

בבית המשפט העליון

בר"מ 2498/14

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המבקשת: המרכז לאקונומיה בישראל בע"מ

נגד

המשיבה: עיריית רחובות (מנהל הארנונה וועדת ערר לארנונה)

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי מרכז לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 24.3.2014 בתיק עמ"נ 30461-02-14 [פורסם בנבו] שניתנה על ידי השופטת נגה אהד

בשם המבקשת: נפתלי פריגן

החלטה

1. המבקשת הגישה לבית המשפט לעניינים מינהליים ערעור מינהלי על החלטה של ועדת הערר לענייני ארנונה. האם ניתן לחייבה בהפקדת עירבון להבטחת הוצאות העירייה בהליך הערעור? זו, בתמצית, השאלה שעלתה במסגרת בקשת רשות הערעור שבפני.

2. ראשיתה של הבקשה שבפני בערעור מינהלי שהגישה המבקשת לבית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים על החלטתה של ועדת הערר לענייני ארנונה של עיריית רחובות (להלן: ועדת הערר) מיום 26.12.2013 (עמ"נ 30461-02-14) [פורסם בנבו]. בהחלטת הרשמת ר' שמולוביץ' (כשופטת בית המשפט המחוזי במינוי בפועל) מיום 17.2.2014 נקבע כי על המבקשת להפקיד עירבון להבטחת הוצאות המשיבה בסך של 10,000 שקל בתוך 30 יום, ולא יאוחר מ-7 ימים לפני המועד שנקבע לדיון מקדמי בערעור, לפי המוקדם. עוד נקבע כי אם העירבון לא יופקד במועד זה, יירשם הערעור לדחייה.

3. המבקשת הגישה בקשה לפטור מהפקדת עירבון וטענה כי למעשה הדרישה להפקדת עירבון לשם הבטחת הוצאות המשיבה במסגרת ערעור מינהלי צריכה להיחשב בלתי חוקית, ואף בלתי חוקתית. לשיטת המבקשת, דרישה זו פוגעת בזכות הגישה לערכאות ואינה עומדת במבחניה של פסקת ההגבלה הקבועה ב**חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**. במיוחד הודגשה בהקשר זה הטענה כי הדרישה אינה מעוגנת בחוק. המבקשת ציינה כי אמנם **תקנה 28 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין)**, התשס"א-2000 (להלן: תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים) מחילה על הדיון בערעור מינהלי את **פרק ל' לתקנות סדר הדין האזרחי**, התשמ"ד-1984 (להלן: תקנות סדר הדין האזרחי), הקובע בין השאר את חובת המערער להבטיח את הוצאות המשיב בערעור (**תקנה 28**). יחד עם זאת, המבקשת טענה כי הוראה זו תחול רק במקרה שבו "אין בחוק ובתקנות אלה הוראה אחרת לענין הנדון", והוסיפה כי **סעיף 13 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים**, התש"ס-2000 (להלן: **חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים**), המסמיך את שר המשפטים להתקין תקנות לביצועו, הוא "הוראה אחרת" לעניין זה. לטענתה, העובדה ששר המשפטים נמנע מלהתקין תקנות המחייבות הפקדת עירבון להבטחת הוצאותיו של המשיב בערעור מינהלי מצביעה על כך שהדין אינו מכיר בחובה כזו. המבקשת הוסיפה וטענה כי יש להשוות את ההליך בבית המשפט לעניינים מינהליים להליך בפני בית המשפט הגבוה לצדק, אשר במסגרתו אין כל תנאי להפקדת עירבון לצורך שמיעתה של עתירה.

4. בית המשפט המחוזי דחה את הבקשה לפטור מהפקדת עירבון בהחלטתו מיום 24.3.2014 (**עמ"נ 30461-02-14**, [פורסם בנבו] השופטת הבכירה נ' אהד). בית המשפט המחוזי עמד על כך שבניגוד לטענת המבקשת קיים מקור הסמכה לחובה של הפקדת עירבון גם בערעור מינהלי מאחר **שתקנה 427 לתקנות סדר הדין האזרחי** הוחלה על ערעורים מנהליים מכוח **תקנה 28 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים** (המורה כי הוראות **פרק ל'** לתקנות סדר הדין האזרחי על ההליכים גם בערעור מינהלי). לעניין זה, בית המשפט המחוזי דחה את טענת המבקשת לפיה **סעיף 13 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים** הוא בבחינת "הוראה אחרת". לגופם של דברים, בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי לאחר שניתנה הכרעתה של ועדת הערר בעלי הדין שוב אינם נמצאים במדרגה שווה, והכף נוטה לעברו של מי שזכה בערכאה הקודמת. בית המשפט המחוזי דחה אף את טענותיה האחרות של המבקשת וקבע כי האיזון הראוי בין הזכות לנקוט בהליכי ערעור מינהליים לבין הבטחת האינטרס של המשיב אמור למצוא את ביטויו בקביעת גובה העירבון (בהפניה להחלטת רשמת בית המשפט העליון ג' לווין **בע"מ 5514/09** טבא נ' מינהל מקרקעי ישראל [פורסם בנבו] (8.11.2009) (להלן: עניין טבא)).

5. על החלטה זו הגישה המבקשת את בקשת רשות הערעור שבפני. בעיקרו של דבר, המבקשת חוזרת על טענותיה בפני בית המשפט המחוזי באשר לכך שהדרישה להפקדת עירבון בהליכי ערעור מנהליים היא לא חוקית ולא חוקתית. המבקשת מציינת כי לשיטתה אף הדרישה להפקדת עירבון בערעורים אזרחיים אינה נקייה מספקות, אך מכל מקום, אין לגזור גזירה שווה בינם לבין ערעורים מינהליים שעניינם הוא הליכים בין רשות מינהלית לאזרח, ולא בין שני צדדים פרטיים.

6. לאחר שעיינתי בבקשה אני סבורה כי דינה להידחות אף מבלי להידרש לתגובת המשיבה.

7. בפתח הדברים, אני מבקשת להבהיר כי אין מקום לטענותיה הגורפות של המבקשת בכל הנוגע לחוקיותה ולחוקתיותה של הדרישה להפקדת עירבון בהליכי ערעור. בית משפט זה כבר דחה בעבר טענות כנגד תוקפה החוקי והחוקתי של [תקנה 427 לתקנות סדר הדין האזרחי](#) הקובעת חובה של הפקדת עירבון להבטחת הוצאות המשיב בהליכי ערעור (ראו: [רע"א 5208/06](#) דיוויס נ' מוריס [פורסם בבנו] (29.6.2006) (להלן: עניין דיוויס)), אם גם מבלי לשלול את האפשרות להידרש לשאלה האם דחיית ערעור בשל אי הפקדת עירבון עלולה להיחשב פגיעה בלתי מידתית בזכות יסוד חוקתית (ראו: [בש"א 3931/97](#) אפרים נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ [פורסם בבנו] (5.8.1997) (להלן: עניין אפרים); [בש"א 5822/05](#) לה נסיונל חברה ישראלית לביטוח בע"מ נ' אלמלם, [פורסם בבנו] בפסקה 22 (28.6.2006); [רע"א 121/12](#) פלקסר נ' בנק אוצר החייל בע"מ, [פורסם בבנו] בפסקה 5 (4.6.2012); עניין דיוויס, בפסקה ד(11); [רע"א 3088/13](#) פלקסר נ' בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ, [פורסם בבנו] בפסקה 5 (3.4.2014)). בנסיבות העניין, המבקשת לא העלתה טענות לפיהן חובת הפקדת העירבון בעניינה פוגעת באופן בלתי מידתי בזכויותיה, אלא טענה כנגד חוקיותה וחוקתיותה של הדרישה באופן עקרוני וגורף. בהקשר זה יפים דבריו של כבוד הנשיא ברק בעניין אפרים: "די לי אם אומר, כי אפילו נאמר, כי זכות הערעור נמנית עם הזכויות החוקתיות... הרי גם זכות זו היא מסוייגת והיא נשקלת כנגד עקרונות מערכתיים של יציבות וסופיות וכנגד זכויותיו של הצד שכנגד".

8. מעבר לכך, הבקשה דנן נסבה על הקשיים הנוספים הכרוכים בדרישת העירבון בהקשרם של הליכים מינהליים. בהקשר זה, חשוב להבהיר כי התכליות שאותן משרתת

הדרישה להפקדת עירבון היא רלוונטית גם להתדיינות מינהלית. למעשה, בית משפט זה כבר עמד בעבר על שגם בהליכים מינהליים, כמו בהליכים אזרחיים, נודעת חשיבות להבטחת הוצאותיו של המשיב באמצעות הפקדת עירבון (ראו: [בר"ם 31/04](#) נחום קרליץ – רשימת נחל 2003 שסימנה "ק" נ' פקיד הבחירות לעיריית באר-שבע 2003 [פורסם בנבו] (14.3.2004); [בשג"ץ 6470/09](#) פלד נ' מדינת ישראל-שב"ס, [פורסם בנבו] פסקה 6 (11.9.2011) (להלן: עניין פלד)). הטעם לכך הוא שבשני המקרים נדרשת הגנה על הצד שכנגד, הזכאי להבטחת הוצאותיו בנסיבות שבהן ההליך המשפטי מתמשך לאחר שכבר נפלה החלטה בנושא. אם כן, העובדה שההליך מתנהל בין האזרח לרשות אינה מהווה טעם המצדיק, כשלעצמו, אי-הפקדת עירבון. לא למותר לציין, כי לא אחת אף הליכים אזרחיים הם הליכים שמתנהלים בין האזרח לרשות.

9. כפי שציין בית המשפט קמא החלתה של דרישת העירבון גם בהליכים אלה מתחייבת, בראש ובראשונה, מלשונה של [תקנה 28](#) לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים, המחילה על ערעורים מינהליים בין השאר את [תקנה 427](#) לתקנות סדר הדין האזרחי הקובעת כי "המערער חייב לערוב את הוצאות המשיב בדרך האמורה בסימן זה". בהקשר זה, דין טענתה של המבקשת לפיה [סעיף 13 לחוק בתי משפט לענינים מינהליים](#) מהווה "הוראה אחרת" השוללת את תחולתה של [תקנה 427](#) על הדיון בערעורים מינהליים להידחות. לא זו בלבד שסעיף 13 אינו מהווה "הוראה אחרת", אלא שהתקנתן של תקנות בתי משפט לענינים מינהליים נעשתה מכוחו של סעיף זה.

10. למעלה מן הצורך, אני מבקשת להתייחס לטענה נוספת שעולה מבין השיטין, הגם שלא נזכרה במפורש בבקשה – הטענה המתייחסת לקושי המיוחד הנוגע לדרישה של הפקדת עירבון בערעור המינהלי הנסב על החלטה של גוף מעין-שיפוטי, כדוגמת ועדת הערר, ולא על החלטה של בית משפט. האם במקרה מסוג זה נחלשת ההנחה בדבר עדיפותו הלכאורית של הצד הזוכה בהליך שהערעור מתייחס אליו, ועל כן נחלשת ההצדקה לדרישת העירבון? אינני סבורה כן.

11. הענקת סמכויות שפיטה לטריבונלים מתמחים (כדוגמת ועדות ערר) אינה רק כורח המציאות, אלא מהווה ביטוי להכרה ביתרונות המקצועיים של גופים אלה בתחומים המסורים לסמכותם (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי א 93-94 (2010) (להלן: ברק-ארז)). החלטה של גוף מעין-שיפוטי כזה אמנם אינה החלטה של בית משפט, אולם יש בה די כדי "לשבור את השוויון" בין הצדדים בפתחו של הליך הערעור. לשם השוואה, ניתן לציין כי בית משפט זה קבע לא פעם כי החלת אמת מידה

מחמירה על מתן רשות ערעור ב"גלגול שלישי" על בקשה שביסודה החלטה של טריבונל מינהלי (כפי שהיא מוחלת על בקשות רשות ערעור שבבסיסן החלטה של ערכאה שיפוטית) היא אפשרית ותיעשה בין השאר בהתחשב בשיקולים הקשורים למאפייניו של הטריבונל המינהלי. בהקשר זה יש לבחון בין השאר האם הטריבונל קרוב במאפייניו לערכאה שיפוטית ומה מידת מומחיותו (ראו: [בר"ם 1874/12](#) הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון נ' אנג'ל, [פורסם בנבו] פסקה 9 (1.5.2012) (להלן: עניין אנג'ל); [בר"ם 2237/11](#) הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "שורקות" נ' גרמנוב, [פורסם בנבו] פסקה 13 (23.9.2012) (להלן: עניין גרמנוב); [בר"מ 6530/13](#) סבהט נ' מדינת ישראל - משרד הקליטה והעליה [פורסם בנבו] (22.1.2014) (להלן: עניין סבהט)).

12. בהמשך לכך, לשיטתי, ראוי שאופיו של הטריבונל המינהלי שעליו נסב הערעור יהווה שיקול נוסף בהחלטה על גובהו של העירבון, וזאת לצד השיקולים הכלליים בקביעת גובהו של העירבון (ראו: [בש"א 10216/02](#) ד.י.ו מהנדסים בע"מ נ' עיריית ראשון לציון, [פורסם בנבו] פסקה 6 (16.1.2003); [בש"א 4856/05](#) סבג נ' סימון, [פורסם בנבו] פסקה 7 (28.8.2005)). לא ניתן להתייחס בהקשר זה לכלל הטריבונלים המינהליים כמקשה אחת. כידוע, הטריבונלים המינהליים שונים זה מזה במאפייניהם – בצדה האחד של הקשת מצויים טריבונלים מינהליים שקרובים מאד במאפייניהם לערכאות שיפוטיות, ואילו בצידה האחר ניתן למצוא טריבונלים שאופן קבלת החלטותיהם דומה לאופן קבלת ההחלטות על-ידי הרשות עצמה. ככלל, ניתן לומר כי ככל שהטריבונל המינהלי דומה במאפייניו לערכאה שיפוטית וככל שמומחיותו היא רבה יותר – כך גובהו של העירבון יהיה דומה לערבון שמוטל בהליך ערעור על פסק דין של ערכאה שיפוטית – ולהיפך (ראו והשוו: עניין סבא; [עע"מ 1545/02](#) יערי נ' מדינת ישראל - משרד האוצר [פורסם בנבו] (11.4.2002)). כאמור, התחשבות במאפייניו של הטריבונל המינהלי מהווה שיקול שבית המשפט משווה נגד עניו גם בהקשרים אחרים (ראו: עניין אנג'ל, בפסקה 9; עניין גרמנוב, בפסקה 13; עניין סבהט, בפסקאות 9-10; ברק-אדז, בעמ' 91-93).

13. במקרה שבפנינו בהתחשב באופייה של ועדת הערר ובגובה העירבון שנקבע לא מצאתי מקום להתערבות בהחלטתו של בית המשפט לעניינים מינהליים.

14. אשר על כן, דין הבקשה להידחות. משלא נדרשה תגובת המשיבה, איני עושה צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ב בסיון התשע"ד (10.6.2014).

ש ו פ ט ת

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 14024980_A02.doc אמ
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

ד' ברק ארז 54678313-2498/14
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)