

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 7242/00

בפני: כבוד השופטת ט' שטרסברג-כהן  
כבוד השופט י' אנגלרד  
כבוד השופט א' א' לוי

המערערת: רשות הנמלים והרכבות

נגד

המשיבים: 1. יוסף כדורי  
2. שמואל לייט  
3. יוסף רדין  
4. אליהו יגורוב  
5. משה פרלוב  
6. אורי דרבו  
7. פרידה רדין  
8. שולמית לייט  
9. מפעלי ים בע"מ

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה  
מיום 25.9.00 בתיק המ' 404/00 שניתן על ידי כבוד  
השופטת ב' בר-זיו

תאריך הישיבה: י"ט בתמוז תשס"א (10.7.2001)

בשם המערערת: עו"ד נלי בר לב

בשם המשיבים: עו"ד יוסף ברנינט

### פסק-דין

השופט י' אנגלרד:

הערעור שלפנינו מעורר את השאלה מה טיב הזכויות שיש למשיבים בחלקת  
קרקע שנוצרה כתוצאה מייבוש הים בנמל חיפה והרשומה על שם רשות הנמלים  
והרכבות.

1. בשנת 1949 קיבלו יוסף כדורי ומשיבים 2-8 (להלן "בעלי החברה"), שהיו אז חיילים משוחררים, את האפשרות לנהל את חוף הרחצה המכונה "החוף השקט". הם הקימו את חברת מפעלי ים בע"מ אשר באמצעותה הם מנהלים את עסקיהם (להלן "החברה"). תחילה הושכר החוף לבעלי החברה כדיירים מוגנים על ידי עיריית חיפה, ולאחר מכן, עד אמצע שנות השישים, על ידי רשות הפיתוח. בשנת 1964 חתמה החברה על חוזה חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל (להלן "המינהל"), אליו הועברה השליטה בחוף הים. על פי החוזה מחכיר המינהל לחברה שטח קרקע בחוף הים למטרת מרחצאות ים ובתמורה משלמת החברה למינהל תשלומים שנתיים עבור השימוש במקרקעין. חוזה החכירה הוארך מעת לעת והוא תקף עד היום.

2. החברה נתקלה בקשיים בעת ניהול חוף הרחצה. בין היתר, נטען כי רצועת החוף הייתה צרה ומלאה סלעים שהקשו על המעבר מן החוף אל הים וכי החול שמולא מידי שנה על החוף היה נשטף אל הים. בהתייעצות עם מומחים הומלץ לחברה להקים דורבנים ושוברי גלים אשר ישמשו כמתקנים להגנת החוף. הקמת המתקנים הייתה כרוכה במעבר בחלקות נוספות שהיו בבעלות של רשות הנמלים והרכבות (להלן "רשות הנמלים") ואשר גבלו בחלקה שנמסרה לשימוש החברה על ידי המינהל. בעקבות עצת המומחים, פנתה החברה בשנת 1965 לרשות הנמלים וביקשה היתר להקים על החלקות שבבעלותה את מתקני הגנת החוף. בהסכם מיום 28.4.1965 אישר מנהל הנמל את הקמת המתקנים תוך כדי קביעת תנאי ההיתר (להלן "הסכם 1965"). וכך קובע, בין היתר, ההסכם:

הננו להתייחס למכתביכם הנ"ל ולהודיעכם כי נהיה מוכנים להרשות לכם להמשיך ולהשתמש בשטח הנמלי... לצורך מתן השירותים הקשורים בניהול מקום רחצה על ידכם, בתנאים כדלהלן:

1. הרשות הניתנת לכם כאמור ניתנת לכם ללא כל תמורה, היא אינה מקנה לכם כל זכות בשטח, ולצורך כל הקשור בשימוש בו תהיה בגדר ברי-רשות בלבד.
2. הרשות האמורה ניתנת לביטול על ידנו על ידי הודעה מראש של שנה אחת, מבלי להתחשב בהשקעות שהשקעתם או שתשקיעו בהכשרת השטח כמקום רחצה ומבלי שנהיה חייבים להחזיר לכם כל השקעה או הוצאה שלכם בנדון.
3. הנכם מתחייבים שלא לבצע על פעולות בניה, סלילה, הקמה, התקנה, שיפוץ או כל פעולה אחרת מאיזה סוג שהוא בשפה או שמים הגובלים עם השטח, בין בעצמכם ובין על ידי אחרים, אלא בהסכמה מוקדמת שלנו בכתב ובהתאם לתנאי ההסכמה.

