

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 3862/04

וערעור שכנגד

בפני: כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט ד' חשין

המערערת והמשיבה שכנגד: עיריית פתח תקווה

נגד

המשיבים והמערערים שכנגד: 1. אורה נקר
2. רונית ספו
3. עז' המנוח נקר שלמה ז"ל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בת"א-יפו
מיום 9.3.2004 בת.א. 3862/04 שניתן על ידי כבוד השופטת
א' חיות

תאריך הישיבה: ט' בכסלו תשס"ז (30.11.06)

בשם המערערת והמשיבה
שכנגד: עו"ד י' ריינהרץ

בשם המשיבים והמערערים
שכנגד: עו"ד ד' שהרבני; עו"ד מ' שהרבני

פסק-דין

השופט ד' חשין:

1. זהו ערעור וערעור שכנגד על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כבוד השופטת חיות) מיום 9.3.2004 בת"א 11/98. בפסק הדין נקבע, בין היתר, כי עיריית פתח תקווה הפרה כלפי בני הזוג אורה ושלמה נקר ובתם רונית ספו את חובת הזהירות החלה עליה, בהציגה מצג שווא רשלני בדף מידע שעליו הסתמכו לצורך רכישת חלקת קרקע.

עיריית פתח תקווה (להלן – המערערת או העירייה) מערערת על קביעותיו של בית משפט קמא וטוענת כי לא התרשלה. אורה נקר, עזבונו של שלמה נקר ז"ל (שנפטר בשנת 1998) ורונית ספו (להלן – המשיבים) מערערים, בעיקרו של דבר, על אי חיובת

של המערערת לשלם להם את כל תשלומי המיסים וההוצאות ששילמו בגין רכישת הקרקע.

רקע עובדתי

2. ביום 2.5.1996 רכשו המשיבים חלקת אדמה בשטח של כחצי דונם בעיר פתח תקווה, חלקה 94 בגוש 6716 (להלן – החלקה). תמורת החלקה, שילמו המשיבים סך בשקלים השווה ל-250,000 דולר, וכן היטל השבחה החל על החלקה בסך השווה ל-50,000 דולר. טרם הרכישה הוצג בפני המשיבים דף מידע מיום 11.4.1995 אשר הוצא על ידי מינהל ההנדסה בעירייה (להלן – דף המידע). דף זה נמסר על ידי העירייה לעורך-הדין יראל, אשר ייצג את שני הצדדים בעסקת הרכישה. על פי האמור בדף המידע, חלות על החלקה תוכניות המיתאר פת/1290 ופת/2000, לפיהן מצויה החלקה באזור מגורים א', שניתן לבנות בו בצפיפות של 4 יחידות דיור לדונם נטו בשתי קומות ובאחוז בניה מירבי נטו של 60% + 10% כעליית גג ומרתף. כן צוין בדף המידע, כי קיימת חבות בתשלום היטל השבחה. זמן מה אחר הרכישה, ביקשו המשיבים לממש את זכויות הבניה בחלקה ולהקים בה שני קוטג'ים. ממגעים שקיימו לצורך כך עם העירייה, התברר למשיבים כי בהעדר פיתוח ובהעדר תשתיות באזור בו מצויה החלקה, אין אפשרות לקבל בחלקה זו היתר בניה בעתיד הנראה לעין (להלן – מגבלת הבניה).

3. המשיבים תבעו את העירייה, בטענה כי הציגה להם מצג שווא רשלני בדף המידע, בכך שנמנעה מלפרט מידע מהותי בדבר מגבלת הבניה בחלקה. הם טענו כי לא היו מעלים בדעתם להתקשר בעסקה לקניית החלקה, אילו ידעו כי זכויות הבניה שפורטו בדף המידע אינן ניתנות למימוש באופן מיידי, ואף לא בעתיד הנראה לעין. העירייה, מנגד, טענה כי דף המידע כלל את כל המידע אותה מחויבת הוועדה המקומית למסור למבקש, על פי סעיף 119א לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה או החוק), ועל פי תקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), התשמ"ט-1989 (להלן – תקנות בדבר מסירת מידע). כן טענה העירייה כי שלמה נקר (שעזבונו הוא המשיב 3) היה קבלן בניה במקצועו, ואשתו (המשיבה 1) הייתה מנהלת בחברה קבלנית ובעלת מניות בה, כך שמדובר באנשים שהיו בקיאים בתחום התכנון והבניה, ובתורת שכאלה ידעו כי דף המידע הוא תמציתי ואינו כולל את התוכנית כולה.

99 פסק דינו של בית המשפט קמא

4. בפסק דינו קבע בית משפט קמא כי רשות מקומית חבה חובת זהירות כלפי הציבור הפונה אליה לקבלת אינפורמציה. עוד קבע, כי סעיף 119א לחוק התכנון והבניה מטיל חובה על רשות התכנון המקומית למסור מידע לכל המעוניין בקרקע. במקרה שלפנינו, דף המידע נערך על ידי מינהל ההנדסה של העירייה ולא על ידי הוועדה המקומית, ואף התביעה הופנתה נגד העירייה ולא נגד הוועדה. ברם, מאחר שאיש מהצדדים לא העלה בפניו טענה בעניין זה, דן בית המשפט בחובת הזהירות

החלה על רשות התכנון המקומית, במוסרה מידע על פי סעיף 119א לחוק, כחובה המוסבת על העירייה, בהיותה זו שמסרה את המידע בפועל. לאחר שניתח את תקנה 2 לתקנות בדבר מסירת מידע, קבע בית המשפט כי פרטי המידע הנזכרים בתקנה 2 (א) אינם ממצים את המידע שהרשות מחויבת למסור על פי סעיף 119א לחוק. כן קבע, כי המידע שהרשות מחויבת למסור מכוח סעיף זה למעוניין בקרקע היא חובה כללית, שתכליתה להעמיד לרשותו מידע מהותי בנוגע לאותה קרקע המצוי בידי הרשות.

