



## בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"מ 2894/14

לפני : כבוד השופטת א' חיות  
כבוד השופט ח' מלצר  
כבוד השופט נ' הנדל

המערער : משה הר שמש, עו"ד

נגד

המשיב : הממונה על חוק חופש המידע ברשות המסים  
בישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים  
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כ"ב' השופט ד' מינץ)  
מתאריך 09.03.2014 ב-עת"מ 21464-08-13

תאריך הישיבה : י"ח באדר התשע"ה (09.03.2015)

המערער : בעצמו

בשם המשיב : עו"ד מוריה פרימן

### פסק-דין

השופט ח' מלצר:

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כ"ב' השופט ד' מינץ) מתאריך 09.03.2014 ב-עת"מ 21464-08-13 (להלן: העתירה), אשר בגדרו נדחתה עתירתו של המערער כנגד המשיב.

אפרט עתה את הרקע הרלבנטי להכרעה.

נתוני בסיס והשתלשלות ההליכים

2. בתאריך 13.08.2013 הוגשה עתירתו של המערער לבית המשפט המחוזי הנכבד. על פי הנטען בגדרי העתירה, המערער מייצג כעו"ד בעלי זכויות בבניין ברמת גן

(להלן: הבעלים), אשר התקשרו עם יזם למימוש זכויות הבניה בבניין (להלן: הבניין) במסגרת תמ"א 38. כחלק מתניות העסקה – על הבעלים היה להגיש הצהרה למנהל מיסוי מקרקעין (בהתאם לסעיף 73 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963), שבגדרה היה עליהם לציין, בין היתר: את התמורה ששולמה על ידם במקור בעבור רכישת הזכויות ואת תאריך הרכישה (להלן: המידע הנדרש).

לאור העובדה שמרבית הבעלים לא שמרו ברשותם את המידע הנדרש, המערער החל בהתכתבות עם מנהל מחלקת שומת מקרקעין ועם המשיב בבקשה לקבל מהם את המידע הנדרש, מבלי לשלם אגרה, וזאת, לגישתו, בהתאם לזכותם של הבעלים לקבל מידע על אודות עצמם על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988 (להלן: חוק חופש המידע, או החוק). במסגרת ההתכתבות האמורה נדחתה בקשתו של המערער ונטען כי לאור האמור בסעיף 20 לחוק חופש המידע – על בקשתו של המערער לקבלת המידע הנדרש חלות הוראות תקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (אגרות בגין פעולות ושירותים), התש"ע-2009 (להלן: תקנות פעולות ושירותים אגרות), אשר מחייבות תשלום של אגרה בעבור קבלת המידע הנדרש – ולא הוראות חוק חופש המידע.

3. במסגרת העתירה, שתקפה את עמדת המשיב, המערער העלה מספר טענות, אשר לתפיסתו הצדיקו תוצאה שעל פיה בית המשפט המחוזי הנכבד יוציא מלפניו צו המורה למשיב למסור לו את המידע מכח חוק חופש המידע (משמע – ללא צורך בתשלום אגרה), ולא מכח תקנות פעולות ושירותים אגרות.

4. בתשובתו לעתירה – המשיב הסכים למסור למערער פלט שאילתא 977 (פלט גולמי המפרט את אופן מיסוי הרכישה), אשר כולל את שומות הרכישה של עסקאות שבוצעו בבניין החל משנת 1983, שכן רק בשנה זו החלו רשויות המס לעשות שימוש במערכת ממחושבת. נוכח האמור, עתירתו של המערער צומצמה והתייחסה למידע הנוגע לעסקאות שבוצעו לפני שנת 1983 בלבד, שדבר גילויים מחייב איתור התיקים הפרטניים ופתיחתם לשם מציאת האינפורמציה המבוקשת.

