Act 1979, c. 17.

46 Riot (Damages) Act 1886, c. 38.

47 Criminal Justice Act 1988, c. 33.

48 European Convention on Human Rights and Fundamental Freedom, 1950 (להלן:

"האמנה האירופית").

זאת בד־בבד עם קיומה של חסינות מוסדית שהייתה לכתר, עד ביטולה בשנת 1946.⁴⁹ יוצא אם כן כי עד שנת 1946 הייתה תמונת הדין באנגליה הפוכה מתמונת הדין הישראלי הנוהג כיום (כפי שזאת תתבהר בפרק ג להלן), דהיינו אחריותו האישית של עובד הציבור שימשה תחליף לאחריותו המוסדית של הכתר, ועובד הציבור הוא שהיה הכתובת לתביעה ולתשלום מנקודת המבט של הניזוק. עם זאת, חשוב להדגיש כי בפועל עמדו הרשויות מאחורי עובדיהן ובדרך כלל שילמו את הפיצויים שבהם חויבו נושאי המשרה.⁵⁰

המסקנות העולות מתת־פרק זה הן כי לאחר מלחמת העולם השנייה נפרד המשפט האנגלי מעיקרון חסינות הכתר, בקובעו כי זה אחראי בנוזיקין, ככל אדם פרטי. חוק האחריות האנגלי ביטל את חסינותו הגורפת של הכתר וביסס את אחריותו הנוזיקית, בעיקרו של דבר, באמצעות אחריותו השילוחית למעשי עובדיו ושלוחיו, למעט מקרים שענינם אחריותה הישירה של הרשות. משמעות הדברים היא כי התפיסה העקרונית באנגליה עודנה רואה בעובד הציבור, באינדיבידואל, את מחולל המעשה העוולתי ומשכך מוטלת עליו אחריות אישית. ממנו, מעובד הציבור, מתרחבת האחריות אל המוסד, כלומר אל הרשות הציבורית.⁵¹ עם זאת, כפי שיעלה מן הנתונים אשר יוצגו עתה, גם באנגליה (כמו בישראל) מוגשות בפועל רוב תביעות הנוזיקין נגד הרשות אשר נוהגת לעמוד מאחורי עובדיה המחויבים אישית. משום כך, אין מעמד מיוחד לשאלת אחריותו האישית של עובד הציבור ויש לראות בה חלק מן הסוגיה הרחבה בדבר נזיקין של רשויות.⁵²

כיצד אם כן נותנים בתי־המשפט באנגליה ביטוי לשיקולים בדבר אי־ההתערבות, הרתעת היתר של הרשות, עיוות שיקול דעתה, עומס היתר, הצפת בתי־המשפט בגל של תביעות וחוסר ההגינות שבהטלת אחריות (רק בשל אי־מניעת התנהגות מזיקה שביצע אחר)? ניתוח הפסיקה שלהלן יראה כי בתי־המשפט באנגליה פיתחו כלים משפטיים מגוונים כדי לתת ביטוי לשיקולים אלו.

49 גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3, בעמ' 374.

50 כפי שציין גלעד, תחליף זה לא מלא מכיוון שהניזוק נותר ללא תרופה כאשר אפשר היה לבסס את תביעתו על אחריותה המוסדית של המדינה בלבד, למשל כבעלת נכסים או כמחזיקת מקרקעין, וראו גלעד, שם, בהערה 122.

51 שם, בעמ' 375.

52 שם, בעמ' 374; ראו גם המסקנות אצל קלהורה וברדנשטיין "חסינות עובד הציבור", לעיל ה"ש 21, בעמ' 42.

2.2 הפסיקה האנגלית – ניתוח ומסקנות

בניסיון להתחקות אחר ההיגיון העומד מאחורי החלטותיהם הרבות של בתי-המשפט באנגליה ולפלט דרך בסבך הפסיקה העשירה, נותחו בתת-פרק 2.1. שלושים וחמישה פסקי-דין המשקפים את הדין האנגלי הנוהג. פסקי-הדין מויינו לשבע קטגוריות המייצגות פעילות של המדינה המודרנית, כדלהלן: שמירה על יציבותם הכלכלית של מוסדות פיננסיים; דאגה לבריאותן של דרכים ציבוריות; מתן רשיונות והיתרים; עיסוק בביטחון ובהצלה; פעילות בתחום ענף הבנייה; אחריותן של רשויות למצבם של קטינים; אחריותן של רשויות לנעשה בשטחן – קטגוריה שיווית. להלן נראה כי ניתוח עדין ומדויק זה עשוי לספק תשובות לא מעטות באשר לדרכים שבהן בוחרת הפסיקה האנגלית לצעוד. גם באשר לניתוח הדין האנגלי, קטגוריות אלה מצויות בפרק טבלאות ניתוח הפסיקה בסופו של מאמר זה. לפיכך, בתת-פרק זה תופענה הפניות בלבד לפסקי הדין, וזאת בהתאם למספר הסידורי שניתן עבור כל אחד מהם [החל מ-1.1(1) ועד ל-7(5)]. אפשר לומר בהכללה שמסקנתי היסודית בתת-פרק זה תהיה כי באנגליה בולטים עדיין שרידיה של הגישה השמרנית שבבסיסה עיקרון חסינות הכתר, מכיוון שהניתוח שלהלן יעלה כי בכל קטגוריות הפעילות המדינתית שידונו עתה, נוטה הפסיקה באנגליה לשלול אחריות בקרב רשויות ציבוריות. לפיכך, היקף אחריותן של רשויות ציבוריות באנגליה דומה לזה הנוהג במשפט האמריקאי (כפי שעולה מפרק א דלעיל) וצר ביחס למקובל בדין הישראלי (כפי שיעלה מפרק ג להלן).

כאמור, שלושים וחמישה פסקי-דין – שנבחרו בקפידה מכיוון שהם את המייצגים את עיקרי הפסיקה בדין האנגלי – נותחו בתת-פרק 2.1. בעשרים וחמישה מהם אחריות הרשויות נשללה כליל. ניתוח הנתונים שבתת-פרק 2.1. מעלה כי בכל קטגוריות הפעילות השילטונית נוטה הפסיקה האנגלית לשלול אחריות נזיקית בקרב רשויות ציבוריות. בשתיים מן הקטגוריות – שמירה על יציבותם הכלכלית של מוסדות פיננסיים ודאגה לבריאותן של דרכים ציבוריות – נשללה האחריות בכל המקרים שנדונו; בשלוש מן הקטגוריות – מתן רשיונות והיתרים, עיסוק בביטחון ובהצלה ואחריותן הכללית של רשויות ציבוריות לנעשה בשטחן – עולה נטייה ברורה לשלול אחריות, כשרק במיעוט של המקרים הוטלה אחריות; רק בשתיים מן הקטגוריה – פעילות בתחום ענף הבנייה ואחריותן של רשויות למצבם של קטינים – משתקפת תמונה מאוזנת יחסית. גישה מצרה זאת היא תולדה של שיקולים מגוונים העולים מפסקי-הדין, ובהם החשש מרתעת יתר של הרשויות, ריבוי תביעות ובהן תביעות סרק, שיבוש פעילותו התקינה של המינהל ופגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות. שיקולים אלו

הובילו את בתי-המשפט באנגליה לפתח וסתי אחריות מגוונים שבאמצעותם נשללת אחריות הרשויות, ואלו המרכזיים שבהם:

2.1.1 חריג שיקול הדעת

בהתאם להלכה האנגלית, כאשר מוקנה לרשות שיקול דעת אם להפעיל את סמכותה – להבדיל מחובה מסוימת לעשות או לחדול – אין היא אחראית בנזיקין.⁵³ עניין *Anns* (ב.5.3) עסק ברשלנות הרשות בקשר לסמכויות בדיקה ופיקוח על בטיחותם של מבנים. בהטילו אחריות, אחת ההנמקות שעליה נשען בית-המשפט הייתה ההבחנה (שמקורה כזכור במשפט האמריקאי) בין שיקול דעת המופעל בהחלטות תכנוניות לבין שיקול דעת המופעל בהחלטות ביצועיות והקביעה כי בדיקתם הרשלנית של יסודות הבניין המסוים – להבדיל מן ההחלטה ביחס להיקף הפיקוח על בטיחותם של מבנים באופן כללי – היא רשלנות בביצוע החשופה לביקורת שיפוטית.

אולם, גישה זו התחלפה בגישה זהירה ושמרנית שהלכה והתחזקה עם השנים. בחלק לא מבוטל מן המקרים אימוצה של ההבחנה בין תכנון לביצוע נועד להצדיק אי-הטלת אחריות על הרשות. הבחנה זו שימשה בידי בתי-המשפט כווסת אחריות בולט בקטגוריה שעניינה "אי-מניעת פשע". כך היה בעניין *Rigby* (ב.4.1) שעסק בשריפת חנותו של התובע עקב כך שהמשטרה ירתה רימון גז, כדי להשתלט על פסיכופט שהשתולל במקום. באותו מקרה הובילה הבחנה זו, בין קביעת מדיניות (החסינה מפני ביקורת שיפוטית) לפעולה ביצועית (החשופה לביקורת שיפוטית) לשלילת אחריותה של הרשות בקשר לטענת התרשלות אחת שהעלה התובע (שלפיה המשטרה צריכה הייתה לרכוש ציוד מיוחד לירי גז), ולהטלת אחריות ביחס לטענת ההתרשלות השנייה שהעלה (שלפיה לא היה מקום לבצע ירי בלא שיהיה רכב כיבוי אש במקום).⁵⁴

⁵³ וראו, למשל, עניין *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74 (H.L. 1940) (ב.5.1), שעסק ברשלנות הרשות בקשר להפעלת סמכותה לסתום פרצה בחומה שהגנה על התובע מפני נזקי שיטפונות. לניתוח פסק הדין ראו גם גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3, בעמ' 362–363.

⁵⁴ כפי שנוכחנו לדעת, בדין האמריקאי הועם זוהרה של ההבחנה בין שיקול דעת שבמדיניות לשיקול דעת שבביצוע. עם זאת, נראה כי הפסיקה באנגליה עודנה משתמשת בהבחנה זו. לביקורת על ההבחנה, ראו גלעד *גבולות האחריות*, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1085; גלעד "חלק ראשון", שם, בעמ' 363–366; W.V.H. ROGERS, WINFIELD & JOLOWICZON TORT (18 ed. 2010); כן ראו הדיון בהקשר זה בעניין *Barrett v. Enfield LBC*, [2001] 2 A.C. 550 (H.L. 1999) (ב.6.3).

זאת ועוד, עניין *Rowling* [ב.7(1)] עסק בטעות רשלנית של הרשות בפירושו של שיקול. גם התביעה במקרה זה נדחתה על בסיס חריג שיקול הדעת. בית-המשפט שב והדגיש בפסק הדין כי ישנן החלטות שמתקבלות על ידי הרשות ואינן מתאימות לביקורת נזיקית, ודוגמאות בולטות לכך הן החלטות המערבות שיקול דעת בהקצאת משאבים מוגבלים או כאלה הקשורות לחלוקת סיכונים. מפסק הדין עולה כי החלטות בעלות אופי תקציבי הן החלטות חסינות. איפיון שיקול הדעת המוגן באופן כזה הוא רחב למדי, שהרי אפשר לנמק חלק גדול מהחלטותיה של הרשות באמצעות השיקול התקציבי.⁵⁵

לכסף, עניין *Bedfordshire CC* [ב.6(2)] עסק בשאלת אחריותן של הרשויות הסוציאליות לדאוג לקטינים ולהגן על שלומם. בית-הלורדים סרב להכיר בתביעה, ובהתייחסו לחריג שיקול הדעת קבע כי רוב החובות החקוקות של הרשויות המקומיות טומנות בציוד שיקול דעת באשר לאופן שבו יש לבצען. ההחלטות הנופלות בגדר שיקול דעת סטטוטורי כזה, לא יכולות להיות בסיס לאחריות נזיקית. יתרה מכך, במקרה זה נקבע כי הגנת שיקול הדעת תישלל רק כאשר יראה התובע שהרשות פעלה בחוסר סבירות קיצוני. באפיינו את שיקול הדעת המוגן התייחס בית-הלורדים – באמצעות הגדרה רחבה – להחלטות הקשורות להקצאת משאבים כספיים בין צרכים מתחרים ולכאלה המצריכות איזון בין השגת מטרות חברתיות רצויות לעומת הסיכון גלום בכך לציבור. נראה אפוא כי רשויות ציבוריות באנגליה נהנות ממידה בלתי מבוטלת של הגנה ביחס לשיקול הדעת השלטוני המופעל על ידן.

2.1.2 דוקטרינת החובה הציבורית ודרישת הקרבה

נוכח ההרחבה של אחריות הרשויות אל מחדלים רשלניים, כפי שבאה לידי ביטוי בפרשת *Anns* [ב.5(3)], ובשל היות ההבחנה בין מדיניות לבין ביצוע עמומה ומקשה על עיצוב הדין (כאמור, בית-המשפט העליון בארצות-הברית ביטל הבחנה זו עוד בפרשת *Gaubert* [א.1(1)]), פיתח המשפט האנגלי כלים נוספים כדי לצמצם את היקף אחריותן של רשויות ציבוריות. זאת כדי לתת מענה לחששות בדבר הרתעת היתר של הרשויות, עיוות שיקול דעתן, עומס היתר והצפת בתי-המשפט בגל של תביעות.

שתי דרישות מרכזיות שעליהן עמדו בתי-המשפט באנגליה בשורה של פסקי-דין – והן שימשו בידיהם וסתי אחריות משמעותיים – הן הוצאת חובות כלליות מתחום אחריותן של רשויות המינהל ודרישת הזיקה המיוחדת בין המזיק לניזוק. שתי דוקטרינות אלה צמצמו באורח ניכר את היקף אחריותן של רשויות

⁵⁵ גלעד גבולות האחריות, שם, בעמ' 1086.

הציבוריות בנויקין. בחירתי לאחד את הדיון בשתי הדוקטרינות אינה מקרית, והיא, כפי שיוסבר מייד, נובעת הן בגלל הקשר הרעיוני ביניהן והן בשל כך שפסקי-דין באנגליה הכוללים התייחסות לדוקטרינה האחת, משלבים בדרך כלל דיון גם בקשר לזאת האחרת.

בהתאם לדוקטרינת החובה הציבורית (Public Duty), סמכויותיהן של רשויות ציבוריות וחובותיהן מופנות כלפי החברה כקולקטיב ולא כלפי הניזוק כאינדבידואל. לכן, אין הפרתן מקנה לפרט הניזוק עילת תביעה בנויקין. לשון אחר, קיומו של מנדט לגיסלטיבי, לא זאת בלבד שאינו שיקול התומך בהטלת אחריות על הרשות, כי אם טעם כבד-משקל לשלילת אחריותה של זאת.⁵⁶ בקשר קרוב לכך, דרישת הקרבה (Proximity) היא תנאי הכרחי להכרה בקיומה של חובה. לפי הגישה מצרת האחריות, נמצאו טעמים כבדי משקל המטים את הכף למסקנה כי אין דרישת הקרבה מתקיימת ביחסים שבין הרשות לפרט. בין טעמים אלו אפשר למנות את משאביה המוגבלים של הרשות ביחס לריבוי המשימות המוטלות על כתפיה, עליונות ידו של אינטרס הציבור הגובר על אינטרס הפרט הבודד לפיצוי וכן את העובדה שהפרט מפיק תועלת רבה מפעילות הרשות שבגינה זאת נתבעת.⁵⁷ עמדתו של המשפט האנגלי נוטה לפיכך לגישה שאין דרישת הקרבה מתקיימת, ודאי שלא א-פריורית, במערכת היחסים שבין הרשות לפרט.

מן האמור לעיל אפשר להסיק כי הסיבה לכך ששתי דוקטרינות אלה – החובה הציבורית ודרישת הקרבה – נדונות פעמים רבות בפסיקה האנגלית במאוחד אינה מקרית. אם גישת המשפט האנגלי רואה בחובותיהן של רשויות המינהל כחובות ציבוריות בלבד, מאליו מובן הוא כי אין הן יוצרות, על פי רוב, את אותה קרבה אשר נצרכת לשם הטלת אחריות.⁵⁸ במילים אחרות, העובדה כי בין הרשות לפרט לא נרקמת קרבה – שהיא תנאי הכרחי לשם הטלת אחריות – נובעת בין היתר מכך שאין חובות הרשות נתפסות כחובות ציבוריות המופנות כלפי הפרט הבודד.

באופן זה סויגה הלכת *Anns* [ב.5(3)] בעניין *Murphy* [ב.3(2)]. באותו מקרה נדונו תוכניות בנייה שהוגשו לאישורה של רשות מקומית. בחישובים, שהיו חלק מן התוכניות, נפלו שגיאות שגרמו לנזק חמור בקירות הבית ובצנרתו. התביעה הוגשה נגד הרשות על שהתרשלה בפיקוח על התוכניות. בית-הלורדים קבע כי במקרים ממין זה יש להתמקד בשאלת הקרבה וכי הטלת אחריות על רשות –

56 ראו, למשל, עניין *Smith v. CC Sussex Police*, [2009] A.C. 225 [ב.4(9)] ועניין *X v. Bedfordshire County Council*, [1995] 2 A.C. 633 (H.L.) [ב.6(2)].

57 גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1088–1089.

58 ראו בהקשר זה גם הגישה הכללית הנקוטה בעניין *X(1) and Y(2) v. London Borough of Hounslow*, [2009] EWCA Civ 286 (QB) [ב.7(7)].

לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע נזק כלכלי מקונה הבית – היא הרחבה בלתי רצויה משיקולי מדיניות. זאת ועוד, בעניין *O'Rourke* [ב.7(2)] נדונה רשלנות המינהל, עת הנהיג קו מדיניות מסוים בקשר לטיפול בחסרי בית. חרף סמכותן וחובתן של הרשויות לדאוג לחסרי הדיור ולפקח על מצבם – דהיינו, חרף קיומו של מנדט לגיסלטיבי – סירב בית-הלורדים להטיל אחריות נזיקית.

אחריות המשטרה בגין אי-מניעת פשע נשללה אף היא באמצעות דוקטרינות אלה (ולא רק על ידי ההבחנה בין מדיניות לביצוע, שאותה פגשנו בפרשת *Rigby* [ב.14(1)]). כך היה בעניין *Hill* [ב.4(2)] ובעניין *Brooks* [ב.7(4)]. בעניין *Hill* ייחסה התביעה למשטרה רשלנות בניהול חקירה של סדרת מעשי רצח של נשים צעירות. בעקבות רשלנות זו, כך נטען, לא נלכד הרוצח, שאף ביצע מעשה רצח נוסף בבית התובעת. התביעה נדחתה משנקבע כי אין המשטרה חבה לציבור חובת זהירות כללית למנוע עבירות. בעניין *Brooks* הלך בית-המשפט בדרך שהותוותה בהלכת *Hill* ופטר את המשטרה, באופן דומה, מחובת זהירות כלפי שאריה של מי שנרצחה על ידי רוצח סדרתי שאותו לא הצליחה המשטרה לתפוס מבעוד מועד. בהמשך לגישה מצמצמת זו, הופטרה המשטרה מאחריות גם כאשר לא סיפקה מידע נכון ומעודכן על אודות עברו הפלילי של התובע, שנפגע מהכללה שלא כדין של פרטים על כך שנאסר בעבר, בדיווח שספקה המשטרה, כפי שאירע בעניין *Desmond* [ב.4(10)]. באופן דומה, אף בעניין *Smith* [ב.4(9)] נדחתה התביעה נגד המשטרה שלא מנעה משותפו של התובע לתקוף אותו, זאת חרף תלונותיו והתרעותיו.

עניין *Ancell* [ב.2(1)] הלך אף הוא בדרך *Hill*. באותו מקרה היה התובע מעורב בתאונה שבסופה נפצע קשה ואישתו מתה. התקרית אירעה בשל החלקת מכוניתם על סולר שנשפך על הכביש בעקבות מקרה שאירע קודם לכן. המשטרה קבלה מידע על אודות המקרה המוקדם, אך לא נקטה פעולה מהירה כדי לנקות את הכביש ולהשיב את הדרך למצב בטוח לשימוש. בית-המשפט לערעורים סרב להטיל אחריות על המשטרה, שמשמעה חובה כללית להגן על משתמשים בדרכים ציבוריות מפני סיכוני דרך. גם בפסק-דין זה עמד בית-המשפט על הקשר שבין דוקטרינת החובה הציבורית ודרישת הקרבה, משנקבע כי כלליות החובה בעניין זה לא מתיישבת עם הדרישה ליחסי קרבה בין הצדדים. בקשר הדוק לעניין *Ancell*, גם רשויות הדרכים הופטרו מאחריות באמצעות דוקטרינות אלה. בעניין *Stovin* [ב.2(2)] נפגע רוכב אופנוע אנושות בשל כך שרשות התמרור לא תחזקה כיאות את השלטים באזורה, ובשל כך כוסה אחד השלטים בצמחייה באופן שאי אפשר היה לזהותו. באותו מקרה נדחתה הטענה שעצם העובדה שהרשות פועלת בהתאם למנדט חוקי שהוקנה לה, היא שמייצרת את אותה קרבה אשר נדרשת לשם הטלת אחריות נזיקית עליה.

2.1.3 נזקים כלכליים טהורים ונזקים נפשיים טהורים

כלי משפטי מגביל אחריות נוסף הוא זה העוסק בסוג הנזק. אף מן הדין באנגליה עולה גישה זהירה ושמרנית בכל הקשור להטלת אחריות בשל נזקים כלכליים טהורים (Pure Economic Loss),⁵⁹ ובשל נזקים נפשיים טהורים (Emotional Disturbance).⁶⁰ זאת בשונה מהמגמה המסתמנת בדין הישראלי, כפי שיתברר בפרק ג להלן. במילים אחרות, במבט כולל הדין האנגלי, בדומה לגישה המושלת בארצות-הברית, כפי שהעלה הניתוח שבפרק א דלעיל, מסתייג מהכרה בקיומה של חובת זהירות בגין ראשי נזק אלו. מכיוון שחלק ניכר מן הנזקים שגורמות רשויות ציבוריות הם נזקים כלכליים טהורים ונזקים נפשיים טהורים, מובן מאליו כי וסת אחריות זה מצר באופן משמעותי את אחריות הרשויות בנוזקין.

אשר להגבלת אחריותן של רשויות בגין נזקים כלכליים טהורים, הן ראינו כי בעניין Murphy (ב.3(2)) שלל בית-הלורדים זכאות לפיצוי בגין נזק כלכלי טהור שגרמה הרשות במחדליה. דוגמה חשובה נוספת היא עניין Yuen Kun-Yeu (ב.1(1)). באותו מקרה איבדו מפקידי כספים במוסד פיננסי את כספם עם פירוק המוסד. הנציב, הממונה על המוסדות הפיננסיים, נתבע בטענה כי התרשל בפיקוח על המוסד. תביעה זו לנזק כלכלי טהור נדחתה על הסף.⁶¹ בעניין Davis (ב.1(2)) הלך בית-המשפט בעקבות הלכת Yuen Kun-Yeu ונסמך עליה. גם במקרה זה דובר בתאגיד בנקאי שלו הוענק, בהתאם לחוק, רישיון שמתחדש מדי שנה עד שנהיה חדל פירעון. בגין נזקיהם מפקידי הכספים בבנק שאיבדו את כספם, תבעו את הרגולטור, שתפקידו היה לפקח על יציבות בנק. נקבע כי מועצת הפיקוח הממשלתי כלל לא חבה חובת זהירות כלפי מפקידי כספים בבנק המצוי תחת פיקוחה. לכן, חברי המועצה לא יכולים להימצא אחראים ברשלנות

⁵⁹ לדיון בכלל השלייה, המונע בחלק גדול מן המקרים להטיל אחריות בגין נזקים כלכליים טהורים, ראו VERNON VALENTINE PALMER AND MAURO BUSSANI PURE ECONOMIC LOSS: NEW HORIZONS IN COMPARATIVE LAW (1st ed. 2008); עוד על גישתו מצרת האחריות של המשפט האנגלי בקשר לראש נזק זה ולאופן יישומה, ראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 846-849, 878 (כאשר התובע הוא ניזוק ישיר) וכן בעמ' 894-895 (עת שהתובע הוא ניזוק עקיף).