5. לנוכח קביעות אלו, בא בית משפט קמא לכלל מסקנה כי היה על העירייה למסור למשיבים את המידע אודות קיום המגבלה להוצאת היתרי בניה באזור, בשל היעדר פיתוח, "בהיותו מידע מהותי מאין כמוהו על אי זמינות הבניה בקרקע" (עמ' 7 לפסק הדין). בית המשפט הוסיף, כי אף עיון בתוכנית הרלוונטית לא היה מועיל למשיבים. כל כך, משום שמהתוכנית עולה, לכאורה, כי האיסור על הוצאת היתר בניה בשל העדר פיתוח, אינו חל על אזורי מגורים שבהם צפיפות הבניה הינה עד 4 יחידות דיור לדונם נטו. בחלקה שלפנינו הותר לבנות שתי יחידות דיור בחצי דונם, ומכאן שהאיסור לא חל על חלקה זו. חרף זאת, ציין בית המשפט, הרחיבה העירייה את האיסור על הוצאת היתרי בנייה, בהחילה אותו על כלל הבניה באזור, אף מבלי שיתקיים יחס צפיפות הבניה כפי שנקבע בתוכנית. בית המשפט סיכם עניין זה באומרו:

"במילים אחרות, עיון מדוקדק בהוראות התוכנית כולן לא היה בו כדי להועיל לתובעים במקרה הנדון משום שהמגבלה שבה מדובר אינה נכללת בין הוראות התוכנית. מגבלה כזו אין הרשות יכולה שלא לכלול בדף המידע ומשעשתה כן יש לראותה כמי שבמחדלה זה הציגה בפני מבקש המידע מצג שווא רשלני בגינו עליה לשאת באחריות כמעוולת בנוזיקין" (עמ' 7 לפסק הדין).

עוד ציין בית המשפט, כי כשבועיים לאחר הגשת התביעה, הוציא מנהל אגף התכנון בעירייה הוראה למחלקת המידע, לפיה יש להוסיף לטופס מידע הנוגע לחלקה הכלולה בתכנית פת/1290 הערה לפיה "אין אפשרות לקבל היתר בניה בעתיד הנראה לעין בהעדר פיתוח". בית המשפט קבע כי הכללת הערה זו בדף המידע, ללא כל מאמץ מיוחד מצד העירייה, מעצימה את המסקנה בדבר התרשלות העירייה.

6. טענתה של העירייה, כי למשיבים ידע וניסיון בעסקי הקבלנות, ועל כן היו יכולים לברר ולגלות את המגבלה החלה על החלקה, נדחתה בידי בית המשפט, בנימוק שאין לה בסיס בחומר הראיות שהוצג. בית המשפט ציין בהקשר זה, כי שלמה נקר המנוח אכן עסק בעבר בעסקי קבלנות, אך בכל המועדים הרלוונטיים לתביעה היה כבר אדם חולה ולא עסק בעסקי קבלנות באופן פעיל. כן קבע כי אורה נקר לא הייתה מעורה כלל בעסקי הקבלנות של בעלה. בית המשפט דחה אף את טענת העירייה, כי ניתן היה להבחין בעין בלתי מקצועית שמדובר באזור בלתי מפותח, תוך שהוא מעיר כי "... לא

זו בלבד שביקור במקום לא היה בו כדי להעמיד את התובעים על העדר תשתיות, ההפך הוא הנכון... (עמ' 9 לפסק הדין).

7. עוד קבע בית המשפט כי התקיים קשר סיבתי בין רשלנותה של העירייה בהצגת מצג השווא, לבין הנזק שנגרם למשיבים. כן קבע כי המשיבים זכאים בשל כך לפיצויי הסתמכות בלבד, להבדיל מפיצויי קיום, וכי העירייה אינה יכולה להביא בחשבון עליית ערך מאוחרת שחלה בחלקה עקב עליית מחירי השוק.

אשר לשיעורו של הנזק שנגרם למשיבים, קבע בית המשפט כי הם זכאים לפיצוי בגין ההפרש בין המחיר אותו שילמו למוכר עבור החלקה לבין שוויה הריאלי באותה העת. לעניין זה, העדיף בית המשפט את חוות דעתו ואת מסקנתו של השמאי רוזנר (מטעם המשיבים) על פני חוות דעתה של השמאית אברהם (מטעם העירייה). בחוות דעתו קבע השמאי רוזנר, כי מקרקעין כמו החלקה דנן, שעמדת הרשויות לגביהם היא כי לא ניתן יהיה לממש את זכויות הבניה בהם בעתיד הנראה לעין, דומים במצבם לקרקע חקלאית אשר יש סיכוי כי תופשר לבניה, אך לא ניתן להעריך מתי יהיה ניתן בפועל לממש את זכויות הבניה במקום. על בסיס עמדתו זו, העריך השמאי רוזנר כי שוויה הריאלי של החלקה, במועד הסמוך לרכישתה, הוא 55,000 דולר. בית המשפט הפחית סכום זה מהתמורה בסך 300,000 דולר, שהמשיבים שילמו עבור החלקה (כולל היטל ההשבחה), וקבע כי על העירייה לפצות את המשיבים בגובה ההפרש, היינו 245,000 דולר. לעומת זאת, קבע בית המשפט, כי אין לחייב את העירייה בתשלומי מס רכישה ומס רכוש. כך, משום שהמשיבים לא ביטלו את העסקה ובחרו להתמיד בה, וממילא יש להניח כי היה עליהם לשאת בתשלום מיסים אלה גם על פי השווי המופחת של המקרקעין. בית המשפט הוסיף, כי משלא הוכח ההפרש בין סכום המיסים כפי ששולמו, לסכום שהיה אמור להשתלם, אין לחייב את העירייה לשאת בו. כן דחה בית המשפט את תביעתה של המשיבה 2 לתשלומי שכר דירה, בקובעו שלא הוכח קשר סיבתי בין תשלומים אלו ובין מצג השווא הרשלני. לצד זאת, קבע בית המשפט פיצוי בסך של 25,000 ₪ לכל אחד מן המשיבים, כפיצוי על הנזק הבלתי ממוני שנגרם להם בגין עוגמת נפש, תסכול וצער.

