

בבית המשפט העליון

רע"א 9075/05

בפני: כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ס' גובראן

המבקש: עזבון המנוחה לילי לוי ז"ל

נגד

המשיבים: 1. עיריית הרצליה
2. מדינת ישראל

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בתל אביב בע"א 1039/05 שניתן ביום 11.9.05
על-ידי השופטת שרה דותן

בשם המבקש: עו"ד משה קמר
בשם משיבה 1: עו"ד אילנה בראף-שניר
בשם משיבה 2: עו"ד מיכל שרביט

פסק-דין

השופט א' רובינשטיין:

א. (1) אימתי חל הפטור מאגרת בית המשפט על פי תקנה 20(15) לתקנות בית המשפט (אגרות), תשמ"ח-1987 (התקנות)? תקנה זו קובעת בין ההליכים הפטורים מאגרה "תובענה בעניין הקניית רכוש לצרכי ציבור לטובת הציבור לפי דין, או לביטול הקניה כאמור". זו השאלה שבמחלוקת שלפנינו.

(2) לעניין זה מתבקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב (השופטת דותן) מיום 11.9.05, בו נתקבל ערעור המשיבה 1, עיריית הרצליה (להלן העירייה) על החלטת רשם בית המשפט המחוזי (השופט שילה) מיום 16.12.04, לפטור את המבקש (עזבון המנוחה לילי לוי ע"ה) (להלן המבקש) מאגרה בתביעה שהגיש, כפי שיפורט להלן.

ב. (1) המבקש הגיש לבית המשפט המחוזי כתב תביעה שעניינו הטענה, כי עיסקת רכישת קרקע על-ידי העירייה מאת המנוחה בחוזה מ-25.9.86, ושאינן חולק כי תמורתה – 10,000 דולאר לדונם – שולמה, נעשתה על רקע כוונות שהוצגו למנוחה להרחבתו של מרכז הספורט העירוני באמצעות הקרקע הנרכשת. באותו מועד היה סטטוס הקרקע – כנטען – קרקע חקלאית המיועדת להפקעה לצרכי ציבור; ואולם, "טרם יבשה הדיו" על החלטת מועצת העיר בהרצליה שאישרה את ההסכם ביום 5.11.86, נתכנסה הוועדה המקומית לתכנון ובניה ביום 3.12.86 והחליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית לתקן חלק מן התכנית שיועדה לצרכי ציבור – לצרכי מסחר. דבר זה, לאחר גלגולים שונים, אושר לימים. נטען כי העירייה התעשרה מן העיסקה עם המנוחה בסכום של לפחות פי 40 מאשר שילמה; נטען איפוא מצג כלפי המנוחה שהיה שונה מן הכוונה האמיתית – לא מרכז ספורט עירוני אלא שטח מסחרי.

(2) נתבע איפוא להחיל את הוראת סעיף 195 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 שלפיה "מקרקעין שנרכשו בכיצוע תכנית על-פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום פיצויים, יחולו עליהם הוראות מיוחדות אלה: ... (2) שונה ייעודם על פי הוראות חוק זה, מותר... למכרם, להשכירם או לעשות בהם העברה אחרת, ובלבד שניתנה למי שנרכשו ממנו המקרקעין או לחליפו הודעה שהוא רשאי, תוך שלושים יום, לקנותם במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתכנית...". נטען כי שינוי ייעודן של החלקות חייב ליתן לחליפה של המנוחה, מבצע צוואתה, הודעה שהוא רשאי לקנות את החלקות, בטרם הוחכרו ב-1998 לצדדים שלישיים, ולכן זכאי העזבון לקבל את הבעלות בחלקות בכפוף לזכויות חכירה של צדדים שלישיים.

(3) עם הגשת התביעה עתר המבקש לפטור מתשלום אגרה לפי תקנה 20(15) לתקנות האגרות כאמור. נתבקשה ונתקבלה תגובת המדינה, המשיכה 2, ונאמר כי אין היא מתנגדת לבקשת הפטור, בכפוף לשיקול דעתו של בית המשפט, בנימוק כי "כתב התביעה עוסק, על פניו, בביטול הקניה של חלקות מקרקעין שנועדו מלכתחילה לצרכי ציבור". הרשם המלומד החליט לפטור מאגרה.

