

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8194/05

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
 כבוד השופט א' א' לוי
 כבוד השופטת ע' ארבל

העותר : __ קארשי

נ ג ד

המשיבים : 1. עיריית ירושלים
 2. מנהל בתי משפט בישראל

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר : עו"ד יוסף בן-דור

בשם המשיבה 1 : עו"ד יוסי חביליו ועו"ד דני ליבמן

בשם המשיב 2 : עו"ד יוכי גנסיין

להחלטה בעליון (13-02-2006) : [בגץ 8194/05](#) יורם קארשי נ' עיריית ירושלים שופטים: אילה פרוקצ'יה, אדמונד לוי, עדנה ארבל, עו"ד: יוסי חביליו, דני ליבמן, יוכי גנסיין, יוסף בן דור
 לתגובה בכתבי טענות (22-02-2006) : [בגצ 8194/05](#) יורם קארשי נ' עיריית ירושלים - ב"כ עו"ד יוסי חביליו, עו"ד דני ליבמן עו"ד: שנאור ז. פונדמינסקי, יוסף בן דור, עדנה אוריון, ח.כהן, יוסי חביליו, דני ליבמן, יוכי גנסיין
 לעתירה למתן צו על תנאי בכתבי טענות (27-02-2006) : [בגץ 8194/05](#) יורם קארשי - ב"כ עו"ד יוסף בן-דור נ' עיריית ירושלים עו"ד: שנאור ז. פונדמינסקי, יוסף בן-דור

חקיקה שאוזכרה :

[חוק בתי המשפט \[נוסח משולב\], תשמ"ד-1984](#) : סע' 54, 54(א), 55, 56, 57, 58
[צו בתי המשפט \(בתי משפט לעניינים מקומיים - הקמה והסמכה\), תשמ"ג-1983](#)

* העתירה העלתה סוגיה חשובה. אולם, פעולותיהן של הרשויות להחלשה הדרגתית של הזיקה המנהלית הקיימת בין ביהמ"ש לעניינים מקומיים לבין הרשות המקומית, נעשו, וממשיכות להיעשות, במסגרת רפורמה כוללת, בלא קשר ישיר לעתירה זו. העתירה באה, אפוא, לידי מיצוייה, והיא נדחית. בג"ץ פסק לעותר הוצאות בסך 5000 ₪.

* בתי-משפט – בתי-משפט לעניינים מקומיים – מעמדו

עתירה שעניינה מעמדו ודרך פעולתו של ביהמ"ש לעניינים מקומיים בירושלים; הטענה העיקרית היא כי אופן התנהלותו של ביהמ"ש לעניינים מקומיים בעיר אינו מתיישב עם עקרון הפרדת הרשויות. הסעדים העיקריים המבוקשים בהם – להפסיק לאלתר את העברת הכספים מעיריית ירושלים להנהלת בתי המשפט עבור שכר השופטים והקלדניות של ביהמ"ש; להורות לעיריית ירושלים לדרוש ממנהל בתי המשפט תשלום שכר דירה ומיסי ארנונה כדין בגין השימוש שנעשה במבנה העירייה לצורך ניהול ביהמ"ש לעניינים מקומיים בעיר; ולחייב את עיריית ירושלים לדרוש מהנהלת בתי המשפט לממן את עלות האבטחה של ביהמ"ש והשופטים, ולדרוש השבה של הוצאות האבטחה שהוצאו על ידי העירייה בהקשר לכך.

בג"ץ (מפי השופטת א' פרוקצ'יה) דחה את העתירה לאור מיצוייה ופסק כי:

העתירה העלתה סוגיה חשובה. העותר נוגע, אמנם, בשלושה עניינים ספציפיים בהקשר לביהמ"ש לעניינים מקומיים בירושלים, אולם עניינים אלה הם חלק מתמונה רחבה יותר של מאפיינים הקשורים בזיקה של ביהמ"ש לעניינים מקומיים לבין הרשות המקומית שבמסגרתה הוא פועל, והם אינם מיוחדים לביהמ"ש בירושלים, אלא לכלל בתי המשפט לעניינים מקומיים במדינה.

המעמד המיוחד של ביהמ"ש לעניינים מקומיים מעורר בעיות מיוחדות הנובעות מהשתייכותו לשתי מערכות מנהליות – מערכת השיפוט הכללית, ומערכת הרשות המקומית שבתחומה פועל ביהמ"ש. כפילות זו יוצרת מתח מובנה בין עצמאותו של ביהמ"ש, הנמנה במישור המקצועי על רשות השיפוט הכללית, לבין זיקתו של ביהמ"ש לרשות המקומית בכל הנוגע למערך המנהלי ולמנגנון העומד לשירותו. ככל שהרשות המקומית מעורבת בענייני ביהמ"ש במישור הכספי, בכפיפות המנהלית של עובדי המזכירות לנושא תפקיד ברשות המקומית, בהיות התובע העירוני, כצד להתדיינות, עובד של הרשות המקומית, ובקיום קשרים בין עובדי מזכירות ביהמ"ש ליתר עובדי הרשות המקומית, כל אלה מקימים חשש לאפשרות פגיעה בתדמית אי התלות של ביהמ"ש.

