

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 6576/01

כבוד השופט א' מצא
כבוד השופטת ט' שטרסברג-כהן
כבוד השופט א' א' לוי

בפני:

החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ

המערערת:

נ ג ד

1. אמיר לירן
2. מינהל מקרקעי ישראל

המשיבים:

ערעור על פסק-דין של בית המשפט המחוזי
בתל-אביב-יפו מיום 11.7.01 בה"פ 1484/00
שניתן על-ידי כבוד השופט ג' קלינג

ו' באב תשס"ב (15.7.02)

תאריך הישיבה:

עו"ד ד' תמיר, עו"ד ר' קוק

בשם המערערת:

עו"ד מ' י' אוסדיטשר

בשם המשיב 1:

עו"ד ע' גולומב

בשם המשיב 2:

פסק-דין

השופט א' מצא:

המערערת זכתה במכרז שפורסם על-ידי מינהל מקרקעי ישראל (המשיב 2, להלן - **המינהל**). בעקבות זאת כרת עמה המינהל חוזה, שלפיו הוטל על המערערת לתכנן קרקע של המינהל בראש העין והוענקה לה אופציה לרכישת זכויות בקרקע המתוכננת. המשיב 1 (להלן - **המשיב**), תושב ראש העין, פנה למינהל בבקשה להתיר לו לעיין בחוזה שנכרת עם המערערת ובפרטי התשלומים שבוצעו על-ידי המערערת במסגרת החוזה. המינהל ביקש את תגובת המערערת, ומשזו הביעה התנגדות לחשיפת המידע דחה המינהל את בקשת המשיב. כנגד החלטה זו הגיש המשיב, לבית המשפט המחוזי, עתירה לגילוי מידע בהתאם לסעיף 17 לחוק חופש המידע, התשנ"ח 1998. בית המשפט המחוזי - שהעתירה הונחה לפניו עוד בטרם שהסמכות לדון בה נמסרה לבית המשפט לעניינים מינהליים - פסק לקבל את העתירה והורה למינהל למסור למשיב את המידע המבוקש. מכאן הערעור שלפנינו.

2. טענת המערערת לפני בית המשפט המחוזי הייתה, כי גילוי של המידע המבוקש יפגע בפרטיותה, בעיסוקה ובאינטרסים כלכליים ואחרים שלה. פגיעה אפשרית כזאת - טענה המערערת - מקימה לה זכות למנוע את מסירת המידע על-ידי המינהל; כך בהתאם לחוק חופש המידע, ואף בהתאם למקורות-דין נוספים: חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, חוק-יסוד: חופש העיסוק, חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, ודיני החברות. המינהל הסביר, כי אף שבעצמו לא התנגד למסור למשיב את המידע, הרי שלנוכח התנגדותה של המערערת, החליט לדחות את בקשתו של המשיב ובכך להניח את ההכרעה בה לבית המשפט, אם המשיב אכן יגיש עתירה לגילוי המידע.

3. בקבלו את העתירה פסק בית המשפט, כי פרטיותו של תאגיד אינה מוגנת בחוק הגנת הפרטיות; כי בהתקשרותה של המערערת עם גוף ציבורי, הכפוף לחוק חופש המידע, יש לראותה כמי שהסכימה לחשיפת המידע הכרוך בהתקשרות זו; וכי סעיף 4טו לחוק מינהל מקרקעי ישראל, המסדיר את הקמתו של מאגר מידע במינהל שיהיה פתוח לעיון הציבור, אינו מונע חשיפת מידע המצוי בידי המינהל, אף אם אינו מן הסוג שנועד להיכלל במאגר. כן קבע בית המשפט, כי "ההתנגדות של צד שלישי למסירת המידע יכולה להיות מהטעמים המפורטים בסעיף 9 לחוק [חופש המידע] בלבד", בעוד שבענייננו "חלק ניכר מנימוקי ההתנגדות של [המערערת] אינם מעוגנים בסעיף 9 לחוק ואין לשמעם מפיה". מטעם זה לא ראה בית המשפט מקום להתייחס לחלק מטענות המערערת.