טענות הצדדים

8. העירייה טוענת כי הערעור מעלה סוגיה "עקרונית וחדשנית", שלא קיימת בה הלכה כלשהי, בדבר מהות המידע שחובה על רשות מקומית למסור במסגרת דף מידע, הניתן מכוח סעיף 119א לחוק ומכוח התקנות בדבר מסירת מידע. לטענתה, יש להבחין בין מידע העולה מתוכניות סטטוטוריות, שלשיטתה הוא מידע פוזיטיבי, מוחלט וודאי, שאותו מחייב החוק למסור למבקש, לבין מידע אחר, שהמסגרת לבירורו היא באמצעות פניה לרשות המקומית בין בדרך של "מפה טופוגרפית" ובין בדרך של פניה ובירור ספציפי אצל המחלקות המתאימות. העירייה מוסיפה, כי הנושא של אפשרות הבניה

בפועל על החלקה והנושאים הכרוכים בכך, אינם נדונים במסגרת דף המידע, אלא בשלב של מתן הערות למפה הטופוגרפית לקראת הוצאת היתר הבניה. המערערת טוענת עוד, כי קביעת בית המשפט, על פיה יש חובה כללית להעמיד לרשות המבקש "מידע מהותי", אינה ניתנת ליישום, בהעדר קביעה נורמטיבית להגדרת "מידע מהותי" מהו. כן טוענת המערערת, כי במקרה הספציפי, מבקש המידע – עו"ד יראל – ביקש מידע אודות זכויות בניה, להבדיל מאפשרות הבניה בפועל, ומידע זה אכן הופיע בדף המידע במלואו. לטענת המערערת, בעת בקשת המידע על-ידי עורך הדין יראל, המשיבים טרם התעניינו בחלקת הקרקע, וממילא לא הייתה למערערת כל חובת זהירות כלפי המשיבים במועד מסירת המידע.

9. בהידרשה לקביעת בית המשפט כי התרשלה, טוענת העירייה כי אין בחיקוקים הרלוונטיים כל הוראה המחייבת מסירת מידע אודות מגבלה שאינה קשורה בתוכניות. יתר על כן, המערערת טוענת כי אף אם ייקבע שקיימת חובה למסור מידע זה, הרי שהיא נהגה ככל הרשויות המקומיות, כשנמנעה מלמסרו, ולפיכך התנהגותה הייתה סבירה. המערערת שבה וטוענת כי יש לייחס למשיבים אשם תורם המגיע כדי 100% משיעור הנזק, שכן שלמה נקר היה קבלן ואיש מקצוע ותיק בתחום, והיה עליו לדעת כי המידע הניתן לו בדף המידע מתייחס לתוכניות סטטוטוריות בלבד. בנושא זה טוענת המערערת, כי שלמה נקר היה מעורב לאורך כל ההליכים והבין היטב מה מצב המגרש ומהו מהות המידע שהוא מקבל במסגרת דף המידע.

10. אשר לפיצוי שבית משפט קמא פסק למשיבים, טוענת העירייה, כי אף לפי שומת המשיבים משנת 1996 (שנערכה לצורך קביעת היטל השבחה), שוויה של הקרקע באותה עת היה 180,000 דולר, ולא 55,000 דולר. המערערת טוענת עוד, כי קביעתו של בית המשפט – לפיה קרקע המיועדת למגורים אך כפופה למגבלה של אי הוצאת היתרי בניה בשל העדר פיתוח במקום, מצבה דומה למקרקעין אשר ייעודן חקלאי, אך בעלות סיכוי להפשרה לבנייה – הינה קביעה נורמטיבית חסרת תקדים ושגויה. המשיבה מציינת, כי אף אם קביעה זו נכונה, הרי שבשומת המשיבים משנת 1996, התייחס השמאי לשווייה של הקרקע במצבה התכנוני הקודם, כשייעודה היה חקלאי, וקבע כי שוויה הוא 126,000 דולר. לטענת המערערת, בית המשפט התעלם מהסתירה בין חוות דעת זו לשומה המאוחרת (אשר הוגשה במסגרת התביעה), בה קבע השמאי מטעם המשיבים כי שוויה של הקרקע עומד על 55,000 דולר בלבד.

11. המשיבים חולקים על טענות המערערת מכל וכל, בתומכם יתדותיהם בקביעותו של בית משפט קמא. לטענתם, ערעור זה אינו מעורר כל "שאלה עקרונית וחדשנית" (כלשון המערערים), משום שהפסיקה חזרה וקבעה כי רשות מקומית מחויבת במסירת מידע מלא, מדויק ואמיתי, ובכלל זה, עליה למסור כל מידע הנסתר מעיני מבקש המידע, שאין לו דרך אחרת לקבלו. המשיבים מוסיפים כי לעניין זה אין משמעות

לשאלת זהותו של מבקש המידע, ואם פנייתו היא לצורך רכישת הקרקע אם לאו. המשיבים טוענים עוד – הן לעניין מצג השווא הנטען על ידם, והן לעניין האשם התורם שהעירייה מייחסת להם – כי מכל המסמכים שעמדו בפניהם, ובכללם שומה מטעם העירייה (שנערכה לעניין היטל ההשבחה), עלה שאין כל מגבלה על האפשרות לבנות בחלקה, מלבד אלו שצויינו בדף המידע.

אשר להשגת המערערת על קביעתו של בית המשפט לפיה שוויה של החלקה דומה לזה של קרקע חקלאית עם אפשרות בניה בעתיד, מצביעים המשיבים על כך שאין בכוונתה של העירייה לאפשר בניה במקום. זאת, בשל משא ומתן אותו מנהלת העירייה עם המועצה המקומית השכנה, גני תקווה, במטרה להעביר את הגוש אשר החלקה נמצאת בתוכו לתחומה של זו האחרונה, כאשר המערערת תגבה את היטלי ההשבחה באזור, ואילו המועצה השכנה תפתח את האזור ותספחו אליה.