קשיים אלה לא נעלמו מעיני המדינה ומעיניה של הנהלת בתי המשפט, והם שקדו ושוקדים עדיין על תהליך ארוך (יישום המלצות ועדת זמיר) שמטרתו לנתק בהדרגה את הזיקה המנהלית הקיימת בין ביהמ"ש לעניינים מקומיים לבין הרשות המקומית. (חשוב להבהיר כי זיקה זו אינה חלה כלל על המישור השיפוטי-מקצועי). נעשו עד היום שינויים מרחיקי לכת בתחום זה, והם אינם תלויים ואחוזים בעתירה זו. השינויים הללו כבר הבשילו, והביאו עימם להחלשה ניכרת של הזיקה המנהלית שהייתה קיימת קודם לכן בין הרשות המקומית לבין ביהמ"ש. מכאן שהעתירה באה, אפוא, לידי מיצוייה, והיא נדחית.

על אף האמור לעיל ועל אף שהעתירה גם הצטמצמה לסוגיות בודדות ויוחדה לביהמ"ש לעניינים מקומיים בירושלים בלבד, נראה כי הגשתה של העתירה תרמה להאצת הליכיה של הרפורמה הכללית, ובשל תרומתה זו נפסקו לעותר הוצאות בשיעור סמלי של 5,000 ₪.

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

העתירה

1. זו עתירה שעניינה מעמדו ודרך פעולתו של בית המשפט לענינים מקומיים בירושלים; הסעדים העיקריים המבוקשים בה הם – להפסיק לאלתר את העברת הכספים מעיריית ירושלים להנהלת בתי המשפט עבור שכר השופטים והקלדניות של בית המשפט; להורות לעיריית ירושלים לדרוש ממנהל בתי המשפט תשלום שכר דירה ומיסי ארנונה כדין בגין השימוש שנעשה במבנה העירייה לצורך ניהול בית המשפט לענינים מקומיים בעיר; ולחייב את עיריית ירושלים לדרוש מהנהלת בתי המשפט לממן את עלות האבטחה של בית המשפט והשופטים, ולדרוש השבה של הוצאות האבטחה שהוצאו על ידי העירייה בהקשר לכך.

טענות העותרים

2. העותר הינו תושב ירושלים, ושימש חבר מועצת העיר בעת הגשת העתירה. טענתו המרכזית בעתירה היא, כי אופן התנהלותו של בית המשפט לענינים מקומיים בעיר אינו מתיישב עם עקרון הפרדת הרשויות, מאחר שלמרות שבית המשפט הוקם מכוח [חוק בתי המשפט](#), עיריית ירושלים היא הנושאת בנטל מימונו, משלמת את שכר השופטים והעובדים המינהליים המועסקים בו, ומממנת את סידורי האבטחה. כמו כן, הנהלת בתי המשפט אינה מממנת את השימוש במבנה העירייה שבתחומו פועל בית המשפט, ובכלל זה – תשלומי שכר דירה, מיסי ארנונה וכיו"ב, ונטל העלויות של השימוש במבנה מוטלות על העירייה.

3. טוען העותר, כי תשלום משכורותיהם של שופטי בית המשפט לענינים מקומיים בידי עיריית ירושלים פוגע פגיעה מהותית בעצמאות השפיטה, ובאי תלותם של השופטים בבעלי הדין המופיעים בפניהם, במיוחד כאשר העירייה משמשת בעלת דין בענינים שונים. מימון שכרם של שופטי בית המשפט על ידי העירייה, המשמשת היא עצמה בעל דין בבית המשפט לענינים מקומיים, מקים חשש של ממש לניגוד ענינים,

הפוגע במראית פני הצדק ובאמון הציבור במערכת בתי המשפט. לטענתו, נשיאת העיריה בנטל מימון משכורותיהם של השופטים והמנגנון האדמיניסטרטיבי המשרת את מערכת השפיטה, הופכת את השופט לתלוי במערכת העירונית המשמשת גם בעלת דין בפניו. זיקה זו שבין בית המשפט ושופטיו למנגנון העירוני, מהווה פגם מהותי בשפיטה, הטעון תיקון מהותי, אשר יהפוך את בית המשפט לענינים מקומיים לערכאת שיפוט בלתי תלויה, כמתחייב ממעמדה של ערכאת שיפוט ממלכתית בישראל.