4. מבלי לפגוע בכלליות האמור בפסקא 3 לעיל, א. אין לנו התנגדות לכך שהסככה שהוקמה על ידכם בשטח תשאר בשטח כל עוד והרשות לשימוש בשטח לא בוטלה על ידנו; ב. נהיה מוכנים להסכים להתקנת מתקני הגנת החוף על ידכם, בתנאי, כי (1) המתקנים יותקנו או יסללו על ידכם ועל חשבונכם ואחריותכם המלאה והבלעדית, לפי תכנית ולפי סידורי עבודה שיאושרו על ידנו מראש; (2) עליכם להודיע לנו חודש ימים מראש על תאריך התחלת עבודות התקנת המתקנים, ולסמן במצופים כל אותם המקומות בהם יבוצעו על ידכם או מטעמכם עבודות תת-יומיות [ימיות]...

בהתבסס על האמור בהסכם זה בנתה החברה דורבנים ושוברי גלים, תוך שהיא פונה פעמים נוספות לרשות הנמלים (בשנים 1966 ו-1981) לקבלת היתרים נוספים על פי התנאים הקבועים בהסכם 1965.

3. במהלך השנים, כתוצאה מהקמת שוברי הגלים והדורבנים הצטבר בשטח הים שבין שוברי הגלים סחף של חול, אשר ייבש את הים והתגבש לכדי שטח אדמה גדול. שטח זה מחולק כיום לשתי חלקות. האחת, ידועה כיום כחלקה 4 בגוש 11696 (להלן "חלקה 4"); והשנייה, ידועה כיום כחלקה 5 בגוש 11696 והיא החלקה הנדונה לפנינו, אשר זכויות החברה בה שנויות במחלוקת (להלן "חלקה 5").

4. בשנת 1988 החל הליך הסדר של החלקות המצויות בתחום של נמל חיפה. במסגרת ההליך הגישו מדינת ישראל (באמצעות המינהל) ורשות הנמלים תביעות סותרות ביחס לשלוש חלקות קרקע. החלקה האחת משמשת כמנחת למטוסים; ושתי החלקות האחרות הן החלקות אשר יובשו מן הים כתוצאה מהקמת שוברי הגלים והדורבנים (חלקה 4 וחלקה 5). יצוין כי לא ידוע מתי בדיוק נוצרו חלקות אלה, אך בשנת 1986 הקימה החברה על חלקה 5 ועל חלק נוסף מן החלקה שהוחכרה לה על ידי המינהל, חניון לכלי רכב. החניון משמש את באי חוף הרחצה וכן את המבקרים בבית החולים רמב"ם המצוי בסמוך לחלקה 5. הקמת החניון נעשתה ללא היתר, אך ללא מחאה של המינהל או של רשות הנמלים. מאז הקמת החניון העבירה החברה מידי שנה 5% מהכנסותיה למינהל מקרקעי ישראל – בהתאם לחוזה החכירה בין הצדדים, ומאז שנרשמה החלקה על שם רשות הנמלים, הועבר סכום זה לידיה.

5. החברה ביקשה, ביום 19.3.92, להצטרף כצד ג' להליך ההסדר שהתקיים בין המדינה לבין רשות הנמלים בנוגע לחלקה 5, עליה הוקם החניון. בעלי החברה טענו כי יש להם זכויות של דיירים מוגנים או של בני רשות בחלקה, ולכן, בטרם תתקבל הכרעה בשאלת הבעלות על החלקה, יש לשקול גם את מעמדם. השופט א' כהן, שניהל את הליכי ההסדר, צירף את החברה ובעליה, אולם קבע כי ראשית תוכרע שאלת הבעלות ורק אז תידון שאלת טיב הזכויות של החברה בחלקה 5.

6. המדינה והמינהל החליטו בהסכמה כי בשתיים משלוש החלקות תועבר הבעלות לרשות הנמלים. המדובר בחלקה המשמשת כמנחת מטוסים ובחלקה 4. לגבי חלקה 5 החליט השופט כהן, ביום 25.5.95, כי היא תירשם על שם רשות הנמלים. החלטתו של השופט נסמכה על הסכם שנחתם בין המדינה לבין רשות הנמלים מיום 16.9.1965. על פי ההסכם התחייבה המדינה להעביר את הבעלות לרשות הנמלים בכל השטחים אשר רשומים על שמה ערב תחילתו של חוק רשות הנמלים והרכבות, תשכ"א-1961 ואשר נכללים בצו שצורף כנספח להסכם. השופט כהן קבע כי חלקה 5, אשר יובשה מן הים, מצויה בתחומי צו גבולות השטח שהתייחס לנמל חיפה, ועל כן, צריכה הבעלות בה לעבור לרשות הנמלים.

