



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 890/03

בג"ץ 7526/03

בפני:

כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופט י' דנציגר

העותרת בבג"ץ 890/03 : אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנת הסביבה

העותרת בבג"ץ 7526/03 : עמותת איגוד חומרי מחצבה בישראל

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 890/03 :
1. שר האוצר, מר סילבן שלום
2. שר התשתיות הלאומיות, מר אפרים איתם
3. שר הפנים
4. השר לאיכות הסביבה
5. שר העבודה והרווחה
6. רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים
7. מינהל מקרקעי ישראל

המשיבים בבג"ץ 7526/03 :
1. שר האוצר
2. שר התשתיות הלאומיות
3. השרה לאיכות הסביבה
4. שר הפנים
5. שר העבודה והרווחה
6. מינהל מקרקעי ישראל
7. רשות שמורות הטבע וגנים לאומיים
8. הקרן לשיקום מחצבות

עתירות למתן צו על-תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : כ"ד באייר התשס"ט (18.5.09)

בשם העותרת בבג"ץ 890/03 : עו"ד ת' גנות
בשם העותרת בבג"ץ 7526/03 : עו"ד א' צונץ ; עו"ד ד' טישמן ;
עו"ד ר' ברומר ; עו"ד ג' וינבום

בשם המשיבים 1, 5 ו-7 בבג"ץ
890/03 והמשיבים 1-6 ו-8
בבג"ץ 7526/03 : עו"ד עינב גולומב

פסק-דין

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

1. העתירות שלפנינו מופנות כנגד החלטת משרד האוצר כי כספי הקרן לשיקום מחצבות (להלן: הקרן) ינוהלו במסגרת תקציב המדינה – זאת לאחר שכספים אלה

נוהלו במשך למעלה מ-20 שנים באופן עצמאי על-ידי הקרן, בידיעתן ובשיתופן של רשויות המדינה הנוגעות בדבר.

רקע

2. הקרן לשיקום מחצבות פועלת מכוח פקודת המכרות, משנת 1938. הקמתה ודרכי פעולתה מוסדרות בתקנות המכרות (קרן לשיקום מחצבות), התשל"ח-1978 (להלן: תקנות המכרות או התקנות). הקרן הוקמה על רקע חובתם של בעלי המחצבות לשקם כל מחצבה בתום החציבה בה. מקורה של חובה זו בהסכמי ההרשאה שנחתמו בין בעלי המכרות לבין מינהל מקרקעי ישראל (להלן: המינהל). חובה זו מעוגנת גם בהוראות תמ"א 14, שעניינה "אתרי כרייה וחציבה לחומרי גלם לבניה ולסלילה". לפי הוראות אלה, רשויות התכנון לא יאשרו תכנית שאינה כוללת התחייבות של בעל הרישיון לכרייה או לחציבה לשקם את האתר. בפועל, לפני שהוקמה הקרן, במקרים רבים, לא שוקמו המחצבות וחובת שיקומן לא נאכפה. על-מנת להביא לשינוי במצב דברים בלתי רצוי זה, הגיע המינהל להסכמה עם בעלי המחצבות שלפיה התחייבו האחרונים לממן את שיקום המחצבות באמצעות קרן מיוחדת שתוקם לצורך העניין. הוסכם כי בעלי המחצבות יעבירו לקרן תשלומים שגובהם ייקבע לפי רמת התפוקה של כל מחצבה.