טענות המדינה

4. עמדת המדינה בתגובתה המיקדמית נשענת במידה רבה על דו"ח הועדה לבתי משפט מקומיים בראשותו של השופט יצחק זמיר מספטמבר 1995. על פי גישתה של ועדת זמיר, ביטול המעמד הנפרד של בתי המשפט לענינים מקומיים, ומיזוגם במערכת השיפוט הכללית, אינו רצוי, שכן היתרונות הגלומים בהפעלת מערכת נפרדת זו, תוך הבטחת עצמאות השיפוט במסגרתה, גוברים על החסרונות הקיימים בהפרדה. עם זאת, נדרשים פתרונות לענינים מסוימים, שמטרתם להבטיח את הניתוק המתבקש של בתי המשפט לענינים מקומיים מהמערכת העירונית, שיש לפעול ליישומם.

5. אשר לסידורי אבטחה, טוענת המדינה כי החל מיום 1.1.03 מבוצעת האבטחה של בתי המשפט לענינים מקומיים על ידי משמר בתי המשפט, כאשר העיריה והנהלת בתי המשפט מחלקות ביניהן את עלויות האבטחה. מימון חלקי של העיריה אינו בגדר פגיעה באי תלות השפיטה, כך לטענת המדינה.

אשר לאולמות בית המשפט וחדרי התובעים בירושלים, כעולה מתגובת העיריה, מאז שנת 2000, בית המשפט נמצא במבנה חדש יחסית השייך לעיריה, שהכניסה אליו נפרדת ומיוחדת. מדובר במבנה נפרד שאינו חלק מבנין משרדי העיריה, אף שהוא שייך לבעלותה.

אשר לעובדי המינהל בבית המשפט, אלה הם עובדי העיריה וכפופים במישור המינהלי למשנה למנכ"ל העיריה, ובמישור המקצועי לשופטים ולהנהלת בתי המשפט. עובדי המינהל אינם כפופים ליועץ המשפטי של העיריה ולראש העיר. הכפיפות המקצועית לשופטים ולהנהלת בתי המשפט מבטיחה כי עובדי המינהל יתפקדו כראוי בעבודתם המקצועית.

שכר הקלדניות של בית המשפט משולם על ידי מערכת בתי המשפט.

אשר למלאכת השיפוט, בתחום המקצועי קיימת אי תלות שיפוטית מוחלטת.

אשר למימון ימי שיפוט של שופטי בית המשפט לענינים מקומיים, על פי הסדר שהתקבל, ישנה השתתפות מסוימת על יד העירייה בכיסוי עלויות השפיטה והשתתפות זו מועברת להנהלת בתי המשפט. עם זאת, השופט מועסק על ידי הנהלת בתי המשפט, ומקבל את שכרו מההנהלה. הוא אינו מקבל את שכרו מהעירייה. לעירייה אין כל מעורבות במינויים של השופטים, בקביעת תנאי העסקתם או בתשלום שכרם. הזיקה הקלושה הקיימת בין הנהלת בתי המשפט לבין העירייה בכל הנוגע לפעילותו של בית המשפט לענינים מקומיים אינה מעלה חשש ממשי למשוא פנים או לניגוד ענינים. בודאי כך הוא כאשר מדובר בשופטים מקצועיים הפועלים על פי כללי השפיטה לכל דבר וענין.

6. מוסיפה המדינה וטוענת, כי אמנם רוב הענינים הנדונים בבית המשפט לענינים מקומיים עוסקים באישומים המוגשים על ידי גורמים עירוניים, אך ישנם גם כתבי אישום הנוגעים לעבירות תכנון ובנייה המוגשים על ידי תובעים של המדינה. העירייה אינה בעלת הדין השלטונית היחידה שענייניה נדונים בבית המשפט. לדברי העירייה, השלטון המקומי מהווה חלק ממערכת השלטון במדינה, והשלטון הוא שמממן את אכיפת החוק ושמירתו, ובגדרו קיימות העברות כספיות בין השלטון המרכזי למקומי והתחשבנויות כספיות בין הגופים, שאין למצוא בהם פגם מבחינת תפקודה של מערכת השפיטה.

7. בצד הסכמתה של המדינה למסקנות ועדת זמיר, לפיה אין לשנות באופן בסיסי את התשתית הארגונית של בתי המשפט לענינים מקומיים כפי פעילותם כיום, ואין במערך הקיים כדי לפגוע בטוהר ההליך השיפוטי, יש לדעתה מקום לשינויים מסוימים שענינם בשיפור היבט "מראית פני הצדק" בערכאות שיפוט אלה. בהקשר זה התגבשה הצעה לשיפור במספר תחומים, שאלה עיקריהם:

(א) ככלל, בתי המשפט לענינים מקומיים לא ימוקמו בבית העירייה, ואף לא

במבנה אחר בו מצויים משרדי התביעה העירונית.

(ב) עובד עירייה המועסק בבית משפט לעניינים מקומיים לא יועסק בו זמנית ביחידה אחרת של העירייה.