ג. העירייה עירערה לבית המשפט המחוזי. בית המשפט צימצם את הדיון לשאלה האם "מכירה בשל מצג שווא, שהוצג על-ידי הרשות המקומית לפיו השטח המיועד להפקעה עונה להגדרת 'תובענה בעניין הקניית רכוש לצרכי ציבור לטובת הציבור לפי דין, או לביטול הקניה כאמור'". בית המשפט סבר, כי בהיעדר החלטה המאשרת את

התכנית שעל תוכנה משיג המבקש, אין מקום לפטור מאגרה לפי התקנה; לדברי בית המשפט, "הקניה על פי דין משמעותה הקניה על פי תכנית שיצאה מהכוח אל הפועל על-ידי פרסומה כחוק, ולא ניתן להחילה על תכנית שטרם קרמה עור וגידים והיתה בבחינת הצעה בלבד. העסקה נשוא התביעה נכרתה בטרם אושרה התכנית, ואין לראות בה - לצורך תקנה 20(15) הנ"ל - הקניה על פי דין...".

ד. בבקשה לרשות ערעור נטען, כי המדינה, אף שלא התייצבה לדיון בבית המשפט המחוזי, היא בעל הדין הנכון לעניין אגרה, ולא המשיבה; וככל שהמדינה מסכימה לפטור, די בכך. אשר לנושא לגופו, נטען כי בתכניות הרלבנטיות, שהוחל בהכנתן עוד ב-1974 – תכנית אב מאותה שנה - יועד השטח לפארק עירוני, ומ-1984 בתב"ע הר/1704 – מרכז ספורט עירוני; תב"ע זו עברה תהליכים תכנוניים שונים, לרבות המלצת הועדה המקומית בפני הועדה המחוזית, המלצת הועדה המחוזית בפני הועדה לשמירת קרקע חקלאית, והחלטת ועדה אחרונה זו לאשר בתנאים. סעיף 195, כנטען, מדבר ב"מקרקעין שנרכשו בביצוע תכנית על פי הסכם" – וכאן נרכשו החלקות בעת ביצוע תכנית הר/1704, והמצג היה כרוך בתכנית. הטענה היא איפוא בתחום המשפט הציבורי. בשלב זה כנטען יש לבדוק לצורך אגרה אך את כתב התביעה, וכנטען מדובר שם במקרקעין שיירשמו על-שם הרשות המקומית והמיועדים לצרכי ציבור. עוד נאמר, כי בנושאי אגרות יש מקום לפרשנות ליברלית. בא כוח המבקש סבור כי דברים שכתב הוא עצמו בעבר בספר א' קמר דיני הפקעת מקרקעין (מה' 6), 225 הע' 83 כי סעיף 195(2) לחוק התכנון והבניה חל רק על מקרקעין שנמכרו על-יסוד תכנית תקפה, על פי פסיקה (ע"א 31/79 חברה לשיכון עממי נ' עיריית רמת גן, פ"ד לה(3) 295, הנשיא לנדוי), יש לאבחנם; לשיטת המבקש, ההגיון מצדיק להחיל את הסעיף גם במקרה של תכנית בהכנה, שעה שעל יסוד האמור בה ומצג העיריה מניח בעל המקרקעין כי היא תאושר ותהא הפקעה, ולכן מוכר הוא את המקרקעין לעיריה לצרכי ציבור.

ה. בתשובת העיריה נטען, כי אין המדובר בנושא בעל חשיבות החורגת מעניינם של בעלי הדין, המצדיק רשות ערעור בגלגול שלישי. אשר לעניין לגופו, אין המדובר בנטילת קניינה של המנוחה אלא ברכישתו ממנה. ייעוד המקרקעין בעת חתימת החוזה עם המנוחה היה ייעוד חקלאי; תכנית הר/1704 אושרה למתן תוקף ב-16.2.95 והפכה לייעוד של איזור מסחר. המקרקעין מעולם לא נועדו לצרכי ציבור, והמדובר בתכנית שלא אושרה ולא הופקדה; הפסיקה, לשיטת העיריה, תומכת בגישתה. נטען גם, כי המדינה לא התייצבה בערעור בבית המשפט המחוזי ולכן אין להתיחס לעמדתה בנושא האגרה; אי תשלום אגרה הוא מעניינו של הנתבע, כדי למנוע תביעות מופרזות או תביעות סרק.

ו. המדינה הגישה עמדתה בהליך בבית משפט זה. לשיטתה, המדובר בנושא שהשלכתו רחבה מעבר למחלוקת הצדדים, ולכן קמה עילה לרשות ערעור. לגופם של דברים, אגרת בית המשפט משתלמת בראשיתו של ההליך, בהתבסס על כתב התביעה בלבד. במקרה דנן התביעה נסמכת על עילת סעיף 195(2); עמדת המדינה היא, כי התביעה באה בגדר תובענה הנדונה בתקנה 20(15) לתקנות, ולפיכך יש לקבל את הבקשה ולבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי.