3. בשנת 1973 תוקנה פקודת המכרות, והוספו לה הסעיפים 112-120, שעניינם שיקום מחצבות. בשנת 1978 פרסם שר הפיתוח את תקנות המכרות לפי סמכותו מתוקף סעיף 120 לפקודת המכרות, ובתקנות אלה נקבעו הקמת הקרן ודרכי פעולתה. יצוין, כי הקרן החלה לפעול עוד בשנת 1973, בטרם הותקנו התקנות. במהלך התקופה שבין תחילת פעילותה של הקרן ועד להתקנת התקנות, הופקדו הכספים ששולמו לקרן על-ידי בעלי המחצבות אצל החשב הכללי במשרד האוצר. כאשר נתגלה כי חלק מכספים אלה נבלע בתוך הכנסות המדינה ולא ניתן עוד לאתרו ולהשיבו לקרן, וכי חלק אחר של הכספים נשחק בערכו, החליטה הנהלת הקרן, לאחר שערכה דיונים בנושא, כי כספי הקרן יושקעו באגרות חוב ממשלתיות. החלטה זו נתקבלה לאחר שהתברר כי לא ניתן לשמור על הערך הריאלי של הכספים על-ידי הפקדה אצל החשב הכללי. נציג האוצר בהנהלת הקרן הסתייג מפתרון זה, אך בסופו של דבר – כך עולה מתוך פרוטוקולים של הנהלת הקרן לשיקום מחצבות – אישר החשב הכללי את הפקדת הכספים בבנק יהב לשם רכישת אגרות החוב. עוד נקבע שהכספים ייגבו על-ידי מינהל מקרקעי ישראל שישמש נאמן לצורך זה. מאז ועד לקבלת ההחלטה נשוא עתירה זו בסוף שנת 2002, נוהלו כספי הקרן על-ידי הנהלת הקרן במסגרת חשבון בבנק יהב.

4. תחילתה של השתלשלות העניינים אשר הובילה בסופו של דבר להגשת העתירות שלפנינו בשנת 2001, עת הועלו על-ידי חשב המינהל הסתייגויות לגבי אופן ניהול כספי הקרן. הסתייגויות אלה הובילו לעריכתה של חוות דעת משפטית בנושא זה על-ידי משרד האוצר. המסקנה הסופית בחוות הדעת הייתה כי יש לנהל את כספי הקרן כחלק מתקציב המדינה, ובהתאם, להפקידם אצל החשב הכללי. לאור מסקנה זו פנו נציגי משרד האוצר אל יושב-ראש הקרן ביום 25.6.2002 ודרשו להעביר באופן מיידי את כספי הקרן לאוצר המדינה. ביום 30.12.2002 שלח שר התשתיות הלאומיות (להלן: השר) מכתב ליו"ר הקרן ובו דרש אף הוא להעביר מיידי את כספי הקרן לחשב הכללי, לשם הכללתם בתקציב המדינה. מנהל הקרן הסתייג מחוות הדעת המשפטית שהוכנה על-ידי משרד האוצר ועל-כן נתבקשה הכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה. לצורך ההכרעה נתבקשה עמדתו של משרד התשתיות הלאומיות, ועל-כן הוכנה חוות דעת משפטית גם מטעמו. הצדדים חלוקים בפרשנותה של חוות דעת זו, אולם בעיקרה היא קובעת כי האופן שבו נוהלו כספי הקרן בעבר הוא האופן הנכון והראוי לניהולם. במכתב שנלווה לחוות הדעת ציין היועץ המשפטי למשרד התשתיות הלאומיות כי הוא סבור ש"מבחינה משפטית ניתן להגן על שתי התזות" וכן כי מבחינה משפטית קיים קושי להעביר את כספי הקרן לחשב הכללי, לאור לשונו החסרה של החוק המסמך ולאור העובדה כי כספי הקרן נוהלו באופן עצמאי במשך למעלה מ-24 שנים בגיבוי של החשב הכללי. אשר לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, היא נוסחה באופן הסובר, כי כספי הקרן הם כספי מדינה, ועליהם להיות מנוהלים במסגרת תקציב המדינה. בהתאם לכך, הוציאה המשנה ליועץ המשפטי הנחייה להעביר את כספי הקרן לאוצר המדינה, תוך שהיא מדגישה כי כספי הקרן מיוחדים למטרותיה בלבד וכי יש לנהל רישום נפרד של כספים אלה.