(ג) עובד עירייה המועסק בבית משפט לעניינים מקומיים יהיה כפוף להנחיות מקצועיות של המזכיר הראשי של בית משפט השלום אליו מסונף בית המשפט לעניינים מקומיים.

(ד) ראש העירייה יסמיך את המזכיר הראשי של בית משפט השלום להיות קובל משמעותי מטעמו, והוא הדין ביועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט.

(ה) לענין שכר השופטים סוכם כי להבא, ההשתתפות התקציבית של העירייה במימון פעילותו של בית המשפט לעניינים מקומיים תיעשה בדרך של העברה כספית לממשלה, ולא להנהלת בתי המשפט, כדי להרחיק את זיקת העירייה למנגנון השיפוטי של בית המשפט לעניינים מקומיים.

8. על פי הודעת המדינה, לבתי משפט קיימים תינתן שהות של שנתיים לצורך היערכות בהתאם למכלול תנאים אלה, שאם לא כן, יבוטל צו ההקמה של אותו בית משפט.

על פי הודעת המדינה, רוב בתי המשפט כבר עומדים בתנאים האמורים, או ברובם.

9. לסיכום, עמדת המשיבים היא, כי אין מקום לבטל את המערכת הנפרדת של בתי המשפט לעניינים מקומיים, שחשיבותה ותרומתה למערכת היא רבה. העצמאות השיפוטית נשמרת, וחסרונות מסוימים בקיום ההפרדה, במיוחד בהיבט הארגוני, באים בהדרגה על פתרונם.

ההליכים בעתירה

10. בעקבות שמיעת טיעוני הצדדים, והשינויים המערכתיים המתוכננים שפורטו בתשובת המדינה, החלטנו להותיר את העתירה תלויה ועומדת, כדי לבחון את השתלשלות הדברים, ואת מהלך ביצוע השינויים המתוכננים. בקשנו את המשיבים לבחון, במסגרת השינויים המערכתיים המוצעים, גם את האפשרות להביא לשינוי במערך עובדי המזכירות בבתי המשפט לענינים מקומיים, באופן שלאחר תקופת מעבר, תיווצר זיקת כפיפות בלעדית של העובדים למערכת בתי המשפט הן בתחום המקצועי והן בתחום המינהלי. נתבקשו הודעות משלימות מעת לעת בענין זה.

11. בהודעות משלימות שהוגשו במהלך תקופה ארוכה, הובאו הנתונים הנוספים הבאים: בהודעה משלימה מיום 7.2.07 הודיעה המדינה, כי בענין שכר השופטים סוכם כי החל משנת התקציב 2007 ואילך, הרשויות המקומיות תעברנה את השתתפותן במימון פעילות בתי המשפט ישירות למשרד הפנים, והוא יעבירה להנהלת בתי המשפט, והוקם מנגנון לצורך יישום הסדר זה (מש/א', ב' לאותה הודעה). אשר לענין מעמדם של עובדי המזכירות בבתי המשפט לענינים מקומיים, נערכה בדיקה מקיפה וממושכת, אשר הצריכה קבלת נתונים רלבנטיים מכל הרשויות המקומיות בהם מצויים בתי משפט לענינים מקומיים, ועיבודם.

12. בהודעה מיום 16.1.08 עדכנה המדינה, כי כל בתי המשפט עומדים בתנאי המיקום, במוכן זה שאינם שוכנים עוד בבנייני העיריה או בבניינים בהם מצויות יחידות השייכות לעיריה. כן מיושמים במלואם התנאי לפיו עובד עיריה המועסק בבית המשפט לא יועסק בו זמנית ביחידה אחרת של העיריה וכן התנאי בדבר כפיפות העובדים המינהליים בבתי המשפט להנחיות המקצועיות של המזכיר הראשי של בית משפט השלום. כן יושמה דרישת ההסמכה של המזכיר הראשי של בית משפט השלום ושל היועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט לשמש קובלים משמעתיים ביחס למערך המינהלי של בתי המשפט.

13. העותר הודה בתגובתו מיום 5.5.08 כי עניינה המרכזי של העתירה נענה, כעולה מהודעות המדינה. עם זאת, הוא עומד על הדרישה כי עיריית ירושלים תדרוש מהנהלת בתי המשפט שכר דירה ומיסי ארנונה בגין השימוש הנעשה במבנה העיריה לצורכי בית המשפט. כן ביקש העותר שייפסקו לו הוצאות משפט.

14. בענין חיוב הנהלת בתי המשפט בדמי שכירות ובמיסי ארנונה לעיריה בעבור השימוש במבנה השייך לעיריה לצורך הפעלת בית המשפט, עמדת העיריה ביחס לבית המשפט בירושלים היא כי כל עוד התפעול הלוגיסטי של בית המשפט נעשה על ידי עובדי העיריה, ועובדי המזכירות נימנים על עובדי העיריה, אין מקום לחיוב המדינה בתשלום ארנונה ודמי שכירות לעיריה.