4. המערערת השיגה לפנינו על צדקת קביעותיו של בית המשפט המחוזי. לטענתה, שגה בית המשפט בסרב לזון בחלק מטיעוניה, שאת כולם רשאית הייתה, כצד שלישי נפגע, להעלות במסגרת התנגדותה לחשיפת המידע. כן טענה, כי המשיב - שלא כנטען מטעמו - אינו מעוניין במידע לשם בקרת פעולותיהן של רשויות הציבור, שכן עניינו האמיתי הוא לבקר את פעולותיה שלה ולנסות להכשיל את פעולותיה בקרקע נשוא התקשרותה עם המינהל. משנמצא כי עניינו של המשיב בהשגת המידע אינו תואם את תכלית החוק - הוסיפה המערערת - הרי שאין להצדיק את הפגיעה שתיגרם לה עקב הגילוי. עוד טענה המערערת, כי חוק חופש המידע אינו חל על מידע שנוצר קודם לתחילתו.

המשיב והמינהל תמכו בהכרעתו של בית המשפט המחוזי. בין היתר טענו, כי המערערת כלל לא הראתה מה הפגיעה שתיגרם לה עקב חשיפת המידע, וכי די בכך כדי להוביל לדחיית ערעורה.

5. אני נכון להסכים, כי בית המשפט המחוזי שגה בקביעתו כי המערערת לא הייתה רשאית להעלות בפניו חלק מטיעוניה. סעיף 13(א) לחוק חופש המידע קובע:

הגנה על צד שלישי

13. (א) נתבקש מידע הכולל פרטים על אודות צד שלישי, אשר מסירתם עלולה לפגוע בצד השלישי, והרשות הציבורית שוקלת לאפשר למבקש המידע לקבל את המידע, תודיע הרשות לצד השלישי, בכתב, על דבר הגשת הבקשה ועל זכותו להתנגד למסירת המידע ותודיע על כך למבקש; קיבל אדם הודעה כאמור, רשאי הוא להודיע לרשות, בתוך 21 ימים, כי הוא מתנגד לבקשה, בנימוק שאין למסור את המידע, כולו או מקצתו, מכוח הוראות סעיף 9 או הוראות כל דין; 21 הימים האמורים לא יבואו במנין המועדים המנויים בסעיף 7.

...
(ההדגש הוסף - א' מ')

מהוראת הסעיף נובע, כי הנימוקים שעל-פיהם רשאי צד שלישי להתנגד לחשיפת מידע אינם מוגבלים לטעמים המפורטים בסעיף 9 לחוק בלבד, אלא יכולים הם להתבסס גם על "הוראות כל דין". מסקנה זו נתמכת גם בהוראת סעיף 20 לחוק חופש המידע, הקובע כי "אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתקופה של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית". עם זאת, דין טענתה של המערערת להידחות לגופן.

6. חוק חופש המידע נועד לאזן בין האינטרסים השונים הכרוכים בגילוי של מידע המצוי בידה של "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק. נקודת המוצא היא, כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה" (סעיף 1 לחוק). בחוק פורטו, אמנם, סייגים לחובת הגילוי, ואולם בצדק ציין פרופ' זאב סגל, כי "תכליתו [של החוק] היא להנהיג בישראל את 'מהפיכת השקיפות' באשר לפעולות הרשויות הציבוריות" (ז' סגל **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** (תש"ס2000-5)). כדברי המחבר:

חידושו החשוב של חוק חופש המידע, התשנ"ח1998-, אינו בעצם הכרתו בזכות לקבל מידע. ... החידוש שבחוק, הפותח עידן חדש במשפטה הציבורי של מדינת ישראל, הוא בהכרתו בזכותו של אזרח ישראלי או של תושב לקבל מהרשות הציבורית מידע בעל אופי **ציבורי**, שאין לו בו עניין אישי מיוחד. ייחוד החוק הוא בהכרת הזכות לקבל מידע בעל אופי כללי מרשות ציבורית, כאשר המבקש אינו חייב לציין את הטעם לבקשתו (שם, בעמ' 11).

המידע שנתבקש על-ידי המשיב הוא מידע בעל אופי ציבורי מובהק. הלוא המדובר בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי ובפרטי התשלומים שהעביר הגורם העסקי לרשות מכוח החוזה.

בחתימתה על חוזה כזה פועלת הרשות כשלוחתו של הציבור; ובהיעדר טעמים מיוחדים שבכוחם להצדיק מסקנה אחרת, זכאי הציבור - זכאי כל אחד מיחידיו - לדעת מהם תנאי ההתקשרות וכיצד הללו מבוצעים. מסקנה זו מתבקשת מתכליתו האמורה של החוק, מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור, ומהיותו של המידע המצוי בידה קניינו של הציבור. גוף עסקי הבוחר להתקשר עם הרשות רואים אותו כידע ומסכים, כי - בכפוף לסייגים הקבועים בחוק - המידע הכרוך בהתקשרותו פתוח לעיונו של הציבור.

למקרה שלפנינו יפה דין זה אף ביתר שאת. פעילות תכנון הקרקע של המינהל, אותה קיבלה על עצמה המערערת לבצע במסגרת החוזה, היא פעילות בעלת אופי שלטוני. בעבר, היה זה המינהל עצמו שתיכנן את קרקעותיו. רק בשנת 1995 קיבלה מועצת המינהל את החלטה מס' 696, לפיה יוציא המינהל מכרזים לתכנון קרקע, הכוללים אופציה לרכישת זכויות בקרקע המתוכננת, כדוגמת המכרז בו זכתה המערערת. מבחינה זו, אפוא, ניתן לראות את המערערת כמי שמתקיימת לגביה מעין דואליות נורמאטיווית, באשר במילוי הפונקציה השלטונית שהופקדה בידה מוטל עליה לפעול בכפיפות לכללי המשפט המינהלי (ע"א 2299/99 שפיר נ' חברת דיור לעולה בע"מ, פ"ד נה(4) 213, 233-234), ובהם הכלל בדבר זכות הציבור לדעת אודות התנאים שבהם נמסרה לה הפעילות האמורה ואודות האופן בו היא מבצעת אותה פעילות. יתירה מזאת, בצדק ציין המינהל לפנינו, כי המידע שנתבקש על-ידי המשיב היה ממילא נגיש למשתתפים האחרים במכרז, אשר בו הועדפה הצעת המערערת על-פני הצעותיהם; וקשה לראות איזו הצדקה יכולה, אפוא, להיות להסתרתו מפני המשיב.

7. המערערת הכבירה מילים אודות מניעיו - הפסולים בעיניה - של המשיב בהגשת בקשתו. סעיף 7(א) סיפא לחוק חופש המידע מורה כי "אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו". עם זאת ייתכנו מקרים גבוליים שבהם מניעיו של המבקש עשויים להוות שיקול רלוואנטי; כגון, כאשר מוכח שחשיפת המידע תגרום לפגיעה ממשית באינטרסים מוגנים, באופן המצריך איזון עדין בין העניין שבגילוי המידע לבין העניין שבהסתרתו (השוו: סעיפים 9(ב)(6), 10 ו-17(ד) לחוק; וכן דברי סגל, בספרו הנ"ל, בעמ' 211, 231, 250). אלא שהמקרה שלפנינו איננו מעורר קושי מסוג זה. טענת המערערת, כי מסירת המידע תפגע "בעיסוקה" או "באינטרסים המקצועיים והכלכליים" שלה, נוסחה בלשון כללית וסתמית. בהיעדר הסבר קונקרטי וראיות משכנעות למהותה של הפגיעה הצפויה לה, אין לייחס כל משקל לטענותיה בדבר מניעיו של המשיב. המסקנה העולה מן האמור היא, כי המדובר במידע בעל אופי ציבורי, המצוי בידי רשות ציבורית, ואשר לא הוכח כי חשיפתו תגרום לפגיעה ממשית באינטרס מוגן של המערערת. מידע כזה זכאי המשיב לדרוש ולקבל, מכוח חוק חופש המידע, מבלי שמניעיו להגשת הבקשה יועמדו למבחן.

8. אינני רואה צורך להידרש לשאלה, אשר נדונה בהרחבה בפסק-דין של בית המשפט המחוזי, אם פרטיותו של תאגיד מוגנת בדרך כלשהי בחוק הגנת הפרטיות (חרף הגדרת "אדם" בסעיף 3 לחוק). שכן, המערערת ממילא לא הסבירה - מלבד, כאמור, באמירות כלליות וסתמיות - במה וכיצד יש בחשיפת המידע כדי לפגוע בעניין "פרטי" כלשהו שלה. גם ביתר טענותיה של המערערת לא מצאתי כל ממש. אין בידי לקבל כי בסעיף 4טו לחוק מינהל מקרקעי ישראל יש משום הסדר שלילי ביחס לגילוי מידע המצוי בידי המינהל, אך לא נועד להיכלל במאגר המידע בו עוסק הסעיף. כן אין יסוד לטענה כי דיני החברות עשויים לשלול את גילוי של מידע ציבורי, אשר אינו עתיד לגרום לפגיעה מוכחת באינטרס מוגן של החברה הנוגעת בדבר. אף הטענה בדבר אי-תחולת החוק על מידע שנוצר קודם לתחילתו, דינה להידחות. קבלתה של טענה גורפת זו תרוקן, במידה רבה, את החוק מתוכנו, בעוד שדחייתה לא תגרום כל נזק, שהרי כל בקשת מידע לפי החוק ממילא נשקלת לגופה, ובמסגרת זו ברי כי אינטרס ההסתמכות של מי שהמידע נוגע לו מהווה שיקול רלוואנטי (ע"א 500/00 לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים, פ"ד נה(3) 453, סוף פסקה 6 לפסק-דין).

9. כפי שראינו, אף שהמינהל לא ראה מקום להתנגד לגילוי המידע שנתבקש מידו על-ידי המשיב, הרי משנוכח כי המערערת מתנגדת למסירת המידע, החליט לדחות את הבקשה, בנימוק הפורמלי כאילו המדובר ב"מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור עפ"י סעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע". בדיעבד הסביר המינהל, כי בחר להניח את ההכרעה בשאלה לבית המשפט. נראה לי, כי בעשותו כן נהג המינהל שלא כשורה. כאמור, נקודת המוצא של חוק חופש המידע היא, כי בכפוף לסייגים המפורטים בו, זכאי האזרח לקבל מידע המצוי בידיה של הרשות. משהוברר לו כי המערערת מתנגדת לחשיפת המידע, היה עליו לבדוק אם בנסיבות העניין התנגדותה מוצדקת. הווי אומר: העובדה שצד שלישי הנוגע בדבר מתנגד לחשיפת המידע אינה מהווה טעם מספיק לדחיית הבקשה. תנאי לסירוב למסור את המידע הוא שהרשות הציבורית אכן שוכנעה בצדקת התנגדותו של הצד השלישי. בהיעדר שכנוע כזה, על הרשות לדחות את התנגדותו של הצד השלישי, ולנהוג על-פי האמור בסעיפים 13(ב)-(ג) לחוק, דהיינו להודיע לצד השלישי על זכותו לעתור נגד החלטתה, ולהמתין עד חלוף המועד להגשת עתירה כזו בטרם תאפשר למבקש לקבל את המידע. בכך יהיה כדי להטיל על הצד השלישי את הנטל לפנות לבית המשפט ולהוכיח את טענותיו. הדרך בה נקט המינהל העבירה למשיב את נטל הפנייה לערכאות; ומשנהג המינהל כפי שנהג, אין לזכותו בהוצאות בערעור.

10. דעתי היא, אפוא, כי יש לדחות את הערעור. כן יש לחייב את המערערת לשלם למשיב 1 שכר-טרחת עורך-דין בסך 50,000 ש"ח בצירוף הוצאות שתיקבענה על-ידי כבוד הרשם לפי תקנה 513 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984. ומן הטעם שהוסבר בפסקה 9 לעיל, הייתי נמנע מעשיית צו להוצאות לזכות המשיב

ש ו פ ט

השופטת ט' שטרסברג-כהן:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט א' מצא.

ניתן היום, ל' באב תשס"ב (8.8.02).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העתק מתאים למקור F02.01065760
נוסח זה כפוף לשינויי עריכה וניסוח.
רשם

בבית המשפט העליון פועל מרכז מידע, טל' 02-6750444
בית המשפט פתוח להערות והצעות: pniot@supreme.court.gov.il
לבתי המשפט אתר באינטרנט: www.court.gov.il
/עכ.