טענות הצדדים

5. העותרת בבג"ץ 890/03 היא אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (להלן: "אדם טבע ודין"). "אדם טבע ודין" טוענת כי ההחלטה להעביר את כספי הקרן לתקציב המדינה (להלן: ההחלטה) נוגדת את הוראות תקנות המכרות. היא טוענת כי הקרן הוקמה במטרה לשמש נאמן עבור בעלי המחצבות, על-מנת להבטיח מקור מימון לחובתם לשקם את המחצבות. לטענתה, נאמנות זו פועלת גם עבור הציבור בכללותו, שכן מחצבות נטושות יוצרות סיכון בטיחותי ומטרדים סביבתיים הכוללים: צלקות בנוף, שפיכה בלתי מבוקרת של פסולת לאתר, יצירת מוקדי דגירה לחרקים וסחיפת קרקע. ההחלטה מנוגדת, לטעמה, לחובות המוטלות על נאמן מכוח חוק הנאמנות.

בעניין זה מדגישה "אדם טבע ודין" כי קיים ניגוד אינטרסים אינהרנטי בין המטרות התקציביות של משרד האוצר לבין מטרת הנאמנות. עמדת העותרת היא כי לקרן יש אישיות משפטית נפרדת מן המדינה, ובכל מקרה החוק הסמיך אותה לבצע פעולות מסוימות כגון גביית כספים ושמירה על ערכם. החלטת המשיבים פוגעת, לטענתה, בזכות הקניין של בעלי המחצבות, שכן היא תגרום לשחיקת ערכם של כספי הקרן וכן היא פוגעת בזכות הציבור לבריאות ולסביבה ראויה. לאור כל אלה טוענת "אדם טבע ודין" כי ההחלטה חורגת ממתחם הסבירות ועל-כן יש לבטלה.

6. העותרת בבג"ץ 7526/03 היא עמותת איגוד יצרני חומרי מחצבה בישראל (להלן: העמותה). העמותה טוענת כי ההחלטה מהווה חריגה מסמכות וניתנה תוך הפרה של הוראות פקודת המכרות ותקנות המכרות. לדבריה, הקרן הוקמה מתוך מטרה ברורה שתהיה עצמאית. היא סבורה כי הכללת הכספים בתקציב המדינה פוגעת בשיקום המחצבות, שכן יהיה על הקרן, בעת שתבקש להוציא כספים לצורך השיקום, להתמודד מול שיקולי תקציב אחרים. כן טוענת העמותה כי קיימת סתירה מפורשת בין ההחלטה שבמחלוקת לבין תקנות המכרות. כך לדוגמא, מכוח התקנות מורשי החתימה להוצאת כספים מן הקרן הם יו"ר הנהלת הקרן ביחד עם נציג המינהל או נציג אחר של הנהלת הקרן. לעומת זאת, לפי ההחלטה מורשי החתימה יהיו המורשים לכך לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. העמותה טוענת כי המסקנה הנובעת מפרשנות נכונה של פקודת המכרות ושל תקנות המכרות היא שלקרן יש אישיות משפטית נפרדת מן המדינה. היא סבורה כי אפילו אם חוק נכסי המדינה חל על כספי הקרן, אין משמעות הדבר כי על כספים אלה להיות מנוהלים בקופת המדינה, וזאת לאור קיומן של הוראות מפורשות בפקודת המכרות ובתקנות המכרות אשר לפיהן יימסרו התשלומים של בעלי המחצבות לקרן.

7. רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים היא משיבה פורמאלית בשתי העתירות. טענתם של יתר המשיבים – שרי הממשלה הנוגעים בדבר ומינהל מקרקעי ישראל (להלן: המשיבים) היא, בעיקרה, כי לקרן אין אישיות משפטית נפרדת מן האישיות המשפטית של המדינה, וכי התשלומים לקרן הם תשלומי חובה ולכן דינם להתנהל במסגרת תקציב המדינה. המשיבים מדגישים את החשיבות של ביקורת החשב הכללי, אשר בהיעדרה אין גוף מקצועי אשר יפקח כי הכספים אכן מוצאים למטרותיהם. לטענת המשיבים הפסיקה קובעת כי ברירת המחדל היא שאין לרשות מנהלית אישיות משפטית נפרדת מאישיותה של המדינה בתחומי המשפט הפרטי, וזאת אלא אם כן נקבע אחרת – במפורש או במשתמע – בחקיקה ראשית. המשיבים מדגישים כי תקצוב הקרן כחלק מתקציב המדינה אינו יוצר סיכון של הפחתת פעילות השיקום של הקרן. המשיבים

מבהירים כי אמנם יש לממשלה אינטרס שלא לתקצב סכומים שההסתברות להוצאתם באותה שנה אינה ריאלית, וזאת על-מנת לשמור על היקף הגירעון בתקציב כמחויב על-פי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ד-1993, אולם היא מכירה גם בחובתה שלא למנוע מהקרן להוציא את מירב הכספים שניתן להוציא בשנה מסוימת לצורך שיקום (וזאת עד לתקרת ההכנסות והעודפים הצבורים של הקרן). לפיכך, על ניהול תקציב הקרן להתבצע – לפי עמדת המשיבים – באופן הבא: בשלב ראשון יתוקצב לקרן סכום ריאלי בלבד, ואם במהלך השנה יתברר כי דרוש תקציב נוסף, הממשלה תחויב להגדיל את מסגרת התקציב של הקרן באופן מיידי.

8. יצוין, כי הצדדים העלו טענות גם לעניין השאלה כיצד ניתן להבטיח תשואה טובה יותר על כספי הקרן, וכיצד ניתן למנוע בצורה הטובה ביותר את שחיקתם. אולם טענות אלה אין בהן כדי להשפיע על השאלה היכן, מבחינת הדין, על כספי הקרן להתנהל. טענה נוספת שהעלו העותרות היא שהחלטה להפקיד את כספי הקרן בידי האוצר נבעה משיקול זר – הקטנת הגירעון התקציבי של המדינה. לעניין זה תשובת המשיבים היא – כי שיקולי התקציב השפיעו לכל היותר על עיתוי מימוש ההחלטה (היום האחרון של שנת התקציב).

במרכז העתירות שלפנינו עומדת איפוא השאלה אם ניהול כספי הקרן, הכולל: החזקת הכספים ובחירת אפיקים להשקעתם, קביעת תקציב, אישור הוצאת כספים וכיוצא באלה, נמצא בסמכותה של הקרן. מתוך שאלה זו נגזרת גם שאלת אישיותה המשפטית של הקרן.

סמכויותיה של הקרן

9. הקרן היא "רשות מוסמכת", והיא בעלת סמכויות שלטוניות. כך למשל, מוסמכת הקרן לקבוע מועדים לגביית תשלומים מבעלי מחצבות ולקבוע את סדרי הגביה, להחליט על החזרת הוצאות שיקום של בעל מחצבה ולעקוב אחר ביצועה של תכנית שיקום (תק' 5 לתקנות המכרות). מתוקף סמכויות אלה פועלת הקרן בתחומי המשפט הציבורי. האם לקרן מוקנות סמכויות גם לביצוע פעולות בעלות אופי "פרטי", כגון קניית זכויות והתחייבות בחיובים כספיים? על דרך הכלל, אין מוקנות לרשות שלטונית סמכויות אלה, ועל-כן הרשות פועלת במשפט הפרטי באמצעות המדינה, על-פי המנגנונים הקבועים לכך בחוק (כגון הוראות חוק נכסי המדינה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). רשות שלטונית גם אינה מחזיקה, בדרך-כלל, בכספים המיועדים לשימושה, ואלה מופקדים באוצר המדינה. עם זאת, ישנם מקרים בהם

הרשות מוסמכת לבצע פעולות במשפט הפרטי בעצמה. על היקף סמכותה של הרשות אנו למדים מתוך הוראות החוק הרלוונטיות; הסמכות יכול שתהיה גורפת ויכול שתצטמצם לעניין פעולות מסוימות בלבד.