7. ביום 15.3.1995, דהיינו כחודשיים לפני שנתן השופט כהן החלטתו בשאלת הבעלות בחלקה 5, הגישה רשות הנמלים כנגד החברה ובעליה תביעה לפי סעיף 109 לפקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, לסילוק יד אגב סכסוך בעלות. בתביעה טענה הרשות כי לחברה אין כל זכויות בחלקה 5 ולכן, יש לה זכות לדרוש את סילוקה של החברה מן החלקה. ביום 1.10.95 הכריע השופט כהן בשאלה זו וקבע כי הקמת החניון על חלקה 5 נעשתה על דעת מינהל מקרקעי ישראל ורשות הנמלים, אשר לא נקטו בצעדים כלשהם לשינוי המצב, ואף גבו תשלומים שנתיים עבור הפעלת החניון. השופט קבע שאין להחיל את הסכם 1965 על השימוש בחלקה 5, היות שהוא התייחס רק להקמת מתקני החוף, וכי יש לראות בתשלומים השנתיים תמורה עבור השימוש בחלקה. על יסוד מסקנות אלה קבע השופט כי החברה ובעליה הם בני רשות בתמורה בחלקה 5 וסילוקם מן החלקה אפשרי רק בכפוף לתשלום פיצויים הולמים עבור השקעותיהם בחלקות, אשר הביאו להשבחת הקרקע. יצוין כי בטרם ניתנה החלטת השופט ניסו הצדדים, בשיתוף המינהל, להגיע להסכם פשרה הנוגע לכלל החלקות בהן פועלת החברה. הסכם הפשרה, שקבע מנגנון לפיו החברה תתפנה מן החלקות בכפוף לפיצויים שייקבעו על ידי שמאים מוסכמים, לא יצא אל הפועל עקב

אי-הסכמה מצד המינהל. השופט כהן סבר כי יש ללמוד מהסכם זה על כוונת הצדדים לפצות את החברה על סילוקה על פי קביעה של שמאים מוסכמים ואף הורה על מינויים של שמאים אלה. ואולם, סמוך לאחר מתן פסק הדין התברר כי הוא ניתן לאחר שהשופט כהן פרש לגמלאות, ולכן, פסק הדין ניתן בחוסר סמכות. בהסכמת הצדדים ביטל בית משפט זה, ביום 11.3.98, את פסק הדין של השופט כהן – וערעור שהוגש עליו בבית המשפט המחוזי - והחזיר את התיק לבית המשפט המחוזי למתן פסק דין חדש על יסוד החומר שבתיק.

8. בית המשפט המחוזי – מפי השופטת ב' בר-זיו - נתן פסק דין חדש ביום 27.8.00, הוא פסק הדין מושא ערעור זה. בהחלטתו דחה בית המשפט את טענת החברה ובעליה כי הם חוכרים שביושר או דיירים מוגנים. בית המשפט קבע כי התשלומים השנתיים ששולמו למינהל ולרשות הנמלים אינם מקימים זכות חכירה שביושר, הואיל והרשות שניתנה למשיבים על פי הסכם 1965 הייתה להקים מתקנים בים ולא בחלקה. כמו כן, נקבע כי היות שהשימוש בחניון נעשה לאחר חקיקת חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, אין מקום להכיר בזכויות חכירה שביושר במקרקעין. בית המשפט דחה את טענת החברה ובעליה כי הואיל והם דיירים מוגנים בחלקה הגובלת לחלקה שיובשה, הם ממילא רכשו גם זכויות של דיירים מוגנים בחלקה שנוצרה. בית המשפט קבע כי השימוש בחלקה 5 החל רק בשנות השמונים ולכן, על פי סעיף 60 לחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, אין תחולה לחוק הגנת הדייר. עם זאת, בית המשפט קיבל את הטענה לפיה הם בני רשות בחלקה. נקבע כי הקמת החניון נעשתה ללא מחאת רשות הנמלים ולכן, בדיעבד, יש לראות באי-המחאה כהסכמה להקמת החניון. בית המשפט פסק כי הרשות במקרה זה הינה רשות בתמורה, כאשר את התמורה יש לראות ב"יצירת" החלקה ובתשלום דמי השימוש השנתיים. לכן, נקבע כי סילוקה של החברה ובעליה מן החלקה אפשרי אך בכפוף לתשלום פיצויים. יצוין, כי בית המשפט למד על הזכאות לפיצויים גם בהיקש מהוראות פרק ד' לחוק המקרקעין הדין בבנייה ונטיעה במקרקעי הזולת. בדומה להחלטת השופט כהן, גם השופטת בר-זיו סברה שיש ללמוד מהוראות הסכם הפשרה - שלא צלח - על הכוונה של הצדדים לסיים את יחסיהם, בכפוף לתשלום פיצויים. יצוין כי השופטת ביקשה להביא את הצדדים לידי הידברות או הסכם לפיו תוכל רשות הנמלים לפנות את החברה ובעליה מן הקרקע, בהסכמה, בכפוף לתשלום כספי שייקבע על ידי שמאי מוסכם. לכן, בישיבה בה הוקרא פסק הדין, הודיעה השופטת על כוונתה למנות שמאי מוסכם. רשות הנמלים הודיעה כי כוונתה לערער על ההחלטה לראות בחברה ובבעליה בני רשות בתמורה, ולכן, לא