5. במהלך הדיון בעתירה, שהתנהל בפני בית המשפט קמא הנכבד בתאריך 09.02.2014 – הצדדים נתנו את הסכמתם להצעתו של בית המשפט לפיה המחלוקת ביניהם תצומצם לסוגיה אחת בלבד והיא: "האם סעיף 20 לחוק [חופש המידע – ח"מ] מתייחס אך לחקיקה שהייתה קיימת עובר לחקיקתו של החוק, ומשכך אין הוא חל על תקנות פעולות ושירותים [אגרות], שתוקנו לאחר חקיקתו [כגישתו של המערער –

ח"מ], או שסעיף 20 לחוק מתייחס גם לחקיקה המאוחרת לו [כגישתו של המשיב – ח"מ]?" (ראו: פסקה 2 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד). עוד נקבע, בהתאם להסכמת הצדדים, כי תינתן להם אפשרות להגיש סיכומי טיעונים בכתב ביחס לסוגיה הנ"ל טרם מתן פסק הדין, וכך אכן נעשה.

6. בית המשפט קמא הנכבד דחה, כאמור, את העתירה, מושאת הערעור שבפנינו. בית המשפט אמנם אימץ את עמדתו של המערער וקבע כי בשים לב לכותרת השוליים של סעיף 20 לחוק חופש המידע, שהיא: "שמירת דינים", ולאור מטרתו של הסעיף, כפי שעולה, לשיטת בית המשפט, מדברי ההסבר להצעת החוק (הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח תשנ"ז מס' 2630, מתאריך 25.06.1997 (להלן: הצעת החוק)) – הסעיף האמור אכן נועד "לשמור על הדין הקיים בכל הנוגע לחופש המידע המצוי בחיקוקים רבים" (ההדגשה שלי – ח"מ). עם זאת בית המשפט קמא הנכבד הוסיף כי בכל הנוגע לחיקוקים שנכנסו לתוקף לאחר חקיקתו של חוק חופש המידע – יש להחיל את החזקות הפרשניות הכלליות, לפיהן חיקוק מאוחר גובר על חיקוק מוקדם הימנו, וחיקוק מיוחד גובר על חיקוק כללי. בהתאם לחזקות האמורות – בית המשפט קמא הנכבד קבע כי מאחר שתקנות פעולות ושירותים אגרות הן בבחינת הוראת חיקוק מפורשת וחד-משמעית, שהתקבלה לאחר כניסתו של חוק חופש המידע לתוקף – הן גוברות על מה שנקבע מכח חוק חופש המידע. בית המשפט קמא הנכבד הוסיף כי על אף שבדרך כלל תקנות, אשר הן בבחינת "חקיקת משנה", אינן יכולות לגבור על חקיקה ראשית – במקרה דנן מדובר למעשה בהתנגשות בין שני דברי חקיקה באותה דרגה (חקיקת משנה), שכן נושא האגרות לקבלת המידע לפי חוק חופש המידע – מוסדר אף הוא בתקנות (ראו: תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999 (להלן: תקנות חופש המידע)).

טענות המערער

7. במסגרת הערעור שבפנינו העלה המערער שתי טענות מרכזיות, והן:

(א) סעיף 20 לחוק חופש המידע נועד לשמר חקיקה שהיתה קיימת במועד פרסומו, ובכך להגן על דינים ישנים שבהם נקבעו הוראות בדבר מסירת מידע – מפני ביטולם על ידי חוק חופש המידע. משכך, על פי גישתו של המערער, סעיף 20 לחוק האמור איננו חל ביחס לדברי חקיקה שנולדו לאחר כניסתו של החוק לתוקף (וביניהם: תקנות פעולות ושירותים אגרות), וממילא שהוא איננו מעניק להם מעמד עדיף על פני הוראות חוק חופש המידע.

במהלך הדיון שנערך בפנינו – המערער הודיע שהוא זונח את הטענה הנ"ל וכי החליט להתמקד בטענתו השנייה, שתובא מיד בס"ק (ב) שלהלן.