10. פקודת המכרות אינה קובעת מהן סמכויות הקרן. היא מסמיכה את שר התשתיות הלאומיות (אז – שר הפיתוח) להקים את הקרן ולקבוע את סמכויותיה. וזוהי לשונו של סעיף 120 לפקודת המכרות:

- (א) שר הפיתוח רשאי, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להקים בתקנות קרן לשיקום מחצבות.
- (ב) בתקנות כאמור רשאי השר –
- (1) לקבוע את הרכב הנהלת הקרן, דרכי עבודתה וסמכויותיה;
- (2) לחייב בעל מחצבה לשלם לקרן תשלומים לפי כמות החומר שנחצב בה או לפי סוגי חומר שונים, או לפי אחוזים מהכנסות המחצבה, או לפי קני-מידה סבירים אחרים שייקבעו בין לכלל המחצבות ובין לסוגים שבהן;
- (3) לקבוע הוראות בדבר החזר הוצאות, כולן או מקצתן, לבעל מחצבה ששיקם אותה בעצמו, או לרשות שמורות הטבע, אם היא שיקמה את המחצבה בהתאם לסעיף 118, לרבות הוראות בדבר תשלום מקדמות.

לפי התקנות, יש לקרן (באמצעות יושב-ראש ההנהלה ביחד עם נציג המינהל) סמכות "לחתום בשם ההנהלה על כל מסמך שבתחום סמכותה, לרבות דרישות תשלום לקופת הקרן או הוראות תשלום מקופת הקרן" (תק' 3ג) לתקנות המכרות), לקבל ולגבות תשלומים מבעלי מחצבות (תק' 4 ו-5) לתקנות המכרות), לממן הוצאות הכרוכות בהפעלת הקרן (תק' 5) לתקנות המכרות) ולאשר החזר הוצאות שיקום לבעלי מחצבות (תק' 6-8 לתקנות המכרות). התקנות, אם כן, מקנות לקרן סמכות לנהל את כספי הקרן, ולבצע לצורך כך פעולות שונות בתחום המשפט הפרטי, כגון קבלת כספים לקופת הקרן ואישור הוצאת כספים.

11. האם רשאי היה השר להעניק לקרן סמכויות אלה, והאם לא חרג מסמכותו בהתקנת התקנות? יודגש כי המדינה לא טענה בפה מלא כנגד תוקפן של התקנות. מעבר לכך: היקף סמכותו של השר לעניין זה מוגדר בפקודת המכרות. סעיף 120 לפקודת המכרות קובע, בין השאר, כי השר רשאי להקים את הקרן, לקבוע את סמכויותיה

ולחייב בעל מחצבה לשלם לקרן תשלומים. לצורך הכרעה בענייננו אין צורך להידרש לשאלה אם הוראת סעיף 120 מקנה לקרן עצמה סמכויות במשפט הפרטי, ומספיק לקבוע כי הוראת הסעיף מאפשרת לשר להקים את הקרן כגוף בעל סמכויות במשפט הפרטי. כאמור, לפי לשונו של החוק, מוסמך השר לקבוע את סמכויות הקרן. יתרה מכך – הוא מוסמך בפירוש להורות על ביצוע תשלומים לקרן. סמכותו של השר לקבוע את אופייה של הקרן כגוף המוסמך לנהל את כספיו עולה גם מתוך תכלית הקמתה של הקרן. החובה לשקם את המכרות חלה, כאמור, על בעלי המחצבות, והקרן נועדה להוות מקור מימון קבוע ובטוח לביצוע חובה זו. התשלומים לקרן נועדו לממן מטרה מוגדרת – שיקום מחצבות – ואותה בלבד. כל תכליתה ותפקידה של הקרן הוא ניהול הכספים המתקבלים מתשלומים אלה, באופן שיבטיח מימון לשיקום מחצבות. עוד יש לזכור כי אין בתשלומים אלה כדי לפטור את בעלי המחצבות מחובת השיקום.