מונו שמאים וההחלטה קיבלה תוקף של פסק דין. התוצאה הסופית שנבעה מפסק הדין היא שתביעת סילוק היד אשר הוגשה על ידי רשות הנמלים נדחתה.

9. על פסק דין זה הגישה רשות הנמלים את הערעור שלפנינו. רשות הנמלים סבורה שיש להחיל על מערכת היחסים בין הצדדים את הסכם 1965, בין באופן ישיר ובין ככלי פרשני לקביעת אומד דעתם. על פי תנאי ההסכם, יש לראות בחברה ובבעליה, לכל היותר, בני רשות ללא תמורה ולכן, יש אפשרות לסלקם מן החלקה בהתראה של שנה וללא פיצוי על כל השקעה שהשקיעו בחלקה. רשות הנמלים סבורה כי אין לקבוע שהיא נתנה הסמכתה להקמת החניון נוכח אי-מחאתה. לטענתה, לאחר שלוש שנות שימוש בחניון היא הודיעה לחברה על אי-הסכמתה לשימוש שנעשה על ידה, ואין לראות בפרק זמן זה הסכמה המקנה רשות להשתמש בחלקה. עוד טוענת רשות הנמלים כי אין לראות בחברה ובעליה בני רשות בתמורה. לגישה, אין בהשקעה בהקמת מתקני הגנת החוף משום תמורה, היות שנדרש קשר בין ההוצאה לבין ההרשאה ואין בעצם ההשקעה בנכס קשר כזה, במיוחד נוכח העובדה שהצדדים לא ידעו ששוברי הגלים והדורבנים יובילו ליצירת החלקה. לטענתה, גם דמי השימוש השנתיים אינם מהווים תמורה, משום שהם הועברו אליה רק כדי לשנות את זכויות החברה בדיעבד, והיא, מצידה, נוטלת אותם תחת מחאה.

מנגד, החברה ובעליה מבקשים לקיים את פסק הדין של בית המשפט המחוזי. הם מאמצים את קביעותיו של בית המשפט וחוזרים על הטענה לפיה אין מקום להסתמך על הסכם 1965 היות שהתנאים הקבועים בו מתייחסים לשימוש בחלקות אחרות, וחלקה 5 טרם נוצרה בעת שנחתם והצדדים אף לא צפו את היווצרותה. החברה ובעליה תומכים במסקנת בית המשפט לפיה הם בני רשות בתמורה, וטוענים כי יש לראות בהשקעה הגדולה שהשקיעו את התמורה עבור השימוש בחלקה. לטענתם, אלמלא הקמת מתקני הגנת החוף החלקה לא הייתה נוצרת והיה נגרם לחוף נזק גדול בשל סחף החול.

10. מתברר כי המחלוקת הנדונה בערעור זה אינה אלא גיזרה אחת ממערך סכסוכים המתנהל בין בעלי הדין מאז החל הליך ההסדר בשלהי שנות השמונים. בית משפט זה אף הפנה את הצדדים להליך של גישור בניסיון לסיים את כל המחלוקות מחוץ לכותלי בית המשפט. ניסיון זה לא צלח והעניין חזר להכרעתנו. לאחר בחינת טענות הצדדים, בכתב ובעל פה, הגעתי למסקנה כי דין הערעור להתקבל בחלקו, דהיינו, במובן זה

שלרשות הנמלים יש אפשרות לסיים את הרשות, לסלק את החברה ואת בעליה מן החלקה; עם זאת, לחברה ולבעליה יש זכות לקבל פיצויים בגין סיום הרישיון בחלקה.