⁶⁰ לגישתו מצרת האחריות של המשפט האנגלי ביחס לראש נזק זה ולאופן יישומה, ראו גלעד, שם, בעמ' 942-943 (ביחס לניזוק ישיר) וכן עמ' 969-970 (בקשר לניזוק עקיף).

⁶¹ בקשר לשיקול דעתו של הרגולטור קבע בית-המשפט כך: "the commissioner had no power to control the day-to-day activities of those who caused the loss and damage. As has been mentioned the commissioner had power only to stop the company carrying on business and the decision whether or not to do so was clearly well within the discretionary sphere of his functions", וראו, עניין Yuen Kun-Yeu v. A-G of Hong Kong, [1987] 1 All E.R. 705, 713.

להפסדיהם של מפקידי הכספים, הפסדים שנבעו נוכח קריסתו של הבנק. משכך התביעה לפיצוי בשל נזק כלכלי טהור זה נדחתה. הלכות *Yuen Kun-Yeu* ו-*Davis* עוגנו מאוחר יותר ב-*Financial Services and Markets Act (2000)*, שבו עסקנו בתת-פרק ב.1. חוק זה מקים חסינות סטטוטורית המוקנית לרשות המופקדת על הבנקים ועל שוק ההון ולאנשי הרשות, אך היא לא תחול אם פעילותם של אלו הייתה נגועה בחוסר תום לב.

צמצום אחריותן של רשויות המינהל בגין נזקים כלכליים טהורים לא פסחה על אלה העוסקות ברישוי עסקים. גם שללה הרשות, בעקבות פיקוח ורישוי רשלניים, רישיון מחברה באופן שמנע ממנה להמשיך ולפעול לא הוכרה עילת תביעה בעוולת הרשלנות היות שדובר בנזק כלכלי, כפי שאירע בעניין *Dunlop* [ב.3(1)]. זאת ועוד, גם מפעילי בתי סיעוד לא יכלו לתבוע את הרשות בשל פגיעה באינטרסים כלכליים שלהם עקב החלטה רשלנית של הרשות לסגור מקומות אלו, כפי שאפשר ללמוד מעניין *Jain* [ב.3(4)]. במקרה זה פסק בית-הלורדים, בצער, כי דין תביעתם של בעלי המקום שעסקם נהרס להכיר ברשלנותו של הרגולטור להידחות. בית הלורדים ציין כי מימוש סמכויותיו של הרגולטור בהקשר זה עלולות, לעיתים קרובות, לגרום לנזק כלכלי לבעלי עסקים. עם זאת, יש לזכור כי מטרת מימושה של סמכות זו לסגור מקומות אלה נועדה להגן על האינטרסים של התושבים בבתי האבות. אף עת שדובר במצגי שווא שיצרה הרשות – אשר הובילו לנזקים כלכליים מצד מסתמכי המצג – הדגיש בית-המשפט, למשל בעניין *Haddow* [ב.7(3)], כי ככלל אין מצב זה מצמיח חובת זהירות בעוולת הרשלנות. בכך שונה גישת המשפט האנגלי מגישתו של המשפט הישראלי לעניין מצגי שווא שיצרה הרשות, ובכך נעסוק להלן בפרק ג.

הפסיקה האנגלית נוקטת גישה זהירה ושמרנית אף באשר להטלת אחריות על רשויות לנזקים נפשיים טהורים שנגרמו על ידן. כך, בית-המשפט באנגליה קבע שהוריו הביולוגים של ילד שהוצא מרשותם בטעות – כפי שאירע בעניין *East Berkshire* [ב.5(6)] – לא יכולים לתבוע את הרשות בגין הנזק הנפשי שנגרם להם בשל כך. בקשר הדוק לכך, בעניין *Bury Metro. Borough Council* [ב.6(6)] נקבע שכעניין של מדיניות ציבורית, אנשי מקצוע העוסקים בהגנה על ילדים צריכים לחוש חופשיים לממש את הפונקציה המקצועית שאותה נועדו למלא. משכך, רשות מקומית לא חבה חובת הזהירות כלפי הורי ילד, שהוצא מרשותם, וסבלו בשל כך נזק נפשי טהור. יתרה מכך, בעניין זה אף נקבע כי סבלו של ילד שנותק מאימו בידי הרשות הוא בבחינת צורת מצוקה שאינה בת פיצוי.⁶²

⁶² זאת ועוד, גם תביעתם של שוטרים שטענו כי חקירה משמעתית שהתנהלה נגדם באורה רשלני הסבה להם חרדות (ופגיעה במוניטין) נדחתה. בית-המשפט שלל קיומה של חובת

לעומת זאת, לעיתים, כאשר עבודת הרשויות לא גרמה לנזקים כלכליים טהורים או לנזקים נפשיים טהורים, כי אם לנזקי גוף, לא נשללה אחריות. מדגימה זאת היטב פרשת *Perrett* [ב.3(3)] שעסקה באחריותה של הרשות הציבורית האחראית על רישויים של כלי טייס. מקרה זה מזכיר במידת-מה את עניין *Empresa* [א.5(2)] שבו עסקנו בניתוח הדין בארצות-הברית. ראינו כי בעניין *Varig Airlines* דחה בית-המשפט את הטענה לרשלנותה בפיקוח של רשות התעופה הפדרלית, אף שבסופה של אותה פרשה נהרגו כמה נוסעים, ואחרים נפצעו, כתוצאה של התרסקותו של מטוס אחד והתלקחותו של אחר. בשונה מעניין *Varig Airlines* האמריקאי, בפרשת *Perrett* האנגלית התרסקותו של אחד מכלי הטיס הובילה להטלת אחריות, וזאת בשל הרישוי והפיקוח הרשלניים שהסבו בסופו של יום נזקי גוף לתובעים. ברוח זאת, גם ילד – שעל סמך חוות דעת מוטעית הוצא מבית הוריו והוכנס למשפחה אומנת שבביתה סבל מהתעללות גופנית שגררה גם פגיעה נפשית, כבעניין *East Berkshire Cmty* [ב.4(4)] – נמצא כזכאי לפיצוי.

סיכום תת-פרק זה מעלה כי הגבלת אחריותן של רשויות ציבוריות בהתייחס לשני ראשי נזק אלו – נזקים כלכליים טהורים ונזקים נפשיים טהורים – הוא וסת אחריות רב עוצמה, בייחוד נוכח כך שעבודת הרשויות גורמת, בחלק גדול מהמקרים, בדיוק לסוגי נזק אלו.

2.1.4 הבחנה בין מעשי הרשות לבין מחדליה

מן הפסיקה המוצגת בתת-פרק 2.1. אפשר לחלץ וסת אחריות נוסף של הדין האנגלי, והוא גישתו המסתייגת מהטלת אחריות נזיקית ביחס למחדליו הטהורים של המזיק.⁶³ גישה זו מאופיינת בכך שאין להטיל על פלוני חובה לפעול להגנתו של אחר למעט כמה מצבים חריגים. יש לציין כי זהו אינו "כלל שלילה" – שבהתאם לו לא מוטלת אחריות על המזיק – מכיוון שהמצבים העיקריים שבהם מסויג כלל זה הם קיומם של יחסים מיוחדים בין המזיק לניזוק ומקרים שבהם הנתבע קיבל על עצמו אחריות לערוב לשלום הניזוק מפני אותו סיכון שיצר אחר.⁶⁴ אולם, נכונותו של הדין האנגלי להטיל אחריות בגין מחדלי המזיק – אף

הזירות, בין היתר כדי שלא להוביל להרתעת יתר של הרשות וכדי לאפשר לחוקרים לבצע את עבודתם באופן יעיל וללא מורא, וראו עניין *Calvely v. Chief Constable of Merseyside* [1989] A.C. 1228 [ב.3(4)].

⁶³ מחדל טהור (True Omission) מאופיין בכישלוננו של הנתבע למנוע התממשותו של סיכון שיצר גורם אחר כלפי הניזוק, להבדיל מאי-מניעת סיכון שיצר הנתבע עצמו כלפי הניזוק, וראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1007.

⁶⁴ לגישתו מצרת האחריות של המשפט האנגלי בקשר למחדליו הטהורים של המזיק ולאופן

במסגרת החריגים הללו – נמוכה מאוד כאשר המזיק רשות ציבורית הוא. כך, כפי שראינו בעניין *Stovin* [ב.2(2)], נדחיתה תביעתו של רוכב אופנוע שנפגע אנושות בשל כך שרשות התמרור לא תחזקה כאות את השלטים באזורה, וכתוצאה מכך כוסה אחד השלטים בצמחייה באופן שלא היה אפשר לזהות את קיומו. באותה פרשה אישר בית-הלורדים את כלל השלילה החל ביחס למחדלי הרשות.⁶⁵

עניין *Stovin* סלל את הדרך להחלטה בעניין *Gorringe* [ב.2(3)]. באותו מקרה נתבעה רשות מקומית שהייתה אחראית לתחזוקתה של דרך כפרית. הניזוק, שנסע במהירות גבוהה לכיוון פסגתה של גבעה, התנגש באוטובוס וסבל בשל כך נזקי גוף קשים. טענתו הייתה כי בכישלונה של הרשות לסמן על פני הדרך את המילה "לאט" יש משום התרשלנות. בהחילו את הלכת *Stovin*, פסק בית-המשפט כי אי אפשר לגזור קיומה של חובת זהירות נזיקית רק מתוך קיומה של חובה ציבורית רחבה. חובת הזהירות ברשלנות, כך נקבע, לא יכולה לצמוח באופן "פרזיטי" מתוך חובה החקוקה המוטלת על הרשות. גם ממקרה זה נלמדת הסתייגותו של המשפט האנגלי מהטלת אחריות על רשויות ציבוריות בגין מחדליהן.

ראינו כי דוקטרינת החובה הציבורית ודרישת הקרבה סייעו לבתי-המשפט באנגליה לצמצם את היקף האחריות של רשויות ציבוריות העוסקות בביטחון ובהצלה. על אלו מתווסף וסת אחריות זה, ונראה שיחדיו הם יוצרים רשת הגנה צפופה ורחבת היקף באופן הבא: ראשית, נקבע כי אין רשות הביטחון וההצלה אחראית בנזיקין בגין מחדלה הטהור למנוע התממשותו של סיכון שיצר אחר (היינו, אימוץ כלל השלילה); שנית, נפסק כי העובדה שהרשות פועלת בהתאם למנדט לגיסלטיבי, כללי וציבורי, שהוקנה לה לא מייצרת את אותם יחסים מיוחדים (כלומר, אי-התקיימות החריג הראשון לכלל השלילה); שלישית, מובעת גישה שאין המנדט הלגיסלטיבי, בגיל, הופך את הרשות למי שקיבלה על עצמה אחריות לערוב לשלום הניזוק (אי-התקיימות החריג השני). בסוגיה שבענייננו מעוררת גישה זו קשיים, שהרי מדובר ברשויות שכל תכלית הוויתן

⁶⁵ יישומה, ראו שם, בעמ' 1007–1010.

הרטוריקה הנקוטה בעניין *Stovin* מלמדת שלשיטתו של בית-הלורדים אף לא התקיים באותו מקרה מי מהחריגים לכלל השלילה. ראשית, חובת הרשות במקרה זה אופיינה כחובה ציבורית, וככזו שאינה מייצרת את אותם יחסים מיוחדים שבמסגרתם אפשר להטיל אחריות בגין מחדלי המזיק. כן נדחתה הטענה שעצם העובדה שהרשות פועלת בהתאם למנדט לגיסלטיבי שהוקנה לה, היא שמייצרת את אותה קרבה הנדרשת לשם הטלת אחריות עליה. שנית, ובקשר הדוק לכך, בית-הלורדים סבר כי העובדה שהוקנה לרשות מנדט הלגיסלטיבי אינה הופכת אותה למי שקיבלה על עצמה אחריות לערוב לשלום הניזוק. עוד על שימוש בווסת אחריות זה בקשר למחדלי הרשות בדין האנגלי, ראו שם, בעמ' 1082.

היא מתן ביטחון ואספקת שירותי הצלה. אך, כאמור, בפתח הדברים – נכונותו של הדין האנגלי להטיל אחריות בגין מחדלי הרשות, אף במסגרת החריגים, נמוכה.

כך, ראינו כי בפרשת *Hill* [ב.4(2)] נדחתה תביעה נגד המשטרה נוכח מחדלה למנוע מעשה עבירה. כך היה גם בעניין *Brooks* [ב.4(7)]. כן ראינו כי בפרשת *Smith* [ב.9(4)] נדחתה תביעה נגד המשטרה על שלא מנעה משותפו של התובע לתקוף אותו, חרף תלונותיו והתרעותיו. בפרשה זו יש כדי לחדד את רוחב ההגנה שממנה נהנות רשויות הביטחון וההצלה באנגליה שעה שבמחדליהן עסקינן, שהרי תלונות הניזוק והתרעותיו יצרו את אותם יחסים מיוחדים, שבהתקיימם נסוג כלל השליטה. כלל זה הוחל גם על עבודתן של רשויות כיבוי האש. בעניין *Capital & Counties plc* [ב.4(6)] ניזוק התובע וסבל נזק רכוש בשל איחור בהגעת מכונית כיבוי האש עקב התרשלותו של הנהג. הוא לא זכה בפיצוי נוכח הכלל המצמצם את אחריות הרשויות בגין מחדליהן. אף הטענה לרשלנות במחדלי הרשויות בקשר לטיפול בחסרי בית נדחתה, כזכור, בעניין *O'Rourke* [ב.7(2)].

סיכום תת-פרק זה מעלה כי הדין האנגלי פורש יריעת הגנה רחבה ומשמעותית מעל מחדליו של המזיק. דומני כי להגנה זו משמעות מיוחדת עת המזיקים, רשויות ציבוריות הן, מכיוון שהנזקים שאלה גורמות בחלק גדול מן המקרים נובע ממחדליהן.⁶⁶ זאת ועוד, נכונותו של המשפט האנגלי להטיל אחריות בגין מחדלי הרשות – אפילו במסגרת החריגים לכלל השליטה – נמוכה אף היא.

2.1.5 (אי-)ההשפעה של פסיקת בית-הדין האירופי לזכויות האדם ולחרויות היסוד

כאמור בתת-פרק ב.1., החל משנת 2000 כפופה אנגליה לאמנה האירופית ולבית-המשפט האירופי לזכויות אדם (European Court of Human Rights), כך שהחוק מסמיך גם את בית-המשפט האנגלי לקבוע אי-התאמה. לפסיקת בית-הדין האירופי לזכויות אדם, המצטרפת להוראות ה-*Human Rights Act* האנגלי, עשויה להיות השפעה מסוימת על שיקוליו של בית-הלורדים. אלו משליכים על היקף שילובן של זכויות אדם במערך השיקולים המובאים בחשבון

⁶⁶ גם לשיטתו של גלעד חלק נכבד מהפעילות השלטונית של הרשויות קשור במניעת יצירה ובמניעת התממשות סיכונים שיצרו צדדים שלישיים, ראו גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3, בעמ' 362; כן ראו הניתוח אצל גלעד, שם, בעמ' 1047-1049.

כחלק מחובת הזהירות בעוולת הרשלנות. סעיף 8(1) ל-*Human Rights Act*, שעניינו "Judicial remedies", קובע כי:

"In relation to any act (or proposed act) of a public authority which the court finds is (or would be) unlawful, it may grant such relief or remedy, or make such order, within its powers as it considers just and appropriate".

לפי הוראת סעיף זה, אם רשות ציבורית פוגעת שלא כדין בזכות המוגנת על פי האמנה האירופית, ראוי בית-המשפט לשקול להעניק סעד, ובכלל זאת סעד פיצויים, בשל פגיעה זו. בכך, יוצר סעיף זה עילת תביעה נזיקית נגד רשויות ציבוריות, כשהטלת האחריות הנזיקית עשויה לנבוע מדיני זכויות האדם.

פסק הדין ששימש אבן דרך בסוגיה זאת הוא עניין *Osman*.⁶⁷ באותו מקרה מורה אנגלי תקף את תלמידו, אחמד אוסמן, רצח את אביו ושני בני אדם נוספים. מאוחר יותר אובחן המורה כנתון להתפרצויות פסיכוטיות ואושפז בבית-חולים לחולי נפש. האלמנה וילדיה תבעו את משטרת לונדון שבחרה להתעלם בעקביות מהתלונות שהוגשו על ידי משפחת הנרצח. לאחר שבית המשפט באנגליה דחה את התביעה הוגשה עתירה לבית הדין האירופי. זה האחרון אומנם לא פסק כי המשטרה פעלה באורח רשלני, אולם נקבע כי בית-המשפט האנגלי – שקבע כי למשפחה אין כלל עילת תביעה כלפי המשטרה – חרג מהוראות האמנה האירופית המקנות זכות להישמע בבית-המשפט, ועל כך נפסקו פיצויים.⁶⁸ דוגמה נוספת קשורה לפרשת *Bedfordshire CC* (ב.6(2)) שבה עסקנו קודם לכן. כזכור, בפרשה זאת סירב בית-הלורדים להכיר בתביעתם של ניזוקים שטענו כי נפלו קורבן להתעללות ולהזנחה מצד הוריהם וכי הרשויות הסוציאליות ידעו על כך, אך כשלו מלהגן עליהם. בפסק הדין *Z v. U.K.*⁶⁹ נקבע כי דחיית התביעה

⁶⁷ *Osman v. United Kingdom*, [1998] ECHR 101 (Eur. Ct. H.R.)

⁶⁸ ראו הסקירה אצל גדרון "אחריות המדינה, גופים ציבוריים וממלאי תפקידים ציבוריים לנוקשנגרם ברשלנות – מדרון חלקלק?", לעיל ה"ש 3, בעמ' 462; על השלכותיה של פרשת *Osman* על דיני הרשלנות באנגליה, ראו *G. Monti, Osman v. UK – Transforming English Negligence Law Into French Administrative Law?*, 44 Int'l & Comp. L.Q. 757 (1999) לדיאלוג שמנהלת מערכת המשפט האנגלית עם בית-הדין האירופי לזכויות אדם, לאחר פרשת *Osman*, ראו גם *Gibson v. Chief Constable*, [1999] ScotCS 61 (scottish court of session); עניין *Barrett*, לעיל ה"ש 54; *Phelps v. London Borough of Hillingdon*, [2001] 2 A.C. 619 (HL).

⁶⁹ בפסק הדין זה נתבעה המדינה בבית-הדין האירופאי, וראו *Z v. UK*, [2001] 2 F.C.R. 246 (Eur. Ct. H.R.).

בידי בית-המשפט האנגלי בקשר לכישלון הרשות להגן כראוי על קטינים, מפרה חובות המעוגנות באמנה האירופית לפסוק פיצויים בשל כך.

חרף מקרים אלו, דומני כי אין להפריז במידת השפעתה של האמנה האירופית על היקף אחריותן של רשויות ציבוריות באנגליה. דוגמה למגבלות כוחה מצויה בפסק הדין בעניין *Kay v. Lambeth LBC*, שעסק, בין היתר, בעולת הסגת גבול ובמחדלה של הרשות לספק דיור לחסרי בית.⁷⁰ על אף קיומה של הוראת סעיף 8 לאמנה האירופית – המעגנת את הזכות לבית⁷¹ – קבע בית-הלורדים כי הרשות לא חייבת לספק דיור ומקום מגורים, כאשר אינטרס זה מתנגש עם הזכות לקניין.⁷² השפעתה של האמנה האירופית על הרחבת היקף אחריותן של רשויות ציבוריות באנגליה היא אפוא מוגבלת.⁷³

סיכומו של פרק זה מעלה כי, במבט כולל, עד אמצע שנות השמונים של המאה הקודמת הפגינו בתי-המשפט באנגליה גישה מרחיבת אחריות, ששיאה בפרשת *Anns* שבה הוטלה אחריות בגין רשלנות הרשות בקשר לבדיקה ולפיקוח על בטיחותם של מבנים, אף על פי שהנזק שנגרם באותה פרשה היה נזק כלכלי טהור. מאמצע שנות השמונים עלה שוב קרנם של השיקולים בדבר הרתעת היתר של הרשויות, ריבוי תביעות ובהן תביעות סרק, שיבוש פעילותו התקינה של המינהל ופגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות.⁷⁴ פועל יוצא מכך, הלכה וגברה הגישה השמרנית מצרת האחריות בכל קשת מלאכתו של המינהל הציבורי. גישה שמרנית זאת משתמשת בווסתי אחריות מגוונים אשר מצרים עד מאוד את גבולות אחריותן של רשויות ציבוריות בכל קשת הפעילות המדינית, והיא נמשכת עד ימינו. אומנם, החלשה מסוימת בגישה השמרנית אפשר למצוא החל משנת 2000, עת הכפיף עצמו המשפט האנגלי לאמנה האירופית לזכויות האדם ולחרויות היסוד, אולם כוחה והשפעתה של האמנה האירופית על היקף אחריותן של רשויות

⁷⁰ *Kay v. Lambeth LBC* [2006] 2 AC 465 (HL).

⁷¹ לשונו של ס' 1(8) לאמנה האירופית היא זאת: "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence".

⁷² עוד על השפעה המוגבלת של האמנה האירופית על הדין האנגלי, ראו החלטת בית-הלורדים ב-*Van Colle v. CC Hertfordshire Police* [2008] UKHL 50 (HL).

⁷³ גלעד סבור שאין באמנה האירופית "כדי לשנות מהותית את גישתה העקרונית של הפסיקה האנגלית שלפיה העובדה שהרשות פועלת על פי הסכמה שבחוק ואמורה לקיים חובות הקבועות בו ולפעול לקידום מטרתיו לא רק שאינה נחשבת כלל לשיקול בעד הטלת אחריות, אלא שלעיתים מזומנות אף נחשבת לשיקול נגד הטלת אחריות", וראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1080.

⁷⁴ וראו גם הניתוח אצל גלעד, שם, בעמ' 1073. חרף כך יצוין כי לאחר הטענה בדבר התחזקות הגישה השמרנית, מסתייג גלעד וטוען כי לאחרונה ניכרת הגמשה מסוימת של גישה שמרנית זאת, בין היתר בשל השפעת ה-1998 Human Rights Act והחלטות בית-הדין האירופי לזכויות האדם.

ציבוריות באנגליה מוגבלת, ונראה שאין היא מכרסמת באופן ניכר בגישה השמרנית מצרת האחריות.

ג. נזיקין של רשויות במשפט הישראלי

מטרתו של פרק זה היא לאתר את הנתיבים שבהם בחר בית-המשפט העליון בישראל לצעוד ולהעריך מהו היקף אחריותן של רשויות ציבוריות בישראל כיום. כפי שנראה, אפיון מגמות הפסיקה באופן עדין מצריך בחינה מדויקת. לשם כך בחרתי גם בפרק זה לנתח את החלטותיו של בית-המשפט העליון בהתאם לקטגוריות פעילותה של המדינה המודרנית. להלן ניוכח כי בניתוח זה אפשר לספק תשובות לא מעטות באשר להיקף אחריותן של רשויות ציבוריות בישראל. אפשר לומר בהכללה, כבר בשלב זה, שמסקנתי היסודית בפרק זה תהיה כי מפלס אחריותן של רשויות ציבוריות בישראל גבוה יותר מזה שפגשונו הן בדין האמריקאי והן בדין האנגלי.