ז. החלטנו ליתן רשות ערעור, לדון בבקשה כבערעור לפי תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984, ולקבל את הערעור. העיריה, שניתנה לה הזדמנות להביע דעתה, אמנם ביקשה לאפשר לה להגיש סיכומים לערעור, אך מצאנו כי בשימוש בתקנה 410 אין נפגעת במקרה דנא זכותה כבעל דין.

ח. (1) פשיטא, כברבים מ"קרבות האגרה" הניטשים בכתי המשפט, שמשאלת העיריה היא להקשות ככל האפשר על המבקש את בירור התיק לגופו. אין בכך כל חידוש או דבר יוצא דופן; ראו רע"א 1550/05 בונה הצפון חברה קבלני בניין בעכו בע"מ נ' א.ב.ג. לבניה ויזמות בע"מ (טרם פורסם). הראיה לדבר היא עמדת המדינה, בעלת הדין המהותית בנושא האגרה, התומכת בפטור, וחזקה כי אין העיריה דואגת לקופת המדינה יותר ממנה עצמה.

(2) ואכן, נידרש תחילה למעמד הצדדים בנושא אגרה. בעלת הדין לנושא האגרה היא כאמור המדינה: "אגרות בית המשפט נגבות בעד שירות שהמדינה מספקת לבעל הדין באמצעות מערכת בתי המשפט שלה. הואיל וכספי האגרות נכנסים לקופתה של המדינה, ברור שהמדינה היא שנפגעת כתוצאה מכך שבעל דין אינו משלם את האגרה שעליו לשלמה על פי הדין" (ע"א 10537/03 מדינת ישראל (הנהלת בתי המשפט) – המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות נ' יש-גד (השופט גרוניס) (טרם פורסם). משבאה המדינה ומודיעה במנומק כי היא מוותרת על האגרה, אין בית המשפט צריך לכאורה לבוא במקומה ולשים עצמו בנעליה, אלא לכבד את החלטתה, משעה שאין טענה כי היא נובעת משיקולים זרים או שלא כדין. בכך ניתן היה לסיים את הכרעתנו; בהיקש, "הודאת בעל דין, כמאה עדים דמי" (הודאת בעל דין דומה כמאה עדים, בבלי גיטין מ', ב').

(3) עם זאת, לשם הסדר הטוב ושלמות התמונה, נידרש לנקודות הנוספות. ראשית, מעמד העיריה, המשיבה כאן והנתבעת בבית המשפט קמא, שהמבקש טען כי

לא ראוי לה להידרש לנושא האגרה. אין כשלעצמו פסול בהתייחסותו של נתבע לבקשה לפטור מאגרה לשם "בלימת תביעה מופרזת נגדו או גרימת הקטנתה" (השופט שטרסברג-כהן ברע"א 7633/98 דיסקונט ישראל נ' משה שמש (לא פורסם)); לגיטימי כי מנסה הנתבע להיאבק בגובה התביעה, למשל, ואין פסול במאבקים פרוצדורליים הוגנים; עם זאת למניעת מניפולטיביות שעניינה טרפורד התביעה, על בית המשפט לדאוג לאיזון הראוי "כך ששערי בית המשפט יהיו פתוחים למבקשי צדק, אך גם לא ינוצלו שלא כהלכה" (רע"א 1550/05 בונה הצפון הנזכר (וראו גם האסמכתאות דשם)); ראו גם רע"א 4239/01 לוי-רמות עבודות עפר נ' עמותות ז.פ. (לא פורסם) (השופט שטרסברג-כהן). ברע"א 11644/04 מרכז ע"ש ורה סלומונס נ' הנהלת בתי המשפט (לא פורסם) (השופט פרוקצ'יה) נאמר אמנם, כי חובת תשלום האגרות ושיעורן הן "עניין שבין המדינה לבעל הדין, להבדיל מעניין שבין בעלי הדין בינם לבין עצמם"; ואכן אין הנתבע צד לנושא האגרה - אולם אין בכך כדי לשלול הבעת דעתו. שאלה לעצמה היא אם העיריה, כרשות ציבור צריכה להיאבק בכל כלי פרוצדורלי בתביעה מסוג זו שלפנינו, אך לא אביע דעה על כך לעת הזאת. סוף דבר, אין לקבל טענת המבקש כי אין מקום לשמיעת עמדתו של הנתבע, בנידון דידן העיריה, בקשר לאגרה.