מאפיינים אלה אינם מתיישבים בשום פנים עם ניהול כספי הקרן כחלק מתקציב המדינה. כך למשל, מכירים המשיבים בחובת המדינה לאפשר לקרן להוציא את מירב הכספים שניתן להוציא בשנה מסוימת לצורך שיקום מחצבות. חובה כזו אינה חלה, באופן טיפוסי, על כספי המדינה, ואף המשיבים אינם מצביעים על כל מקור חוקי להטלת חובה על הממשלה להגדיל את מסגרת התקציב של הקרן לפי הצורך. יתרה מכך: על-פי התזה שמציעים המשיבים, במקרה בו הוצאות השיקום של הקרן גבוהות מן התקציב שאושר עבורה מראש, תיאלץ הממשלה לאשר את הגדלת מסגרת התקציב של הקרן כמעין "חותמת גומי", ללא כל אפשרות להפעיל שיקול דעת בעניין זה; ומנגד – אם יוענק לממשלה שיקול דעת כזה, יעמוד הדבר בניגוד לחובה – שבה מכירים גם המשיבים – לאשר לקרן הוצאת כספים מרבית לצורך שיקום מחצבות. מצב עניינים כזה, אשר נגזר בהכרח מניהול כספי הקרן כחלק מתקציב המדינה, אינו סביר. לעומת זאת, ניהול הקרן כיחידה כלכלית עצמאית, שבאפשרותה להוציא כספים עד לגובה היתרות שבקרן וזאת מבלי להתחשב בשיקולי תקציב כלליים של המדינה, יחידה שאינה מקבלת תמיכה מן המדינה ואשר לא ניתן להשתמש בכספיה לצרכים אחרים – מתבקשת. ניהול כזה מתיישב בצורה טובה יותר עם היותה של הקרן גוף המוסמך לנהל את כספיו בעצמו, מאשר עם היותה גוף שניהול כספיו מתבצע על-ידי המדינה.

12. בנוסף לכל אלה, יש להעניק משקל פרשני ראוי גם לתקנות שהותקנו על-פי פקודת המכרות. אכן, באופן טיפוסי, אין ללמוד על תכליתו של דבר חקיקה מתוך התקנות שהותקנו על-פיו, אולם, ישנם מקרים שבהם תכלית החקיקה, כפי שהיא עולה מתוך דבר החקיקה עצמו, אינה חד-משמעית. במקרה כזה, ניתן להיעזר גם במידע שעולה מתוך חקיקת המשנה – אף כי מידע זה אינו מכריע, כשהוא לבדו, לגבי תכלית

החקיקה (ראו: בג"ץ 282/51 הסתדרות העובדים בא"י נ' שרת העבודה, פ"ד ו(1) 237, 245-246 (1952); ע"פ 387/83 מדינת ישראל נ' יהודאי, פ"ד לט(4) 197, 209 (1985); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 801-803 (1993)). כאמור, תקנות המכרות מקנות לקרן סמכויות לנהל את כספיה בעצמה, תוך ביצוע פעולות במשפט הפרטי לצורך כך, והן מניחות כי סמכויות כאלה עולות בקנה אחד עם הוראות פקודת המכרות.