15. אשר לחיוב בהוצאות, טוענת המדינה כי אין מקום לכך. הרפורמה שבוצעה בבתי המשפט לענינים מקומיים הינה כלל ארצית וחורגת הרבה מעבר לגבולות העתירה, המצטמצמת לבית המשפט לענינים מקומיים בירושלים, ולנושאים צרים בהרבה מאלה המטופלים במסגרת הרפורמה. אין, אפוא, קשר ישיר בין הגשת העתירה לרפורמה המקיפה שהחלה בהנהלת בתי המשפט עוד בטרם הגשת העתירה, והחורגת באופן ברור מתחומיה הן בהקשר המקומי והן בהקשר הענייני. בנסיבות אלה, אין לדעת המדינה הצדקה לפסיקת הוצאות.

הכרעה

16. העתירה העלתה סוגיה חשובה הנוגעת למעמדו של בית המשפט לענינים מקומיים בירושלים מבחינת זיקתו לרשויות העיריה שבענייניה, כבעלת דין, מוסמך בית משפט זה לדון ולהכריע בתחום פעילותו השיפוטית.

העתירה התמקדה בשלושה ענינים עיקריים: מעורבות העיריה בתשלום משכורותיהם של השופטים והקלדניות; מעורבות העיריה במימון עלויות שירותי האבטחה בבית המשפט; ודרישה כי עיריית ירושלים תחייב את הנהלת בתי המשפט לשלם לה שכר דירה ומיסי ארנונה בעבור השימוש במבנה העיריה לצורך ניהולו של בית המשפט.

17. המדינה, בעמדתה, לא רק שהביעה הזדהות מלאה עם הגישה החותרת לנתק את בתי המשפט לענינים מקומיים מכפיפות כלשהי לעיריות, אלא אף הציגה כלפי עצמה דרישות החורגות הרבה מעבר לענינים המוצגים בעתירה, המצטמצמים לבית המשפט בירושלים, ומוגבלים לענינים מסוימים בלבד בהקשר האמור.

בראייה כוללת, ניתן לומר כי העתירה קבלה מענה מלא, והרפורמה המתבצעת בתחום בתי המשפט לעניינים מקומיים בכל המרחב הארצי השיגה הישגים חשובים. באשר לאותם עניינים שטרם נפתרו כליל, מדובר בתהליך מתמשך האורך זמן, ויש לאפשר לרשויות המדינה להתקדם ביישום מלא של הרפורמה עד להגשמתה המלאה.

18. סוגיית מעמד המוסדי של בתי המשפט לעניינים מקומיים בישראל אינה חדשה. היא נדונה בהרחבה בעבר, ועדיין מעלה סוגיות רבות לדיון במסגרת הרשויות המוסמכות. בקצרה יצוין, כי תחילתם של בתי המשפט לעניינים מקומיים במערכת "בתי המשפט העירוניים", שהוקמו מכוח פקודת בתי המשפט העירוניים, 1928 (להלן – הפקודה), ואשר שקפו במעמד תפיסת שיפוט מנדטורית שעל פיה דיון בסכסוכים בעלי אופי מקומי צריך להתקיים בטריבונל עירוני המורכב משופט ואנשי ציבור, המנותק ממערכת השיפוט הרגילה. מקומם ומעמדם של בתי משפט מסוג זה, בתורת ערכאות נפרדות, נדונו בשנת 1975 בועדה לבחינת רשויות מעין-שיפוטיות בראשות הנשיא לנדוי, וכן בשנת 1980 בועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט, אף היא בראשותו של הנשיא לנדוי. בעקבות המלצות ועדות אלה, נחקק תיקון [לחוק בתי המשפט](#) [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן – החוק), אשר ביטל את הפקודה, ועיגן בחוק בתי המשפט סימן מיוחד (סעיפים 54-58) העוסק בהקמתם ובפעולתם של בתי משפט לעניינים מקומיים. [סעיף 54\(א\)](#) לחוק קובע:

"שר המשפטים רשאי, בצו, לאחר התייעצות עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר, להקים בית משפט לעניינים מקומיים ולקבוע מקום מושבו ואזור שיפוטו, ורשאי הוא, בצו, כאמור, להסמיך בית משפט שלום לשבת כבית משפט לעניינים מקומיים".

בית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים הוקם מכוח הוראת [צו בתי המשפט \(בתי משפט לעניינים מקומיים – הקמה והסמכה\)](#), התשמ"ג-1983, והוא פועל על פי הכללים וההוראות של הנהלת בתי המשפט. רובם המכריע של העניינים הנדונים בו נוגע לאישומים המוגשים על ידי תובעים עירוניים, אך נדונים בו גם אישומים בעבירות על חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, המוגשים על ידי תובעים של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה במשרד הפנים.