12. לטענת המשיבים, נודע להם על מגבלת הבניה הקיימת בחלקה רק לאחר שהועברה למוכר מלוא התמורה עבור החלקה, ולא הייתה להם כל אפשרות לבטל את קניית החלקה. בערעורם שכנגד טוענים הם, כי יש לחייב את המערערת להשיב להם את תשלומי מס רכישה ומס רכוש שבהם חויבו בעקבות העסקה, וכן את תשלום שכר טרחתם של מודד ואדריכל שנשכרו על ידם. המשיבים טוענים עוד, כי משלא נסתר תצהירה של המשיבה 2, בו הצהירה כי מכרה את דירתה לצורך רכישת הקרקע ומאז היא גרה בשכירות, יש לקבוע כי הוכח קשר ישיר בין מצג השווא הרשלני לבין מכירת הדירה ושכירת הדירות, ולחייב את שכר הדירה ששילמה המשיבה 2 עבור דירות שונות ששכרה. עוד מערערים המשיבים על הסכום שנפסק לזכותם כשכר טרחת עורך-דין. העירייה טוענת, לעומתם, כי הערעור שכנגד "חסר כל בסיס". לטענתה, המשיבים לא כללו בכתב התביעה את השבת מס הרכוש והרכישה, ואף לא את הדרישה לתשלומי שכר הדירה. העירייה מוסיפה וטוענת, כי המשיבים אינם מבקשים לחזור בהם מעסקת המכר, ואף מעוניינים לבנות על הקרקע.

דיון

13. סעיף 119א לחוק התכנון והבניה, שכותרתו "חובת מסירת מידע", קובע לאמור:

"ועדה מקומית תמסור, בכתב, לכל מעוניין בקרקע, לפי בקשתו, תוך שלושים ימים, מידע בדבר התכניות הנוגעות לקרקע, בין שהן תקפות, מופקדות או שפורסמה הודעה על הכנתן לפי סעיף 77 וכן תנאים לפי סעיף 78 החלים על הקרקע, אם נקבעו תנאים כאמור; הועדה תמסור גם מידע בדבר חבות בתשלום היטל השבחה".

תקנה 2 לתקנות בדבר מסירת מידע, שעניינה "מהות המידע המבוקש", מונה פרטי מידע שונים שניתן לבקש לפי סעיף 119א לחוק. תקנה 2(ג) מוסיפה ומורה כי:

"אין בהוראות תקנה זו כדי לגרוע מחובת הועדה המקומית למסור מידע נוסף לפי סעיף 119א לחוק".

סעיף 119א לחוק מחייב את הועדה המקומית במסירת מידע. העירייה והוועדה המקומית אינן היינו הך. כל אחת מהן, לעצמה, מהווה אישיות משפטית נפרדת בתחומי המשפט הפרטי (ע"א 324/82 עיריית בני ברק נ' רוטברד פ"ד מה(4) 102, 131; להלן – עניין רוטברד). פעולותיה של הועדה המקומית אינן בהכרח מחייבות את העירייה באחריות בנזיקין (שס, בעמ' 132). בענייננו, כפי שציין בית משפט קמא, עניין זה לא

עלה בטיעונו של מי מהצדדים, ודף המידע אף נחתם על ידי "עיריית פ"ת מינהל ההנדסה אגף תכנון עיר". לפיכך, אדון אף אני בחובה המוטלת על הוועדה המקומית, כחובה המוסבת אל העירייה.

14. אחריות בנזיקין בגין מצג שווא רשלני ("היזק דיבור") הוכרה במשפט הישראלי כבר בראשיתו (המ' 106/54 וינשטיין נ' קדימה אגודה שיתופית בע"מ, פ"ד ח(2) 1317). אמנם, שם נקבעה האחריות בהתייחס לחוות דעת מקצועית דווקא, אולם בהמשך הורחבו גבולותיה של אחריות זו אף לגבי מסירת אינפורמציה גרידא (ע"א 86/76 עמידר נ' אברהם פ"ד לב(2) 337, 340-341). הסוגיה שבה ועלתה בפני בית משפט זה פעמים מספר בהקשר של מסירת מידע מוטעה בתחום של תכנון ובניה, שבו נודעת משמעות כלכלית רבה למידע מדויק ככל האפשר. מידע זה נתון בידי רשויות ציבוריות שונות – כגון עיריות ומועצות מקומיות – ובדרך כלל בידי מוסדות התכנון של רשויות אלו. בשל כך, נדונה הסוגיה של מצג שווא מתוך התייחסות לחובה המוטלת על רשות מקומית (לרבות רשות תכנון מקומית) שלא להתרשל באספקת המידע. הנה כך קבע הנשיא שמגר, בהידרשו למקרה שבו מסרה הרשות המקומית מידע שגוי בדבר יעודה של קרקע:

"רשות מקומית, המרכזת במחלקה ממחלקותיה אינפורמציה ייחודית בנושאי תכנון ובינוי ערים, ואשר עובדיה נוהגים לספק מידע בנושאים האמורים לציבור פונים, והם עושים זאת אגב מילוי תפקידם הציבורי, הרי עובדי אותה הרשות, ומכוחם הרשות המקומית עצמה, חבים חובה שלא להתרשל באספקת המידע המבוקש ולספק מידע אמיתי ומהימן, מקום שההסתמכות על אותו מידע צפויה ומסתברת בנסיבות העניין" (ע"א 209/85 עיריית קרית אתא נ' אילנקו פ"ד מב(1) 177, 204; להלן – עניין אילנקו).

דברים אלו נשנו בפסיקת בית משפט זה בעניין רוטברד (בעמ' 118), ובע"א 80/87 זלסקי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון פ"ד מה(4) 604, 611 (להלן – עניין זלסקי).

לאור דברים אלו, קיומה של חובת זהירות מושגית, שחבה רשות תכנון מקומית כלפי הפונים אליה לקבל מידע, אינו שנוי עוד במחלוקת.

15. המערערת טענה כי בנסיבות המקרה אין היא חבה חובת זהירות כלפי המשיבים. כך, משום שבעת שעו"ד יראל ביקש את המידע, המשיבים טרם החלו להתעניין בחלקה. בכך מכוונת העירייה לעניין חובת הזהירות הקונקרטיית.