13. קיימת חשיבות רבה גם לעובדה כי הקרן נוהלה במתכונת זו של תאגיד ציבורי במשך שנים רבות, מאז הקמתה בשנות ה-70 ועד לקבלת ההחלטה בשנת 2002. הנהלתה של הקרן מורכבת מנציגי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים ובהם גם נציג משרד האוצר. עם הקמת הקרן בתקנות, היה זה משרד האוצר אשר העביר לקופת הקרן כספים שהיו מופקדים בקופת המדינה. ניהול הקרן באופן זה במשך שנים ארוכות אינו מבטיח את חוקיותו של אופן הניהול, אולם יש בו כדי לרמז על האופן שבו פורשה פקודת המכרות על-ידי רשויות המנהל; תיקון בחקיקה לשינוי פרשנות זו – לא בוצע. כל אלה, אפשר גם שיצרו ציפיות מצד בעלי המחצבות לגבי אופן ניהול הקרן ולגבי חוקיותו. יש להניח, כי שיתוף הפעולה של בעלי המחצבות בתהליך הקמת הקרן והפקדת הכספים בה נשען, בין השאר, על ציפיותיהם באשר לסמכויותיה של הקרן. ציפיותיהם של בעלי המחצבות נובעות מן ההנחה כי רשויות השלטון פועלות כדין, והגם שאין בהן לבדן כדי להכריע את הכף, יש גם להן משקל בתוך מארג השיקולים באשר לפרשנות הראויה שיש להעניק לפקודת המכרות (ראו לעניין זה: ברק, בעמ' 800-801).

אישיותה המשפטית של הקרן

14. השאלה מהו היקף סמכותה של הקרן ושאלת אישיותה המשפטית של הקרן – שהועלתה על-ידי המדינה – אינן אלא שני צדדים של אותו המטבע. שהרי ליבתה של "אישיות משפטית" אינה אלא הכשרות לשאת בזכויות ובחובות. אישיותה המשפטית של רשות תוחמת את היקף סמכויותיה, והסמכויות הנתונות לרשות מגדירות את אישיותה המשפטית. על-כן, לעיתים מגדיר החוק את אישיותה המשפטית של רשות ומתוך כך נגזרות סמכויותיה (כך למשל, כאשר רשות מסוימת מוגדרת כ"תאגיד", שאז סמכויותיה כוללות ביצוע פעולות במשפט הפרטי הנדרשות לשם ביצוע תפקידה) ולעיתים מגדיר החוק את סמכויותיה של הרשות, ומתוך כך אנו למדים על אישיותה המשפטית. סוג המקרים הראשון נפוץ יותר, ובדרך-כלל כאשר מבקש המחוקק להעניק לרשות מוסמכת אישיות משפטית במשפט הפרטי, נעשה הדבר באופן מפורש, על-ידי

הגדרתו כ"תאגיד" או על-ידי קביעה מפורשת של כשרותה לרכוש זכויות, להתחייב בחיובים, וכיוצא באלה. אולם יש ואישיותו המשפטית של גוף במשפט הפרטי נגזרת מתוך "מכלול ההוראות המגבשות את אישיותו המשפטית, גם אם אינה קיימת הוראה מיוחדת הקובעת זאת במפורש" (ע"א 324/82 עיריית בני-ברק נ' דוטברד, פ"ד מה(4) 102, 126 (1991); וראו לעניין זה גם: ע"א 272/81 הפטריארכיה היוונית האורתודוקסית של ירושלים נ' עיריית רמלה, פ"ד לו(3) 670, 675 (1982); רע"א 46/94 זקס אברמוב נ' הממונה על מרשם המקרקעין, פ"ד נ(2) 202, 205-206 (1996)). במקרים אלה, קיומה (או היעדרה) של אישיות משפטית במשפט הפרטי נלמד מתוך מכלול הסמכויות שהוענקו לרשות. משמעותה של הסמכות לפעול במשפט הפרטי היא כי החוק מכיר ברשות ככשרה לשאת זכויות וחובות במשפט הפרטי, ובמילים אחרות – כי לרשות "אישיות משפטית" בתחום זה.

פקודת המכרות וכן תקנות המכרות אינן מתייחסות באופן מפורש לשאלת אישיותה המשפטית של הקרן. אולם, כפי שראינו, כוללות סמכויותיה של הקרן גם סמכות לבצע פעולות במשפט הפרטי, ובעיקר – סמכות לנהל את כספיה. מתוך סמכויות אלה עולה כי לקרן אישיות משפטית נפרדת מאישיותה של המדינה בתחום המשפט הפרטי.