(ב) בית המשפט המחוזי שגה כאשר קבע כי במקרים שבהם קיימות שתי דרכים לקבלת מידע, קרי הן לפי חוק חופש המידע והן לפי חיקוק אחר – ניתן לפעול על פי מסלול אחד בלבד (הוא המסלול המוסדר בהוראת החיקוק הפרטנית). לשיטתו של המערער, כאשר קבלתו של המידע הנדרש מוסדר גם במסגרת חוק חופש המידע וגם במסגרת תקנות פעולות ושירותים אגרות, הרי שהוא רשאי לבחור באפיק המועדף עליו לצורך קבלת המידע.

טענות המשיב

8. המשיב העלה טענת סף לפיה אין לדון בזכות העיון הפרטית של הבעלים מאחר שהם לא צורפו כצד להליך.

9. לגופם של דברים – המשיב סמך את ידיו על פסק דינו של בית המשפט קמא הנכבד. לתפיסתו, אין להסיק מכותרת השוליים של סעיף 20 לחוק חופש המידע כי הוא נועד לחול אך ורק על דברי חקיקה שהיו קיימים ביום כניסתו של החוק לתוקף, אלא יש ללמוד מלשונו ותכליתו של הסעיף כי הוא חל גם ביחס לחיקוקים מאוחרים יותר. מעבר לכך – המשיב גורס כי חוק חופש המידע איננו גורע מהסדר שנקבע למסירת מידע על פי תקנות פעולות ושירותים אגרות, ולכן על המערער לשלם אגרה, כקבוע בתקנות האמורות, כדי לקבל את המידע הנדרש ביחס לעסקאות שקדמו בזמן לשנת 1983.

דיון והכרעה

10. לאחר שמיעת טיעוני הצדדים ועיון בחומר שהוגש על ידם, הגעתי למסקנה כי דין הערעור להידחות, וכך אציע לחברתי ולחברי שנורה. להלן יובאו הנימוקים למסקנתי האמורה, שבגדרם דרך הילוכי שונה מעט מזו של בית המשפט המחוזי הנכבד, אף שהתוצאה דומה.

11. ניתן לתמצת את המחלוקת שבפנינו באופן הבא: הצדדים מסכימים כי אפשרות הגישה למידע הנדרש – מוסדרת הן במסגרת חוק חופש המידע והן במסגרת תקנות פעולות ושירותים אגרות, אך הם חלוקים בשאלה אם למערער עומדת האפשרות לבחור את המסלול מבין השניים שמיטיב עמו, והוא קבלת המידע לפי חוק חופש המידע, אשר איננו מלווה בתשלום אגרה.

12. המערער אמנם זנח, כאמור בפסקה 7(א) שלעיל, את טענתו בעניין סעיף 20 לחוק חופש המידע, ואולם נראה כי סעיף זה הוא עדיין הבסיס להכרעה במכלול שבפנינו, והדבר מייתר את ההכרעה בסוגיה שהוצגה בפסקה 7(ב) שלעיל. אפרט את דברי מיד בסמוך.

13. סעיף 20 לחוק חופש המידע, המוכתר בכותרת השוליים: "שמירת דינים", קובע כך:

"אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית".

14. כאמור, בית המשפט קמא הנכבד סבר כי סעיף 20 לחוק חופש המידע הנ"ל נועד להגן על חיקוקים שקדמו לכניסתו לתוקף של החוק, וזאת לאור כותרת השוליים של הסעיף ובעקבות דברי ההסבר להצעת החוק. דא עקא שבעניין זה נראה שנפלה שגגה בניתוחו של בית המשפט המחוזי הנכבד, שכן נוסחו הנוכחי של סעיף 20 לחוק – איננו זהה לזה שהופיע בגדר הצעת החוק, אליה הפנה בית המשפט קמא הנכבד. נוסח הסעיף שהופיע בהצעת החוק האמורה, קרא כדלקמן:

"אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק שהיה קיים ערב תחילתו של חוק זה המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית".  
(ההדגשה שלי – ח"מ).