מבחנה של חובת הזהירות – אף זו הקונקרטי – הוא מבחן הצפיות (ראו למשל: ע"א 145/80 ועקנין נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לז(1) 113, 125; ע"א 2625/02 נחום נ' דורנבאום, פ"ד נח(3) 385, 411; ע"א 10078/03 שתיל נ' מקורות חברת מים בע"מ, ניתן ביום 19.3.07, פסקה 37). במקרה דומה, קבע בית משפט זה לעניין הצפיות כי "עובד ציבור, העוסק במתן אינפורמציה לקהל, אינו יכול לסמוך על כך שמקבל האינפורמציה, המתמצא בנושא השאלה, יערוך בדיקה עצמאית, בטרם יפעל על-פי המידע שנמסר לו. גם פונה שאינו זר לנושא השאלה זכאי לתשובה זהירה" (עניין אילנקו, בעמ' 209; עניין דוטברד, בעמ' 120). משכך, גם במקרה שלפנינו היה על העירייה לצפות שמקבל המידע יפעל על פיו. יתר על כן, אין הדברים אמורים רק כאשר הניזוק עצמו קיבל את המידע. בפסיקה נקבע, כי על אף שיש למנוע תביעות מצד אנשים שהמידע לא כוון אליהם, אין בסיס זה כדי לשלול חובת זהירות כלפי אנשים אשר צפוי היה כי יסתמכו על המידע (עניין זלסקי, בעמ' 612 ואילך; וראו גם ע' בר שירה, היצג רשלני, הפרקליט כ"ז (התשל"א), 490, 493). וכך, בעניין זלסקי נקבע כי על העירייה היה "להביא בחשבון, בתחום הצפיות, את הכוונת האינפורמציה למערערים, רוכשי החלקה" (שם, בעמ' 613). ודאי שכך, מקום בו מקבל המידע הוא עורך דין, הפועל בשם שולחיו, הניזוקים, בעסקה לרכישת חלקה ספציפית שלגביה נתבקש המידע.

ודוק: אין בקביעה זו כדי להשליך על אפיון מעשיו של מקבל המידע. בהחלט ייתכן שאף התנהגותו תהיה רשלנית, אך אין בכך כדי לגרוע מהקביעה העקרונית כי על העירייה היה לצפות את הסתמכותו – ולו גם הרשלנית – על המידע שהציגה.

רואה אני לנכון להעיר כאן, במאמר מוסגר, כי התביעה הוגשה תחילה אף כנגד עורך הדין יראל (כמו גם נגד המוכר והמתווך בעסקה). ברם, בהסכמת התובעים (המשיבים דכאן), ולאחר שהעירייה השאירה זאת לשיקול דעת בית המשפט, מחק בית משפט קמא את התביעה נגד עורך הדין יראל.

16. העירייה טוענת כי לא התרשלה. לטענתה, סעיף 119א לחוק אינו מחייב אותה למסור מידע שאינו עולה מהתוכניות הסטטוטוריות הנוגעות לקרקע. בטענה זו מסתמכת העירייה על לשונו של הסעיף, המחייב מסירת מידע בדבר "תוכניות הנוגעות לקרקע".

כידוע, פרשנות החקיקה המקובלת בשיטתנו היא הפרשנות התכליתית. פרשנות זו מתחילה מלשון החוק, אך אינה מסתיימת בו. את החוק יש לפרש באופן שיגשים את תכליתו. בית המשפט קמא קבע כי תכליתו של סעיף 119א לחוק התכנון והבניה היא להעמיד לרשותו של המעוניין בקרקע "מידע מהותי" האגור בידי הרשות. קביעה זו בדין יסודה. אמנם, לשונו של סעיף 119א לחוק אינה דורשת מפורשות כי הרשות

המקומית תמסור "מידע מהותי" אודות החלקה למעוניין בה. ברם, לצורך הגשמת תכליתו של סעיף 119א לחוק, מתבקשת המסקנה כי אין לצמצמו למידע העולה מתוכניות סטטוטוריות בלבד. פרשנותו התכליתית של סעיף 119א לחוק, דוחקת למסקנה כי על הרשות המקומית מוטלת החובה למסור מידע המצוי בידיה, אשר בכוחו להשליך באופן משמעותי על החלטותיו של מבקש המידע בנוגע לחלקת הקרקע שהוא מתעניין בה. מבלי להתיימר כלל למצות את הדיון בשאלה איזה מידע ייחשב כ"מידע מהותי", הרי שבמקרה שלפנינו, ברי כי המידע בדבר קיומה של מגבלה כללית להוצאת היתרי בניה באזור שבו מצויה החלקה בשל העדר פיתוח, הינו בגדר "מידע מהותי". המידע שנמסר למשיבים – לפיו החלקה זמינה לבניה וניתן לבנות בה באחוזים מסוימים ובצפיפות מסוימת (4 יחידות דיור לדונם) – היה מידע מטעה, פשוטו כמשמעו. בהצגתו של מידע זה למבקש המידע, מבלי למסור לו במקביל על מגבלת הבניה הכללית החלה באזור בשל העדר הפיתוח, הפרה העירייה את חובת הזהירות שחבה כלפיו, שהרי העירייה ידעה כי בניה כזו אינה אפשרית בעתיד הנראה לעין.

יוטעם, כי התרשלות במסירת מידע אינה רק במסירה פוזיטיבית של מידע מוטעה. כפי שקובע סעיף 35 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], רשלנות יכול שתהא הן במעשה והן במחדל; וכבר נפסק, כי מצג שווא, יכול שייעשה אף במחדל (עניין אילנקו, בעמ' 198). מסירתו של מידע חלקי, כאשר חלקיות המידע יוצרת רושם מוטעה, מהווה התרשלות. בענייננו, דף המידע אמנם שיקף את העולה מהתוכניות הסטטוטוריות, אולם מידע זה, בעמדו בפני עצמו, היה חסר ומטעה.