חוק נכסי המדינה

15. טענה נוספת שהועלתה על-ידי המשיבים היא שסעיפים 6 ו-8א(א) לחוק נכסי המדינה מורים כי על כספי הקרן להשתלם לאוצר המדינה וכי הנהלת הקרן אינה מוסמכת לאשר הוצאת כספים מן הקרן. אין בידינו לקבל טענה זו. לקרן אישיות משפטית משלה במשפט הפרטי, ועל-כן היא רשאית לייצג את עצמה בעסקאות ואינה כפופה להוראות סעיף 6 לחוק נכסי המדינה, הקובע מיהם הגופים הרשאים לייצג את המדינה בעסקאותיה. סעיף 8א(א) לחוק נכסי המדינה קובע כי על תשלומי חובה מסוגים שונים להשתלם לאוצר המדינה "אם אין הוראה אחרת משתמעת". אף אם נניח, לטובת המשיבים, כי התשלומים לקרן הינם תשלומי חובה מסוגם של התשלומים המפורטים בסעיף 8א(א), ואין אנו אומרים זאת, הרי שתשלום לאוצר המדינה הינו ברירת מחדל בלבד, ואילו פקודת המכרות (ועימה תקנות המכרות) מהוות "הוראה אחרת" הקובעת כי התשלומים ישולמו לקרן ולא לאוצר המדינה.

16. חשוב וראוי להבהיר כי פעילותה של הקרן, כגוף בעל אישיות משפטית עצמאית במשפט הפרטי, איננה נטולת פיקוח וכספיה אינם פרוצים. כך הוא הדבר באשר לכל תאגיד ציבורי וכך הוא גם באשר לקרן. בנוסף להיותה בעלת אישיות משפטית בתחום המשפט הפרטי, הקרן היא גם רשות מוסמכת, בעלת סמכויות שלטון, וככזו היא כפופה לכללי המנהל הציבורי. עוד יש להבחין בין שאלת אישיותה המשפטית של הקרן לבין שאלת כשרותה המשפטית. משמעות היותו של גוף ציבורי בעל אישיות משפטית נפרדת אינה בשום פנים כי גוף זה מוסמך לעשות פעולות במשפט הפרטי ככל העולה על רוחו. כשרותו המשפטית של גוף ציבורי מוגבלת תמיד לפעולות הדרושות לו למילוי תפקידיו ולהפעלת סמכויותו הציבוריות (ראו: "זמיר הסמכות המנהלית כרך א 289-291 (1996)). "ציבוריותה" של הקרן מכפיפה אותה גם להסדרים חקיקתיים ספציפיים שונים, הנוגעים לפעילותם של גופים ציבוריים – ובכללם תאגידים ציבוריים. כך למשל, נראה כי הקרן כפופה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, בהיותה "תאגיד שהוקם בחוק" (ס' 1-2 לחוק חובת המכרזים). עוד נראה, כי הקרן כפופה להוראות שונות בחוק יסודות התקציב, בהיותה "תאגיד" כהגדרתו בסעיף 21(1)(ב) לחוק יסודות התקציב. על-כן, פועלת הקרן מתוך איזון בין מידה של פיקוח לבין מידה של עצמאות, כפי שעולה מתוך מכלול הוראות החוק המסדירות את פעילותה.

על יסוד כל הנימוקים שלעיל, אציע לחבריי לקבל את העתירות ולהפוך את הצו על-תנאי למוחלט, כך שההנחיה להעביר את כספי הקרן לשיקום מחצבות לאוצר המדינה, ולנהלם כחלק מהכנסות המדינה – בטלה. כספי הקרן יופקדו בקופת הקרן. המדינה תישא בהוצאות המשפט של העותרות וכן בשכר-טרחת עורכי-דין בסכום של 25,000 ש"ח לכל אחת.

המשנה לנשיאה

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

שופט

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה א' ריבלין.

ניתן היום, י"ג בתשרי תש"ע (1.10.2009).

שופט

שופט

המשנה לנשיאה