11. והנה הנמקתי: לא ראיתי לנכון להתערב במסקנת בית המשפט המחוזי לפיה החברה ובעליה הם בני רשות בתמורה בחלקה 5. מסקנה זו מעוגנת בחומר הראיות ובעדויות שהוצגו לפני בית המשפט. מקובלת עליי מסקנת בית המשפט כי יש לראות כתמורה הן את ההשקעה שבוצעה ואשר הולידה את החלקה והן את התשלומים השנתיים שהועברו לרשות הנמלים מיום שהחלקה נרשמה בבעלותה.

12. האמת ניתנת להיאמר: מוסד הרישיון במקרקעין כולו מעורר בעיות סבוכות בדבר מהותו לאחר חקיקתם של חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, ושל חוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971. בעיות אלה נבחנו במאמר מאלף של נ' זלצמן "רישיון במקרקעין" הפרקליט מב (תשנ"ה) 24. ברי, כי בכוחו של הרישיון להעניק זכות אישית בלבד – להבדיל מזכות קניינית במקרקעין. ואמנם, הסכסוך בפנינו הוא בין הצדדים הישירים, דהיינו, בין נותן הרשות לבין בר-הרישיון. גבולות ההגנה שתוענק לבר-הרשות תלויים בנסיבות המיוחדות של כל מקרה ומקרה. כאמור, מקובלת עליי המסקנה כי במקרה הנדון הרשות מכללא שניתנה לבעלי החברה להשתמש במקרקעין היא בתמורה. אולם, בנסיבות המקרה הנדון אין כל בסיס לרעיון כי הרשות שניתנה היא בלתי הדירה, וזאת בהנחה – מבלי להביע דעה כלשהי בדבר נכונותה – כי מוסד של רישיון (אישי) בלתי-הדיר קיים בשיטת המשפט הישראלי. יצוין, בהקשר זה, כי רשות הנמלים הביעה את רצונה לסיים את רישיון החברה בחניון לאחר תקופה קצרה יחסית של השימוש בו מצד החברה. גם בית המשפט המחוזי לא קבע כי הרישיון הוא בלתי הדיר. נמצא, כי רשות הנמלים רשאית לסיים את הרשות שנתנה לבעלי החברה להשתמש בחלקה הנדונה. עם זאת, על פי הנסיבות המיוחדות של מקרה זה, בעלי החברה זכאים לפיצוי בשל ביטול הרישיון.

13. דא עקא, השאלה של גובה הפיצויים לא עמדה לפני בית המשפט המחוזי, משום שהתביעה הוגשה מטעם רשות הנמלים שביקשה אך לסלק את החברה על בעליה מן החלקה. בית המשפט קמא דחה את תביעת הרשות לסילוק היר, כנראה מתוך ההנחה שאין לפנות את בני-הרשות בתמורה הזכאים לפיצויים לפני שישולמו להם הפיצויים. הנחה זו אינה נראית בעיניי נכונה בנסיבות המקרה הנדון. זכות הפינוי העומדת לבעלי הקרקע כלפי בני הרשות עם סיום הרישיון אינה שלובה במקרה זה בזכות הפיצויים של בני הרשות. סיום הרשות מזכה את בעל המקרקעין לקבלת החזקה בחלקה מידי בני

הרשות; בני הרשות מצדם זכאים להגיש תביעה נפרדת לפיצויים בשל סיום הרישיון. בתביעה זו ייקבעו המבחנים לקביעת היקף הפיצויים, וזאת על רקע הנסיבות המיוחדות, ביניהן ההשקעות שבוצעו על ידי בני הרשות. אין זה מתקבל על הדעת כי בנסיבות המקרה הנדון המחזיקים בחלקה ימשיכו להחזיק בה עד שיסתיימו כל ההליכים בתביעה (הנפרדת) של תשלום פיצויים.

אי-לכך, הערעור מתקבל במובן זה כי על המשיבים לסלק את ידם מחלקה 5. עם זאת, יש לבני הרשות זכות לפיצויים מן המערערת בשל סיום הרישיון.

בנסיבות המקרה כל צד ישא בהוצאותיו.

ש ו פ ט

השופטת ט' שטרסברג-כהן:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט אנגלרד.

ניתן היום, כ' בכסלו תשס"ג (25.11.2002).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

העתק מתאים למקור 00072420\_Q10.doc  
נוסח זה כפוף לשינויי עריכה וניסוח.  
שרה ליפשיץ – מזכירה ראשית

בבית המשפט העליון פועל מרכז מידע, טל' 02-6750444  
בית המשפט פתוח להערות והצעות: [pniot@supreme.court.gov.il](mailto:pniot@supreme.court.gov.il)  
בבתי המשפט אתר באינטרנט: [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il)