17. מוסיפה העירייה וטוענת, כי יש להבדיל בין "זכויות בניה מכוח תוכנית" לבין "אפשרות בניה בפועל". לשיטתה, זכויות בניה חלות על קרקע מכוח תוכניות סטטוטוריות, ועניינן ייעוד הקרקע, אחוזי בניה, מספר קומות וכיוצא באלו. אפשרות הבניה בפועל, לעומת זאת, נקבעת רק בשלב מאוחר יותר, על פי משתנים עובדתיים, ובכללם קיום תשתיות ופיתוח. לדבריה, אפשרות הבניה בפועל אינה נדונה במסגרת דף המידע, אלא רק בשלב מתן הערות למפה הטופוגרפית, לקראת הוצאת היתר בניה. סבורני, כי הבחנה זו איננה רלוונטית לעניין שלפנינו. משפונה אדם בבקשה לקבלת מידע לפי סעיף 119א לחוק, מטרתו היא לקבל מידע עדכני לגבי מצב החלקה שהוא מתעניין בה, במועד פנייתו. מידע זה כולל כמובן גם את מגבלות הבניה החלות על החלקה, כפי שהן ידועות לרשות בעת פנייתו, שהרי על בסיס מידע זה מכלכל הוא את צעדיו ומחליט אם לרכוש את החלקה אם לאו. אליבא דעירייה, מידע על אפשרות הבניה בפועל יימסר למבקש המידע רק לאחר שכבר רכש את החלקה והוציא הוצאות שונות (כגון התמורה בגינה, תשלומי מיסים, הוצאות תכנון וכדומה). או אז, עתיד להתחוויר לו כי הניח את כספו על קרן הצבי, משום שחרף סברתו כי זכויות הבניה מכוח התוכנית – כפי שהוצגו בדף המידע – ניתנות למימוש מידי, בכל זאת אין אפשרות לבנות בפועל על החלקה. פירוש זה אינו מתקבל על הדעת, בהינתן שהמידע

בדבר מגבלות הבניה בחלקה היה ידוע לרשות כבר בעת מסירת המידע במסגרת דף המידע.

18. טוענת העירייה כי נהגה בסבירות כשלא מסרה מידע אודות מגבלת הבניה החלה על האזור בו מצויה החלקה, שכן כך נוהגות כל הרשויות המקומיות. אין בטענה זו כדי לסייע לעירייה. זאת, משום שהמבחן לסבירותה של התנהגות מסוימת הינו נורמטיבי-הערכתי, ולא כמותי-טכני. "סבירות אינה מושג פיסי או מטאפיסי. סבירות היא מושג נורמטיבי. זהו תהליך הערכתי ולא תיאורי. הסבירות אינה נתחמת על ידי היגיון דדוקטיבי. היא נקבעת על ידי איתור השיקולים הרלבנטיים ואיזון ביניהם על פי משקלם" (ע"א 5604/94 אוסמה חמד נ' מדינת ישראל פ"ד נח(2) 498, 505-506, מפי הנשיא ברק). הפסיקה עמדה פעמים רבות על השיקולים השונים בקביעת סבירותה של פעולה (ראו למשל ע"א 3124/90 טבג נ' אמסלם פ"ד מט(1) 102, 107; ע"א 6296/00 קיבוץ מלכיה נ' מדינת ישראל פ"ד נט(1) 16). בענייננו, העובדה שרשויות מקומיות אחרות נהגו באותה הדרך, הייתה אמנם שיקול רלוונטי לבחינת סבירותה של התנהגות העירייה, אך בהחלט אינה בעלת משקל מכריע. רלוונטיים יותר הם השיקולים של גובה הנזק הצפוי ועלות האמצעים בזמן ובמאמץ למניעתו, כמו גם ההסתברות להתרחשותו. האיזון בין שיקולים אלו במקרה שלפנינו הינו פשוט למדי: הנזק הכספי למבקש המידע הינו גדול; עלות האמצעים למונעו היא זניחה; וההסתברות להתרחשותו של הנזק גבוהה. נוסף על שיקולים אלו, יש להביא בחשבון את האינטרס הציבורי, שהאזרח יוכל להסתמך על מצגי הרשות, ודומני שאף שיקול זה מכריע את הכף לראות בפעולת העירייה במקרה שלפנינו פעולה בלתי סבירה.

19. המערערת טוענת, כזכור, כי אף אם התרשלה, הרי שהמשיבים נושאים באשם תורם בשיעור של 100% להתרחשות הנזק. לטענתה, שלמה נקר היה קבלן בניה בעל ידע וניסיון מעשי בתחום התכנון והבניה, ולפיכך היה עליו לערוך בירור באשר לאפשרות הבניה בחלקה. כן טוענת היא, כי שלמה נקר ידע כי מידע הכלול בדף מידע עוסק בתוכניות סטטוטוריות ובזכויות בניה בלבד, וכי לצורך מימוש אפשרות הבניה עליו להגיש מפה טופוגרפית.

אין בידי לקבל טענה זו. ראשית, כפי שנקבע בבית המשפט קמא, אף אם היו המשיבים מגדילים לעשות ומעיינים בהוראות התוכנית כולן, לא היה בכך כדי להועיל להם, משום שהמגבלה בדבר אי מתן היתרי הבניה בהעדר פיתוח אינה כלולה בין הוראות התוכנית. שנית, גם לא אוכל לקבל את טענת העירייה, לפיה היה על שלמה נקר לערוך בירור מקיף באשר לאפשרות הבניה בחלקה, מעבר לבחינת התוכניות הרלוונטיות. זאת, משום שבתוכניות פת/1290 ופת/2000 אין כל זכר לקיומה של מגבלה כללית, חיצונית לתוכנית, המונעת את האפשרות לקבלת היתר בניה באזור, בשל העדר פיתוח. שלישית, אינו דומה המקרה דנן למקרה שנדון בעניין דוטברד, ממנו