3.1 המסגרת החקיקתית

בכל הקשור להטלת אחריות נזיקית על רשויות המינהל, עשה המשפט הישראלי דרך ארוכה. בשנת 1952 בוטלה התפישה האנגלית בדבר "The King Can Do No Harm", ותחתיה אומצה תפישה המבוססת על עיקרון השוואת המעמד.⁷⁵ יישומו של עיקרון זה – כאשר רשויות ציבוריות פועלות בכשירותן הפרטית – אינטואיטיבי הוא ומתבקש.⁷⁶ אולם, בעת שרשויות ציבוריות פועלות בכשירותן השלטונית, מעורר יישום העיקרון לבטים וקשיים, שהרי למה יושווה מעמדה של הרשות כשאין בנמצא פרטים המחזיקים בסמכויות זהות לשלה? כפי שנראה, השיקולים והלבטים של בתי-המשפט בישראל בסוגיה זאת דומים לאלו הקיימים בארצות-הברית ובאנגליה. זאת ועוד, אף בישראל כולל "ארגז הכלים המשפטי" הן חסינויות סטטוטוריות אשר מוקנות למדינה בחוק האחריות הישראלי והן

⁷⁵ וראו סעיף 2 לחוק הנוזקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952 (להלן: "חוק האחריות הישראלי" או "החוק"). לפי עיקרון זה, דין המדינה כדין כל גוף מאוגד לעניין האחריות בנוזיקין, פרט לחריגים המנויים בחוק. בכך, בוטלה החסינות שמצאה ביטוייה בסעיף 4 לפקודת הנוזיקין המקורית, ע"ר לשנת 1944 מס' 1380 מיום 28.12.44. בעניין גורדון, להלן ה"ש 171, ציין השופט ברק, בעמ' 135, כי "שעתו היפה של המשפט הישראלי הייתה, כשבוטלה החסינות המיוחדת של המדינה"; דברים ברוח זאת עולים גם מפסק-דינה של השופטת חיות בעניין מנורה, להלן ה"ש 206.

⁷⁶ וראו, למשל, עניין ועקנין, להלן ה"ש 166, שם נתבעה המועצה בשל ליקויי בטיחות בברכה שבבעלותה.

וסתי אחריות העשויים לשלול אחריות במקרים המתאימים. אולם, כפי שניזכר להלן, בישראל נוהגת גישה מרחיבת אחריות כלפי רשויות המינהל, ואחריותן של אלה כיום רחבה מזאת הקיימת בארצות-הברית ובאנגליה.

בדומה לדינים בארצות-הברית ובאנגליה, גם בישראל אחד מן החריגים לאחריות המדינה הקבוע בחוק האחריות הישראלי, ומצוי בסעיף 3 לו, הוא זה שלפיו "אין המדינה אחראית בנוזקים על מעשה שנעשה בתחום הרשאה חוקית, או בתום לב תוך שימוש מדומה בהרשאה חוקית; אולם אחראית היא על רשלנות שבמעשה".⁷⁷ באופן דומה, סעיף 6 לפקודת הנוזקין⁷⁸ קובע הוראת חסינות כללית החלה על הרשות, שלפיה:

"בתובענה שהוגשה על עוולה, חוץ מרשלנות, תהא הגנה שהמעשה שמתלוננים עליו היה לפי הוראות חיקוק ובהתאם להן או שנעשה בתחום הרשאה חוקית או מתוך אמונה סבירה ובתום לב בקיומה של הרשאה חוקית".

בסעיפים אלו יש כדי לחדד את חשיבותה של עוולת הרשלנות בקשר לאחריות המדינה בנוזקין על פני עוולות אחרות, זאת נוכח הוצאתו של מעשה רשלני אל מחוץ לגבולות החריג.

⁷⁷ ליתר החסינויות הקבועות בחוק חשיבות מועטה ביחס לסוגיה שבנדוננו. בקליפת אגוז יצוין כי סעיף 5 לחוק האחריות הישראלי קובע שהמדינה אינה אחראית בנוזקין על מעשה שנעשה על ידי פעולה מלחמתית של צה"ל. גישתם העקרונית של בתי-המשפט לסעיף זה היא בעיקרה מצמצמת. הצמצום מתבטא בכך שיש צורך שהפעולה שגרמה לנוזק אכן תהיה בעלת אופי לחימתי. עמדה ברוח זאת עולה מבג"ץ 8276/05 עדאלה נ' שר הביטחון, פ"ד ס"ב(1) 1 (2006), שבו החליטו תשעה שופטי בית-המשפט העליון פה אחד לקבל באופן חלקי את העתירות ולבטל את סעיף 5 לחוק (אך להותיר על כנו את סעיף 25). הסעיף שבוטל היה סעיף מרכזי בחוק, שהעניק חסינות למדינה מכל תביעת פיצויים על אירוע שהתרחש באזור הגדה או הרצועה ושעליו הכריז שר הביטחון "אזור עימות"; סעיפים 6 ו-7 לחוק מקנים חסינות למדינה במקרה שבהם אדם נפצע או נהרג במהלך שירותו הצבאי. חסינות זו קיימת כיוון שבנמצא במצבים אלו מנגנון חילופי לתיקון הנוזק בדמות חוקי התגמולים, ובהם, למשל, חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ו-1950; בהתאם לסעיף 8 לחוק אין המדינה אחראית בנוזקים בתורת בעלת נכס שהוקנה לה מכוח החוק בלבד, כל עוד לא קנתה אחיזה בנכס. במילים אחרות, המדינה אינה אחראית בנוזקין רק מהיותה בעלי המקרקעין, אלא אם כן יש לה חזקה בהם. לרשימת החסינויות המלאה ראו סעיפים 3-8 לחוק האחריות הישראלי. לדיון ולניתוח נוספים של אלו, ראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1031-1032; גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3; גלעד "חלק שני", לעיל ה"ש 3.

⁷⁸ פקודת הנוזקין [נוסח חדש], התשכ"ח-1968 (להלן: "פקודת הנוזקין" או "הפקודה").

אשר לאחריותו האישית של עובד הרשות, סעיף 7א(א) לפקודת הנזיקין קובע כי:

"לא תוגש תובענה נגד עובד ציבור על מעשה שעשה תוך כדי מילוי תפקידו השלטוני כעובד ציבור, המקים אחריות בנזיקין; הוראה זו לא תחול על מעשה כאמור שנעשה בודעין מתוך כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרימתו במעשה כאמור".

כפי שאפשר לראות, חסינותו של עובד ציבור בהתאם לסעיף זה עומדת על שלוש רגליים: הרגל האחת מוצאת ביטויה במילים "לא תוגש תובענה". מכך אפשר ללמוד כי המחסום שמקים הסעיף הוא מחסום דיוני ולא מהותי. המשמעות המעשית של הדברים היא שהסעיף חוסם אומנם את האפשרות להגיש תביעה אישית נגד עובד הציבור אך מאפשר, בד-בבד, לתבוע את המדינה או את הרשות הציבורית שבה הוא עובד מכוח אחריותן השילווחית למעשיו. סעיף 7א(ב) לפקודה אף קובע במפורש בהקשר זה כי "אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מאחריותה של המדינה או של רשות ציבורית לפי סעיפים 13 ו-14 ולפי כל דין".⁷⁹ סעיף 7א יוצר אפוא הסדר משפטי השומר על קיומה של אחריות מוסדית כלפי הניזוק, אך בד-בבד פוטר את עובד הציבור מאחריותו האישית, למעט מקרים קיצוניים. העובד, הוא הנהנה מהחסינות ולא מעבידתו. בכך, מוצא העובד מתמונת ההליך המשפטי מחד גיסא, ונשמרת זכותו של התובע להטיב את נזקו מהרשות מאידך גיסא.

הרגל השנייה מצויה בהמשכו של הסעיף, ומגולמת במילים "על מעשה שעשה תוך כדי מילוי תפקידו השלטוני כעובד ציבור, המקים אחריות בנזיקין". מדברים אלו עולה כי כוחה של החסינות שממנה נהנה עובד הציבור יפה נגד כל עוולה, לרבות עוולת הרשלנות. טרם תיקון מספר 10 לפקודת הנזיקין – שהתקבל בכנסת ביום 25.7.2005 ונכנס לתוקף ביום 10.2.2006⁸⁰ – העובדה כי עובד הציבור פעל במסגרת מילוי תפקידו כדין לא הייתה הגנה מפני תובענות שהושתתו על עוולת הרשלנות. השמטת הסייג בעניין רשלנותו של עובד הציבור מלמדת כי החסינות הקבועה בתיקון מספר 10 חלה גם על תובענות שעילתן היא

⁷⁹ סעיפים 13 ו-14 לפקודת הנזיקין עוסקים באחריותו של מעביד לעוולה שביצע עובדו ובאחריותו של שולח לעוולה שביצע שולחו, בהתאמה.

⁸⁰ חוק לתיקון פקודת הנזיקין (מס' 10), התשס"ה-2005 (להלן: "תיקון מספר 10" או "התיקון"). יצוין כי תיקון מספר 10 הוא חלק מפרק הנזיקין של תזכיר חוק דיני ממונות (הקודקס האזרחי), התשס"ו-2006, שהוכן על ידי ועדת משנה לעניין הנזיקין של ועדת הקודיפיקציה, בראשות פרופ' אנגלרד, על בסיס מחקרו המקיף של פרופ' גלעד – גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3; וגלעד "חלק שני", לעיל ה"ש 3.

עוולת הרשלנות. בכך מורחבת מאוד חסינותו של עובד הציבור שהרי, כפי שיעלה מן הדיון שבתת-פרק ג.2. להלן, עוולת הרשלנות היא העוולה העיקרית שבה משתמשים עת מדובר בנוזיקין של רשויות.

הרגל השלישית, עניינה יסוד נגטיבי המגולם במילים "הוראה זו לא תחול על מעשה כאמור שנעשה בידועין מתוך כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרימתו במעשה כאמור". משמעות הדבר היא כי עובד ציבור המבצע עוולה, כל עוולה לרבות רשלנות – מתוך כוונה לפגוע בניזוק או מתוך שוויון נפש. היינו, מתוך אדישות או חוסר איכפתיות לאפשרות כי עקב מעשהו העוולתי יסבול הניזוק נזק – אינו חסין. ההבדל בין עובד ציבור חסין לזה שאינו חסין נעוץ אפוא ביסוד הנפשי המלווה את הפעולה העוולתית.⁸¹

כפי שאפשר לראות, תיקון מספר 10 העניק חסינות רחבת היקף לעובד ציבור הממלא תפקיד שלטוני. בכך נתן התיקון מענה לאיום מפני הגשת תביעת נזיקין נגד עובדי ציבור במטרה לבוא עימם חשבון בשל החלטות כאלה ואחרות שקיבלו, במיוחד החלטות הכרוכות בהפעלת שיקול דעת שלטוני.⁸² כפי שנראה בהמשכו של פרק זה, התפיסה העקרונית היא שיש לפרק את "תלכיד האחריות". היינו, את ההתייחסות בצוותא-חדא לאחריות הרשות ולאחריות עובדיה, ולהבחין בין אחריותה הציבורית של הרשות לאחריותו האישית של העובד. ובכך לתעל את עיקר הנטל אל הרשות עצמה. תפיסה זו חלחלה גם אל הפסיקה. דיון בכך, ובסיבות האפשריות למגמה זו, יוצגו בהמשך. מכל מקום, המסקנה העולה מעיון בחוק ובפקודה היא כי חרף החסינות שבסעיף 3 לחוק האחריות הישראלי וחרף החסינויות שבסעיפים 6 ו-7א לפקודת הנזיקין, רשלנותן של רשויות ציבוריות נותרת חשופה מאוד לתביעות נזיקין.⁸³

לבסוף יש לציין שגם בסעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות, שהתקבל בשנת 2006,⁸⁴ התייחס המחוקק הישראלי לשאלת רשלנותן של רשויות ציבוריות בקובעו כי:

81 להרחבה ראו קלהורה וברדנשטיין "חסינות עובד הציבור", לעיל ה"ש 21, בעמ' 12-41.
82 להרחבה באשר למבנה האחריות של עובד ציבור ורשות ציבורית, ראו גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3; להרחבה בקשר לסוגית אחריותו האישית של עובד הציבור, ראו גלעד "חלק שני", לעיל ה"ש 3; נוסף על כך ראו הדיון אצל דותן "האחריות בנוזיקין של עובד ציבור המפעיל סמכות של שיקול דעת", לעיל ה"ש 3.

83 גלעד מציין בהקשר זה כי "היקף החסינות הסטטוטורית של רשויות ציבור [...] במשפט הישראלי הוא מצומצם, ואין בו תשובה ראויה לצורך בעיצובו של דין אחריות מיוחד לרשויות ציבור בפעילותן השלטונית", וראו ישראל גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3, בעמ' 383. מסקנה זו עומדת בעינה גם כיום, וראו הניתוח אצל גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1031.

84 חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

"[...] לא תוגש נגד רשות תובענה ייצוגית לפיצויים בגין נזק שנגרם על ידי צד שלישי, שעילתה הפעלה או אי הפעלה של סמכויות פיקוח, הסדרה או אכיפה של הרשות ביחס לאותו צד שלישי [...]".

כפי שאפשר לראות, סעיף זה פוטר את המדינה מסכנה של תשלום פיצויים לניזוקים רבים עת המזיק הישיר צד שלישי הוא, ובעת שרשלנות המדינה מתבטאת באסדרה ובפיקוח של פעילותו של אותו צד שלישי.⁸⁵ הסעיף יוצר הסדר שלפיו אין המדינה נדרשת לשלם על מלוא הנזק שנגרם לכלל הניזוקים, אך חובת התשלום שלה כלפי התובע שרירה וקיימת. הסעיף לא מקנה לרגולטור הגנה כשהתובענה המוגשת נגדו אינה תובענה ייצוגית.

סיכום ביניים מעלה כי נוכח ביטול חסינותה של המדינה בחוק האחריות הישראלי, נפתחה אפשרות להטיל על המדינה אחריות נזיקית באופן זהה להטלת אחריות זאת על כל גוף מאוגד אחר על פי פקודת הנזיקין, כפוף לחסינויות שבחוק, בפקודה ובחוק תובענות ייצוגיות. אחריות זאת יכול שתהיה הן ישירה של המדינה – באמצעות אורגן שלה; הן שילוחית – למעשיו של עובדה; והן מעורבת – ישירה ושילוחית גם יחד. לשון אחר, אחריותה הנזיקית של המדינה יכול שתהיה ישירה, מכיוון שהיא החבה חבות אישית מעתה כשאורגן מן האורגנים שלה ביצע עוולה ואותו מעשה מחייב אותה; יכול שתהיה האחריות השילוחית, מכיוון שהמדינה היא מעבידתו של נושא המשרה הציבורית שביצע עוולה; ויכל שתהא הן ישירה והן שילוחית.

אימוץ התפישה העקרונית בדבר השוואת מעמדה של המדינה בנזיקין, והפיכתה לחלק ממשפטנו הפוזיטיבי; חיזקו את ערכי היסוד בדבר שוויון בפני החוק; אפשרו הגנה על זכויות הפרט; וסייעו להגברת הצדק החלוקתי והיעילות שבפיקוח הנזק. עם זאת, החלתו של העיקרון על כלל עבודתו של המינהל הציבורי עלולה לעורר לבטים מגוונים. כפי שנראה עתה, קורות המשפט הישראלי בכל הקשור להיקף אחריותן של רשויות ציבוריות בנזיקין מסועפים, דינמיים ומאופיינים ברטוריקה מתלבטת וביישומים מנוגדים. ניתוח הפסיקה שיובא כעת יעלה כי יחסו של המשפט הישראלי להיקף אחריותן הרצוי של רשויות אלה הוא כמטוטלת הנעה בין שתי גישות: האחת, גישה שמרנית ומצרת האחריות. גישה זו מתחשבת במאפיינים המיוחדים של רשויות ציבוריות והיא זהירה בהטלת אחריות עליהן, בייחוד כאשר עסקינן בעניינים שבשיקול דעתה של הרשות. השנייה, לעומתה, גישה מרחיבת האחריות. גישה זו מרחיבה את אחריותן של רשויות המינהל, לעיתים יותר מן המשפט האמריקאי והמשפט

⁸⁵ ראו בהקשר זה רע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ (נבו 26.4.2010).

האנגלי, ומיישמת באופן רחב וגורף את עיקרון השוואת המעמד. מובן כי בין שני קטבים אלו פוסעת לא אחת הפסיקה בישראל על אחת מביני דרכי הביניים הרבות המצויות בטווח. נפנה עתה להצגת הפסיקה ולניתוחה.

2. הפסיקה הישראלית – ניתוח ומסקנות

עתה ייבחן היקף אחריותן של רשויות ציבוריות במשפט הישראלי בהתאם לקטגוריות פעילותה של המדינה המודרנית. בניסיון להתחקות אחר ההיגיון העומד מאחורי החלטותיו הבולטות של בית-המשפט העליון בישראל, נותחו בתת-פרק 3.1. חמישים ואחד פסקי-דין. פסקי-דין אלו נבחרו בקפידה מכיוון שהם משקפים את הדין הנוהג בישראל. פסיקתו העשירה של בית-המשפט העליון תחולק, לפיכך, לתשע קטגוריות מרכזיות של פעילות: פעילויות חסרות ייחוד שלטוני מובהק; הפעלת סמכות שלטונית כופה באופן פוגעני; עיכוב במתן רישיונות והיתרים; מצגי שווא רשלניים שיצרה הרשות; חקיקה הנטען כי לוקה בחסר;⁸⁶ אי-מניעת התנהגות מזיקה שבוצעה בידי אחר; עיסוק בביטחון ובהצלחה; דאגה לתשתיות והגנה מפני נזקי הטבע; ועיסוק באסדרה ובפיקוח.

בדומה לדיון שנערך ביחס לדין האמריקאי והאנגלי, קטגוריות אלה מצויות בפרק טבלאות ניתוח הפסיקה בסופו של מאמר זה, ובתת-פרק זה תופענה הפניות בלבד לפסקי הדין בהתאם למספר הסידורי שניתן עבור כל אחד מהם [החל מ-ג.1(1) ועד ל-ג.9(12)].

אפשר לומר בהכללה, כבר בשלב זה, כי בדרך כלל בפסיקה המטילה אחריות על הרשות לא מוטלת אחריות אישית על איש הציבור, עובד הרשות. בכל הפסיקה העשירה המנותחת בתת-פרק 3.1. הוטלה אחריות אישית על עובד הציבור עצמו בשני מקרים בלבד: בעניין אבנעל [ג.2(3)] ובעניין אייל [ג.1(9)]. את המגמה הזו – של פירוק "תלכיד האחריות", הרחבת אחריות המדינה מחד גיסא, והרחבת חסינות עובדיה מאידך גיסא (המגובה, כפי שכבר ראינו, גם בידי המחוקק) – אפשר להסביר באמצעות תיאוריות ומטרות דיני הנוזקין, ובהן הפיזיו, ההרתעה וההגינות – כל עוד העובד פועל בתום לב במהלך עבודתו – וזאת באופן הבא:

אשר לפיזיו, הרי שהרשות היא בעלת המשאבים הכספיים והיכולת לפזר את הנזק, וכפי שיעלה ממרבית הפסיקה המצויה בתת-פרק 3.1., הניזוק רואה ברשות, ולא בעובד הציבור, את הכתובת לתביעה ולתשלום, כפי שאכן קורה בפועל. מהיבט הפיזיו, מעת שמיטיבה הרשות את נזקו של הניזוק, אחריותו

⁸⁶ זוהי הקטגוריה היחידה שבה אדרש גם לפסיקה שאינה של בית-המשפט העליון, שכן בנמצא שלושה פסקי-דין בסך הכול.

הנוספת של העובד לא מוסיפה רבות, מה גם שהרשות נוהגת לעמוד מאחורי העובד כאשר הוא נתבע באופן אישי. אשר להרתעה, הרי שיש בשחרור העובד מאחריות אישית כדי להקטין את אפקט הרתעת היתר בלי לפגוע בהרתעה הרצויה. גלעד מציין בהקשר זה כי:

"פטור אישי יקטין במידה ניכרת את חששו של העובד מאחריות, ויאפשר לו לפעול ביתר ביטחון וביתר מרץ ללא צורך בהתגוננות מתמדת. בדרך זו תימנע גם אפשרות מניזוקים בכוח להפעיל לחצים על עובד הרשות באיומי תביעות נזיקים אישיות. אולם הטלת אחריות על הרשות תשמר את האינטרס המערכתי והמוסדי לעצב נהלים, מנגנונים, דרכי פעולה ואמצעי פיקוח ובקרה שיקטינו את העלות הצפויה של אחריות בנזיקין. כך ישמר האפקט החיובי של ההרתעה".⁸⁷

אשר להגינות, הרי שקשה להצדיק הטלת אחריות על עובד הפועל בתום לב במהלך עבודתו למען קידום מטרות המעביד. ההגינות מחייבת כי המעביד, העומד מאחורי הסיכונים שיוצרת עבודת העובד ואף נהנה ממנה, הוא זה שיישא בעלויותיה. גלעד סבור כי:

"דברים אלה יפים מקל וחומר לגבי עובדי הציבור, שמחד גיסא נחשפים לסיכוני אחריות גדולים בשל פוטנציאל ההיזק הגדול של הרשויות, ומאידך גיסא אינם נהנים מתנאי שירות משופרים במיוחד".⁸⁸

נפנה כעת לניתוח הפסיקה בהתאם לקטגוריות פעילותה של המדינה המודרנית. ניתן אפוא להכליל ולומר כי מן הפסיקה שבתת-פרק 3.1. עולה כי בהחלטותיו של בית-המשפט העליון בישראל ניכרת מגמה מרחיבה – הן בהשוואה לפסיקה האמריקאית והן לפסיקה האנגלית – בקשר להיקף אחריות הנזיקית של רשויות ציבוריות. ניתוח פסיקה זו מעלה כי מגמת ההרחבה באה לידי ביטוי בתשעה היבטים מרכזיים, ואלו הם: ראשית, היא חולשת על פני תחומי פעילות מגוונים שאליהם שולחת המדינה המודרנית את ידיה; שנית, היא מקפת סוגי נזק מגוונים, ובהם נזקי גוף, נזקי רכוש ואף נזקים כלכליים

87 גלעד "חלק שני", לעיל ה"ש 3, בעמ' 93.

88 שם, בעמ' 94.

ונפשיים;⁸⁹ שלישית, היא נקוטה הן כשהמדינה היא המזיק הישיר והן כשהיא המזיק העקיף, היינו כאשר המזיק הישיר אחר הוא; רביעית, היא מיושמת הן כשרשלנות המדינה ביטויה במעשה, אך גם כשעסקינן במחדלה של הרשות; חמישית, היא באה לידי ביטוי הן כשקיימת קרבה בין הצדדים, אך גם כשזאת אינה קיימת; שישית, מפסקי-דין רבים כעניין ירמיהו [ג.1(1)], עניין סוהן [ג.6(3)] ועניין זוהר [ג.9(2)] עולה כי קיומו של מנדט חוקי, שמכוחו הרשות פועלת, הוא שיקול התומך בקיומה של חובת זהירות; שביעית, בחלק מן המקרים נטייתו של בית-המשפט היא לקשור בין אית-קינות מינהלית לרשלנות נזיקית ולקבוע כי פעולה בלתי סבירה במישור המינהלי עשויה להיות פעולה רשלנית במשפט הפרטי, ולעיתים אלו שני צדדיו של אותו מטבע;⁹⁰ שמינית, בית-המשפט מתיר לניזוק לחבר פעילויות שונות של זרועות המינהל ולבדוק אם המכלול הוא הממלא אחר תנאי האחריות – מאלי מובן כי לחיבור זה של פעילויות פוטנציאל ניכר להרחבת האחריות;⁹¹ תשיעית, נטייתו של בית-המשפט העליון היא לצמצם את גבולותיו של חריג שיקול הדעת שנקבע בפרשת לוי. היבט אחרון זה טעון הרחבה וביאור:

היבט בולט של המגמה מרחיבת האחריות בישראל – בהשוואה לדין האמריקאי ולדין האנגלי – הוא הצרתו של שיקול הדעת השלטוני אשר חסין מפני תביעות נזיקין.⁹² כך, במקרים מסוימים שבהם התעוררה שאלת אחריותה של המדינה בנוזיקין בגין הפעלה של שיקול דעת שלטוני, נבחן המקרה אל מול מתחם הסבירות בלא להידרש כלל אל החריג.⁹³ במקרים אחרים שבהם הוזכרה הלכת לוי, לא נמצא מקום להפעלתו של החריג לגופו של עניין ותחולתו צומצמה.⁹⁴ יתר על כן, במקרים אחרים אף בוקר החריג והובע ספק באשר

⁸⁹ זאת, חרף העובדה שמפסק הדין העיקרי שעוסק בנוק נפשי טהור עולה – לכאורה – מסקנה הפוכה, שכן התביעה נדחתה, וראו עניין עמית, להלן ה"ש 200. עם זאת, חרף העובדה שלגופו של עניין התביעה נדחתה כיוון שלא הוכחו ההתרשלות וגרימת הנזק, במישור העקרוני הוכרה לראשונה, באופן מפורש, הזכאות לפיצוי בשל נזק נפשי טהור שנגרם על ידי הרשויות ציבוריות, וראו שם, בפס' 17 לפסק הדין של השופט דנציגר. כמו כן, יש לציין כי הנטייה להכיר בראשי נזק אלו בדין הנוזיקי הישראלי אינה מאפיינת רק את הסוגיה בדבר אחריותם של מזיקים ציבוריים ורלוונטית לכל סוגי המעולים.