עינינו הרואות, כי נוסחו המקורי של החוק אכן כיוון לכך שהוא יחול רק כלפי דברי חיקוק שהיו קיימים ערב תחילתו של החוק, ומכאן שהוא זכה לכותרת השוליים: "שמירת דינים". מיותר איפוא לציין שדברי ההסבר מאותה הצעת חוק, שצוינו בפסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד – הגדירו את מטרת הסעיף כרצון "לשמור על

הדין הקיים". ואולם, מתברר כי במסגרת הליך החקיקה הושמטה מנוסח הסעיף התיבה: "שהיה קיים ערב תחילתו של חוק זה", אך זאת מבלי ששונתה כותרת השוליים של הסעיף. בית המשפט המחוזי לא נתן את דעתו לשינוי האמור, אלא התייחס לדברי ההסבר שהופיעו בהצעת החוק לשם הבנת תכליתו של סעיף 20 לחוק במתכונתו המתוקנת, ובכך שגה.

15. דומה עלי כי המסקנה המתבקשת מהשינוי האמור בנוסחו של סעיף 20 לחוק הינה שבהשמטת התיבה הנ"ל – החליט המחוקק שלא להגביל את תחולתו של סעיף 20 רק ביחס לחיקוקים קיימים עובר לתחילתו של החוק, אלא הביע את רצונו להחיל את הסעיף על כל חיקוק ספציפי המסדיר את אופן גילוי המידע, אפילו זה התקבל לאחר מועד תחילתו של חוק חופש המידע. ניתן להניח, איפוא, כי כותרת השוליים, אשר, ככלל, איננה בעלת משמעות פרשנית מכריעה (ראו: דנ"פ 2980/04 אויקו נ' מדינת ישראל, פ"ד ס(4) 34, 49 (2005); בג"צ 315/64 הנהלת הסוכנות היהודית לארץ ישראל נ' אברמוב, פ"ד יח(4) 319, 323-324 (1964); אהרון ברק פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה 316-319 (1993)) – היא במקרה זה רק "שארית היסטורית" של הסעיף במתכונתו המקורית, ומכאן שאין ליחס לה, בנסיבות, משקל מהותי לצורך פרשנות הסעיף.

הנה כי כן, אנו למדים כי יש להחיל את הוראת סעיף 20 לחוק ביחס לכל דבר חיקוק בהתאם לסעיף, יהיה מועד כניסתו לתוקף אשר יהיה. להשלמת התמונה יש לציין כי המונח: "חיקוק", אשר מופיע בסעיף 20 הנ"ל, מוגדר בסעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 כ"חוק או תקנה".

16. מכל האמור לעיל עולה כי חוק חופש המידע איננו נועד לגרוע מכל חיקוק ספציפי (חוק, או תקנות), שמסדיר את אופן גילוי, או מסירתו של מידע בדרך אחרת. משמעות הדבר היא שבמקרים שבהם קיימת התנגשות בין חוק חופש המידע, או תקנות מכוחו, לבין דבר חיקוק פרטני "המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית" (ההדגשה שלי – ח"מ) – יש להעדיף את הוראותיו של החיקוק הפרטני על פני חוק חופש המידע, או תקנות מכוחו. המסקנה האמורה אף עולה בקנה אחד עם הכלל לפיו הוראת דין ספציפית גוברת על הוראת דין כללית (ראו: ע"א 2070/06 תשתית ציוד ובינוי בע"מ נ' עו"ד יעקב גרינוולד - כונס נכסים, פסקה 31 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר (09.09.2008); אהרון ברק פרשנות במשפט - תורת הפרשנות הכללית 551 (1992)).