19. סוגיית המבנה המוסדי של בתי המשפט לעניינים מקומיים, וזיקתם לרשות המקומית שבתחומה הם פועלים, עלתה פעם נוספת בעקבות דו"ח מבקרת המדינה, מס'

44 משנת 1993, בו נמתחה ביקורת על ליקויים שונים שנמצאו בתיפקוד בתי המשפט לענינים מקומיים. בעקבות ממצאי הדו"ח, מינתה הממשלה ועדה מיוחדת לבחינת הרפורמה בבתי המשפט לענינים מקומיים, בראשות השופט יצחק זמיר (להלן – ועדת זמיר). ועדה זו הגישה את מסקנותיה בשנת 1995. הוועדה סקרה את המבנה המוסדי של בתי המשפט לענינים מקומיים, את פעילותם, את ההסדרים במשפט המשווה, וענינים נוספים. ברמה האופרטיבית, הוועדה בחנה אופציות שונות ביחס למערך בתי המשפט לענינים מקומיים, וביניהן את האפשרות לבטל כליל את מעמד הנפרד ולמזגם אל תוך מערכת בתי המשפט; את אפשרות ניתוקם ממערכת בתי המשפט, והגברת עצמאותם, ובצידן, את החלופה של השארת המצב הקיים, תוך ביצוע שינויים שונים על בסיס המערך הקיים. רוב חברי הוועדה תמכו בהותרת המבנה הקיים, תוך עריכת שינויים מוסדיים לתיקון ליקויים שונים.

20. המעמד המיוחד של בית המשפט לענינים מקומיים מעורר בעיות מיוחדות הנובעות מהשתייכותו לשתי מערכות מינהליות – מערכת השיפוט הכללית, ומערכת הרשות המקומית שבתחומה פועל בית המשפט (דו"ח ועדת זמיר, בעמ' 30). כפילות זו יוצרת מתח מובנה בין עצמאותו של בית המשפט, הנמנה במישור המקצועי על רשות השיפוט הכללית, לבין זיקתו של בית המשפט לרשות המקומית בכל הנוגע למערך המינהלי ולמנגנון העומד לשירותו. ככל שהרשות המקומית מעורבת בעניני בית המשפט במישור הכספי, בכפיפות המינהלית של עובדי המזכירות לנושא תפקיד ברשות המקומית, בהיות התובע העירוני, כצד להתדיינות, עובד של הרשות המקומית, ובקיום קשרים בין עובדי מזכירות בית המשפט ליתר עובדי הרשות המקומית, כל אלה מקימים חשש לאפשרות פגיעה בתדמית אי התלות של בית המשפט.

21. ועדת זמיר דנה בקשיים אלה, ובחנה חלופות אפשריות להתמודד עמן. בסופו של יום, היא הגיעה למסקנה כי ראוי להותיר את המבנה הקיים בעינו, תוך ביצוע שינויים מסוימים שימתנו את הקשיים בדרך של החלשת הזיקה המינהלית המתקיימת בין בית המשפט לרשות המקומית. מדיניות זו ננקטה על רקע ההנחה כי היתרונות בהותרת בית המשפט לענינים מקומיים במערך הקיים, תוך ביצוע שינויים בתחומים מסוימים, עולים על חסרונותיה של שיטה זו, וכי קו זה יקדם את האינטרס הציבורי, תוך פגיעה מינימלית בעצמאות השיפוטית.

22. היתרונות העיקריים שהוועדה מצאה במערך הקיים הם אלה: הגברת האכיפה וההרתעה בעבירות בעלות אופי עירוני (בנייה, ניהול עסקים ללא רישיון, ועבירות על חוקי עזר) תושג במערך הקיים, בלא שהענינים העירוניים יידחו בפני הענינים הפליליים הנדונים בבית משפט השלום, שהם חמורים יותר על פי טיבם, ויקבלו שם עדיפות; ייחוד הטיפול בענינים העירוניים מבטיח טיפול יעיל גם על ידי המנגנון המינהלי של בית המשפט; תושג התמחות מקצועית בנושאים בעלי אופי מקומי; יודגש בכך רעיון הדמוקרטיה המקומית, והאוטונומיה המקומית; ינתן שירות טוב יותר לתושבי המקום. הוועדה הבהירה את נקודת המוצא בגישתה זו לפיה עיקרון עצמאות הרשות השופטת אינו עיקרון מוחלט, וניתן בגבולות מסוימים לאזנו עם עקרונות ואינטרסים אחרים המקדמים את טובת הציבור (עמ' 44 לדו"ח). הוועדה הגיעה למסקנה, כי אין לבטל את בתי המשפט לענינים מקומיים ולמזגם עם מערכת השפיטה הכללית. עם זאת, היא סברה, כי המערך הארגוני של בתי המשפט, ובמיוחד הקשר עם הרשות המקומית, יוצר בעיות תיפקוד ותדמית של בתי משפט אלה, וכי יש לפעול לפתרון, בלא לשנות באופן בסיסי את המערך הארגוני הקיים. הוועדה הציעה מספר הצעות לשיפור המצב הקיים, המפורטות בדין וחשבון שהגישה.