ביקשה המערערת ללמוד גזירה שווה. בנסיבות אותו מקרה, אישרה הוועדה המקומית, לבקשת המשיבים שם, חברה קבלנית ומנהלה, את שינוי סיווג החלקות מאזור מגורים ב' לאזור מגורים ג', כדי לאפשר את הגדלת אחוזי הבניה בקרקע. בדיעבד, ולאחר שהחברה הקבלנית החלה בבניה ואף השלימה את חלקה, נקבע כי מדובר ב"שינוי ייעוד" הקרקע, להבדיל מ"הקלה", ומשכך, היה הדבר טעון אישור הוועדה המחוזית. בפסק הדין בערעור אישר בית משפט זה את קביעתו של בית המשפט המחוזי כי העירייה התרשלה כלפי המשיבים, אך פסק כי יש לייחס לחברה הקבלנית אשם תורם להיווצרות הנזק בשיעור של 50%. בית המשפט נימק זאת בכך, שלחברה הקבלנית ולמנהלה ניסיון מעשי רב בתחום התכנון והבניה:

"הדעת נותנת, שמבקשי היתר עתירי ניסיון כאלה ישימו לבם לטיבה של החלטה, שניתנה על ידי ועדת תכנון. מבלי לייחס לחברה ידיעה מפורטת של החוק, ומבלי שהדבר יתפרש כבדיקה נוספת של טיבה המקצועי של החלטת הוועדה, החברה הייתה חייבת לבחון את משמעותה של החלטת הוועדה ואת מגבלותיה. החברה הפרה את חובתה זו, ועל כן היא תרמה, בהתנהגותה הרשלנית, להיווצרות הנזקים" (עניין רוטברד, בעמ' 122, מפי השופט בן יאיר).

אלא, שבענייננו אין מדובר בשאלה משפטית, המצריכה בדיקה של דיני התכנון והבניה, כי אם במצג עובדתי-תכנוני נתון, שהוצג בדף המידע ובתוכניות ביחס לחלקה ספציפית, מבלי שהוזכר בהם כי זכויות הבניה על פי התוכנית כפופות למגבלה חיצונית כלשהיא. במצב דברים זה, לא מוטל היה על המשיבים לערוך בירור נוסף אם קיימת מניעה לקבלת היתר בניה בחלקה.

20. מוסיפה העירייה וטוענת, כי שלמה נקר התעלם מן האמור בסעיף 18 לתקנון התוכנית פת/1290, שצורף לדף המידע, וגם מטעם זה יש לקבל את טענת האשם התורם. גם טענה זו אין בידי לקבל. סעיף 18 לתקנון התוכנית מורה כי:

"לא ינתן היתר בניה אלא אם מהנדס העיר אישר תוכנית פיתוח לאותו השטח. תוכנית השטח תכלול: פתרון חניה, ביוב, ניקוז, אינסטלציה סניטרית ומים, תאורה, גדרות, קירות תומכים, סידורי אשפה, מתקנים לאספקת גז, שבילים ושטח מגונן. תוכנית הפיתוח תוכן על רקע של מפה טופוגרפית".

ההגבלה על מתן היתר בניה על פי סעיף 18 לתקנון אינה דומה להגבלה הכללית על מתן היתרי הבניה באזור. הראשונה היא הגבלה טכנית, המתייחסת לשטח מסוים באזור שהתוכנית חלה עליו, והיא מתנה את מתן היתר הבניה בהגשת תוכנית פיתוח. ההגבלה השנייה, לעומת זאת, היא הגבלה כללית, הנעוצה בהעדר פיתוח באזור כולו, המונעת

מראש אפשרות לבקש היתר בניה בחלקה. ואם יש צורך בראיה נוספת לכך, הרי שהיא מצויה בנוסח ההערה שהוספה לדרך המידע כשבועיים לאחר הגשת התביעה בענייננו: "אין אפשרות לקבל היתר בניה בעתיד הנראה לעין בהעדר פיתוח". הערה זו אינה תולה את היתרי הבניה באישור תוכנית הפיתוח על ידי מהנדס העיר, ומכאן שאין כל קשר בין אי מתן היתרי הבניה מכוח מגבלת הבניה הכללית באזור לבין סעיף 18 לתקנון התוכנית פת/1290.

לנוכח כל אלה, דעתי היא כי אין לייחס למשיבים אשם תורם.

21. בית משפט קמא קבע כי במקרה שלפנינו יש לשום את החלקה כקרקע חקלאית, אשר קיים לגביה סיכוי כי תופשר לבניה אך לא ניתן להעריך מתי ניתן יהיה לממש את זכויות הבניה במקום. בנסיבות המקרה, כאשר המגבלה על בניה בחלקה עומדת בעינה למעלה מעשור – ועתידה מי ישורנו – איני סבור כי נפל פגם בקביעה זו.

אף בדרך חישובו של הנזק לא נמצאה לי עילה להתערב. כזכור, שיעור הנזק נקבע על ידי הפחתת שומת שוויה של החלקה כקרקע חקלאית (\$55,000) מן התמורה הכוללת אותה שילמו המשיבים עבור החלקה – \$300,000. המערערת טענה לקיומה של סתירה בין שתי השומות שהוגשו על ידי המשיבים. חרף סתירה זו, לא ראיתי להתערב בדרך החישוב שנקט בית המשפט קמא. כך, משום שגם בשומה שנערכה בהזמנת העירייה (משנת 1996) נקבע כי שוויה של החלקה במצבה הקודם ("אזור חקלאי") הוא \$50,000.