⁹⁰ וראו, למשל, עניין אבנעל, להלן ה"ש 172, בפ' 17 לפסק הדין של השופט ברק.

⁹¹ וראו הניתוח אצל גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1131–1132.

⁹² לניתוח שיקול הדעת השלטוני החסין בארצות-הברית, ראו לעיל הדין שבתת-פרקים א.1 ו-א.2: לניתוח שיקול הדעת השלטוני החסין באנגליה, ראו לעיל הדין שבתת-פרק ב.2(א).

⁹³ כבעניין אבו סמרה, להלן ה"ש 188; וכבעניין וייס, להלן ה"ש 189.

⁹⁴ כבעניין סהר, להלן ה"ש 187; עניין מנורה להלן ה"ש 206; עניין מרכז ברוך וציפורנה, להלן ה"ש 174; ועניין בגא, להלן ה"ש 199.

להתאמתו למציאות בת-זמננו.⁹⁵ בכך, מסתייג בית-המשפט מחריג שיקול הדעת שאומץ בפרשת לוי.

דוגמה בולטת שבה נתבעה הרשות, וחויבה בדין, בשל שקילה רשלנית של שיקולי מדיניות רחבים הוא פסק הדין שטרנברג [ג.8(3)], שעסק בתושב העיר בני-ברק אשר דילג מעל שלולית גדולה של מי שופכין שנקוו ברחוב רש"י בעיר. התושב מעד ונפצע. את תביעתו נגד עיריית בני-ברק ביסס הלה, בעיקרו של דבר, על עוולת הרשלנות. פסק הדין זה ביטא גישה מרחיבת אחריות מכיוון שבקביעתו כי העירייה התרשלה מגולמת, הלכה למעשה, הערכת בית-המשפט שהיה על העירייה להקצות משאבים ניכרים יותר לפתרון בעיית מי השופכין ברחוב. זאת אף על פי שהעירייה סברה אחרת בהתחשב במשאביה המוגבלים. לשון אחר, העירייה התרשלה באופן שבו שקלה שיקולי מדיניות רחבים שעניינם אופן הקצאת משאביה המוגבלים. בכך, הפך בית-המשפט לשותף עקיף בתהליך הקצאת המשאבים.⁹⁶

יוצא אפוא כי בהתאם לניתוח הפסיקה על פי קטגוריות פעילות של המדינה המודרנית מפלס אחריותן של רשויות ציבוריות בישראל גבוה ביחס למפלס זה בדין האמריקאי ובדין האנגלי. מאפיין זה מתקיים במרבית תחומי הפעילות שנבחנו ברשימה זו, ובהם: פעילויות חסרות ייחוד שלטוני מובהק; הפעלת סמכות שלטונית כופה באופן פוגעני; עיכוב במתן רישיונות והיתרים; מצגי שווא רשלניים שיצרה הרשות; אי-מניעת התנהגות מזיקה אסורה שבוצעה בידי אחר; תביעות נגד רשויות העוסקות בביטחון ובהצלה; דאגה לתשתיות והגנה מפני נזקי הטבע; מתן שירותים והספקת מוצרים; ופעילויות שונות נוספות שעניינן אסדרה ופיקוח.

⁹⁵ בעניין שתיל, להלן ה"ש 208, בפס' 25 לפסק הדין של השופט לוי, נקבע כי "[...] המציאות המשפטית בת זמננו אינה מצדיקה עוד להידרש לכלל גורף בדמותו של חריג שיקול הדעת. קשה היא בעיני המחשבה כי בה בשעה שבמישור המנהלי פותחו ואף הוקשחו הכללים, בהם חייבת רשות מנהלית להתחשב בהפעילה את שיקול דעתה, הרי במישור הנזיקי, ועל אף הוכחתו של נזק ממשי שנגרם בגין פעולותיה, קונה היא לעצמה חופש פעולה רחב למדי".

⁹⁶ וראו הניתוח אצל פורת "דיני נזיקין", לעיל ה"ש 3, בעמ' 225–226. עם זאת, בספרות נשמעה הטענה שלא מדובר במקרה זה בהכרעה מרחיבת אחריות, משום שפסק הדין מגלם את מדיניותה של הפסיקה להטיל אחריות על הרשות הציבורית בעניינים הקשורים בתקינותן ובבטיחותן של דרכים ציבוריות, וראו גלעד "חלק ראשון", לעיל ה"ש 3, בעמ' 393.

ד. הפיצוי הנזיקי – מטרה או אמצעי?

משרטוט מפלס אחריותו בנזיקין של רשויות ציבוריות עולה השאלה הבאה: הן נוכחנו לדעת בפרקים א-ג דלעיל כי שיקוליהם של בתי-המשפט בארצות-הברית ובאנגליה דומים לשיקולים שבהם מתחבטים בתי-המשפט בישראל. מדוע, אם כך, הובילו חששות ושיקולים מגוונים לכך שבארצות-הברית ובאנגליה בולטים שרידיה של הגישה השמרנית המצדדת בעיקרון חסינות הריבון, בעוד בישראל הולידו חששות ושיקולים דומים לאחריות רחבה ביחס למדינה ולרשויותיה?

בפרק זה אציג בקצרה תשובה אפשרית לשאלה זו. אין מטרתי לחלץ דוקטרינה משפטית סדורה כי אם להציע, בקצרה, הסבר אפשרי אחד שעניינו בשוני בין שיטות המשפט באשר לתפיסת תפקודו של הפיצוי הנזיקי. קיים הבדל יסודי בין שיטת משפט הרואה בפיצוי אמצעי להשגת מטרות של דיני נזיקין, לבין גישה המתייחסת לפיצוי הנזיקי כאל מטרה עצמאית העומדת על רגליה שלה.⁹⁷ אם הפיצוי הנזיקי הוא אמצעי בלבד – להשגת מטרות אחרות כהרתעה וצדק – הרי שיש להפעילו רק כאשר הוא משרת את המטרות שאותן הוא נועד להגשים. כך, גישה הרואה, ובצדק, בפיצוי אמצעי מחלק, למשל, מטרה – תטיל על המזיק אחריות רק כאשר יסייע הפיצוי הנזיקי בפיזור גלובלי נכון של העושר או המשאבים בחברה. לעומת זאת, על פי גישה הרואה בפיצוי הנזיקי מטרה העומדת על רגליה שלה, הרי יש להטיל אחריות על המזיק ללא תלות בשאלה אם תורם מהלך זה להשגת מטרות אחרות כהרתעה וצדק.⁹⁸

עמדתי היסודית היא כי בהתאם לדין הישראלי פסיקת פיצוי לניזוק היא, כשלעצמה, אחת ממטרות דיני הנזיקין. היות הפיצוי הנזיקי מטרה עצמאית ומרכזית של הדין הנזיקי בישראל באה לידי ביטוי הן בהסדרי חקיקה והן בפסקי הדין:

⁹⁷ בקשר קרוב, גלעד סבור כי "ההבדל הוא אפוא בהיותו של הצדק המתקן מטרה ממטרות דיני הנזיקין, ואילו עקרון השבת המצב לקדמותו הוא אמצעי של דיני הנזיקין לממש מטרות אלו", וראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 313.

⁹⁸ ראו, למשל, ע"א 10064/02 "מגדל" חברה לביטוח בע"מ נ' אבו חנא, פס' 8 לפסק הדין של השופט ריבלין (נבו 27.9.2005). לדידו של השופט ריבלין עקרון השבת המצב לקדמותו מבוסס "... בין היתר, על גישת הצדק המתקן (Corrective Justice), שלפיה דיני הנזיקין נועדו לפצות על עוולותיו של פרט אחד כלפי אחר תוך הדגשת האחריות האישית של המזיק לפצות את הניזוק בגין ההתנהגות שגרמה לנזק... התפיסה היא כי נזקו של הניזוק – ולא התנהגותו או יכולתו של המזיק – הוא המכריע בקביעת הפיצויים (ההדגשה שלי – ב' ס'). מדברים אלו אפשר להבין כי הפיצוי – והשבת המצב לקדמותו – הם בבחינת מטרה עצמאית של דיני הנזיקין.

אשר לחקיקה, מטרת הפיצוי באה לידי ביטוי מובהק, למשל, בחוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים,⁹⁹ שהוא ביטוי לתפיסת מטרת הפיצוי בישראל כמטרה עצמאית מהותית. חוק זה יוצר מערכת מסועפת שמטרתה להבטיח פיצוי לניזוק, גם אם הנזק לא נגרם בשל אשמו של המזיק ואף אם דבק אשם תורם בניזוק אשר תובע פיצוי.¹⁰⁰

נוסעף על הפסיקה העשירה שנותחה ברשימה זו, בנמצא אף פסקי-דין שאינם עוסקים במזיקים ציבוריים. פסקי-דין אשר הדרך המיטבית להסביר את ההיגיון המצוי בבסיסם היא באמצעות המטרה בדבר פסיקת פיצוי לניזוק. דוגמה אחת לכך היא פסק-הדין לסרי נ' ציון חברה לביטוח בע"מ.¹⁰¹ במקרה זה נסעו שלוש משפחות לטיול בכנרת, החנו את רכביהם על סף הכנרת בצורת "ח" ומתחו מעל המכוניות יריעת בד. "מבנה" זה שימוש עבורן מאהל. למוחרת בבוקר התעורר אחד הנופשים והכין קפה באמצעות גזיה. בשל דליפת גז, ברגע שהוצתה הגזיה פרצה דליקה אשר הציתה את יריעת הבד ומייד לאחר מכן גם את המכוניות, אשר הפכו למלכודת אש. רוב בני המשפחות ישנו באותה עת במכוניות. חלקם נהרגו ואחרים נכוו כוויות קשות. הם הגישו תביעת פיצויים מכוח חוק הפלת"ד, ועלתה השאלה אם אכן מדובר בתאונת דרכים. אף על פי שנראה כי התשובה לשאלה זאת שלילית, קבע בית-המשפט שאכן מדובר בתאונת דרכים. בהמשך אף אומצה הלכה זאת אל החקיקה.¹⁰² נראה שקשה להסביר פסיקה זו שלא

⁹⁹ חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן: "חוק הפלת"ד").

¹⁰⁰ ס' 2(א) לחוק הפלת"ד קובע כי "המשתמש ברכב מנועי (להלן – הנוהג) חייב לפצות את הנפגע על נזק גוף שנגרם לו בתאונת דרכים שבה מעורב הרכב", וס' 2(ג) מבהיר כי בהתאם לחוק הפלת"ד "האחריות היא מוחלטת ומלאה, ואין נפקא מינה אם היה או לא היה אשם מצד הנוהג ואם היה או לא היה אשם או אשם תורם של אחרים". עם זאת, יש להניח בצד טענה זאת שלושה סייגים: ישנן טענות שונות בספרות לשיקולים אינסטרומנטליים שהובילו לחקיקת חוק זה, וראו, לדוגמה: אליעזר ריבלין **תאונת הדרכים** 1-14 (מהדורה רביעית, 2011); בנימין שמואלי "שערי הכניסה לחוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים: מגמות לא אחידות של הרחבה וצמצום" **דין ודברים** 155 (2012); פרוטוקול ישיבה 452 של הכנסת ה-7, 4001 (17.7.1973). כמו כן, המטרה להבטיח פיצוי לניזוק יכולה להיות נגזרת של מטרות אחרות תועלתניות, ולפיכך יש הטוענים שמטרת החוק היא חלוקת הנזק בחברה בצורה יעילה יותר, וראו אריאל פורת **נזיקין כרך א** 28-30 (2013). לבסוף, החוק כולל בצידו הוראות שמונעות מהניזוק לקבל פיצוי עבור כלל נזקיו, קיימות בו מגבלות על גובה הפיצוי המגיע לכל נפגע בתאונת דרכים, תקרות לפיצויים בשל אובדן כושר השתכרות והסדר "יחוד העילה" אשר מונע מהניזוק להשלים את הסכום המגיע לו מהמזיק, וראו ס' 4 ו-8 לחוק הפלת"ד.

¹⁰¹ ע"א 236/81 לסרי נ' ציון חברה לביטוח, פ"ד מב(3) 705 (1988).

¹⁰² בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון מס' 8), התשנ"א-1990. הוסף, בס' 1 לחוק כי "ראו כתאונת דרכים גם מאורע שאירע עקב התפוצצות או התלקחות של הרכב, שנגרמו בשל רכיב של הרכב או בשל חומר אחר שהם חיוניים לכושר נסיעתו, אף אם אירעו על-ידי

באמצעות הפיצוי הנזיקי כמטרה, שהרי אם היה נקבע שאין עסקינן בתאונת דרכים לא היה לניזוקים כיצד להיטיב את נזקיהם הקשים.

דוגמה נוספת מצויה בפסק-דין משה נ' קליפורד.¹⁰³ במקרה זה הובאה ילדה בת שמונה על ידי הוריה לטיפול שיניים. הוזקה לה זריקת הרדמה באמצעות מזרק רגיל, וכנראה מחט המזרק חדרה לעורק הלסת. תופעה זו ידועה הייתה וכן ידוע היה כי ברוב המקרים היא גורמת להירדמות המקום למשך שעות בודדות. אולם במקרה זה גרמה הזריקה לשיתוקן של כל צידה השמאלי של הילדה תוך דקות לצמיתות. בבית-המשפט התברר כי הפרקטיקה הרפואית המקובלת אפשרה שימוש באותו מזרק רגיל וכי לא הייתה חובה להשתמש במזרק מיוחד, אשר היה מפחית את הסיכון לקרות הנזק. בפסק הדין נקבע כי הרופא התרשל משלא השתמש במזרק המיוחד וזאת אף על פי שלא היה תקדים לנזק שאירע בפועל. גם במקרה זה נראה כי לנגד עיניו של בית-המשפט עמדו העובדות שבילדה בריאה בת שמונה עסקינן אשר ללא הפיצוי הנזיקי תתקשה להמשיך בחייה.

לעומת זאת, דומה כי פסיקת פיצוי לניזוק איננה, כשלעצמה, אחת מן מן המטרות המובהקות של דיני הנזיקין במשפט האמריקאי ובמשפט האנגלי. כך, למשל, במשפט האמריקאי נוכחנו לדעת כי עניין *Baum* [א.2(1)] עסק בבנייתו של גשר ומעקה בטיחות מחומרים שאינם מתאימים לכך. אף שדובר בנזקי גוף – ואף שהרשות הייתה במקרה זה המזיקה הישירה אשר גרמה לנזק במעשה – לא הטיל המשפט האמריקאי אחריות על הרשות. לו נתפס הפיצוי הנזיקי כמטרה העומדת על רגליה שלה היה בית-המשפט האמריקאי מטיל אחריות על הרשות. זאת כפי שעשה בית-המשפט העליון בישראל בעניין אייל [ג.9(1)], שבו הוטלה אחריות בשל ברשלנותם בפיקוח של מהנדס העיר ושל העירייה, מעבידתו, נוכח התמוטטות בניין. זאת ועוד, כפי שראינו בעניין *Cuffy* [א.3(2)], כישלונה של המשטרה לאכוף צו הרחקה שהוצא נגד בעל שהתעלל באישתו מילולית ופיזית לא הוביל את בית-המשפט האמריקאי להטיל אחריות על הרשות. במשפט הישראלי לעומת זאת – הרואה בפיצוי מטרה העומדת על רגליה שלה – הייתה ההחלטה שונה בעניין סוהן [ג.6(3)], שעסק ברשלנות שוטריה של משטרת ישראל, בכך שלא מנעו מאדם לצאת מהארץ חרף צו עיכוב יציאה שהוצא נגדו.

במשפט האנגלי נוכחנו לדעת, בעניין *Dunlop* [ב.3(1)], כי שלילת רישיון שמנעה מהניזוק להמשיך בניהול עסקיו לא הובילה להטלת אחריות על הרשות. לו נתפס הפיצוי הנזיקי כמטרה העומדת על רגליה שלה, ייתכן ובית-המשפט היה מטיל אחריות על הרשות, כפי שעשה בית-המשפט העליון בישראל בעניין

גורם שמחוץ לרכב".

¹⁰³ דנ"א 7794/98 משה נ' קליפורד, פ"ד נו(4) 721 (2003).

ירמיהו (ג.13.1)), בהטילו אחריות על הרשות בגין איחור במתן היתר בנייה להקמת בניין מסחרי. זאת ועוד, ביחס לעיסוק בביטחון ובהצלה נמצא כי בית-המשפט האנגלי לא הטיל אחריות על הרשות בעניין *Hill* [ב.4.2(2)], וזאת ביחס לניהול חקירה של סדרת מעשי רצח שבעקבותיה לא נלכד הרוצח, שביצע מעשה רצח נוסף בבית התובעת. בית-המשפט בישראל – הרואה בפיצוי מטרה העומדת על רגליה שלה – הטיל בעניין וייס (ג.6.6) אחריות, עת דובר ברשלנות המשטרה במחדלה המתמשך לטפל בתלונות הניזוקים, שנאלצו לעזוב את מקום מגוריהם נוכח התנכלויות קשות שמהן סבלו

כעת, ייתכן שקירוב הפיצוי הנזיקי לדרגת מטרה עצמאית בישראל – דווקא כשהמזיק מזיק ציבורי הוא – מסייע ביישום העיקרון שטבעו חז"ל – "כל ישראל ערבים זה לזה". שהרי הטלת אחריות על המדינה, משמעה גלגול נטל הפיצוי אל הקופה הציבורית ואל כלל הציבור. במילים אחרות, בהתאם לגישה השלטת בארץ רשויות ציבוריות – שהן למעשה כלל הציבור – נושאות בסיכון לשאת במלוא הפיצוי, ובכך מוגשם עיקרון הערבות ההדדית.¹⁰⁴ מדגימים זאת יפה דבריו של בית-המשפט המחוזי, ולפיהם:

"הפעילות השלטונית שנעשתה נועדה לשרת את כל אזרחי המדינה, ובעטייה נגרם, בשוגג, מותה של אזרחית המדינה. קשה להלום שהנפגעת לבדה היא שתישא בתוצאות הקשות ביותר של האירוע. מקום בו אדם קיפח את חייו כתוצאה מפעולת המדינה, שנעשתה לטובת כלל הציבור, ראוי הוא שכלל הציבור, קרי – המדינה, ישא בנוק, אפילו לא ניתן לומר שהפעולה הייתה רשלנית".¹⁰⁵

אם כך, ביסודה של מגמה מרחיבת האחריות זאת עומד השיקול בדבר פסיקת פיצוי לניזוק, והפיכתו של שיקול זה למטרה נזיקית העומדת על רגליה שלה, כאשר המזיק – מזיק ציבורי הוא. תימוכין להסבר זה אפשר למצוא אף

¹⁰⁴ אם כי אפשר לטעון שהטלת החבות על הציבור מגלמת את העדפת האינדיבידואל וזכויותיו על פני האינטרס הקולקטיבי, ושערבות של פרט למשנהו ואחריות חברתית מוגברת יצדיקו דווקא את צמצום חבות הרשויות בנוזיקין ולא את הרחבתה, וראו חיה זנדברג "תביעות נזיקין נגד הרשות המבצעת – על תנועת המטוטלת" הפרקליט נב 3, 39–40 (2013).

¹⁰⁵ ת"א (מחוזי חי') 752/04 עזבון המנוחה זידאן נ' מדינת ישראל (נב) 30.11.2011. עוד על כך שהרעיון שלפיו במצבים בהם אדם ניזוק על ידי רשות ציבורית, ראוי משום "ערבות הדדית" לגלגל את הנוק לציבור כולו דרך הטלת חבות על רשות ציבורית בפסיקה הישראלית, ראו בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 449, עמ' 456–458 לפסק הדין של השופט ברנזון (1974); ע"א 7703/10 ישועה נ' מדינת ישראל – מנהלת סל"ע, פס' 23 לפסק הדין של המשנה לנשיאה נאור (נב) 18.6.2014.

ברטוריקה הנקוטה בפסיקה הישראלית, המוצאת בטויה בתת-פרק 2.1, שמקבילה לה אין בנמצא בפסיקה האמריקאית ובפסיקה האנגלית. כך, למשל, בפסק הדין פז 1.ג(3) קבע בית-המשפט כי:

"מאחר שמדובר בחוק סוציאלי שבא לסייע לנפגע ההקרנות על בסיס ההכרה שגם בהעדר הוכחת רשלנות יש לפצותו בנסיבות המיוחדות שנוצרו, אני סבורה כי יש להעדיף את הגישה שאינה מונעת מאותו נפגע פיצוי כלשהו, וזאת למרות הסיכון שלקח".¹⁰⁶

לכן, אין זה פלא שבית-המשפט הביא בחשבון כחלק משיקוליו את כיון העמוק של הרשויות כשיקול התומך בפסיקת פיצוי לניזוק, בצינונו כי:

"יש לזכור כי כוחותיה ומשאביה של הוועדה המקומית מצומצמים, ובמידה משמעותית, מאלו של הרשות המקומית וודאי ודאי מאלו של המדינה".¹⁰⁷

בקשר הדוק לכך, אפשר ללמוד מהחלטותיו כי אין עוולת הרשלנות אדישה לשיקולים בדבר "תחושות המוסר והצדק החברתי והסוציאלי".¹⁰⁸ חרף דברים אלו, וטרם נעילתו של פרק זה, יש להצביע על שלוש הסתייגויות באשר למגמה מרחיבת האחריות הנוהגת בישראל: האחת, בפסיקה בישראל, אשר הטילה אחריות על רשות ציבורית, לא הוטלה בדרך כלל אחריות האישית על איש הציבור, עובד הרשות; השנייה, כפי שעולה מטבלאות ניתוח הפסיקה, בתחום פעילות אחד של המדינה המודרנית שומר בית-המשפט על הגישה השמרנית, ונמנע מלהטיל עליה אחריות בנזיקין – תחום זה הוא הסדרי חקיקה שנטען כי הם לוקים בחסר;¹⁰⁹ השלישית, כפי שעולה מניתוח הפסיקה הישראלית, שבתת-פרק 3.1, בשנים האחרונות ניתנו על ידי בית-המשפט העליון כמה פסקי-דין, שמהם עולה חזרה מסוימת אל הגישה המסורתית מצרת האחריות. עם זאת, מוקדם לקבוע אם פסקי-דין אלו הם אכן בבחינת "מבשרי השינוי", והדבר יצטרך להיבחן בפרספקטיבה של שנים רבות. זאת ועוד, קשה להעריך את מידת הירידה במפלס האחריות בגלל עמימות מסוימת. עמימות זו ביטויה בכך שלעת עתה שופט עליון אחד, כב' השופט עמית, בחר ללכת בדרך שונה ומצרת אחריות. לכן איפיון המגמה מצרה כוללת איננו חד דיו. על רקע זה

¹⁰⁶ עניין פז, להלן ה"ש 168, בעמ' 11.