23. עיקר המלצות הוועדה לשיפור המצב המוסדי הקיים היו אלה: מינוי השופטים לבית המשפט לענינים מקומיים יעשה לתקופה של שלוש שנים; יש לדאוג להכשיר לשכות הולמות לשופטים המכהנים; עובדי המזכירות לא יהיו כפופים, ברמה המינהלית, ליועץ המשפטי של הרשות המקומית, ואף לא לנושאי משרה נבחרים ברשות. זאת, מכיוון שבכל אחת מהכפיפויות הללו טמון חשש לניגוד ענינים. בהקשר זה הומלץ, כי עובדי המזכירות יהיו כפופים מינהלית למנכ"ל העיריה; ברמה המקצועית, כפיפותם של עובדי המזכירות תהא אך ורק לשופטים המכהנים ולמנהל בתי המשפט; יש למנות ממונה לענינים מקומיים בהנהלת בתי המשפט; מן הראוי שיוקצה לבית המשפט אגף במבנה בו שוכן בית המשפט הכללי, או מבנה נפרד, שאינו מזוהה עם הרשות המקומית, וסמליו יהיו סמלי המדינה ולא סמלי הרשות; יש לוודא כי משרדי התביעה העירונית לא ישוכנו באותו מבנה בו פועל בית המשפט; מן הראוי שהנהלת בתי המשפט תקיים ביקורת שוטפת על בתי המשפט לענינים מקומיים, ובכלל זה על גביית הקנסות; לבסוף, הוועדה המליצה לקבוע את הנהלים להפעלת בתי המשפט לענינים מקומיים בתקנות ובהנחיות מינהליות, על מנת לעגן את השינויים האמורים.

24. עתירה זו מצביעה על קושי הנוגע למעמדו של בית המשפט לענינים מקומיים, הנובע מזיקה מסוימת הקיימת בינו לבין הרשות המקומית שבמסגרתה הוא פועל. העותר נוגע, אמנם, בשלושה ענינים ספציפיים בהקשר לבית המשפט לענינים מקומיים בירושלים, אולם ענינים אלה הם חלק מתמונה רחבה יותר של מאפיינים הקשורים בזיקה זו, והם אינם מיוחדים לבית המשפט בירושלים, אלא לכלל בתי המשפט לענינים מקומיים במדינה.

25. חשוב להבהיר כי הזיקה שהיתה קיימת, ונותרה בצורה מוגבלת, בין בית המשפט לענינים מקומיים לבין הרשות המקומית, מתמקדת במישור המינהלי ואינה חלה כלל על המישור השיפוטי-מקצועי. שופטי בית המשפט לענינים מקומיים נימנים על מערכת השפיטה הכללית, מבחינת מעמדם הם שופטי בית משפט השלום, וחלות עליהם מכלול החובות החלות על כל שופט בישראל. ביצוע הפונקציה השיפוטית בידי שופטי בית משפט זה מתבצעת בלא כל זיקה לכל גורם שהוא, והעצמאות ואי התלות בביצוע תפקידי השפיטה מאפיינים את דרך פעולתה של ערכאה זו ככל ערכאת שיפוט אחרת.

26. יחד עם זאת, מסיבות היסטוריות, בתי המשפט לענינים מקומיים הוקמו תוך זיקה מינהלית מסוימת לרשויות המקומיות שבתחומן הם אמורים לפעול. זיקה מינהלית זו יצרה קושי של תדמית ומראית עין בדבר קשר של תלות וזיקה מינהלית בין ערכאת השיפוט לבין הרשות המקומית. קושי זה הוחמר נוכח העובדה שהרשות המקומית מהווה צד מתדיין בחלק גדול מהענינים בהם עוסק בית המשפט לענינים מקומיים. העובדה כי עובדי המזכירות של בתי המשפט לענינים מקומיים הם עובדי הרשות המקומית ולא עובדי הנהלת בתי המשפט, גם היא יצרה קושי, ולו של מראית עין; הוא הדין במיקומו של בית המשפט, מקום שהוא שוכן בתוך מבני העיריה, כחלק בלתי נפרד מהתשתית המיבנית העירונית.

27. קשיים אלה לא נעלמו מעיני המדינה ומעיניה של הנהלת בתי המשפט, והם שקדו ושוקדים עדיין על תהליך ארוך שמטרתו לנתק בהדרגה את הזיקה המינהלית הקיימת בין בית המשפט לענינים מקומיים לבין הרשות המקומית.