(4)(א) הדעת נותנת כי פרט 20(15) לתקנות בית משפט (אגרות) הותקן, כמו פרטים דומים לו בתקנה 20, כאמירה מצד מתקין התקנות, שמי שמבקשים להקנות את רכושו לצרכי ציבור על פי דין, או שרכושו הוקנה לצרכי ציבור, יש ליתן לו את יומו בבית המשפט אל מול הציבור בלא להכביד עליו באגרה. פרטים נוספים בתקנה 20 עוסקים במגוון של מקרים, שדומה כי המשותף ביניהם הוא תחושת הצדק של מתקין התקנות, ששאפה ליתן לפותחי ההליך את יומם. לפיכך יש מקום לפירוש התקנות בפתיחות דעת, גם אם במובן הדווקני-הפורמלי ניתן לטעון כי הרכוש בו מדובר לא "הוקנה לצרכי ציבור". כפי שכותב ד"ר ש' לויין בספרו פרוצדורה אזרחית - סדרי דין מיוחדים בבתי המשפט עמ' 5, יש לפרש את דיני האגרות מאז חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בדרך ליברלית, וככלל היא המתדיין רשאי לפירוש המקל; בכך חזר המחבר על דבריו בבש"א 4571/01 קרלין נ' פקיד הבחירות לעיריית באר שבע 1998, פ"ד נה(3) 872, 869 (המשנה לנשיא ש' לויין).

(ב) בית המשפט קמא ראה את הדברים במשקפי הלכת חברה לשיכון עממי נ' עיריית רמת-גן, פ"ד לה(3) 295 (הנשיא לנדוי), וסבר כי משלא פורסמה התכנית לעת הרכישה אין לראות בה הקניה על פי דין. ואולם, דבר זה עתיד להתברר לכשיידרש בית המשפט המחוזי לתביעה לגופה ויעמוד על תחולתו של סעיף 195. שלב זה תבוא שעתו, ולעת הזאת יש להיזקק לתביעה כפי שהוגשה.

(ג) כל האמור תומך אף הוא בקבלת עמדתם של המבקש והמדינה.

(5) לקראת סיום: כתב התביעה (סעיף 53) משתית כאמור את עילתו על סעיף 195 לחוק התכנון והבניה. בית המשפט קמא סבר כנזכר כי לא התקיימו תנאי סעיף 195, שכן אין מדובר ברכישה "בביצוע תכנית על פי הסכם", הואיל והתכנית טרם באה לעולם במועד הרכישה; קרי, "הסכם" היה, אך לא "ביצוע תכנית". לשלמות התמונה יצוין, כי הסעיף המקורי בהצעת חוק התכנון והבניה תשכ"ג-1962, ה"ח תשכ"ג 14, 37 (סעיף 167) פתח "החליטה הועדה המקומית למכור מקרקעין שרכשה בביצוע תכנית, הן בהסכם...". כאמור, שעתה של ההידרשות לכך תהא כאמור בבירור התיק עצמו, ואין צורך להיזקק לעת הזאת למחלוקת שנסבה בין הצדדים על פירושו של סעיף 195(2) ולשאלת היחס בין פרשה זו לע"א 31/79 חברה לשיכון עממי נ' עיריית רמת-גן הנוכרת, וכן פרשת ה"פ (י-ם) 186/96 בנייני מידות נ' עיריית ירושלים פ"מ תשנ"ז (2) 418 (השופטת פרוקצ'יה), וגם לשאלת תום הלב או מצג השווא מצדה של העירייה במו"מ עם המנוחה שהתנהל בשעה שנערכו הליכי תכנון למרכז ספורט (ההסכם שאושר במועצת העירייה ב-5.11.86 תואר בהחלטת המועצה כמיועד להרחבת מרכז הספורט העירוני, וזאת בהמשך לתכנית הר/1704 בנוסחה המקורי מ-1984). אך לא אמנע לומר, כי ההתחייבות בחוזה להנצחת המנוחה ואביה בשלט מתאים – שכנטען לא קוימה – אומרת דרשני; סעיף 14 לחוזה מ-25.9.86 קובע כי יותקן בבניין שייבנה על הנכס שלט על שם איזק ולילי לויין (המנוחה ובעלה המנוח), וניסוחו וממדיו יוחלטו בהסכמה; הרוח הנושבת היא של בנין ציבורי, כי בבנין מסחרי שעתיד לבנות קבלן מה לכאורה להתחייבות זו ומדוע יותקן שלט הנצחה. אומרים דרשני גם לוח הזמנים של החלטה בועדה המקומית באשר לשינוי ייעוד לשטח מסחר כתום פחות מחודש מאישור ההסכם עם המנוחה במועצת העירייה, וההתרשמות על פי התיאור, של "מעבר זוחל" מתכנון מרכז ספורט, לשטחי מסחר שישרתו את מרכז הספורט, עד ל"מרכז מסחרי שלא יפגע באופי הכללי של אזור הספורט אך יאפשר, מאידך, הקמתו ותחזוקתו" (ע"ר מ-1987 המצוטט בכתב התביעה). כך גם ספרו של ראש העיר דאז הרצליה אגדה של עיר המצוטט בכתב התביעה ומדבר על שכנוע המנוחה "גם מנימוקים פטריטיים של אהבה להרצליה" ובנשימה אחת על רכישת השטח ב-300 אלף דולאר כשהיזמים והמשקיעים שילמו מיליוני דולארים. כל אלה אינם מקנים תחושה נוחה; לרוח שיפוטית בכגון אלה, במאטריה קרובה אף כי לא זהה, ראו פסק דינה של השופטת מ' רובינשטיין בעת"מ 1366/04 ג'נין נ' עיריית רמת השרון (טרם פורסם). לאלה חוששני כי לא בא מענה הולם בתגובת העירייה.