¹⁰⁷ עניין כלפון, להלן ה"ש 175, בעמ' 16.

¹⁰⁸ עניין פלג, להלן ה"ש 203, שבו נקבע כך, בס' 9 לפסק הדין של השופט גולגברג.

¹⁰⁹ וראו תת-פרק 3.1(5) להלן.

מוקדם להעריך אם משקלה היחסי של הגישה המצרה גבוה או נמוך ואם ההשפעה של החלטות אלה על גובהו של מפלס האחריות אכן מהותית היא.

ה. סיכום ומסקנות – מבט כולל

יותר ממאה פסקי-דין נותחו ברשימה זו במטרה להתחקות אחר מפלס האחריות הנזיקית של רשויות ציבוריות בארצות-הברית, באנגליה ובישראל. ניתוח זה של הפסיקה העשירה נעשה באמצעות טכניקה של חלוקתה לקטגוריות פעילות של רשויות המינהל. ניתוח מקיף זה העלה שקיים שוני יסודי בין הגישה המושלת במשפט האמריקאי והאנגלי, מחד גיסא לבין הגישה הנקוטה במשפט הישראלי גם כיום, מאידך גיסא.

בארצות-הברית ובאנגליה בולטים שרידיה של הגישה השמרנית המצדדת בעיקרון חסינות הריבון והכתר. ניתוח הדין העלה כי במדינות אלה נהנות רשויות ציבוריות, גם כיום, מהגנה רחבה מפני תביעות נזיקין, וכי גישתו הכללית של הדין שם הייתה ועודנה גישה מצרת אחריות. בארצות-הברית ראינו כי גישה מצרת אחריות זאת באה לידי ביטוי הן ברמה הפדרלית, הן ברמה המדינתית והן ברמה המוניציפלית. נוכחנו לדעת כי וסת האחריות המרכזי שבאמצעותו מצמצמת הפסיקה האמריקאית את היקף אחריותן של רשויות ציבוריות הוא חריג שיקול הדעת המעוגן בסעיף 2680(a) לקוד הפדרלי. ניתוח הדין האמריקאי העלה כי מתחם הסבירות המוקנה במשפט האמריקאי לסוגיו השונים של שיקול הדעת השלטוני רחב עד מאוד, עד כי ניתן להעריך שהביקורת השיפוטית שם על רשויות ציבוריות באמצעות הדין הנזיקי אינה בעלת אפקט משמעותי. גם באנגליה ראינו כי בולטת מאוד הגישה המצמצמת, המיושמת בבתי-המשפט באמצעות שימוש בקשת של כלים וטכניקות להגבלת היקף האחריות. ניתוח הדין האנגלי העלה כי בכל קטגוריות הפעילות המדינתית שנדונו, נוטה הפסיקה האנגלית לשלול אחריות בקרב רשויות ציבוריות.

אולם, חרף הדמיון בין המשפט האמריקאי למשפט האנגלי בקשר למפלס האחריות הכולל של רשויות ציבוריות – דומה כי אפשר לאתר גם הבדלים מסוימים בין שתי שיטות המשפט. במשפט האמריקאי היה ונותר חריג שיקול הדעת וסת האחריות המרכזי. ראינו כי הקוד האמריקאי מוציא אל מחוץ לתחומי האחריות הפעלה או אי-הפעלה של שיקול דעת בביצוע תפקיד או חובה. באמצעותו של כלי משפטי זה האחריות נשללה הן כשגרמו הרשויות לנזקים כלכליים, הן כשהביאו לנזקי רכוש ואף כשנזקי גוף רחבי היקף נגרמו על ידן. כמו כן, האחריות נשללה הן כשמחדלי הרשות גרמו לנזק והן כשזה נגרם בשל מעשייה האקטיביים של הרשות. זאת ועוד, חריג שיקול הדעת הוחל הן כשהמדינה הייתה מזיק עקיף ואף כשהייתה בבחינת מזיק ישיר. לבסוף, ראינו כי המדינה הופטרה

מאחריות באמצעותו של חריג זה הן כשדובר בניזוק בגיר והן כשדובר בניזוק קטין שסבל נזקי גוף.

המשפט האנגלי, לעומת זאת, מקנה אומנם אף הוא הגנה מסוימת לשיקול הדעת השלטוני המופעל על ידי רשויות המינהל, אולם שיקול הדעת המוגן בדין האנגלי מצומצם יותר בהשוואה לשיקול הדעת הזוכה להגנה בארצות-הברית. עם זאת, לווסתי אחריות נוספים שבהם עסקנו בפרק ב לרשימה זו – דוקטרינת החובה הציבורית ודרישת הקרבה; הוצאת נזקים כלכליים טהורים ונזקים נפשיים טהורים אל מחוץ למתחם האחריות; וההבחנה בין רשלנות שבמעשה לרשלנות שבמחדל – משקל קונקלוסיבי בצמצום היקף האחריות.

אפשר לומר כי התמונה הכוללת היא אפוא זאת: הן בארצות-הברית והן באנגליה אחריות הנזיקית של רשויות ציבוריות מצומצמת בהיקפה. אף וסתי האחריות שבאמצעותם מיושם משטר האחריות הזהיר והמרוסן דומים. השוני נעוץ אם כן במינון ובתמהיל שבה משתמשת כל שיטת משפט בווסתי האחריות השונים.

בישראל לעומת ארצות-הברית ואנגליה, כך העלה הניתוח שנערך בפרק ג, מפלס אחריותו בניזיקין של רשויות ציבוריות גבוה. ראינו כי מגמה זאת חולשת על פני מרבית תחומי הפעילות שבהם עוסקת המדינה המודרנית; ובהם – פעילויות חסרות ייחוד שלטוני מובהק; הפעלת סמכות שלטונית כופה באופן פוגעני; עיכוב במתן רישיונות והיתרים; מצגי שווא ורשלניים שיצרה הרשות; אי-מניעת התנהגות מזיקה אסורה שבוצעה בידי אחר; פעילות של כוחות הביטחון וההצלה; דאגה לתשתיות והגנה מפני נזקי הטבע ופעילויות שונות שעניינן אסדרה ופיקוח. נוכחנו דעת כי למגמה זאת תשעה מאפיינים מרכזיים, כפי שנודונו לעיל.

משרטוט מפלס האחריות, עולה השאלה מדוע כך הם פני הדברים, שהרי ראינו כי שיקוליהם של בתי-המשפט בארצות-הברית ובאנגליה דומים לשיקולים שבהם מתחבטים בתי-המשפט בישראל. מדוע, אם כך, הובילו חששות ושיקולים מגוונים לכך שבארצות-הברית ובאנגליה בולטים שרידיה של הגישה השמרנית המצדדת בעיקרון חסינות הריבון, בעוד בישראל הולידו חששות ושיקולים דומים אחריות רחבה ביחס למדינה ולרשויותיה?

בפרק ד לרשימה זו הצעתי כי תשובה אפשרית לשאלה זו יכולה להימצא בשוני בין שיטות המשפט באשר לתפיסת תפקודו של הפיצוי הנזיקי. קיים הבדל יסודי בין שיטת משפט הרואה בפיצוי אמצעי להשגת מטרות של דיני נזיקין, לבין גישה המתייחסת לפיצוי הנזיקי כאל מטרה העומדת בפני עצמה. זאת ועוד, נוכחנו לדעת כי קירוב הפיצוי הנזיקי לדרגת מטרה עצמאית בישראל – דווקא עת שהמזיק הוא מזיק ציבורי – מסייע ביישום העיקרון שטבעו חז"ל "כל ישראל ערבים זה לזה". לפי משמעותו המודרנית של הביטוי, על כל אדם להיות אחראי

גם לשלום חברו ולרווחתו, בחברה שבה הוא חי. הטלת אחריות על המדינה, משמעה גלגול נטל הפיצוי אל הקופה הציבורית ואל כלל הציבור. במילים אחרות, בהתאם לגישה השלטת בארץ רשויות ציבוריות – שהן למעשה כלל הציבור – נושאות בסיכון לשאת במלוא הפיצוי.

ו. טבלאות ניתוח הפסיקה

6.1 טבלאות הפסיקה האמריקאית

(1) שמירה על יציבותם הכלכלית של מוסדות פיננסיים

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה על בסיס חריג שיקול הדעת. התביעה הוגשה על ידי בעל מניות שטען כי נגרם לו נזק כלכלי עקב פיקוח רשלני של המדינה על האגודה. גישתו – מרחיבת החסינות של בית-המשפט העליון בפסק-דין זה – הייתה כי חריג שיקול דעת מגן על הרגולטור כאשר מעשיו כוללים אלמנט של שיקול דעת או בחירה בין כמה דרכי פעולה אשר מבוססים על שיקולי מדיניות ציבורית. במילים אחרות, היכולת לבחור בין כמה דרכי פעולה מעידה כשלעצמה על קיומו של	מזיק עקיף	מחדל	נזקים כלכליים	לא	רשלנותה של הרשות הפדרלית בפיקוח על אגודת חיסכון והלוואה.	United States v. Gaubert ¹¹⁰	א.1(1)

¹¹⁰ United States v. Gaubert, 499 U.S 315 (1991).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
<p>שיקול דעת מוגן. רק במצבים שבהם קיימת הוראת חיקוק או הנחייה – כך שאין לרשות שיקול דעת כיצד לפעול – לא תחול ההגנה. זאת ועוד, בעניין זה נקבע שאין להבחין בין החלטות שבתכנון להחלטות שבביצוע, מכיוון שגם על אלה האחרונות יכול חריג שיקול הדעת לחול. לשון אחר, אפיונה של החלטה כביצועית לא שולל, כשלעצמו, את תחולת החריג לגביה. חסינות "דרג התכנון" הועתקה אפוא אל "דרג הביצוע". בקשר הדוק לכך נקבע כי חסינות זו תישלל רק אם יראה התובע כי שיקול הדעת ברמת הביצוע חרג ממסגרת המדיניות שהותוותה ברמת התכנון. כן נקבע כי ההגנה תחול אף אם יוכיח התובע כי לא הופעל, הלכה למעשה, שיקול דעת על ידי הרשות.</p>							

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט דחה את התביעה על יסוד חריג שיקול הדעת. מטרתו של חריג זה, בהתאם לפסק הדין, היא למנוע התערבות של ערכאות שיפוטיות בהחלטות מינהליות שבבסיסן מדיניות סוציאלית, כלכלית ופוליטית. זאת ועוד, לגישתו של בית-המשפט יש לפטור את הרשות מאחריות במקרים אלו כדי לתת לה אפשרות לפעול ללא מורא מפני תביעות נזיקין.	מזיק עקיף	מחדל	נזקים כלכליים	לא	הניזוקה, שהחזיקה במניותיה של חברה, טענה כי מחדליו של הבנק הפדרלי בניו-יורק הביאו להפרת הבטחותיו של הבנק כלפי המחזיקים במניות החברה, ולכן ה־ Federal Reserve New York אחראי לנזקיהם של מחזיקי מניות אלו.	Starr Int'l Co. v. Fed. Reserve Bank of N.Y. ¹¹¹	א.1(2)

¹¹¹ Starr Int'l Co. v. Fed. Reserve Bank of N.Y., 906 F. Supp. 2d 202 (2012).

(2) דאגה לתשתיות

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
אף שדובר בנזקי גוף – כשהרשות היא המזיקה הישירה שגרמה לנזק במעשה – לא הוטלה אחריות. בית-המשפט קבע כי החלטת הרשות בעניינים אלו כרוכה בשקילת שיקולים כלכליים ופוליטיים אשר עליה ביקש הקונגרס להגן.	מזיק ישיר	מעשה	נזקי גוף בעיקר	לא	בניית גשר ומעקה בטיחות מחומרים שאינם מתאימים לכך. טענת התובעים הייתה לרשלנות שביטויה בשלבי התכנון, הבנייה והתחזוקה של הגשר והמעקה.	Baum v. United States ¹¹²	א.2(1)
האחריות נשללה על יסוד חריג שיקול הדעת. מפסק-דין זה עולה כי בתי-המשפט בארצות-הברית לא נרתעים מלהחיל את החריג אף כאשר מדובר בניזוק קטין שסבל נזקי גוף. המדינה	מזיק ישיר	מעשה	נזק גוף	לא	רשלנות בבחירת מיקומו ואופן מיגונו של בור אש, שהביאה לכך	Rosebush v. United States ¹¹³	א.2(2)

.Baum v. United States, 986 F.2d 716 (4th Cir. 1993) 112

.Rosebush v. United States, 119 F.3d 438, 443 (6th Cir. 1997) 113

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
טענה כי ניהול האתר ואופן תחזוקתו כרוכים בשיקול דעת אשר מוגן באמצעות החריג. בהחלטה מצרת אחריות קבע בית-המשפט לערעורים כי החלטות הרשויות העוסקות בתגובה הראויה למפגעים אכן מוגנות באמצעות חריג שיקול הדעת. בקשר הדוק לכך נקבע שההחלטות בשאלות אם וכיצד להפוך שטחים פדרליים לבטוחים למבקרים דורשות הכרעות מדיניות שעליהן נועד החריג להגן.					שפעוטה נפלה לתוכו.		
התביעה נדחתה על יסוד חריג שיקול הדעת, אף שהתחזוקה של מסלול המכשולים גרמה לנפילה של מוטות ברזל על רגלו של הניזוק ולריסוק עצם הירך שלו באופן בלתי הפיך.	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף	לא	תחזוקה רשלנית של מסלול מכשולים בבסיס צבאי.	Hawes v. United States ¹¹⁴	א.2(3)

¹¹⁴ Hawes v. United States, 409 F.3d 213 (4th Cir. 2005).

3) עיסוק בביטחון ובהצלה

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט קבע כי הרשויות לא חייבות להיענות לקריאות מצוקה של אזרחים, ולכן לא תוטל עליהן אחריות גם אם בסופו של דבר נגרם נזק לאדם שהזעיק אותן. בפסק-דין זה השתמשו בדרישת הזיקה המיוחדת בין הרשות לבין הניזוק, ובקשר לכך נקבע כי במקרים הנכללים בקטגוריה זאת של פעילות הרשויות לא מתקיימת אותה קרבה ואותם יחסים מיוחדים שנדרשים לצורך הטלת אחריות נזיקית.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף בעיקר	לא	אחריותן של רשויות הביטחון וההצלה במקרה של אי-היענות לקריאתו של אזרח.	Motyka v. City of Amsterdam ¹¹⁵	א.3(1)
בית-המשפט עמד על כך שחובת המשטרה לנקוט זהירות סבירה נלמדת מתוך מערכת יחסים מיוחדת בינה לבין קורבן העבירה. לפיכך יצר בית-המשפט מבחן בעל ארבעה אלמנטים כדי לקבוע אם מתקיים קשר מיוחד זה: הנחת הנפגע כי המשטרה,	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	כישלון המשטרה לאכוף צו הרחקה שהוצא נגד בעל שהתעלל באישתו מילולית ופיזית.	Cuffy v. City of New York ¹¹⁶	א.3(2)

¹¹⁵ Motyka v. City of Amsterdam, 15 N.Y.2d 134 (1965).

¹¹⁶ [Cuffy v. City of New York, 69 N.Y.2d 255, 260, 513 N.Y.S.2d 372, 505 N.E.2d 937 (1987)].

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
באמצעות הבטחות או מעשים, מתכוונת לפעול; ידיעת המשטרה כי חוסר מעש עלול להוביל לפגיעה; קשר ישיר בין המשטרה לניזוק; הסתמכותו של קורבן העבירה על התחייבות המשטרה לפעול למיגור הסיכון כלפיו. במקרה זה קבע בית-המשפט לערעורים בניו-יורק כי אלמנט ההסתמכות לא מתקיים, ולפיכך דחה את התביעה נגד המשטרה.					המשטרה אף עדכנה את התובעת כי בעלה עצור וכי אין לה לפיכך לחשוש לביטחונה. יומיים לאחר מכן, כשנסעה התובעת לאסוף את בנה מבית-הספר, ניגש אליה הבעל ודקר אותה בגבה.		
בית-המשפט במדינת מישיגן ציין בפסק-דינו כי כלל החובה הציבורית החל על שוטרים מגן עליהם מפני אחריות נזיקית במקום ממין זה.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	כישלון המשטרה – שקיבלה קריאה לסיוע – למנוע רצח של אישה בידי בעלה.	White v. Beasley ¹¹⁷	א.3(3)

¹¹⁷ White v. Beasley 552 N.W. 2d 1 (1996).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה על בסיס חריג שיקול הדעת. הניזוקים טענו כי נוכח כך שבפארק הייתה מוסדרת מדיניות בטיחות הרי שלאנשי הפארק, עובדי הרשות, לא היה שיקול דעת רחב בקשר לאופן הטיפול במצב שאליו נקלעו. בית-המשפט דחה טענה זאת כשסבר שמדובר בשקילת שיקולי מדיניות רחבים ובאזיון בין שיקולים מתחרים, ובכך טשטש את קו הגבול שבין מדיניות ולביצוע וצמצם עוד יותר את תחומי האחריות של מדינת ארצות-הברית.	מזיק ישיר	מחדל	נזקי גוף	לא	פיקוח הרשות על הנעשה בשטחה, הכולל הרחקת מבקרים בפארק מחיות מסוכנות.	Tippett v. United States ¹¹⁸	א.3.4)
התביעה נדחתה על בסיס חריג שיקול הדעת. בית-המשפט לערעורים קבע כי המבחן לתחולתו של החריג כפול הוא: ראשית, על בית-המשפט לברר אם הפעולה הנדונה טומנת בחובה שיקול דעת או בחירה בין דרכי פעולה אפשריות; אם התשובה לשאלה זו חיובית, כבעניין זה, על	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	רשלנות בשמירה על אסיר מאוים שנמצא מת בתאו בבית-הסוהר לאחר שהוכה למוות באמצעות מטפה	Montez v. United States ¹¹⁹	א.3.5)

¹¹⁸ Tippett v. United States, 108 F.3d 1194 (10th Cir. 1997)

¹¹⁹ Montez v. United States, 359 F.3d 392 (6th Cir. 2004)

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט לברר אם הפעילות הנדונה היא מהסוג שעליו נועד שיקול הדעת להגן. גם על שאלה זאת השיב בית-המשפט בחיוב.					לכיבוי אש.		
בהפכו את פסק-דינו של בית-המשפט הפדרלי לערעורים, דחה בית-המשפט העליון האמריקאי את תביעת האישה וקבע כי אומנם הצו הסמיך את המשטרה לעצור את הבעל, ואף דרש ממנה לעשות כן, אך אין בכך כדי ליצור חובה מוחלטת שיש בה כדי להביא למסקנה שהימנעות המשטרה מלעצור את הבעל הייתה הפרה בת-פיצוי מצד האישה. בית-המשפט אף עמד על הצורך בהגנה על שיקול הדעת המשטרתי חרף הנסיבות שלכאורה יש בהן כדי להביא לצמצומו.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף	לא	תביעתה של אישה שלטובתה הוצא צו הגנה נגד בעלה החי בנפרד ממנה. בהתאם לצו זה נאסר על הבעל להתקרב לאשה ולשלוש בנותיהם ואף נקבעו הוראות לביצוע הצו על ידי המשטרה. כשהאב לקח את שלוש הבנות לחזקתו בניגוד להוראות הצו פנתה	Town of Castle Rock, Colorado v. Gonzales ¹²⁰	א.3(6)

.Town of Castle Rock, Colorado v. Gonzales 545 U.S. 748 (2005) 120

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
					האישה כמה פעמים למשטרה בבקשה לאכוף את הצו, אך בקשותיה נדחו שוב ושוב. סופו של אירוע בכך שהאב רצח את שלושה הבנות, פתח באש לעבר תחנת המשטרה, נורה ונהרג.		
בית-המשפט קבע כי אין המשטרה אחראית להריגה ברשלנות של מי שנמלט ונורה תוך כדי מרדף אחריו. עניין זה מחדד את גישתו הזהירה והשמרנית של המשפט האמריקאי – ואת רוחב יריעת ההגנה הפרושה מעל פעולתן של רשויות ציבוריות העוסקות ובביטחון ובהצלה – היות	מזיק ישיר	מעשה	נזק גוף	לא	מקרה זה עסק בשאלה אם אחראית המשטרה להריגה ברשלנות של מי שנמלט ונורה תוך כדי מרדף אחריו.	Hernandez v. City of Pomona ¹²¹	א.3(7)

¹²¹ Hernandez v. City of Pomona, 207 P.3d 506 (2009).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
שדובר במקרה זה בפעולה ביצועית מובהקת. למרות זאת – וחרף כך שהנזק שנגרם במעשה של הרשות כמזיקה ישירה הוא נזק גוף – לא הוטלה עליה אחריות.							

4) מתן שירותים ואספקת מוצרים

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בעניין זה משמר החופים תחזק באופן רשלני מגדלור, מהלך אשר הביא לכך שאורו כבה וספינה טבעה בים משאיבדה כיוון. בית-המשפט קבע שחריג שיקול הדעת חל ברמה התכנונית ולא חל ברמה הביצועית. משסווגו תחזוקת המגדלור ודרך תפעולו כפעולות המצויות ברמה הביצועית – להבדיל מההחלטות אם כלל להציב מגדלור ומאיזה סוג – הוטלה אחריות על הרשות. אולם יש לציין כי ההחלטה שניתנה בעניין <i>GAUBERT</i> [(1)1.א] הופכת החלטה זו.	מזיק ישיר	מעשה	נזקים פיזיים לגוף ולרכוש	כן	תחזוקת מגדלור ימי שאורו כבה.	Indian Towing Co v. United States ¹²²	4.א(1)
התביעה נדחתה על יסוד חריג שיקול הדעת. נקבע כי החלטות מוגנות הן החלטות שלטוניות המבוססות על שיקולים של מדיניות ציבורית, חברתית, כלכלית ופוליטית. פרשנות רחבה זו אפשרה לבית-המשפט לדחות את טענת התובעים לרשלנות הרשות נוכח	מזיק ישיר	מעשה	נזק גוף	לא	מתן עירווי דם נגוע באידס לחולה שנוזק לעירווי.	C.R.S. v. United States ¹²³	4.א(2)

¹²² Indian Towing Co. v. United States, 350 U.S. 61 (1955)

¹²³ C.R.S. v. United States, 11 F.3d 791 (8th Cir. 1993)

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
כישלונה לסנן ולנפות כיאות תורמי דם הנגועים ב-HIV, חרף נזק הגוף שנגרם.							
האחריות נשללה נוכח החלת חריג שיקול הדעת בנסיבות מקרה זה. בית-המשפט קבע כי חרף נזק הגוף החמור שבו דובר, פעילותם של אנשי המטרו בקשר לאופן הפעלתם של הדרגנועים מתאפיינת בשיקול דעת הראוי להגנה.	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף	לא	רשלנות הרשות באופן הפעלתן של מדרגות נעות.	Smith v. Washington Metropolitan Area Transit Authority ¹²⁴	4.א(3)
התביעה נדחתה על יסוד חריג שיקול הדעת. במקרה התרסק מטוס עקב מערבולת אוויר. המדינה הודתה כי מעת שהשירות המטאורולוגי צופה התהוותה של מערבולת קשה, אין לו שיקול דעת ועליו לספק מידע זה לטייסים. עם זאת נטען שמעשה החיזוי וקביעת סוג המערבולת הם מעשים שבשיקול דעת הנופלים בתוך החריג. בית-המשפט לערעורים פסק כי קביעתו של השירות המטאורולוגי – שלא נוצרה מערבולת	מזיק עקיף	מעשה	נזקי גוף ורכוש	לא	נזקים שנגרמו בשל טעויות של השירות המטאורולוגי.	United States Aviation Underwriters v. United States ¹²⁵	4.א(4)

¹²⁴ Smith v. Washington Metropolitan Area Transit Auth., 290 F.3d 201 (4th Cir. 2002)

¹²⁵ United States Aviation Underwriters v. United States, 562 F.3d 1297 (11 Cir. 2009)

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
אוויר המחייבת מתן אזהרה למטוסים – חסינה מאחריות באמצעות החריג. חרף הטענות נגד סיווג הקביעה של השירות המטאורולי כהחלטת מדיניות, הותר בית המשפט העליון החלטה זאת על כנה.							

5) אסדרה, פיקוח ורישוי

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה על בסיס חריג שיקול הדעת, זאת אף על פי שההתפוצצות של הדשן הכימי שאוחסן בנמל טקסס הביאה למותם של 560 בני אדם ולפציעתם של כ-3,000 איש, כששיעור התביעות הגיע ל-200 מיליון דולר ושהמדינה הייתה המזיק הישיר. הדשן יוצר במפעל ממשלתי והופץ בהתאם לכלליה ותחת פיקוחה של מדינת ארצות-הברית. בית-המשפט קבע כי ההחלטה על ייצור המוצר, על דרך ייצורו ועל אופן הטיפול בו התקבלה ברמת התכנון, ומשכך היא החלטת מדיניות חסינה.	מזיק ישיר	מעשה ומחדל	נזקי גוף	לא	השגחה ופיקוח מדינתיים על ייצור והפצת דשן כימי.	Dalehite v. United States ¹²⁶	א.5(1)
במקרה זה נדונה שאלת רשלנותה של רשות התעופה הפדרלית (ה-FAA), המאשרת את השימוש במטוסים מסחריים. בסופה של	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף בעיקר	לא	פיקוח על התאמתם של המטוסים לרמת הבטיחות הנדרשת.	United States v. S.A. Empresa de	א.5(2)

¹²⁶ Dalehite v. United States, 347 U.S. 924 (1954).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
<p>אותה פרשה מתו כמה נוסעים, ואחרים נפצעו, כתוצאה מהתרסקותו של מטוס אחד והתלקחותו של אחר. בדיקה שנערכה לאחר האירוע העלתה כי אומנם רשות התעופה הפדרלית פיקחה על התאמתם של המטוסים לרמת הבטיחות הנדרשת, אך זאת באמצעות בדיקות נקודתיות בלבד. בית-המשפט דחה את התביעה נגד הרשות על בסיס חריג שיקול הדעת בקובעו כי שיקול הדעת החסין הוא זה המבוסס על שיקולים של מדיניות חברתית, כלכלית ופוליטית, כבענייננו. כן נקבע כי התשובה לשאלת תחולתו של החריג נעוצה בסוג ההחלטה ולא ברמת הדרג אשר קיבל אותה. לפיכך, גם פעילותו של הדרג הביצועי תחסה תחת כנפי החריג, ובלבד שמדובר בהחלטות מדיניות.</p>						<p>Viacao Aera Rio Grandense¹²⁷</p>	

.United States v. S.A. Empresa de Viacao Aerea Rio Grandense (Varig Airlines), 467 U.S. 797 (1984) 127

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
חרף הטלת האחריות הרטוריקה הנקוטה בפסק הדין היא מצרת אחריות. האחריות במקרה זה הוטלה לא בשל צמצומו של חריג שיקול הדעת, כי אם בשל כך שהרשות חרגה מסטנדרטים מחייבים שנקבעו בחוק ובנהלים פנימיים. עובדי הרשות לא הפעילו במקרה זה שיקול דעת ולא הוסמכו להפעילו כך שוודאי שלחריג שיקול הדעת אין תחולה במקרה זה. זאת ועוד, בית המשפט הדגיש בהחלטתו שגם פעילותו של הדרג הביצועי עשויה לחסות תחת כנפי החריג, ובלבד שמדובר בהחלטות מדיניות.	מזיק עקיף	מעשה	נזקי גוף	כן	פיקוח על ייצורו של חיסון. התביעה הוגשה הן נגד הרשות, כגורם הרגולטורי שאישר לייצר את התרופה, הן נגד מנהל המזון והתרופות שאישר לשווק את המשלוח הפגום של התרופה.	Berkovitz v. United States ¹²⁸	א.5(3)
התביעה נדחתה על יסוד חריג שיקול הדעת על אף שסירובו של הרגולטור (ה-FDA) להעניק רישיון יבוא לענבים התבסס על מבחני מעבדה מוטעים. מפסק הדין עולה	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	מקרה זה עסק ברגולציה על איכותו של מזון, ובו סירב הרגולטור להעניק רישיון יבוא לענבים. סירוב	Fisher Bros. Sales, Inc v. United Stated ¹²⁹	א.5(4)

¹²⁸ Berkovitz v. United States, 486 U.S 531 (1988).

¹²⁹ Fisher Bros. Sales, Inc. v. United Stated, 46 F.3d 279 (3rd Cir. 1995).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
גישה שלפיה עצם ההחלטה לערוך את מבחני המעבדה בנסיבות ההן יכולה לחסות תחת כנפי החריג. לגופו של עניין נקבע כי חריג שיקול הדעת נועד להגן פעולות רגולטוריות כבעניין זה.					זה, כך התברר, התבסס על מבחני מעבדה מוטעים.		
בית־המשפט הסתייג מלהכיר בחובת זהירות כאשר הנזק הנגרם הוא נזק כלכלי טהור או נזק נפשי טהור.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	סירובה של הרשות להעניק רישיונות עסק למבקשי ההיתר.	Connection Training Services v. City of Philadelphia ¹³⁰	א.5(5)

.Connection Training Services v. City of Philadelphia, 358 Fed. Appx 315 (3rd Cir. 2009) 130

2. טבלאות הפסיקה האנגלית

(1) שמירה על יציבותם הכלכלית של מוסדות פיננסיים

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
גם במקרה זה הסתייג בית-המשפט ממתן פיצוי בגין נזק כלכלי טהור, ומהחלטתו עולה כי כלליות החובה בעניין זה אינה מתיישבת עם הדרישה ליחסי קרבה בין הצדדים. בפשטות, בית-המשפט בחן את יחסי השכנות שבין המפקח על הבנקים לניזוק וקבע כי מערכת יחסים המקיימת שכנות תקום כאשר הניזוק נפגע בצורה ישירה וקרובה מפעולה שביצע אחר, שלא כבעניין זה.	מזיק עקיף	מחדל	נזקים כלכליים	לא	רשלנותו של המפקח על יציבות הבנקים, שבמחדלי הפיקוח שלו הסב נזק כלכלי ללקוחות הבנק שהתמוטט.	Yuen Kun-Yeu v. A-G of Hong Kong ¹³¹	ב.1(1)

.Yuen Kun-Yeu v. A-G of Hong Kong, [1987] 1 All E.R. 705 ¹³¹

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט הסתייג מקביעת חובת פיצוי בגין נזק כלכלי טהור. זאת ועוד, מההחלטה עולה כי כלליות החובה בעניין זה אינה מתיישבת עם הדרישה ליחסי קרבה בין הצדדים. לשון אחר, לגישתו של בית-המשפט אחריות תוטל רק במקרים שבהם קיים קשר ישיר וקרוב בין הצדדים.	מזיק עקיף	מחדל	נזקים כלכליים	לא	רשלנותו של האמון על יציבות הבנקים, בשל קריסתו של בנק שהסבה נזקים כלכליים למפקידי כספים.	Davis v. Radcliffe ¹³²	ב.1(2)

.Davis v. Radcliffe, [1990] 1 W. L. R. 821 (UKPC) 132

(2) דאגה לבטיחותן של דרכים ציבוריות

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
נקבע כי כלליות החובה בעניין זה אינה מתיישבת עם הדרישה ליחסי קרבה בין הצדדים.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף	לא	רשלנות המשטרה באי-פינוי כתם סולר מן הכביש, שגרם לתאונת דרכים.	Ancell v. McDermott ¹³³	ב.2(1)
התביעה נדחתה על יסוד שימוש בדרישת הקרבה והסתייגות מהטלת אחריות בגין מחדלי הרשות.	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף	לא	רשלנותה של רשות התמרור בכך שלא תחזקה כיאות את שלטים באזורה. כתוצאה מכך כוסה אחד השלטים בצמחייה ולכן נגרמה תאונת דרכים, שבה נפגע רוכב אופנוע אנושות.	Stovin v. Wise ¹³⁴	ב.2(2)
התביעה נדחתה על יסוד שימוש בדרישת הקרבה והסתייגות מהטלת אחריות בגין מחדלי הרשות, ולא בשל מעשייה.	מזיק ישיר	מחדל	נזקי גוף	לא	רשלנות הרשות בכישלונה לתחזק כיאות דרך ציבורית.	Gorringe v. Calderdale Metropolitan BC ¹³⁵	ב.2(3)

.Ancell v. McDermott, [1993] R.T.R 235 (EWCA Civ) 133

.Stovin v. Wise, [1996] A.C. 923 (H.L.) 134

.Gorringe v. Calderdale Metropolitan Borough Council, [2001] 1 W. L. R. 1057 (H.L.) 135

3) מתן רשיונות והיתרים

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה נוכח ההסתייגות מפיצוי בגין נזק כלכלי טהור.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	שלילת רישיון שמנעה מהניזוק להמשיך בניהול עסקיו.	Dunlop v. Wollahra Municipal Council ¹³⁶	ב.3(1)
נקבע כי הטלת אחריות על רשות לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע נזק כלכלי מקונה בית היא הרחבה בלתי רצויה של גבולות האחריות בשל שיקולי מדיניות כדרישת הקרבה וההסתייגות מהכרה בנזק כלכלי טהור כבר-פיצוי.	מזיק עקיף	מחדל	נזק כלכלי	לא	רשלנות בפיקוח על תוכניות בנייה שהוגשו לאישור הרשות.	Murphy v. Brentwood District Council ¹³⁷	ב.3(2)
התביעה הוכרה במיוחד נוכח כך שדובר מקרה זה בנוקי גוף.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף	כן	רשלנותה של הרשות האחראית על רישויים של כלי טיים.	Perrett v. Collins ¹³⁸	ב.3(3)

¹³⁶ Dunlop v. Woollahra Municipal Council [1982] AC 158 (HL).

¹³⁷ Murphy v. Brentwood District Council, [1991] 1 A.C. 398 (H.L. 1990).

¹³⁸ Perrett v. Collins, [1999] P.N.L.R 77 (EWCA Civ 1998).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה נוכח ההסתייגות מפיצוי בגין נזק כלכלי טהור.	מזיק ישיר	מעשה	נזקים כלכליים	לא	תביעתם של מפעילי בתי סיעוד עקב החלטת הרשות לסגור את עסקיהם, עקב חשש בלתי מבוסס לפגיעה בדיירי המקום.	Health Authority v. Jain ¹³⁹	ב.3(4)

¹³⁹ Health Authority v. Jain [2009] 1 All E.R. 957.

4) עיסוק בביטחון ובהצלה

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
טענת הרשלנות הראשונה נדחתה על בסיס חריג שיקול הדעת.	מזיק עקיף	מחדל באשר לטענה הראשונה ומעשה בקשר לזאת לשנייה.	נזקי רכוש בעיקר	לא בקשר לטענה הראשונה וכן באשר לטענה השנייה.	במקרה זה ירתה המשטרה גז אל חנותו של התובע כדי להשתלט על פסיכופט שהשתולל בה. ירי זה גרם לשריפה בחנות, והביא את התובע להעלות את שתי טענות ההתרשלות הבאות: האחת, רשלנות המשטרה בכך שלא רכשה ציוד מיוחד לירי גז; האחרת, רשלנות המשטרה נוכח כך שלא היה מקום לבצע ירי באותן נסיבות.	Rigby v. Constable of Northamptonshire ¹⁴⁰	4.1(1)

¹⁴⁰ Rigby v. Constable of Northamptonshire, [1985] 1 W. L. R. 1242 (Q. B. D.).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה בעיקר נוכח שני אלו: לא התקיימו זיקה וקרבה מיוחדת בין קורבן העבירה למשטרה; והחשש שהטלת אחריות על המשטרה בנסיבות אלה תפגע בתפקודה התקיין.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף	לא	רשלנות בניהול חקירה של סדרת מעשי רצח שבעקבותיה לא נלכד הרוצח, שביצע מעשה רצח נוסף בבית התובעת.	Hill v. Chief Constable of West Yorkshire ¹⁴¹	ב.4(2)
התביעה נדחתה בעיקר על יסוד ההסתייגות ממתן פיצוי בגין נזקים כלכליים ונפשיים טהורים.	מזיק ישיר	מעשה	חרדות ופגיעה במוניטין.	לא	תביעתם של שוטרים שטענו כי חקירה משמעתית שהתנהלה נגדם באורח רשלני הסבה להם נזקים.	Calvely v. Chief Constable of Merseyside ¹⁴²	ב.4(3)
בית-המשפט בהיר כי נסיבות המקרה יצרו סיכון אקטיבי. כמו כן, לא היה זה מקרה של הפעלת שיקול דעת רחב	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	כן	רשלנות המשטרה בכישלונה למנוע מאסיר בעל נטיות אובדניות להתאבד בבית-האסורים.	Kirkham v. Chief Constable of the Greater Manchester Police ¹⁴³	ב.4(4)

.Hill v. Chief Constable of West Yorkshire, [1989] A. C. 53 (H.L 1988) 141

.Calvely v. Chief Constable of Merseyside [1989] A.C. 1228 142

.Kirkham v. Chief Constable of the Greater Manchester Police [1990] 2 W.L.R 987 143

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
ורשלנות הרשות הסבה לחמור שבנזקים.							
בדחותו את התביעה קבע בית-המשפט כי המשטרה לא חבה חובה כללית למנוע פשיעה כלפי יחידים, שסבלו נזק בידי עבריינים שאותם לא הצליחה המשטרה לתפוס.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף	לא	רשלנות המשטרה בכך שכשלה למנוע תקיפתו של תלמיד ורצח אביו בידי מורה, חרף אזהרות חוזרות ונשנות שהועברו לה בדבר מסוכנתו של הרוצח.	Osman v. Fteguson ¹⁴⁴	ב.4(5)
התביעה נדחתה בעיקר נוכח השאיפה להגביל את אחריות הרשויות כאשר רשלנותן התבטאה במחדל.	מזיק עקיף	מחדל	נזק רכוש	לא	תביעה נגד רשות כיבוי האש בשל איחור בהגעת מכונת הכיבוי עקב רשלנות הנהג.	Capital & Counties plc v. Hampshire County Council ¹⁴⁵	ב.4(6)
נקבע כי כעניין של מדיניות ציבורית, המשטרה לא חייבת חובת זהירות כללית לקורבנות ולעדים בגין פעילותה בעת	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	רשלנות המשטרה כלפי קורבן למעשה פלילי ודיון בשאלה אם על המשטרה לנקוט צעדים סבירים כדי	Brooks v. Comm'r of Police of the Metropolis ¹⁴⁶	ב.4(7)

¹⁴⁴ Osman v. Fteguson, [1993] 4 All.E.R. 344.

¹⁴⁵ Capital & Counties plc v. Hampshire County Council, [1997] QB 1004(EWCA Civ).

¹⁴⁶ Brooks v. Commissioner of Police of the Metropolis, [2005] 1 W. L. R. 1495 (H.L.).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
חקירת חשד לפשעים כיוון שחובה ממין זה תפגע בחופש הפעולה המשטרתי.					להעריך אם התובע אכן היה קורבן לפשע, וזאת כדי להעניק לו הגנה סבירה וכן תמיכה וסיוע ראויים.		
במקרה זה הוטלה האחריות על הרשות נוכח יחסי הקרבה המיוחדים שנוצרו בין הרשות לבין הקרבן.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	כן	רשלנותה של רשות מקומית המספקת דיור בשל כך שדייר אחד רצה דייר אחר.	Mitchell v. Glasgow CC ¹⁴⁷	ב.4(8)
בדחותו את התביעה התשמש בית-המשפט בדרישת הקרבה ובדוקטרינת החובה הציבורית. כאשר מסווגת חובת הרשות ככזאת, נשללת בדין האנגלי האחריות בנויקין, מן הטעם שדיני הנויקין אינם עוסקים בזכויות ציבוריות אלא בהגנה	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	רשלנות המשטרה בכך שלא מנעה משותפו של התובע לתקוף אותו, הרף תלונותיו והתרעותיו.	Smith v. CC Sussex Police ¹⁴⁸	ב.4(9)

.Mitchell v. Glasgow cc, [2009] 2 W.L.R. 481 (H.L.) 147

.Smith v. CC Sussex Police, [2009] A.C. 225 148

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
על פרטים.							
בית-המשפט עמד בפסק-דינו על כך שקיומו של מנדט לגיסלטיבי – מונח שמשמעותו היא סמכותה הסטטוטורית של הרשות – לא זו בלבד שאינו שיקול התומך בהטלת אחריות על הרשות, כי אם טעם כבד-משקל לשלילת אחריותה של זאת.	מזיק ישיר	מחדל	פגיעה בשם הטוב ובמוניטין וכן נזקים כלכליים.	לא	אחריות המשטרה בכך שלא סיפקה מידע נכון ומעודכן על אודות עברו הפלילי של התובע.	Desmond v. Chief Constable of Nottinghamshire Police ¹⁴⁹	4.10

¹⁴⁹ Desmond v. Chief Constable of Nottinghamshire Police, [2011] P. T. S. R. 1369 (EWCA Civ).

5) פעילות בתחום ענף הבנייה

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
במקרה זה הוחל הכלל שלפיו כאשר מוקנה לרשות שיקול דעת אם להפעיל סמכותה - להבדיל מחובה מסוימת לעשות או לחדול - אין היא אחראית בנויקין.	מזיק ישיר	מחדל	נזקי רכוש	לא	רשלנות הרשות בהפעלת סמכותה לסתום פרצה בחומה שהגנה על התובע מפני נזקי שיטפונות.	East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent ¹⁵⁰	ב.5(1)
במקרה זה הוטלה אחריות בקשר להפעלה הרשלנית של סמכויות הפיקוח על תחום הבנייה, עת נקבע כי רשות מקומית המפעילה סמכויות סטטוטוריות כה נרחבות על פעולות הבנייה בתחומה, שעניינן בקרה על בטיחותם של מבנים,	מזיק עקיף	מחדל	נזקי רכוש ונזקים כלכליים	כן	רשלנותה של רשות מקומית בפיקוח על הקמתו של בית.	Dutton v. Bognor Regis ¹⁵¹	ב.5(2)

¹⁵⁰ East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent, [1941] A.C. 74 (H.L. 1940)

¹⁵¹ Dutton v. Bognor Regis, [373Q.b 1]1972

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
אחריות להפעלה רשלנית של סמכויות אלה.							
התביעה התקבלה בייחוד נוכח ההבחנה בין שיקול דעת המופעל בהחלטות מדיניות לבין שיקול דעת המופעל בהחלטות ביצוע, והקביעה כי בדיקתם הרשלנית של יסודות הבניין המסוים היא רשלנות בביצוע החשופה לביקורת שיפוטית.	מזיק עקיף	מחדל	נזק כלכלי	כן	רשלנות הרשות בפיקוח על בטיחותם של מבנים.	Anns v. Merton London Borough Council ¹⁵²	ב.5(3)
במקרה זה נקבע כי הטלת אחריות על רשות מפקחת – לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע נזק כלכלי מקונה בית – היא הרחבה בלתי רצויה של גובולת האחריות משיקולי מדיניות אלו: בית-הלורדים קבע כי על בית-המשפט במקרים ממין אלו להתמקד בשאלת הקרבה, שלא	מזיק עקיף	מחדל	נזק כלכלי	לא	רשלנות בפיקוח על תוכניות בנייה שהוגשו לאישור הרשות.	Murphy v. Brentwood District Council ¹⁵³	ב.5(4)

¹⁵² Anns v. Merton London Borough Council, [1978] A.C. 728 (H.L. 1977).

¹⁵³ Murphy v. Brentwood District Council, [1991] 1 A.C. 398 (H.L. 1990).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התקיימה במקרה זה וכן בהיות הנזק נזק כלכלי טהור.							

6) אחריות רשויות למצבם של קטינים

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט עמד על התקיימות דרישת הזיקה המיוחדת במקרה זה.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי רכוש בעיקר	כן	רשלנות הרשות בהשגחה על נערים משוקמים שעבדו תחת פיקוחה.	Home office v. Dorst Yacht Co. Ltd. ¹⁵⁴	ב.6(1)
בדחותו את התביעה עמד בית-המשפט על חשיבותם של אלו: חריג שיקול הדעת; דוקטרינת החובה הציבורית; והבחנה בין מעשה הרשות לבין מחדלה.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף	לא	אחריותן של הרשויות הסוציאליות לדאוג לקטינים ולהגן על שלומם.	X v. Bedfordshire CC ¹⁵⁵	ב.6(2)

.Home office v. Dorset Yacht Co. Ltd., [1970] A.C 1004 (H.L.) 154

.X v. Bedfordshire County Council, [1995] 2 A.C. 633 (H.L.) 155

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
על התקיימותה של דרישת הקרבה במקרה זה, עת הודגש כי מעת שנטלה הרשות סמכות נוצרה מערכת יחסים מיוחדת בינה ובין הקטין. מערכת יחסים זאת, כך נקבע, מצדיקה להכיר בחובת זהירותה של הרשות.	מזיק ישיר	מחדל	נזקים נפשיים	בית-הלורדים סירב לשלול על הסף הכרה בחובת זהירות בין רשויות רווחה לילד	רשלנותה של הרשות בכישלונה לאתר עבור קטין – שעליו נטלה חסות – משפחת אומנה מתאימה, וכן כישלונה לפקח על חזרתו לאמו הביולוגית.	Barrett v. Enfield LBC ¹⁵⁶	ב.6(3)
התביעה התקבלה נוכח כך שדובר בנזקי גוף שגררו פגיעה נפשית.	מזיק עקיף	מעשה	נזקי גוף שגררו פגיעה נפשית	כן	נזקי ילד – שעקב חוות דעת מוטעית הוצא בידי הרשות מבית הוריו – והוכנס למשפחת אומנת שבביתה סבל.	D v. East Berkshire Cmty. Health NHS Trust ¹⁵⁷	ב.6(4)

¹⁵⁶ Barrett v. Enfield LBC, [2001] 2 A.C. 550 (H.L. 1999).

¹⁵⁷ JD v. East Berkshire Community. Health NHS Trust, [2004] Q. B. 558 (EWCA Civ 2003).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה בעיקר נוכח ההסתייגות מפסיקת פיצוי בגין נזק נפשי טהור.	מזיק ישיר	מעשה	נזק נפשי	לא	תביעתם של הורי ילד שהוצא מרשותם בטעות על ידי הרשות.	D v. East Berkshire Cmty. Health NHS Trust ¹⁵⁸	ב.6(5)
התביעה נדחתה בעיקר נוכח ההסתייגות מפסיקת פיצוי בגין נזק נפשי טהור.	מזיק ישיר	מעשה	נזק נפשי	לא	אחריות הרשויות נוכח הוצאתו של ילד מרשות הוריו הביולוגיים.	D v. Bury Metro. Borough Council ¹⁵⁹	ב.6(6)
בדחותו את התביעה עמד בית-המשפט על חשיבותם של אלו: קיומם של יחסים מיוחדים; והבחנה בין מעשה הרשות לבין מחדלה.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף ונפש	לא	אחריותן של הרשויות לדאוג לקטינים ולהגן על שלומם מפני אחרים.	X(1) and Y(2) v. London Borough of Hounslow ¹⁶⁰	ב.6(7)

.JD v. East Berkshire Cmty. Health NHS Trust, [2005] 2 A.C. 373 (H.L) 158

.D v. BURY METRO. BOROUGH COUNCIL, [2006] EWCA civ 1 (A.C) 159

.X(1) and Y(2) v. London Borough of Hounslow, [2009] EWCA Civ 286 (QB) 160

(7) אחריותן הנזיקית של רשויות ציבוריות לנעשה בשטחן – קטגוריה שיוזית

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה בעיקר נוכח שיקול הדעת הרחב המוקנה לרשות במקרים ממין זה.	מזיק ישיר	מעשה	נזקים כלכליים בעיקר	לא	טעותה של רשות בפירושו של חיקוק.	Rowling v. Takaro Properties Ltd ¹⁶¹	ב.7(1)
האחריות נשללה חרף סמכותן של הרשויות לדאוג לחסרי הדיור ולפקח על מצבם, כלומר רחף קיומו של מנדט לגיסלטיבי.	מזיק ישיר	מחדל	נזקי גוף ונפש	לא	רשלנות הרשויות בקשר לטיפול בחסרי בית.	O'Rourke v. Camden LBC ¹⁶²	ב.7(2)
התביעה נדחתה בעיקר נוכח ההסתייגות מפסיקת פיצוי בגין נזק כלכלי טהור.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	מצג שווה שיצרה הרשות אשר הוביל לנזקים כלכליים מצד מסתמכי המצג.	Haddow v. Secretary of State for the Environment ¹⁶³	ב.7(3)

.Rowling v. Takaro Properties Ltd [1988] 1 All E.R. 163 (P.C) 161

.O'Rourke v. Camden LBC [1998] A.C. 188 162

.Haddow v. Secretary of State for the Environment [2000] Env. L. R. 212 163

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התביעה נדחתה נוכח היעדר יחסים מיוחדים ובשל ההבחנה בין מחדלי הרשות לבין מעשיה.	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף	לא	אחריותה של הרשות לנזק שגרם סוס למבקר ביריד של סוסים.	Glaister v. Appleby-in-Westmorland Town Council ¹⁶⁴	ב.7(4)
בפסק-דין זה נקוטה גישה מצמצמת בקשר לגבולות תחולתו של חריג שיקול הדעת.	מזיק ישיר	מעשה, בקשר להאשמות של עובדי הרשות כלפי המנהלת ומחדל, באשר לאופן הטיפול במשבר.	נזק נפשי	כן	רשלנות הרשות בכך שלא טיפלה כראות בעימות שפרץ בין עובדי הרשות למנהלת בית-ספר, וכתוצאה מכך סבלה המנהלת נזק נפשי.	Connor v. Surrey CC ¹⁶⁵	ב.7(5)

.Glaister v. Appleby-in-Westmorland Town Council, [2010] P. I. Q. R. P6 (EWCA Civ 2009) 164

.Connor v. Surrey CC [2010] 3 All E.R. 905 165

3. טבלאות הפסיקה הישראלית

(1) פעילויות חסרות ייחוד שלטוני מובהק

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
נקבע כי נקודת המוצא היא שמקום שאפשר לצפות נזק, כעניין טכני, קיימת חובת זהירות מושגית, אלא אם כן קיימים שיקולים של מדיניות משפטית השוללים את החובה. זוהי למעשה "חזקת החובה". לגופו של עניין נפסק כי קיימת חובת זהירות, דהיינו שיקולים של מדיניות משפטית אינם שוללים את החובה בנסיבות אלה.	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף	כן	רשלנות המועצה בקשר לליקויי בטיחות בברכה שבבעלותה.	ועקנין נ' המועצה המקומית בית-שמש ¹⁶⁶	ג.1(1)

166 ע"א 145/80 ועקנין נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לז(1) 113 (1982).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
לפי החלטת בית-המשפט חברת הביטוח זכאית לגבות פיצוי מהמדינה נוכח רשלנות המשטרה. כעת מוטל על המדינה הנטל "לרדוף" אחר הגורם העברייני ולקוות שתוכל להישפות ממנו.	מזיק עקיף	מחדל	נזק כלכלי	כן	רשלנות המשטרה בכך שלא נקלטה בתחנתה אזעקה המודיעה על פריצה, ולכן השוטרים לא הגיעו למקום. התובע הסתמך על מערכת האזעקה המשטרתית ונמנע עקב כך להתקשר עם חברה פרטית. לשון אחר, פעילות המשטרה במקרה זה הייתה כפעילות חברות אבטחה פרטיות.	ר.ג.מ. מרט נ' מדינת ישראל ¹⁶⁷	ג.1.2(2)
במקרה זה נקבע כי הפרשנות הראויה לחוק לפיצוי נפגעי גזות, התשנ"ד-1994 (להלן:)	מזיק ישיר	מחדל	נזקי גוף בעיקר	כן	רשלנות רפואית שעיקרה הפרת חובת הידוע בדומה לחובתם	מדינת ישראל – משרד הבריאות נ' פז ¹⁶⁸	ג.1.3(3)

¹⁶⁷ ע"א 126/85 ר.ג.מ. מרט נ' מדינת ישראל, פ"ד מד(4) 272 (1990).

¹⁶⁸ ע"א 9106/07 מדינת ישראל – משרד הבריאות נ' פז (נבו) 6.1.2009.

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
"חוק הגזות" היא כי כל עוד אין אדם זכאי לפיצויים לפי חוק זה, או לפי חוק אחר בשל נזקי ההקרנות, יכול הוא לתבוע גם במסלול הנוסף. בפסק־דין זה הורחבה אפוא אחריות המדינה באמצעות עוולת הרשלנות אל מעבר לקבוע בחוק הגזות.					של מזיקים פרטיים, על אודות הסיכון המוגבר ללקות במחלות סרטניות עקב הקרנות.		
אי־העמידה בכללי המשפט המינהלי הייתה שיקול בהחלטה להטיל אחריות על העירייה.	מזיק ישיר	מחדל	נזק כלכלי	כן	רשלנות הרשות באופן ניהולו של מכרו.	רם־שן שירותים והשקעות בע"מ נ' עיריית ירושלים ¹⁶⁹	ג.1(4)

169 ע"א 8835/07 רם־שן שירותים והשקעות בע"מ נ' עיריית ירושלים (נבו 8.12.2010).

(2) הפעלת סמכות שלטונית כופה באופן פוגעני

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
עסקינן במקרה זה במתן פיצוי עקב פגיעה בזכויות חוקתיות כמו הזכות לקניין וחופש התנועה.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	כן	מניעת המשטרה מהתובע לקטוף יבול מחלקתו, הוצאת צו מעצר נגדו לפני שהוזמן לחקירה ומעצרו.	בוסקילה נ' מדינת ישראל ¹⁷⁰	ג.2(1)
אף על פי שעסקינן במקרה זה בפגיעה בזכות החוקתית בדבר חופש התנועה, פרשה זו עשויה מאותם חומרים שמהם עשויות פרשות מרחיבות אחריות: ראשית, מובעת גישה שלפיה קיומה של סמכות סטטוטורית משמש תשתית שעליה נבנית חובת הזהירות; ושנית, בפרשה זו	מזיק ישיר	מעשה	בעיקר נזקי הטרדה, אובדן זמן וכסף, סבל נפשי ופגיעה בשם הטוב	כן	רשלנות הרשות שהמשיכה להמציא דו"חות חנייה נגד התובע אף על פי שהייתה מודעת לכך שהלה מכר את רכבו.	עיריית ירושלים נ' גורדון ¹⁷¹	ג.2(2)

¹⁷⁰ ע"א 337/81 בוסקילה נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(3) 337 (1984).

¹⁷¹ ע"א 243/83 עיריית ירושלים נ' גורדון, פ"ד לט(1) 113 (1985).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
קבע בית-המשפט את "חזקת החובה", שלפיה כאשר הנזק צפוי כעניין פיזי, חובה לצפותו גם כעניין נורמטיבי, אלא אם כן קיימים שיקולים מיוחדים השוללים זאת.							
נקבע כי פעולה בלתי סבירה במישור המינהלי עשויה להיות פעולה רשלנית במשפט הפרטי וכי לעיתים אלו הם שני צדדיו של אותו מטבע.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי ונפשי	כן	תביעתם של יבואנים את רשויות המכס, בין היתר משום שהרשויות עיכבו באורח בלתי, ראוי שחרורן של סחורות ומכיוון שמסרו נימוק לא נכון בקשר לסירובן להקצות רשיונות ייבוא.	אבנעל חברה להפצה נ' מדינת ישראל ¹⁷²	ג.2(3)

3) עיכוב במתן רישיונות והיתרים

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
האחריות הוטלה חרף כך שעסקינן בנזק כלכלי טהור ובהעברת ביקורת על אופן הפעלת שיקול הדעת המינהלי. זאת ועוד, מן ההחלטה עולה שקיומו של מנדט לגיסלטיבי הוא שיקול העשוי לתמוך בקיומה של חובת זהירות.	מזיק ישיר	מחדל	נזק כלכלי	כן	איחור במתן היתר בנייה להקמת בניין מסחרי.	ירמיהו עיני חברה לבניין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, קריות ¹⁷³	ג.3.1)
בפסק הדין צומצמה תחולתו של חריג שיקול הדעת, בין היתר נוכח הפגיעה בזכות החוקתית לקניין.	מזיק ישיר	מחדל	נזק כלכלי	בית-המשפט העליון לא דחה את התביעה והורה לבית-המשפט המחוזי לבדוק את סבירות העיכוב.	רשלנות הרשות באי-סיום הליכי התכנון בקבוצה של חלקות.	חברת מרכז ברוך וציפורה בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו ¹⁷⁴	ג.3.2)

¹⁷² ע"א 1081/00 אבנעל חברה להפצה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 193 (2005).

¹⁷³ ע"א 196/90 ירמיהו עיני, חברה לבניין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות, פ"ד מז(2) 111 (1993).

¹⁷⁴ ע"א 653/97 חברת מרכז ברוך וציפורה בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נג(5) 817 (1999).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט הזכיר כי לוועדה ניתן – בשל היותה הגוף השלטוני המוסמך – שיקול דעת רחב ביחס להחלטות התכנון עצמן ובמסגרת זאת, אף ביחס לזמן הנדרש כדי לשקול ולהחליט כראוי. אולם, אין הדבר כן באשר להתנהלותה של הוועדה בדרך קבלת ההחלטה או ביישומה. עוד עולה מפסק הדין כי מקיומה של סמכות סטוטורית ניתן לגזור קיומה של חובת זהירות.	מזיק ישיר	מחדל	נזק כלכלי	כן	רשלנות הרשויות בכך שבמשך עשרים שנה לא אישרו מתן היתר בנייה.	כלפון נוה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה ¹⁷⁵	ג.3(3)

¹⁷⁵ ע"א 3139/05 כלפון נוה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה (נבו 31.1.2008).

4) מצגי שווא רשלניים שיצרה הרשות

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
האחריות נשללה נוכח כך שלא הוכחה התרשלות ולא הוכח שנגרם נזק בפועל.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	הצגת מידע מוטעה ביחס לסיווגה של קרקע.	עיריית קרית-אתא נ' אלינקו בע"מ ¹⁷⁶	ג.4(1)
לפסק-דין זה שני היבטים מרחיבי אחריות: האחד, נקבע כי על הרשות המקומית מוטלת חובה למסור מידע המצוי בידיה, אשר בכוחו להשליך באופן משמעותי על החלטותיו של מבקש המידע בקשר לחלקת הקרקע שבה הוא מתעניין. חובה זו עלולה להטיל על הרשות נטל כבד ולחשוף אותה לאחריות רחבה; והשני,	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	כן	רשלנות העירייה בהציגה מצג שווא בדף מידע שעליו הסתמכו התובעים לצורך רכישת קרקע, כאשר בין הניזוקים לרשות נטצר קשר המבסס קירבה.	עיריית פתח-תקווה נ' נקר ¹⁷⁷	ג.4(2)

¹⁷⁶ ע"א 209/85 עיריית קרית אתא נ' אלינקו, פ"ד מב(1) 190 (1988).

¹⁷⁷ ע"א 3862/04 עיריית פתח-תקווה נ' נקר (נבו 13.2.2008).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט ציין בהחלטתו כי בהחלט ייתכן שאף התנהגותו של מקבל המידע תהיה רשלנית, אך אין בכך כדי לגרוע מהקביעה העקרונית כי על הערייה היה לצפות את הסתמכותו – אף הרשלנית – על המידע שהציגה.							

5) חקיקה הנטען כי לוקה בחסר

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
נקבע כי לא הוכח שהתקיימו בין הניזוקים למדינה יחסי שכנות שבכוחם להקים צפיות נורמטיבית המטילה על המדינה חובת זהירות.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	מחדלה של המדינה להסדיר את סוגיית הכשירות וההסמכה של מוהלים.	פלוני נ' הרב זאב ¹⁷⁸	ג.5(1)
ביחס למדינה נקבע כי בנסיבות אלה לא קמה חובת זהירות. כן נקבע כי אין לראות באי־התקנת תקנות מכוח החוק להגנת חיית הבר, התשט"ו – 1955, לעניין בטיחות המבקרים בגני חיות, ובהיעדר פיקוח בעניין זה,	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	אי־התקנת תקנות להחזקת חיית בר בגני חיות.	החברה העירונית ראשון לציון – לתרבות ספורט ונופש בע"מ נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ¹⁷⁹	ג.5(2)

¹⁷⁸ ע"א 2055/99 פלוני נ' זאב, פ"ד נה(5) 241 (2001).

¹⁷⁹ ע"א 4398/06 החברה העירונית ראשון לציון – לתרבות ספורט ונופש בע"מ נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (נבו 29.3.2009).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
משום התרשלות של המדינה. ¹⁸⁰							
התביעה נדחתה מ"טעמי מדיניות כבדי משקל", ובהם החשש מהשגת גבולה של הרשות המחוקקת והחשש מהתערבות בכללי המשחק הפרלמנטרים. ¹⁸² מכוח אלו נקבע כי אין מתקיימת חובת זהירות בנסיבות אלה.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	החקיקה בדבר רופאי ספורט לוקה בחסר, וחסר זה הוא התרשלות.	מדינת ישראל נ' איגוד הכדורסל בישראל ¹⁸¹	ג.5(3)

¹⁸⁰ ניתן לפרש את ההנמקה כך שהתביעה נדחתה נוכח העובדה שתכלית החוק הייתה להגן על חיות הבר עצמן, כך שעלה ספק אם השר היה מוסמך להתקין תקנות בעניין בטיחות המבקרים מכוחו. גלעד סבור כי מהנמקה זאת עולה כי שאילו הייתה לשר הסמכות להתקין תקנות על בסיס החוק, היה אפשר לחייבו ברשלנות בשל מחדל לעשות כן והוא מציין את המשמעות המרחיבה שיש להטלת אחריות על מחוקק המשנה בשל אי-התקנת התקנות, וראו גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1136-1137.

¹⁸¹ בש"א (שלום ת"א) 162557/03 מדינת ישראל – משרד המדע והתרבות נ' איגוד הכדורסל בישראל (נבו 7.4.2009).

¹⁸² שם, בפס' 27 לפסק הדין של השופטת הניג.

6) אי-מניעת התנהגות מזיקה שבוצעה על ידי אחר¹⁸³

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
	מזיק עקיף	מחדל	נזק כלכלי	לא	רשלנות רשות הרישוי בכך שפקיד הרישוי לא קיים חובתו כשלא דרש תעודת ביטוח בעת העברת הבעלות ברכב לידי הקונה.	שחאדה נ' חילו ¹⁸⁴	ג.6(1)

¹⁸³ באופן כללי יצוין ביחס לקטגוריה זאת של פעילות כי מידי שנה מקצה משטרת ישראל הון עתק מקופתה הציבורית לשם פיצוי בגין תביעות שהופנו אליה ושהוגשו נגדה. מדו"ח היועץ המשפטי של המשטרה עולה כי בין השנים 2014–2018 בלבד שילמה המשטרה כספי פיצויים בסכום מצטבר של 95,382,079 ש"ח, וראו היועץ המשפטי משטרת ישראל, נתוני הנזיקין של משטרת ישראל – תמונת מצב לשנת 2018, אתר השירותים והמידע הממשלתי, 2, 18.8.2019: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/police_nezikin_2018. זאת ועוד, מכוחה של קטגוריה זו בדבר אי-מניעת פשע שבוצע בידי אחר שילמה המשטרה בשנת 2018 לבדה סכום הקרוב למיליון ש"ח, ראו שם, בעמ' 5.

¹⁸⁴ ע"א 110/65 שחאדה נ' חילו, פ"ד כ(1) 163 (1966).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בפסק הדין נדחתה הגישה שהפעלתה של סמכות יוצרת פיקוח, ופיקוח המעוגן בחוק הוא גם שמוליד חובה. זאת ועוד, נראה שבמקרה זה לא הוטלה אחריות מכיוון שהרשות לא נתבעה בגין הפעלה רשלנית של סמכויות ביצוע, אלא בשל רשלנותה בשקילת שיקולים תקציביים.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף בעיקר	לא	רשלנותה של עיריית חיפה לתאונה שאירעה בגן ציבורי, בכך שלא הציבה פקחים שיאכפו את איסור הרכיבה על אופניים שנקבע בתמורים שהוצבו במקום.	גרובנר נ' עיריית חיפה ¹⁸⁵	ג.6(2)
מההחלטה עולה הגישה שקיומו של מנדט לגיסלטיבי הוא שיקול התומך בקיומה של חובת זהירות.	מזיק עקיף	מחדל	צער ועוגמת נפש בעיקר	נקבע כי על התביעה להתברר לגופה.	נטען כי שוטרי משטרת ישראל התרשלו בכך שלא מנעו מאדם לצאת מהארץ חרף צו עיכוב יציאה שהוצא נגדו.	מדינת ישראל נ' סוהן ¹⁸⁶	ג.6(3)

¹⁸⁵ ע"א 343/74 גרובנר נ' עיריית חיפה, פ"ד (1) 141 (1975).

¹⁸⁶ ע"א 429/82 מדינת ישראל נ' סוהן, פ"ד מב(3) 733 (1988).

הערות	מזיק ישר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית־המשפט הזכיר כי רשות שלטונית עשויה לחוב חובת זהירות בשל מעשה או מחדל הקשורים בהפעלת סמכותה.	מזיק עקיף	מחדל	נזק כלכלי	כן	מקרה שבו הציג גנב בפני הבנק שטר מכר שבו זייף את חתימת בעל הרכב. הבנק לא זיהה את מי שהתיימר להיות הבעלים, וכך התאפשר רישום הרכב על שם הגנב.	סהר חברה לביטוח נ' בנק דיסקונט לישראל ¹⁸⁷	ג.6(4)
נקבע כי לא הוכח שהמשיבים חדלו ולא נקטו אמצעים סבירים למניעת הנזק. כמו כן, ניתן משקל לכך שהמזיקים נדרשו לקבל החלטות קשות בזמן אמת ובתוך כדי הפעלת שיקול דעת רחב.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף ורכוש	לא	תביעתם של תושבי אזור דיר-אל-בלח שברצועת עזה, שניזוקו מהפרות סדר של תושבי האזור היהודים לאחר הרצח של רב היישוב כפר־דרום. טענתם הייתה לרשלנות	אבו סמרה נ' מדינת ישראל ¹⁸⁸	ג.6(5)

¹⁸⁷ רע"א 5379/95 סהר חברה לביטוח בע"מ נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פ"ד נא(4) 464 (1997).

¹⁸⁸ ע"א 6970/99 אבו סמרה נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(6) 185 (2002).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
					המדינה ומפקד כוחות צה"ל בחבל עזה בכך שלא מנעו את נזקיהם.		
בית-המשפט הטיל אחריות, חרף כך שהכיר בשיקול הדעת הרחב שמוקנה למשטרה בנסיבות אלה.	מזיק עקיף	מחדל	בעיקר נזקי רכוש וכאב וסבל	כן	רשלנות המשטרה במחדלה המתמשך לטפל בתלונות הניזוקים, שנאלצו לעזוב את מקום מגוריהם נוכח התנכלויות קשות שמהן סבלו.	מדינת ישראל נ' וייס ¹⁸⁹	ג.6(6)
נקבע שכאשר מדובר בהטלת אחריות על כוחות הביטחון בגין אי-מניעת פשע במהלך פעילותם, דיני הנזיקין לא אדישים לשיקול הדעת המבצעי, למגבלות הכוח	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	רשלנות המדינה במסירת הנשק ליורה וכן רשלנותה בשמירה על המנוח ובהגנה עליו.	עזבון המנוח אבו צבחה נ' מדינת ישראל ¹⁹⁰	ג.6(7)

¹⁸⁹ ע"א 1678/01 מדינת ישראל נ' וייס, פ"ד נח(5) 167 (2004).

¹⁹⁰ ע"א 6279/04 עזבון אבו צבחה נ' מדינת ישראל (נבו) 2.5.2007.

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
ולשוני בין בחינה בדיעבד לבין פעילות בזמן אמת ובנסיבות של דחק.							
הרטוריקה הנקוטה בפסק הדין מצרת אחריות היא. בית-המשפט ציין בפסק-דינו כי תביעה זו משקפת הלך רוח שלפיו לכל נזק יש שם במשפט, תוך טשטוש התחומים בין דיני הנזיקין לבין דיני הביטוח ומתוך מגמה למצוא "כיס עמוק" שמימנו ניתן להיפרע. זאת ועוד, בקשר לטענת ההתרשלות נגד משרד החינוך ציין בית-המשפט כי אין צורך להכביר מילים עד כמה קלושה היא.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	הניזוק במקרה זה נדקר על ידי המזיק ברגע של התלהטות יצרים. לשיטת הניזוק, המשטרה התרשלה בפריסת כוחותיה בערב ל"ג בעומר. זאת ועוד, לטענתו יש להטיל אחריות אף על משרד החינוך, שכשל במתן הדרכה והסברים לנוער בעיר אשקלון למניעת אלימות לפני ל"ג בעומר.	פלוני נ' פלוני ¹⁹¹	ג.6(8)

¹⁹¹ ע"א 7152/18 פלוני נ' פלוני (נבו 20.1.2020).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית־המשפט דחה ערעור שעניינו אחריות רשויות המדינה – הרשות לניירות ערך, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר – למעשי הונאה רבת היקף, הידועה כהונאת "פונזי", שביצע גרגורי לרנר. נקבע כי לא נמצא כי רשויות המדינה פעלו בחוסר סבירות קיצונית, כי אם המערערים נהגו באופן בלתי סביר בהאמינם ללרנר. כן נקבע כי הרשויות האמורות אכן חייבות לדאוג לשלומם ולרכושם של אזרחי המדינה, אך אין להטיל עליהם אחריות להפסדי המערערים, שאיננה חלק מהדיון, וקופת המדינה דלה מכדי לספק ביטוח חנם למשקיעים נוטלי סיכונים.	מזיק עקיף	מחדל	נזקים כליליים	לא	אחריות רשויות המדינה למעשי הונאה רבת היקף, הידועה כהונאת "פונזי", שביצע אחר.	פלונים נ' משטרת ישראל ¹⁹²	ג.6(9)

¹⁹² ע"א 2394/18 פלונים נ' משטרת ישראל (נבו 10.4.2019).

7) עיסוק בביטחון ובהצלה

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בהסתייגו מנוסחת ההתרשלות הכלכלית קבע השופט (כתוארו אז) ברק כי נוסחה זו שימושית היא, אך אין בכוחה לתת פתרון כולל לכל בעיות הסבירות בעולת הרשלנות, כי אין לקבע את מושג הסבירות בנוסחה זאת או אחרת וכי האדם הסביר אינו רק האדם היעיל אלא גם האדם הצודק, ההוגן והמוסרי.	מזיק ישיר	מעשה	נזק גוף	כן	טענה להתנהלות רשלנית שבמהלכה נפגע הניזוק, קטין תושב מחנה הפליטים שבג'נין, בראשו מירי כדורי גומי של כוח מג"ב בעת אירוע התפרעות במחנה.	חמד נ' מדינת ישראל ¹⁹³	ג.7(1)
נקבע כי לא הוכח חוסר סבירות באופן פעילותה של המדינה. זאת ועוד, נקבע כי יש להביא בחשבון את החשיבות שהחברה	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	תביעה בגין נזקים שנגרמו למטעיו של התובע בשל ענני אבק שיצרו	קיבוץ מלכיה נ' מדינת ישראל ¹⁹⁴	ג.7(2)

¹⁹³ ע"א 5604/94 חמד נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(2) 498 (2004).