נעשו עד היום שינויים מרחיקי לכת בתחום זה, והם אינם תלויים ואחוזים בעתירה זו. מבני בתי המשפט לענינים מקומיים הופרדו מבתי העיריה, ויש הקפדה

שלא לשכנם במקום בו מצויים משרדי התביעה העירונית; נקבע, כי עובד עירייה המועסק בבית המשפט לענינים מקומיים לא יועסק בו זמנית ביחידה אחרת בעירייה; עובדי העירייה המועסקים בבית המשפט כפופים מאז החלת הרפורמה להנחיות המקצועיות של מזכיר בית משפט השלום, אליו מסונף בית המשפט לענינים מקומיים; שכר השופטים משולם על ידי המדינה, כאשר העירייה משתתפת במימון חלקי, אותו היא מזרימה לממשלה.

השינויים הללו כבר הבשילו, והביאו עימם להחלשה ניכרת של הזיקה המינהלית שהיתה קיימת קודם לכן בין הרשות המקומית לבין בית המשפט.

28. במהלך הדיון בעתירה זו – ומעבר לסעדים שנתבקשו בה – העלינו את הצורך בבדיקת האפשרות לנתק את זיקת הכפיפות של הסגל המינהלי בבית המשפט לרשות המקומית, לא רק בתחום המקצועי – כפי שנעשה – אלא גם בתחום המינהלי.

אנו מודעים לקשיים הרבים הנובעים מניתוק זיקה זו מבחינת החשש לפגיעה בזכויות מוקנות של עובדים שנצברו ברשות המקומית במהלך שנים. וועדת זמיר עמדה על הבעייתיות הקשורה בכך, ושקלה פתרונות אפשריים שונים. יצירת הכפיפות המקצועית של עובדי המזכירות למזכיר בית משפט השלום מרככת את הקושי האמור; יחד עם זאת, יש להניח ולקוות, כי המדינה תמשיך במאמציה לפתור גם את בעית הזיקה המינהלית של הסגל המינהלי לרשות המקומית, גם אם תידרש לכך תקופת מעבר והסדרי ביניים שונים.

29. בענינים הספציפיים שהעותר העלה, הנוגעים לבית המשפט בירושלים, יש לומר בתכלית הקיצור:

לענין תשלומי השכר לשופטים, פורט השינוי שהתקבל, לפיו שכר השופטים משולם על ידי המדינה, כאשר הרשות המקומית משתתפת במימון חלקי על ידי העברתו לממשלה. שכר הקלדניות משולם על ידי מערכת בתי המשפט. לענין עלות האבטחה, הובהר כי נושא זה מצא את פתרונו כבר לפני זמן רב, ומאז 1.1.03 מבוצעת האבטחה של בית המשפט על ידי משמר בתי המשפט, כאשר העירייה והנהלת בתי המשפט מחלקות ביניהן את העלויות, ואין לראות בכך פגם.

סעד נוסף שהתבקש בעתירה, עניינו מתן הוראה לעירייה לדרוש מהנהלת בתי המשפט שכר דירה ומיסי ארנונה בגין השימוש במבנה העירייה כבית משפט לענינים מקומיים. עמדת העירייה היא, כי אין מקום לחייב את המדינה בארנונה כל עוד בית המשפט מתנהל במתכונת הקיימת, כאשר ההפעלה המינהלית ועובדי המינהל הם מטעם העירייה.

סוגיית שכר הדירה ומיסי ארנונה לא פותחה כלל בטיעוניו של העותר, והוא לא הניח כל תשתית לקיומה של חבות מדינה כלפי העירייה לשאת בתשלומי ארנונה ושכר דירה במסגרת המתכונת המינהלית המורכבת המאפיינת את מעמדו הנוכחי של בית המשפט, ונוכח היותו של הסגל המינהלי של בית המשפט מורכב מעובדי עירייה. מכל מקום, סוגיה זו מקומה להתברר, אם בכלל, בערכאה מוסמכת, במסגרת סעד חלופי.

30. העתירה באה, אפוא, לידי מיצוייה, והיא נדחית.

31. אשר לבקשת העותר לפסיקת הוצאות, אכן שוכנענו כי פעולותיהן של הרשויות ליישום המלצות ועדת זמיר, ולהחלשה הדרגתית של הזיקה המינהלית הקיימת בין בית המשפט לענינים מקומיים לבין הרשות המקומית, נעשו, וממשיכות להעשות, במסגרת רפורמה כוללת, בלא קשר ישיר לעתירה זו. העתירה גם הצטמצמה לסוגיות בודדות ויוחדה לבית המשפט לענינים מקומיים בירושלים בלבד. יחד עם זאת, נראה כי הגשתה של העתירה תרמה להאצת הליכיה של הרפורמה הכללית, ובשל תרומתה זו נפסוק לעותר הוצאות בשיעור סמלי של 5,000 ₪.

ניתן היום, י"ב באייר התש"ע (26.04.10).

א' פרוקציה 54678313-8194/05

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת