

הנחיה מספר 16.7 – הגשת תביעה שכנגד ומתן הודעה לצד שלישי על ידי המדינה	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כ"ד אדר ב תשע"ט, 31 מרץ 2019	2 ינואר 1994; 1 ינואר 2003; 18 מרץ 2007

16.7 הגשת תביעה שכנגד ומתן הודעה לצד שלישי על ידי המדינה

מטרת הנחיה זו להדגיש את החשיבות של הגשת תביעה שכנגד ומתן הודעה לצד שלישי על ידי המדינה במקרים המתאימים לכך, וזאת גם כחלק מקידום יעדיה של הפרקליטות כגורם יוזם ואקטיבי.

א. המסגרת הנורמטיבית

פרק זה מפנה לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984. ביום 5.9.2018 נחתמו תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, הצפויות להיכנס לתוקף ביום 5.9.2019. מעת כניסת התקנות החדשות לתוקף, ועד לעדכונה בפועל של הנחיה זו בהתאם, יש לקרוא חלק זה בראי התקנות החדשות.

1. תקנות 52 ו-53(א) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן: "תקסד"א") קובעות את רשות הנתבע להגשת תביעה שכנגד כדלקמן:¹

"נתבע רשאי לקזז כל זכות ותביעה שלו כנגד תביעתו של התובע, או להגיש אותן בתביעה שכנגד, בין שהן על נזק ממון ובין אם לאו; כוחם של הקיזוז או התביעה שכנגד ככוח תובענה שכנגד, ובית המשפט יכול ליתן בהם פסק דין סופי הן על התביעה המקורית והן על התביעה שכנגד".

"נתבע המסתייע בנימוק שיש בו כדי לבסס תביעה שכנגד יגיש, נוסף על כתב ההגנה, כתב תביעה שייקרא כתב תביעה שכנגד; בכתב תביעה שכנגד יצוין מספר ההליך בתביעה המקורית שהוגשה נגדו".

2. תקנה 216 לתקסד"א קובעת את זכותו של הנתבע, בתובענה שנפתחה במסירת כתב תביעה והוגש בה כתב הגנה, ליתן, לכל אדם לרבות אדם שהוא בעל דין בתובענה, הודעה לצד שלישי במקרים הקבועים בתקנה, כדלקמן:

"בתובענה שנפתחה במסירת כתב תביעה והוגש בה כתב הגנה, רשאי נתבע ליתן לכל אדם, לרבות אדם שהוא בעל דין בתובענה, הודעה לצד שלישי במקרים אלה:

(1) כשהנתבע טוען נגד הצד השלישי שהוא זכאי להשתתפות או לשיפוי ממנו בשל כל סעד שייפסק נגדו בתובענה;

¹ ביחס לסוגי הליכים מסויימים קבועות הוראות מיוחדות באשר לאפשרות הגשת תביעה שכנגד.

(2) כשהנתבע טוען נגד הצד השלישי שהוא זכאי כלפיו לסעד הכרוך בנושא התובענה והוא בעיקרו כסעד שמבקש התובע;

(3) כששאלה או פלוגתה בין הנתבע לצד השלישי הכרוכה בנושא התובענה היא בעיקרה כזו השנויה במחלוקת בין התובע לנתבע, ומן הראוי שתיפתר גם ביניהם לבין הצד השלישי".

3. תקנה 217(א) מתייחסת לאפשרותו של הנתבע בתובענה שאינה כאמור בתקנה 216, לבקש רשות למתן הודעה לצד שלישי, כדלקמן:

"בתובענה שלא כאמור בתקנה 216 רשאי בעל דין, תוך שלושים ימים מהיום שהומצא לו כתב התביעה, או תוך זמן ארוך יותר שקבע בית המשפט או הרשם, לבקש מבית המשפט או הרשם רשות ליתן הודעה לצד שלישי במקרים המנויים בתקנה האמורה, כאילו היה נתבע".

ב. הנחיות כלליות

4. כחלק מקידום יעדי העל של הפרקליטות האזרחית כגורם יזום ואקטיבי, בכלל זה שמירה על נכסי המדינה וקופת הציבור, ולצד המהלך המערכתי של נקיטה בהליכים יזומים על ידי המדינה, ישנה חשיבות רבה גם עת המדינה היא מתגוננת בהליך, לפעול באופן יזום ואקטיבי, במקרים המתאימים, לשמירת אינטרס הציבור, קופת המדינה וזכויותיה.

5. כחלק מכך, במסגרת הטיפול בתביעה שבה נתבעת המדינה, יש להקפיד ולבדוק, בסיוע הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר ובתיאום עמה, האם קיימת תשתית עובדתית ומשפטית להגשת תביעה שכנגד, נגד התובע ו/או גורמים נוספים שיתבעו עמו.² נמצא, לאחר בחינת כלל החומר והשיקולים הרלוונטיים לעניין, כי יש לכך בסיס, ויש לכך מקום בנסיבות העניין, יש לפעול, בסיוע הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי ובתיאום עמה, להגשת תביעה שכנגד.

6. יש להוסיף ולבדוק, בסיוע הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר ובתיאום עמה, אם עומדת למדינה טענה טובה לשיפוי או להשתתפות כלפי גורם אחר, שלא נתבע בתביעה, במקרה שתקבע אחריותה כלפי הניזוק.³ נמצא, לאחר בחינת כלל החומר והשיקולים הרלוונטיים לעניין, כי יש בסיס, ויש מקום לטענה שכזו בנסיבות העניין, יש לפעול, בסיוע הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי ובתיאום עמה, למתן הודעה לצד שלישי.

² וראו גם סעיף 1(ג) להנחיה מספר 6.1001. להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר: "הגשת תביעות בשם המדינה וטיפול בתובענות המוגשות נגדה – נוהל", הקובע כי במסגרת התייחסות המשרד הממשלתי לכתב תביעה המועברת לפרקליטות, יבחן הצורך בהגשת תביעה שכנגד או הודעה לצד שלישי במקרים המתאימים.
³ כנ"ל.

7. עת לצד המדינה נתבעים גורמים נוספים, יש לבדוק, בסיוע הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר ובתיאום עמה, האם עומדת למדינה טענה טובה לשיפוי או להשתתפות גם כלפי מי מהנתבעים האחרים.⁴ נמצא, לאחר בחינת כלל החומר והשיקולים הרלוונטיים לעניין, כי יש בסיס, ויש מקום לטענה שכזו בנסיבות העניין, יש לפעול, בסיוע הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי ובתיאום עמה, למתן הודעות צד שלישי גם נגד נתבעים אלה. בכלל האמור, מקרים שבהם עילת התביעה נגד הצד השלישי שונה מעילת התביעה של התובע כלפי המדינה ועת אחריות המדינה היא במעגל המשני.

8. יצויין כי בתביעת נזיקין בדרך כלל אין לכאורה הכרח במשלוח הודעה לצד שלישי, נוכח סעיף 84 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש] המסמך את בית המשפט לקבוע "שיפוי בין מעוולים".⁵ על אף האמור, גם במקרים אלו ככלל יש לנהוג כאמור בסעיף 7 לעיל, זאת משום שבהעדר הודעה לצד שלישי אין לנתבע זכות קנויה כי בית המשפט יברר את מערכת היחסים שבין הנתבעים לבין עצמם; משום שמתן הודעה לצד שלישי מונע עמימות וחוסר בהירות באשר לחזית המחלוקת בין הנתבעים; ומשום שהעמדת המחלוקת בצורה פורמלית מונעת קשיים ותקלות, למשל כאשר התובע מתפשר עם אחד הנתבעים.⁶

אין באמור כדי למנוע הסדר דיוני בין המדינה לבין נתבעים אחרים - שיקבל תוקף של החלטה שיפוטית - שלפיו אין צורך במתן בפועל של הודעות לצד שלישי בין הנתבעים, ויראו אותם כאילו שלחו הודעות זה אל זה, וככל שיהיה בכך צורך לפי תוצאת ההליך העיקרי, ידון בית המשפט בטענות לשיפוי או להשתתפות, ויקבע את חלקו של כל אחד מהנתבעים. במקרה כזה, הפרקליט יפעל במסגרת ניהול התיק להוכחת הטענות נגד הצדדים השלישיים.

9. כאשר הגורם נגדו נשקלת הגשת הודעה לצד שלישי הוא עובד מדינה אשר פעל בסטייה חמורה מההתנהגות ראויה של עובד ציבור ואשר בגין מעשיו נתבעת המדינה – יש לפעול בהתאם להוראות הנחיה 16.5 להנחיות פרקליט המדינה בדבר: "אחריות שילוחית של המדינה וחסינות עובדי ציבור בנזיקין" (לרבות סעיפים 15 ו-42 להנחיה) ולהוראות הנחיה 16.6 להנחיות פרקליט המדינה בדבר: "ייצוג עובדי מדינה וכיסוי חבותם בתביעות אזרחיות" (לרבות סעיף 45 להנחיה).

10. על הפרקליט להוסיף ולשים לב, אם יש בסיס ומקום להגשת תביעה יזומה ועצמאית על ידי המדינה בקשר לתביעה, שאינה תביעה שכנגד. במקרה שכזה הפרקליט יפעל לקידום העניין אל מול פרקליט המחוז או מרכזי התביעות היזומות במחוז וביחידה לאכיפה אזרחית.

⁴ כני"ל.

⁵ ראו למשל ע"א 477/85 בוארון נ' עיריית נתניה, בפסקה 10 (פורסם בנבו, 28.3.1988), והאסמכתאות הנוספות שם.
⁶ רע"א 2237/12 שירותי בריאות כללית נ' טוויל, בפסקה 5 לפסק דינו של השופט זילברטל (פורסם בנבו, 14.6.2012), והאסמכתאות הנוספות שם, אך ראו גם עמדת השופט עמית שם לפיה כל מקרה ונסיבותיו, ויש מקום לשלוח הודעת צד ג' מקום בו המחלוקת בין הנתבעים לבין עצמם לא התחדדו בכתב התביעה ובכתבי ההגנה; כן ראו רע"א 8475/13 שירותי בריאות כללית נ' פלונית (פורסם בנבו, 14.1.2014). לעניין הודעה לצד שלישי נגד נתבעים שהתפשרו ראו גם רע"א 7848/18 מדינת ישראל נ' פלונית (פורסם בנבו, 21.12.2018), אך ראו גם העמדה לפיה העילה למשלוח הודעה לצד שלישי נגד נתבע אחר קמה רק עם מחיקתו של הנתבע מהתביעה העיקרית: רע"א 2949/09 זמירה נ' סלאמה (פורסם בנבו, 2.9.2009); רע"א 309/09 זמברג נ' אמזל (פורסם בנבו, 20.4.2009); ורע"א 92/76 לה-נסיונל חברה ישראלית לביטוח בע"מ נ' טוב (פורסם בנבו, 20.6.1976).

ג. הוראות מיוחדות ביחס לרשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ותאגידים שהוקמו על פי דין

11. יצירת יריבות משפטית בין המדינה ובין רשות מקומית, חברה ממשלתית או תאגיד שהוקם על פי דין, דורשת נקיטת משנה זהירות, וככל הניתן יש להימנע ממנה מטעמים של תקינות ציבורית וחסכון במשאבי ציבור.

12. הגשת **תביעה יזומה** על ידי המדינה נגד אחד מגופים אלו, מוסדרת בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, השמות דגש על בחינת האפשרות להסדרת הנושא שבמחלוקת ללא היוזקות לערכאות.⁷

13. הגשת **תביעה שכנגד** ומתן הודעה לצד שלישי, אינם הליך יזום, אלא תגובה להגשת תביעה, ולכן במקרים רבים סד הזמנים המוכתב מן ההליך המשפטי, אינו מאפשר למצות את המאמץ ליישב את הסכסוך בטרם הגשת כתב הגנה ותביעה שכנגד או משלוח הודעה לצד שלישי עמו.

14. משכך, ככל שהפרקליט המטפל סבור כי יש בסיס ויש מקום בנסיבות העניין להגשת תביעה שכנגד או למשלוח הודעה לצד שלישי נגד רשות מקומית, או נגד חברה ממשלתית או תאגיד שהוקם על פי דין, יביא העניין בפני פרקליט המחוז, אשר לצד נקיטת מאמץ להביא לסיום הסכסוך מחוץ לכתלי בית המשפט באופן המתאים בנסיבות העניין, יוכל לאשר הגשת הליך כאמור, בהתאם לשיקול דעתו ולמכלול נסיבות העניין. אם עקב סד הזמנים לא היה סיפק למצות את המאמץ ליישב הסכסוך בהסכמה, והוגשה תביעה שכנגד או הודעת צד ג' כאמור, יעשה מאמץ להביא הסכסוך לסיום מחוץ לכתלי בית המשפט גם לאחר מכן – כדי להשתדל במידת האפשר שלא להגיע לניהול הליך משפטי בין המדינה ובין אחד הגופים הללו.

ד. הגשת תביעה שכנגד או הודעה לצד שלישי במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת

15. תביעה שכנגד או מתן הודעה מטעם המדינה לצד שלישי במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת, לרבות מקרים המעוררים רגישות ציבורית, מורכבות משפטית מיוחדת או חדשנות בתפיסת המדיניות המשפטית, טעונים אישור המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים). פניה למשנה לפרקליט המדינה כאמור תעשה בהתייעצות עם מרכז התחום הרלוונטי במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, ועל דעת פרקליט המחוז.

16. מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, להלן דוגמאות למקרים שסביר שתהיה כרוכה בהם רגישות ציבורית, מורכבות משפטית מיוחדת או חדשנות בתפיסת המדיניות המשפטית:

א. הליך נגד מדינה זרה או ישות אחרת במשפט הבינלאומי.

⁷ ראו הנחיה מספר 6.1200 בדבר: "התדיינות בין המדינה לבין רשויות מקומיות" והנחיה מספר 6.1201 בדבר: "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין המדינה לבין תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות". כן ראו להשלמת התמונה הנחיה מספר 6.1202 בדבר: "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין חברה ממשלתית לבין גוף ממשלתי אחר".

- ב. הליך נגד מוסדות דת של העדות הדתיות השונות המעורר רגישות (לרבות ביחס ליחסי חוץ או יחסי פנים).
- ג. הליך נגד ארגונים או גופים הפועלים לקידום אינטרסים ציבוריים או חברתיים בהתייחס לפעילותם במישור זה.
- ד. הליך הכרוך בדרישה להשבת עלויות של הפעלת סמכויות שלטוניות באכיפה פלילית (דוגמת מעצר, עיכוב, חיפוש, חקירה) או הפעלת סמכויות שלטוניות בשמירה על הסדר הציבורי (דוגמת פיזור הפגנה).
- ה. נקיטת הליך נגד עובד מדינה, שפעל בסטייה חמורה מהתנהגות ראויה של עובד ציבור, בין משום שבגין מעשיו נתבעת המדינה באחריות שילוחית, ובין משום שגרם נזק לאינטרס הציבורי או לפגיעה בזכויות המדינה או בנכסיה.⁸
- ו. הליך המייחס אחריות בנוזיקין לבעל דין או לבא כוחו בקשר לנקיטת הליכים משפטיים.
- ז. הליך נגד קטין או נגד בגיר, אשר בעת ביצוע המעשה מושא התביעה היה קטין.
- ח. הליך נגד הורים בהתייחס לתביעת קטין שהוגשה נגד המדינה.
17. מובהר כי מדובר בדוגמאות בלבד ולא ברשימה ממצה.
18. באשר להגשת תביעה יזומה עצמאית על ידי המדינה במקרים המעוררים רגישות או מורכבות מיוחדת – ראו הנחיה 16.12 להנחיות פרקליט המדינה.
- ה. שונות**
19. בתיקים המטופלים בפיקוח היחידה לאכיפה אזרחית או על ידה, תחת אישור פרקליט מחוז הנדרש בהנחיה זו, יבוא אישור מנהל היחידה לאכיפה אזרחית.

⁸ כקבוע גם בהנחיה 16.5 ובהנחיה 16.6 להנחיות פרקליט המדינה.