22. אשר לערעור שכנגד: עיינתי בטענות הצדדים ובאתי למסקנה כי דינו להידחות. לעניין ההוצאות, כלל נקוט בידינו כי ערכאת הערעור אינה מתערבת בשיקול דעתה של הערכאה הדיונית לעניין פסיקת ההוצאות, למעט אם נפלה בה טעות משפטית, או כאשר נתגלה פגם או פסול בשיקול הדעת (ע"א 77/85 חברת החשמל, מחוז ירושלים בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לט(2) 592; רע"א 9545/04 בוקובזה נ' עו"ד קין, החלטה מיום 3.2.2005; ע"א 9535/04 סיעת "ביאליק 10" נ' סיעת "יש עתיד לביאליק" ניתן ביום 16.6.05, פסקה 3). איני סבור כי במקרה שלפנינו נתקיימה עילה מעילות אלו. לעניין מס רכישה ומס רכוש, עיון בכתב התביעה המתוקן (שהוגש לבית המשפט המחוזי ביום 29.5.2001) מעלה כי המשיבים לא תבעו פיצוי עבור תשלום מס הרכוש על ידם. משכך, דין ערעורם לעניין זה להידחות. לעניין מס הרכישה, המשיבים אכן תבעו מן המערערת את שיעורו (שלא כטענת המערערת). עם זאת, המשיבים לא הוכיחו בתביעתם את ההפרש הרלוונטי, בין מס הרכישה כפי ששולם על ידם לבין שיעורו על פי השווי המופחת. ממילא, אף לעניין זה, אין מקום להתערב בפסיקת בית משפט קמא. קביעתו של בית המשפט, לפיה לא הוכח הקשר הסיבתי בין תשלומי שכר דירתה של המשיבה 2 לבין מצג השווא הרשלני, הינה קביעה עובדתית, ובתורת שכזו,

איני רואה מקום להתערב בה. אשר לעניין שכר טרחת מודד ואדריכל, הרי שבהינתן כי המשיבים בחרו לקיים את עסקת הרכישה, אינני סבור שיש להשיב להם הוצאות אלו.

23. לסיכום, אציע לחבריי לדחות את הערעור ואת הערעור שכנגד, ללא צו להוצאות.

ש ו פ ט

1. אני מסכימה לדחיית הערעורים.

2. מגבלת הבנייה המונעת, לעת הזו, הקמת תשתיות וביצוע עבודות פיתוח על אף התוכנית החלה נובעת מנסיבות מיוחדות. כפי שהסביר חברי השופט חשין (פסקה 19 לפסק דינו) אין בכוונת העירייה לאפשר בניה במקום בשל משא ומתן אותו היא מנהלת עם מועצת גני תיקווה, במטרה להעביר את הגוש שהחלקה נמצאת בתוכו לתחומה של גני תיקווה, כאשר המערערת תיגבה את היטלי ההשבחה, ואילו מועצת גני תיקווה תפתח את האזור ותספחו אליה.

נתון זה מצוי בידיעה מיוחדת של המערערת והיא לא הצביעה על גורם חיצוני ממנו ניתן וצריך היה ללמוד על כך. חברי השופט חשין מייחס לכך חשיבות לעניין דחיית טענת המערערת בדבר רשלנות תורמת. אני רואה לכך חשיבות בראש ובראשונה לעניין קביעת אחריותה של המערערת. צריך להיות ברור למוסר המידע בעירייה כי התשובה שתתקבל עשויה להשפיע על שיקולו של מבקש המידע בשאלה אם להתקשר בחוזה לרכישת מקרקעין במקום. בידי הרשות היה במקרה זה מידע עודף, חיצוני לתוכנית. על פי מידע זה לא יכול היה מבקש המידע להניח, כמקובל, שבאזור שנעשית לגביו תוכנית תתאפשר, ובעתיד הנראה לעין, בניה על פי התוכנית. מידע זה שברשות העירייה הוא מידע שמשקיע סביר במקרקעין היה מייחס לו משקל (השוו: ע"א 5320/90.צ. ברנוביץ נכסים והשכרה בע"מ נ' רשות ניירות ערך, פ"ד מו(2) 818 (1992)).

3. אני סבורה שהתרשלותה של המערערת כלפי המשיבים נובעת בראש ובראשונה מן העובדה שבידיה היה מידע עודף, מידע שאינו נלמד מן התוכנית עצמה, ושראוי היה בנסיבות העניין לשתף בו את המשיבים, דבר שכאמור לא נעשה. על כן מסכימה אני לקביעתו של חברי העירייה התרשלה כלפי המשיבים, וכי לא היתה רשלנות תורמת שלהם.

שופט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים לפסק-דינו של חברי השופט ד' חשין, וכן להערוותיה של חברתי השופטת מ' נאור.

גם אני סבור כי במסגרת החובה המעוגנת בסעיף 119א לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, מחוייבת העירייה – שאליה הוסבה, במקרה זה, החובה המוטלת על הוועדה המקומית – למסור לאדם המתעניין בביצוע פעולה קניינית כלשהי בחלקת קרקע פרטי מידע אשר עשויים להשפיע באופן מהותי ומשמעותי על החלטותיו ביחס לאותה חלקה. זאת בפרט כאשר המשמעות של אי-הצגתו של המידע היא, הלכה למעשה, יצירת מצג מטעה שבשלו משנה אותו אדם את מצבו לרעה. זאת, כמובן, ככל שמידע זה נמצא בידיה של העירייה. כפי שהעירה חברתי השופטת מ' נאור, וכפי שציין גם חברי השופט ד' חשין בפסקה 16 לפסק-דינו, בהציגה בפני המשיבים מידע חלקי בלבד, מבלי לחשוף את "המידע העודף" שהיה בידיה בדבר מגבלת הבניה הכללית שחלה באזור, יצרה העירייה רושם מטעה, ובכך היא התרשלה. זהו מידע שהיה הכרחי להחלטתם של המשיבים (כמו גם לכל רוכש פוטנציאלי של החלקות בגוש הנדון), ובמצב שכזה אין די בכך שדף המידע שיקף את הפרטים העולים מהתוכניות הסטטוטוריות.

בשולי הדברים אעיר, כי איני רואה לקבוע בשלב זה, כעיקרון כללי, כי על העירייה לצפות גם הסתמכות רשלנית של מקבל המידע על המידע שהציגה (כאמור בפסקה 15 לפסק-דינו של חברי), ובשלב זה הייתי משאיר את שאלת סוג והיקף הרשלנות שיש לצפות בנסיבות שכאלה – אם בכלל – בצריך עיון.

המשנה לנשיאה

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' חשין.

ניתן היום, ז' באדר א' תשס"ח (13.2.08).

שופט

שופטת

המשנה לנשיאה