(6) אציין בהקשר זה כי העיריה בתשובתה, הדבקה בטענה שבעת הרכישה מן המנוחה היה המדובר בקרקע שייעודה חקלאי ורק ב-1995, משאשרה תכנית הר/1704 הפכה לאיזור מסחר, אינה משיבה על הטענות המפורטות מצד המבקש באשר להיסטוריה של הטיפול בנושא, העלאת התכנית המקורית למרכז ספורט לדיונים מאז 1984 והחלטתה הנזכרת של מועצת העיריה הנזכרת לאשר את החוזה. העיריה טוענת פעמים אחדות בתשובתה כי "המקרקעין לא יועדו מעולם לצרכי ציבור"; כאמור, איני נדרש להבחנה שבין מקרנו שלנו לפסק הדין חברה לשיכון עממי, אך - מבלי לקבוע מסמרות במקרה הספציפי - פרשנות סעיף 195 בוודאי כרוכה, ככל הוראה במשפט המינהלי, בגדרי תום לב.

(7) סוף דבר – הערעור מתקבל. המבקש פטור מאגרה בתביעה זו. פסק הדין נשוא הערעור ייבטל. העיריה תישא בהוצאות המבקש בבקשה זו וכן בשכר טרחתו של בא כוחו בסך 8,000 ש"ח. המדינה לא ביקשה הוצאות בקשר לתגובתה.

ש ו פ ט

השופט א' גרוניט:

סוגיית האגרה חייבת להיות מוכרעת באופן סופי במקרה מעין זה עם הגשתה של התובענה. המקרה דנא שונה הוא מתביעה לפיצויים בגין נזקי גוף, שלגביה קיים הסדר מיוחד. לפיו, יש אמנם לשלם אגרה עם פתיחת ההליך, אך בכך לא בא לקיצו נושא האגרה, אלא בסיום ההליך יש לבצע התאמות, הן באשר לסכום והן באשר לזהות החייב באגרה (תקנה 6 לתקנות בית משפט (אגרות), התשמ"ם-1987) (להלן-תקנות האגרות). מאחר שאנו עוסקים במקרה רגיל, ולא בתובענה בשל נזקי גוף, ברור שלא ניתן לקבוע את האגרה על פי התוצאה או הפרשנות שיבואו רק שעה שההליך יסתיים. לדעתי, צדק כבוד הרשם בבית המשפט המחוזי. אכן, התשובה לשאלה האם על פי האמור בתביעתו של המבקש בא עניינו בגדר תקנה 20(15) לתקנות האגרות אינה חד-משמעית. ברם, משהמדינה הביעה עמדתה כי המבקש פטור מאגרה, מטה דעתה את הכף לכיוונו של מתן פטור. שהרי המדינה היא זו שלקופתה נכנסת האגרה. ממילא יש ליתן משקל נכבד, אף שלא משקל מכריע, לעמדתה שעה שמדובר בפטור מאגרה.

לפיכך, הנני מסכים כי הבקשה, שנדונה בערעור, תתקבל, כמוצע על ידי חברי השופט א' רובינשטיין.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ניתן היום, י"ח בשבט תשס"ו (16.2.06).

שופט

שופט

שופט