¹⁹⁴ ע"א 6296/00 קיבוץ מלכיה נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(1) 16 (2004).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
מייחסת למניעת הנזק כמו גם לתועלת החברתית הצומחת מפעילות המזיק.					פעולות הטשטוש שביצע צה"ל בשביל העובר בסמוך לגבול.		
הלכת ד'אהר מאפשרת לחבר פעולות של רשויות שונות ולבדוק אם המכלול הוא שמקיים אחר תנאי האחריות. ¹⁹⁶ בעניין זה חוברו יחדיו פעולות הצבא (הירי שבוצע על ידי סרן יואב) ומחדלי המשטרה (שלא העמידה את הרכב שבו נפגע התובע לבדיקת המז"פ) והחיבור של שני אלו הוא שיצר את	מזיק ישיר	מעשה	נזק גוף	כן	במקרה זה נתבעה המדינה, לצד החייל היורה, על ידי תושב ג'נין שדרש לפצותו בגין נזקי גוף שנגרמו לו כתוצאה מפגיעת קליע.	ד'אהר נ' סרן יואב ¹⁹⁵	ג.7(3)

¹⁹⁵ ע"א 361/00 ד'אהר נ' סרן יואב, פ"ד נט(4) 310 (2005).

¹⁹⁶ וראו הניתוח אצל גלעד גבולות האחריות, לעיל ה"ש 3, בעמ' 1131-1132.

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
אחריות המדינה לנזקו של התובע, 197							
התביעה נדחתה נוכח היעדר קשר סיבתי.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף ורכוש בעיקר	לא	תביעה בגין נזקים שונים שנגרמו עקב מותן של המנוחות בשריפה שפרצה בדירה סמוכה והתפשטה לעבר דירתן.	עזבון המנוחות דבוש נ' עיריית תל-אביב ¹⁹⁸	ג.7(4)
נקבע כי המדינה לא הוכיחה שאכן הפעילה שיקול דעת ובחנה את האפשרויות ואת השיקולים הרלוונטיים. לכן, פעילותה אינה יכולה לחסות תחת חריג שיקול הדעת.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	כן	הניזוק, שעבד כנהג משאית אזרחית, נפגע עת שהוביל מים למוצב צה"ל בדרום לבנון	בגא נ' מלול ¹⁹⁹	ג.7(5)

197 ש.ם.

198 ע"א 10932/03 עיזבון דבוש נ' עיריית תל-אביב (נבו 9.11.2005).

199 ע"א 971/03 בגא נ' מלול (נבו 10.11.2005).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
					בעקבות התקפת מחבלים. נטען כי באי-מיגון המשאית יש משום רשלנות.		
נקבע כי לא הוכחו התרשלות או הקשר הסיבתי. עם זאת, ציין בית-המשפט בהחלטתו כי באשר לנזקים הנפשיים שנגרמו לתובעת בשל אי-מסירת ההודעה על נפילת אביה סמוך לאחר נפילתו, כי לו הייתה מוכיחה את טענותיה להתרשלותה של המדינה בכך שלא הודיעו לה על נפילת אביה, ואת הקשר הסיבתי בין אי-מתן ההודעה, או האיחור במתן ההודעה, לבין מצבה האישיותי,	מזיק ישיר	מחדל	נזק נפשי	לא	תביעה בגין נזק שנגרם לתובעת מכיוון שלא הוכרה כיתומת צה"ל במועד ולא טופלה כראוי על ידי המדינה, וכן משום שההודעה על נפילת אביה לא נמסרה לה על ידי המדינה סמוך לאחר מותו, דבר	עמית נ' מדינת ישראל – משרד הביטחון ²⁰⁰	ג.7(6)

²⁰⁰ ע"א 9878/06 עמית נ' מדינת ישראל (נבו 30.12.2008).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
היה מקום לקבל את ערעורה ככל שהוא עוסק בנזקים הבלתי ממוניים להם טענה. בכך, הכיר בית־המשפט, הלכה למעשה, בזכאות לפיצוי בשל נזק נפשי בנסיבות אלה והרחיב, באמצעות עוולת הרשלנות, את אחריות המדינה בנסיבות אלה אל מעבר לקבוע בחוקי התגמולים.					שגרם לה לפגיעה נפשית קשה.		
בית־המשפט דחה את ערעורו של גליק, שעסק תביעת נזיקין שהגיש נגד משטרת ישראל, לאחר שזאת אסרה עליו לעלות להר הבית. גליק טען שבכך פגעה המשטרה בפרנסתו כמדריך מבקרים בהר. בפסק־דינו הסביר השופט עמית כיצד יש	מזחיק ישיר	מחדל	נזק כלכלי	לא	אחריות המשטרה בגין פגיעתה בפרנסתו של הניזוק כמדריך מבקרים.	ליק נ' משטרת ישראל ²⁰¹	ג.7(7)

²⁰¹ רע"א 2063/16 גליק נ' משטרת ישראל (נבו 19.1.2017).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
<p>לדעתו לתקוף החלטות מינהליות. הוא כינה תביעות מסוג זה תביעות בגין "עוולה היברידית" – העוסקות ברשלנות הרשויות בגין הפרתן של נורמות מהמשפט המינהלי – וקבע שיש להתייחס אליהן בחשדנות ולהכיר בהן בצמצום. תוך הסתייגות משנקבע בעניין אבנעל, נפסק שהדרך המיטבית לתקוף החלטה מינהלית היא במישרין – בעתירה נגדה, ולא בעקיפין – באמצעות תביעה נזיקית כלפי תוצאותיה.</p>							

8) דאגה לתשתיות והגנה מפני נזקי הטבע

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט הכיר בכך שעל רשות ציבורית, במסגרת שיקול הדעת שהוקנה לה, לקבוע בעצמה את סדר העדיפויות לקיום החובות שהוטלו עליה, וזאת במגבלות התקציב.	מזיק ישיר	מחדל	נזק רכוש	לא	נטען כי העירייה לא סיפקה תעלת ניקוז במקום זאת שנהרסה, ולכן נגרם נזק לסחורה בעת הצפת מרתף במי גשם.	סרג עדין בע"מ נ' ראש העיר תל אביב-יפו ²⁰²	ג.8(1)
התביעה נדחתה משנקבע כי במקרה זה האינטרס שיש למדינה בקיומו של מחנה לגיבוש הגרעין ולהכשרתו, אין בו, כשלעצמו, כדי ליצור חובת זהירות כלפי חברי הגרעין שטרם חוילו.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	טרם חוילה יצאה התובעת למחנה הכנה והכשרה של הגרעין. במהלך מחנה זה חלתה והגישה בשל כך תביעת נזיקין נגד המדינה.	פלג נ' מדינת ישראל ²⁰³	ג.8(2)

²⁰² ע"א 247/55 סרג עדין בע"מ נ' ראש העיר תל אביב-יפו, פ"ד יא 1110 (1957).

²⁰³ ע"א 190/81 פלג נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 57 (1984).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט הטיל אחריות על הרשות הציבורית, חרף כך שעסקינן במקרה זה בשקילת שיקולים תקציביים.	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף	כן	תביעתו של תושב בני-ברק שדילג מעל שלולית מי שופכין שנקוו בעיר, מעד ונפצע.	שטרנברג נ' עיריית בני ברק ²⁰⁴	ג.8(3)
בית-משפט קמא קיבל את עילת הרשלנות הראשונה, שהיא, כאמור, עילת המכשול. בית-המשפט גם מצא שפנס הרחוב אכן לא האיר, אך סבר שדרכו של פנס להתקלקל, והטוען לרשלנות עליו הנטל להוכיח שהעירייה התרשלה מלתקנו, ובנטל זה לא עמד המשיב. מקביעות אלה לא שינה בית-המשפט העליון.	מזיק ישיר	מעשה (בקשר לפעולת הגידור) ומחדל (בקשר לאי-תיקון התאורה במקום)	נזק גוף	כן, ביחס לעילת המכשול ולא, ביחס לעילת הפנס.	בפרשה זו הניזוק, שנפל ונפצע, טען כי העירייה התרשלה בכך שיצרה במקום גידור נמוך מדי שהיה מכשול על פני המדרכה, וכן בכך שהתאורה במקום לא הייתה תקינה.	עיריית קרית אונו נ' שחם ²⁰⁵	ג.8(4)

²⁰⁴ ע"א 73/86 שטרנברג נ' עיריית בני ברק, פ"ד מג(3) 343 (1989).

²⁰⁵ ע"א 2004/92 עיריית קרית אונו נ' שחם (נבו 30.3.1995).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט לא מצא מקום להחלת חריג שיקול הדעת. כמו כן נקבע כי הסמכות הסטוטורית, ועל אחת כמה וכמה החובה הסטוטורית, הן אינדיקציה משמעותית לעניין סטנדרט ההתנהלות של רשות סבירה וממילא יש בהן כדי להקרין על גיבוש חובת הזהירות. זאת ועוד, בפסק הדין הובעה דעה שבעניין החובה לפעול קיימת נקודת השקה בין מבחני הסבירות הקבועים בדין המינהלי – המיושמים על ידי בית-המשפט לצורך ביקורת שיפוטית על חוקיות מעשיה או מחדליה של הרשות הציבורית – לבין מבחני הסבירות שלפיהם נבחנים מעשיה או מחדליה של הרשות הציבורית בדין הנויקי לעניין עולת הרשלנות.	מזיק ישיר	מחדל	נזקי רכוש	כן	תביעה שעסקה בנוקי רכוש שנגרמו בשל שיטפונות שגרמו להצפות באזור עמק זבולון ומפרץ חיפה. חברות הביטוח פיצו את הניזוקים בגין נזקי הצפות, ולאחר מכן הגישו תביעות תחלוף שבהן ייחסו לנתבעות רשלנות אשר גרמה לנזקי הצפות.	עיריית חיפה נ' מנורה חברה לביטוח ²⁰⁶	ג.8(5)

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
נקבע כי המקרה אינו חוצה את קו ההתרשלות.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	בעקבות עבודות הרחבה ושיפוץ בכביש חסמה מע"צ את דרך הגישה המחברת לתחנה דלק. לטענת התובעת כתוצאה מכך נפגעה פעילותה באופן משמעותי, שכן מספר כלי הרכב שפקדו את התחנה התמעט.	פז חברת נפט בע"מ נ' מדינת ישראל ²⁰⁷	ג.8(6)
בפסק הדין הובעה העמדה כי המציאות המשפטית בת זמננו אינה מצדיקה עוד להידרש לכלל גורף בדמותו של חריג שיקול הדעת. השופט לוי הציע בפסק הדין – לעניין בדיקת סבירותו של פעולות שבשיקל דעתה של הרשות – להשתמש במבחן	מזיק ישיר	מחדל	נזק כלכלי	כן	במקרה זה גידל התובע פרחי ציפורן בליווי מדריכי משרד החקלאות, וזאת לאור דרגת מליחות המים שסופקו לו. מליחות המים עלתה עם השנים והסבה נזק לפרחים. חרף זאת, באותה תקופה הרחיב התובע את שטח	שתיל נ' מדינת ישראל ²⁰⁸	ג.8(7)

²⁰⁶ ע"א 2906/01 עיריית חיפה נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ (נבו 25.5.2006).

²⁰⁷ ע"א 3464/05 פז חברת נפט בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו 12.7.2006).

²⁰⁸ ע"א 10078/03 שתיל נ' מדינת ישראל, פ"ד סב(1) 803 (2007).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
המידתיות מהמשפט הציבורי, ולבחון כלום נעשו פעולות אלה מכוח הסמכה שבחוק ואם הן נועדו לשרת תכלית ראויה. במילים אחרות, מוצע לדון בשאלת אחריותה הנזיקית של הרשות בהשראתה של פסקת ההגבלה של חוקי היסוד.					חממות הציפורן באישור הגורמים המוסמכים. פנייתו למקורות בדרישה לפצותו על נזקיו נדחתה ולפיכך הגיש תביעה נזיקית נגד המדינה בגין נזקיו.		
נקבע שאין לראות בעמדת הגורמים המקצועיים של רשות המים (שלא לאפשר כיסוח מלא של הצמחייה מול חזיתות היישובים) משום עמדה בלתי סבירה המצדיקה הטלת אחריות בנזיקין על מי מהנתבעים. כן נפסק כי רשות ניקוז כנרת ואיגוד	מזיק ישיר	מחדל	נזקי גוף	לא, בגין התביעה הראשונה. התביעה השנייה כן התקבלה באופן חלקי משנקבע כי רשות ניקוז	תביעות שעסקו במפגעי יתושים שנוצרו במי הכנרת ובסביבתה נוכח הירידה במפלס מי הימה. התביעה האחת לפיצוי בגין נזקי גוף שסבלו הניזוקים, והשנייה להצהרה על אחריות הנתבעים להסרת הצמחייה מול ישובי	קיבוץ גינוסר נ' רשות ניקוז כינרת ²⁰⁹ פסק הדין אושר באופן מלא כמעט בידי בית-המשפט העליון ²¹⁰	ג.8(8)

²⁰⁹ ת"א (מחוזי נצרת) 12-07-1653 קיבוץ גינוסר נ' רשות ניקוז כנרת – מינהלת הכנרת (נבו 4.2.2016).

²¹⁰ ע"א 2538/16 רשות ניקוז כינרת נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (נבו 19.12.2019). בעניין זה נקבע כי תוצאותיו האופרטיביות של פסק הדין בבית-המשפט המחוזי – לעניין קביעת האחריות למניעת מטרד היתושים – ישארו בעינם.

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
ערים כנרת הם הגופים הנושאים באחריות לטיפול במפגעי היתושים שמקורם במי הכנרת, אך הם פעלו באופן מידי לטיפול בתלונות בעניין המפגעים.				כנרת ואיגוד ערים כנרת נושאים באחריות לטיפול במפגעי היתושים שמקורם במי הכנרת.	התובעים זוכאות הקיבוצים להחזר ההוצאות עבור הטיפול במפגעים.		

9) עיסוק באסדרה ופיקוח

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
מנן ההחלטה עולה גישה שעצם קיומה של סמכות סטטוטורית, מכוחה פועל המפקח, הוא שיקול התומך בהטלת אחריות עליו.	מזיק עקיף	מחדל	נזקי גוף ונזקי רכוש	כן	תביעה להכרה ברשלנותם בפיקוח של מהנדס העיר ושל העירייה, מעבידתו, בשל התמוטטות בניין.	אייל נ' פוקסמן ²¹¹	ג.9(1)
בית-המשפט ציין כי ישנם מצבים שבהם אין זהות בין חוסר סבירות מינהלית לבין רשלנות אזרחית ואין הדבר אמור לפגוע בניזוק. זאת ועוד, לדידו הסמכות הסטטוטורית משמשת אבן-מסד שעליה נבנית חובת הזהירות.	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף ונזק רכוש	כן	דיון באחריות העירייה עקב נפילת סככה על מכוניתו של התובע.	עיריית חדרה נ' זוהר ²¹²	ג.9(2)
בית-המשפט ייבא בפרשה זו את חריג שיקול הדעת אל משפטנו הפוזיטיבי. חריג זה מצדיק לדעתו	מזיק עקיף	מחדל	נזק כספי	לא	תביעה נגד המפקח על הביטוח בגין כך שלא הודיע למבוטחי חברת ביטוח כי היא נמצאת	מדינת ישראל נ' לוי ²¹³	ג.9(3)

²¹¹ ע"א 684/76 אייל נ' פוקסמן, פ"ד לא(3) 349 (1977).

²¹² ע"א 862/80 עיריית חדרה נ' זוהר, פ"ד לז(3) 757 (1983).

²¹³ ע"א 915/91 מדינת ישראל נ' לוי, פ"ד מח(3) 45 (1994).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
להחיל אמת מידה מגבילה באשר להכרה באחריות המדינה בגין נזקים שגרמו החלטותיה. כמו כן, מההחלטה עולה גישה שעצם קיומו של מנדט לגיסלטיבי שמכוחו פועל הרגולטור אינו שיקול המקים תביעה נזיקית בת-תוקף כלפיו, ואף עשוי להיות שיקול נגד כך. זאת ועוד, בית-המשפט אף הסתייג בהחלטתו מ"חזקת החובה", שנקבעה פרשת גורדון, בהדגישו כי גזירתה של הצפיות הנורמטיבית מן הצפיות הטכנית היא לעולם אינה אוטומטית.					בסכנה של חדלות פירעון ולא פעל לביטול רשיונה.		
בית-המשפט אימץ גישה שעצם קיומו של מנדט לגיסלטיבי מכוחו פועל הרגולטור הוא שיקול	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	כן	דין באחריות המדינה בהיותה הגוף הממונה על הפיקוח על מפעלים המפרים תקנות	קיבוץ מעיין צבי נ' קרישוב ²¹⁴	ג.9(4)

²¹⁴ ע"א 1639/01 קיבוץ מעיין צבי נ' קרישוב, פ"ד נח(5) 215 (2004).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
התומך בהטלת אחריות עליו. מההחלטה עולה שהמנדט הלגיסלטיבי, הוא שמנביע את אותם יחסי שכנות אשר דרושים להטלת אחריות.					בתחום העבודה.		
מפסק הדין עולה גישה שעצם קיומו של מנדט לגיסלטיבי הוא שיקול התומך בהטלת אחריות על הרשות. בהתאם לכך נקבע כי חובת הרישום מקימה חובת פיקוח של המדינה על ביצוע הרישום ועל כל המשתמע ממנו. למי שניזוק בגין אי-קיום חובת הפיקוח עשויה לקום עילת תביעה מכוח עוולת הפרת חובה חקוקה או מכוח עוולת הרשלנות.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	כן	תביעה שבה נטען לרשלנות המדינה נוכח אחריותה לפקח על מוסדות רפואיים.	מדינת ישראל נ' פלוני ²¹⁵	ג.9(5)

²¹⁵ ע"א 8526/96 מדינת ישראל נ' פלוני (נבו) 23.6.2005.

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
נקבע כי סמכויות הפיקוח שהוקנו לעירייה על רישוי עסקים בתחומה, לצד סמכויות ההסדרה שהוקנו לה, מקימות חובת זהירות מושגית כלפי המשתמשים בשירותי אותם עסקים, שעניינה זיהוי פעילות עסקית הפועלת שלא ברישוי ומניעת סכנות לשלום הציבור הנובעות ממנה.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	כן	דיון באחריות העירייה בשל פיקוח רשלני על עסקים.	עיריית ירושלים נ' מימוני ²¹⁶	ג.9(6)
חריג שיקול הדעת הובא בחשבון ונקבע כי מתחם הסבירות הנזיקי של ההחלטה ראוי שיהיה רחב.	מזיק ישיר	מעשה	נזק כלכלי	לא	במקרה זה טענה החברה התובעת כי הבורסה התרשלה כלפיה בכך שעכבה את הנפקתה.	כים ניר שירותי תעופה נ' הבורסה לניירות ערך בתל אביב ²¹⁷	ג.9(7)
בפסק-דין זה השתמש בית-המשפט בחזקת האחריות, בהעבירו את נטל השכנוע על כתפי הנתבעות להוכיח	מזיק ישיר	מחדל	נזק גוף	כן	רשלנות העירייה בכך שלא דאגה ליצור הבחנה מספקת בין החוף המוכרז לחוף הבלתי	עיריית הרצליה נ' כץ ²¹⁸	ג.9(8)

²¹⁶ ע"א 1068/05 עיריית ירושלים נ' מימוני (נבו 14.12.2006).

²¹⁷ ע"א 1617/04 כים ניר שירותי תעופה בע"מ נ' הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ (נבו 29.6.2008).

²¹⁸ ע"א 1457/07 עיריית הרצליה נ' כץ, (נבו 14.1.2009).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
היעדרו של קשר סיבתי, וזאת בהסתמכו על חזקת הנוק הראייתי.					מוכרז, ובכך שלא יידעה את ציבור הרוחצים על הסכנה הנשקפת להם מהשונית התת-מימית.		
נקבע כי המדינה פעלה באורח סביר במובן זה שהנפקת רשיון בין-לאומי על סמך רשיון לאומי בלא בדיקות נוספות היא פעולה סבירה. זאת מכיוון שהכשרות לנהוג נבחנת בשלב של הוצאת הרשיון הלאומי.	מזיק עקיף	מחדל	נזק גוף	לא	טענה לרשלנות המדינה בכך שלא הבטיחה שמי שמקבל בישראל רשיון נהיגה בין-לאומי אכן בעל כשירות מספקת לנהוג בארץ שחוקי התנועה בה שונים.	יובינר נ' סקלאר ²¹⁹	ג.9(9)
נקבע כי ראוי שמתחם הסבירות הנזיקי של החלטה מינהלית יהיה רחב. בית-המשפט פסק כי לא כל טעות של רשות מינהלית היא כשלעצמה גם עוולה.	מזיק ישיר (בכך שניתן יחס מפלה) ומזיק עקיף (שכן התובעת	מעשה	נזק כלכלי	לא	התובעים בפרשה זאת העלו נגד הרשות שתי טענות עיקריות: האחת, כי המכס סיווג באופן מוטעה סוללות שייבאו עבור מכשירי טלפון סלולרי; השנייה, הפלייתם לעומת יבואנים	י. גיל אימפורט בע"מ נ' מדינת ישראל – אגף המכס ²²⁰	ג.9(10)

²¹⁹ ע"א 3299/06 יובינר נ' סקלאר (נבו 26.4.2009).

²²⁰ ע"א 2648/09 י.גיל אימפורט בע"מ נ' מדינת ישראל – אגף המכס והמע"מ (נבו 16.5.2011).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
	סברה שהמתחרה, המזיקה הישירה, הונתה את המכס)				אחרים.		
מפסק הדין עולה גישה שקיומו של מנדט לגיסלטיבי לפקח, אין בו כדי להקים חובת זהירות מצד משרד החינוך. זאת מכיוון שאין להסיק ממנו שקיימת דרישה ממשד החינוך להטיל רמת פיקוח המגיעה עד כדי בדיקת החוזק של המוט המחזק את חבק צינור האוורור אל הקיר.	מזיק ישיר	מחדל	נזקי גוף	לא	אחריות הרשויות בגין נזק שנגרם לקטין עת ששיחק במהלך חופשה בחצר בית-ספר.	פסק הדין חנכייב נ' בית-ספר אורים ²²¹	ג.9(11)

²²¹ ע"א 1786/10 חנכייב נ' בית ספר אורים (נבו 27.2.2012).

הערות	מזיק ישיר/עקיף	מעשה/מחדל	סוג הנזק	האם הוטלה אחריות?	הרשלנות השלטונית הנטענת	פסק הדין	
בית-המשפט המחוזי קבע כי העירייה אחראית לנזקי אדם שנפל מגג מוסך בשל התרשלותה במתן רישיון העסק למוסך, חרף שילובם של לוחות פרספקס בגגו, ותוך הפרה של הוראות היתר הבנייה. בית-המשפט העליון קיבל את ערעור העירייה וקבע כי אין מקום להטלת אחריות על העירייה לנזקי התובע, בייחוד נוכח כך שבמקרה זה לא מתקיים קשר סיבתי בין מתן רישיון העסק למוסך לבין התאונה ונזקי התובע.	מזיק ישיר	מחדל	נזקי גוף	לא	אחריות העירייה לנזקי אדם שנפל מגג מוסך בשל התרשלותה במתן רישיון העסק למוסך.	עיריית אשקלון נ' פלוני ²²²	ג.9(12)

²²² ע"א 1751/18 עיריית אשקלון נ' פלוני (נבו 2.10.2019).