17. ואתה אעבור לעניין שבפנינו. כאמור, אין חולק כי המידע הנדרש מוסדר הן במסגרת חוק חופש המידע והן במסגרת תקנות פעולות ושירותים אגרות (אשר הותקנו על ידי שר האוצר בשנת 2009 מכח הסמכות שהוענקה לו על פי סעיף 115(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963). על פי חוק חופש המידע – על המשיב לאפשר למבקש גישה למידע מסוים הנזכר בחוק בחינם (ראו: סעיף 18(ג) ו-18(ד) לחוק חופש המידע ותקנה 6(א) לתקנות חופש המידע), בעוד שתקנות פעולות ושירותים אגרות מחייבות שהמערער, הפועל, לטענתו, בשם הבעלים, ישלם אגרה בעבור המידע הנדרש (תקנה 1(1) לתקנות פעולות ושירותים אגרות). נראה כי לא ניתן ליישב בין הוראות החיקוקים הנ"ל באופן שמציע המערער, משום שההוראה המורה על מסירת מידע מסוים בחינם (כפי שנקבע בחוק חופש המידע, או מכוחו), גורעת בהכרח מתוקפה של ההוראה המחייבת תשלום של אגרה עבור המידע הנדרש (כמוסדר במסגרת תקנות פעולות ושירותים אגרות). זאת ועוד – מתן אפשרות למבקש המידע לבחור את המסלול המועדף עליו בהקשר זה ירוקן מתוכן את תקנות פעולות ושירותים אגרות, שכן אותו מבקש יעדיף תמיד את המסלול שאיננו כרוך בתשלום אגרה. בכך תישלל מהרשות היכולת לגבות ממי שמבקש עיון במסמכים – כספים שנועדו לכסות את העלויות הכרוכות באחסון ובשמירת המידע הישן, במציאתו ובאיחזורו הידני.

18. המסקנה המתבקשת היא, איפוא, שחוק חופש המידע ותקנות פעולות ושירותים אגרות לא מגדירים פה שני מסלולים מקבילים, כפי שטוען המערער (ומכאן שאינני רואה צורך להכריע בשאלת יכולתו של מבקש המידע לבחור לו במסלול המועדף עליו, כאשר שני נתיבים אכן עומדים בפניו, כפי שהוצג הדבר על ידי המערער כמפורט בפסקה 7(ב) שלעיל), אלא שקיימת פה התנגשות בין המסלולים האמורים. בהינתן התנגשות זו, ולאור הפרשנות לסעיף 20 לחוק חופש המידע שהובאה לעיל – הרי שהנתיב היחיד המחייב במקרה שלפנינו, הוא זה שמוגדר בתקנות פעולות ושירותים אגרות, לפיו על המערער לשלם את האגרה הקבועה בתקנות האמורות כתנאי מקדים לקבלה של המידע הנדרש.

19. יתר על כן – במקרה הנדון כאן הפניה לאפיק של חוק חופש המידע לא נועדה כדי לאפשר למערער לקבל מידע שהמשיב סירב למסור, אלא רק כדי לחסוך את עלויות תשלום האגרה. בהקשר זה, מקובלים עלי דבריה של חברתי, השופטת א' חיות, במסגרת הדיון, אשר ציינה כי המידע הנדרש כאן הינו מידע שהיה אמור להיות בידיהם של הבעלים, אך הם איבדו אותו, ולפיכך אין הם יכולים לצפות כי רשות המיסים, אשר

השקיעה משאבים רבים באגירת המידע ובמציאתו במידת הצורך, תספק להם אותו ללא עלויות. לא זו היתה מטרתו של חוק חופש המידע.

20. נוכח כל האמור לעיל – אציע לחברתי ולחברי כי נדחה את הערעור וכי נחייב את המערער בהוצאות בסך של 7,500 ש"ח.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ח' מלצר.

ניתן היום, כ"א באייר התשע"ה (10.5.2015).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט