



## בג"צ 1836/16 - עופר פירט נ' מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל

מנהלי - הסמכות המינהלית - מידתיות וסבירות

מנהלי - רשות שלטונית - אחר

var MareMakom = "בגצ 1836/16 - עופר פירט נ' מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל, תק-על 2018(1), (15/01/2018)2059";

### בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"צ 1836/16  
בג"צ 5414/16  
ע"א 8352/16  
בג"צ 637/17  
לפני:

כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר  
כבוד השופט ע' פוגלמן  
כבוד השופט ד' מינץ  
1. עופר פירט  
2. נועה פירט

העותרים בבג"צ 1836/16:

1. תנועת המושבים  
2. תנועת האיחוד החקלאי  
3. עופר פירט  
4. נועה פירט  
5. עפרה שמחי  
6. ענבל אלופי נוקראי

העותרים בבג"צ 5414/16:

המערער בע"א 8352/16: מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל

העותרת בבג"צ 637/17: שושנה שמיר

נגד



המשיבה בבג"ץ 1836/16  
והמשיבה 1 בבג"ץ 5414/16  
ובבג"ץ 637/17: מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל

המשיבה 2 בבג"ץ 5414/16  
ובבג"ץ 637/17: מועצת מקרקעי ישראל

המשיבים 3-4 בבג"ץ  
637/17: 3. אמנון חדאד

4. טליה חדאד

המשיבים בע"א 8352/16: 1. שירה גרא  
2. גולן אזרד

עתירות למתן צו על תנאי; ערעור על פסק הדין  
של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופטת  
ר' למלשטריך-לטר) בת"א 22744-03-14 מיום  
18.8.2016

תאריך הישיבה: י"ב בחשון התשע"ח (1.11.2017)

בשם העותרים בבג"ץ  
1836/16 ובבג"ץ  
5414/16: עו"ד אלון נוקראי

בשם העותרת בבג"ץ  
637/17: עו"ד אפרת אבירם ואש

בשם המערערת בע"א  
8352/16: עו"ד לימור פלד

בשם המשיבות בבג"ץ  
1836/16, בבג"ץ 5414/16  
ובבג"ץ 637/17: עו"ד רנאד עיד



עו"ד אמיר בירמן

בשם המשיבים בע"א  
8352/16

**פסק-דין**

השופט ע' פוגלמן:

ביום 27.3.2007 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה 979 שכותרתה "קביעת הזכויות למגורים

בחלקת המגורים בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית

שיתופית" (להלן: החלטה 979). ההחלטה נועדה לעגן את זכויות החקלאים בחלקת המגורים ביישוביהם, כך –

שבהתקיים התנאים המתאימים – לא תחול חובת השבת הקרקע לרשות מקרקעי ישראל (מינהל מקרקעי ישראל

בשמו הקודם) בעת שינוי יעודה. האם ההסדרים – וההטבות – הקבועים בגדרי ההחלטה חלים על העסקאות נושא

ההליכים דנן? זו השאלה שעומדת להכרעה בעניין שלפנינו.

המסגרת הנורמטיבית

1. קרקע חקלאית נמסרת לחוכרים לצורכי חקלאות ולכל הצרכים הנלווים לכך, ובכלל זה גם למגורי החוכרים.

בנתון לכך, על החוכר הוטלה חובת עיבוד של המקרקעין, וכמו כן נקבעו גם דמי חכירה (בג"ץ 244/00 עמותת

שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 39 (2002) (להלן: עניין שיח חדש)).

מדיניות זו מעוגנת בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל (להלן: המועצה) מיום 17.5.1965 (החלטה 1

של מועצת מקרקעי ישראל "מדיניות הקרקע בישראל" (17.5.1965)), שהתקבלה מכוח סמכות המועצה

המעוגנת בסעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: חוק רמ"י) לקבוע את המדיניות הקרקעית

שלפיה תפעל רשות מקרקעי ישראל (להלן: הרשות). ההחלטה קבעה כי קרקע חקלאית תימסר "בדרך של

חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתישבים ולצרכיהם האחרים וכן

לצרכי הייצור החקלאי". סעיף 4 להחלטה זו קבע כי קרקע חקלאית במושב תוחכר במתווה של נחלות, שיוחכרו

ישירות למתיישב במושב בתיאום עם האגודה. נקבע כי משך תקופת החכירה יעמוד על 49 שנים, עם אפשרות

לתקופת חכירה נוספת של 49 שנים. שנים לאחר מכן, ביום 29.6.1992 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את

החלטה מספר 534 (החלטה 534 של מועצת מקרקעי ישראל "החלטה בדבר שיעור חלקו של מינהל מקרקעי

ישראל בעליית ערך הקרקע בעת העברת זכות חכירה לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960"

(29.6.1992)), שמחייבת תשלום דמי הסכמה כתנאי לאישור העברת זכות חכירה מחוכר לאדם אחר בשיעור של

שליש מעליית ערך הקרקע (להלן: דמי הסכמה; להרחבה ראו גדעון ויתקון דיני מקרקעי ישראל 862-857

(מהדורה 4, 2009) (להלן: ויתקון)).

2. ומכאן לענייננו, ביום 27.3.2007 קיבלה המועצה את החלטה 979. ביסוד ההסדר עמד היעד של חיזוק זכויות



החוכר בחלקת המגורים. בתמצית, ההצטרפות להסדר הקבוע בהחלטה - אשר למושבים - מותנית ברישום שטח המגורים (המוגדר בהחלטה כ"חלקה א") בספרי מרשם המקרקעין כיחידת רישום נפרדת בשלמות; ותשלום של דמי חכירה בשיעור של 3.75% מערך הקרקע של חלקת המגורים עם היקף הבניה הבסיסי למגורים, כלשון ההחלטה. חלקת המגורים מוגדרת בהחלטה כשטח מתוך חלקה א' של נחלה בגודל כולל של עד שני דונמים וחצי בלבד, המקיים תנאים מסוימים. עוד קובעת ההחלטה כי חוכר שיבקש להוסיף או לממש זכויות בניה למגורים בחלקת המגורים, מעבר להיקף הבניה הבסיסי הכולל של 375 מ"ר, יוכל לעשות כן בכפוף לקיומה של תכנית תקפה ולתשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור מלא בגין תוספת הבניה או מימוש זכויות הבניה. כמו כן ההחלטה מאפשרת פיצול של יחידת דיור מחלקת המגורים בתנאים מסוימים. בצד זאת, ההחלטה קבעה לראשונה הסדר וולונטרי המאפשר - בין היתר - לבעל זכויות בנחלה לרכוש בהנחה את כלל זכויות החכירה למגורים בחלקת המגורים בתמורה לתשלומים שונים המפורטים בהחלטה. סעיפים 4.8 ו-4.9 להחלטה 979 קבעו כי לבעלי הזכויות בנחלה, המוגדרים בהחלטה כ"חוכרים", אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים בחלקה:

- |  |  |
|--|--|
| רכישת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים | 4.8.1 לחוכר תינתן אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים תמורת תשלום דמי רכישה בשיעור של 33% משווי הקרקע של חלקת המגורים, בהתחשב בזכויות הבניה המאושרות ובפוטנציאל התכנוני למגורים בשטח חלקת המגורים. ערך הקרקע יקבע לפי שומה פרטנית שתיערך לפי כללים שיקבע המינהל אשר לא תכלול את זכויות הבניה עבורן שולמו בעבר דמי חכירה מהוונים. מתשלום זה יקוזזו התשלומים המפורטים להלן: |
|  | 4.8.1.1 דמי חכירה בגין חלקת המגורים ששולמו בהתאם לסעיף 4.5 לעיל, במידה ושולמו כאלה בעבר למינהל.  |
|  | 4.8.1.2 במידה ושולמו למינהל בעבר דמי ההסכמה בגין העברת הזכויות בנחלה, יקוזז מתשלום דמי הרכישה כאמור בסעיף זה, רק החלק היחסי של דמי ההסכמה ששולם בגין העברת הזכויות בחלקת המגורים.  |
|  | 4.8.2 על אף האמור לעיל, לא יקטנו דמי הרכישה כאמור מ-20% משווי הקרקע בחלקת המגורים, בהתחשב בזכויות הבניה הקיימות ובפוטנציאל התכנוני למגורים בשטח חלקת המגורים.  |



כעולה מן האמור, ההחלטה קבעה הסדר מורחב שבמסגרתו תינתן לחוכר אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים תמורת תשלום דמי רכישה בשיעור של 33% משווי הקרקע של חלקת המגורים, בהתחשב בנתונים נוספים (להלן: דמי רכישה). נקבע כי מתשלום זה יקוזזו דמי ההסכמה ששולמו לרשות בגין העברת זכויות בנחלה בחלקת המגורים. בין הצדדים לפנינו אין מחלוקת כי המשמעות הכלכלית של התחשבות כאמור עבור החוכר היא רבה, ופעמים רבות עשויה היא לזכות את החוכר בהחזר כספי ניכר.

3. עוד קובעת ההחלטה, כי חוכר שרכש את מלוא זכויות המגורים בהתאם להסדר זה, יהיה פטור מתשלומים נוספים לרשות בגין מימוש תוספת בניה למגורים, אישור זכויות בניה למגורים ומימושן, ופיצול יחידות דיור מחלקת המגורים. זאת, בכפוף לקיומה של תכנית תקפה. כמו כן, חוכר שרכש את מלוא זכויות המגורים בחלקת המגורים כאמור, יהיה רשאי להשכיר או לפצל את יחידות הדיור הבנויות בחלקת המגורים אף למי שאינו קרובו.

4. סעיף 4.9 להחלטה מוסיף וקובע את התנאים לביצוע העברת הזכויות. נקבע כי במועד העברת הזכויות בנחלה כולה יידרש החוכר לשלם לרשות דמי רכישה, והוא יהיה פטור מתשלום דמי הסכמה בגין חלקת המגורים. עוד הודגש כי הרשות תמשיך לגבות דמי הסכמה עבור שטחי הנחלה שאינם חלקת המגורים כתנאי להעברת הזכויות בנחלה. ובלשון הסעיף:

העברת זכויות	4.9.1 במועד העברת הזכויות בנחלה כולה, בין אם החוכר הצטרף להסדר בעבר ובין אם לא, יידרש החוכר, כתנאי להעברת הזכויות, לשלם למינהל דמי רכישה עבור מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים בהתאם לסעיף 4.8 לעיל.
	תשלום דמי רכישה יזכה את החוכר במלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים כמפורט בסעיף 4.8 לעיל והוא יהיה פטור מתשלום דמי הסכמה בגין חלקת המגורים.
	יובהר כי המינהל ימשיך לגבות דמי הסכמה עבור שטחי הנחלה שאינם חלקת המגורים כתנאי להעברת הזכויות בנחלה.



לבסוף, בכל הנוגע לחלקות במושבים, קובעת ההחלטה כי חוכר אשר הצטרף להסדר יהיה זכאי לחתום על חוזה חכירה עם הרשות המעגן את זכויותיו האמורות, ושב ייקבע כי לא יחולו על שטח חלקת המגורים ההוראות הקיימות אותה העת בהסכמים מול הרשות בדבר השבת קרקע בעת שינוי ייעודה.

5. החלטה 979 נחתמה על ידי שר האוצר ביום 26.6.2007 כנדרש על פי סעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב). בצד זאת סעיף 7 להחלטה, שכותרתו היא "תוקף ההחלטה" הוסיף וקבע (להלן: סעיף התחולה):

תוקף  
ההחלטה

7.1 לאור מורכבות ההסדרים הקבועים בהחלטה, יישום ההחלטה מותנה בקבלת תקציב אשר יאפשר מימושה בהתאם להמלצות היועץ הארגוני שהועסק למטרה זו. ועדת התקציב תגיש למועצה הצעתה בדבר התקציב הדרוש ליישום החלטה זו. [ההדגשות הוספו - ע' פ']

החלטה 979 עודכנה מאוחר יותר בהחלטות מועצה נוספות, שלא שינו את ההסדרים הרלוונטיים לעניין שלפנינו (החלטה 1155 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (6.7.2008) (להלן: החלטה 1155); החלטה 1355 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, או אגודה חקלאית שיתופית" (31.3.2014) (להלן: החלטה 1355); החלטה 1399 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, או אגודה חקלאית שיתופית" (18.11.2014) (להלן: החלטה 1399); להלן ביחד: ההחלטות המעדכנות). עדכונים אלה לא שינו את עקרונות הבסיס של החלטה 979, שעליהם עמדנו מעלה. בכל ההחלטות נקבע סעיף תחולה דומה לזה שנקבע בהחלטה 979 כאמור מעלה. כך למשל, נקבע בסעיף 6.1 להחלטה 1399 מיום 29.7.2015:

"לאור מורכבות ההסדרים הקבועים בהחלטה, יישום ההחלטה מותנה בקבלת תקציב אשר יאפשר מימושה בהתאם להמלצות היועץ הארגוני שהועסק למטרה זו. ועדת התקציב תגיש למועצה הצעתה בדבר התקציב הדרוש ליישום החלטה זו" (וראו סעיף 7 בהחלטה 1155; סעיף 6 בהחלטה 1355).



6. כנגד החלטה 979 הוגשו 8 עתירות, שנדנו במסגרת הליך אחד בעניין פורום הערים (בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (להלן: עניין פורום הערים)), שנסוב גם על אודות החלטה 1101 של המועצה (החלטה 1101 של מועצת מקרקעי ישראל "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" (27.3.2007) (להלן: החלטה 1101)), ושבעניינה אף הוגשה בקשה לצו ביניים. בתגובה לבקשה הודיעה המדינה כדלקמן:

"באשר לתקופה הקרובה, ועד להכרעה בעתירה לגופה ובבקשה לצו ביניים, נבקש להבהיר כדלקמן: לעניין החלטת מועצה 979, העוסקת בזכויות המגורים בחלקת המגורים, מינהל מקרקעי ישראל נמצא בימים אלו בתקופת התארגנות ליישומה, ואינו צפוי לפעול ממילא על פיה עד לסיום ההתארגנות. לפיכך בשלב זה, עד להשלמת ההתארגנות ליישום אשר תיארך מספר חודשים בודדים, ממילא לא יפעל מינהל מקרקעי ישראל בהתאם להחלטת 979" (ההדגשות הוספו - ע' פ').

7. ביום 9.6.2011 דחה בית משפט זה (הנשיאה ד' ביניש, השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה והשופטים א' לוי, מ' נאור, ע' ארבל, ס' ג'ובראן וא' חיות) את העתירות המכוונות להחלטה 979 בכל הנוגע להסדרים הנתקפים לפנינו (להלן: יום מתן פסק הדין). לאחר מתן פסק הדין - ביום 17.1.2012 - קיבלה הנהלת הרשות את החלטה מספר 3139 (החלטה 3139 של הנהלת מינהל מקרקעי ישראל "נוהל להחלטה 979/1155 למושב ולקבוץ" (17.1.2012) (להלן: החלטת הנהלה)), שבה נקבעו תנאים להצטרפות להסדר הקבוע בהחלטה 979 (ובהחלטה 1155). כמו כן נקבע, כי חוכר שיעמוד בתנאים הנקובים בהחלטה יהיה זכאי לבקש ליהנות מן ההסדר הקבוע בהחלטה 979. וכך נקבע:

"כל פעולה המבוצעת בקשר לתוספת בניה, פיצול מגרש מנחלה והעברת זכויות-החל מ-9.6.11, ניתן יהיה לבצעה לפי כללי 979, באם החוכר יבקש זאת. עד להפעלת [החלטה - ע' פ'] 979 באופן כולל, נושאים אלו יטופלו כמקובל היום במינהל (טרומ 979), אולם המתיישב יהיה רשאי/זכאי לתנאי 979 (התחשבנות מחדש), אם יבקש זאת בתום שישה חודשים-מהיום בו המינהל יודיע כי ניתן להפעיל את 979 באופן מלא" (ההדגשות הוספו - ע' פ').

כעולה מעמדת הרשות, משמעות החלטת הנהלה היא כי בעל זכויות בנחלה ביום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים - 9.6.2011 - שהעביר את זכויותיו בנחלה לאחר מועד זה, ושילם לרשות כנדרש דמי הסכמה כתנאי להעברת הזכויות שמכר, רשאי יהיה לבקש להצטרף בדיעבד להסדר הקבוע בהחלטה 979 ולרכוש את כלל הזכויות למגורים בחלקת המגורים תמורת תשלום דמי רכישה. זאת, תוך ביצוע קיזוז לאחור של דמי ההסכמה ששולמו על ידו.



8. ביום 18.4.2016 - במסגרת עדכון של ההחלטה בנוגע לעיגון זכויות החקלאים בחלקת המגורים במושבי עובדים וכפרים שיתופיים - החליטה המועצה, בין היתר, לאמץ את ההוראה שנקבעה בהחלטת ההנהלה. זו עוגנה בסעיף 5.4 להחלטת מועצה 1464 (החלטה 1464 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, או אגודה חקלאית שיתופית" (18.4.2016) (להלן: החלטה 1464)). וכך בלשון הסעיף:

זכות להתחשבנות 5.4 פעולות של העברת זכויות, תוספת בניה למגורים או פיצול מגרש מנחלה שבוצעו לאחר יום 9.6.11, ובשל העיכוב ביישום החלטה זו בוצעו שלא על פי הוראותיה - ניתן לבקש בגין התחשבנות מחדש, בהתאם לפירוט שלהלן. הבקשה לביצוע ההתחשבנות תוגש בתוך שנה מן המועד בו תודיע הרשות על הפעלתה המלאה של החלטה זו:

5.4.1. בהעברת זכויות שההסכם בין הצדדים נחתם לאחר יום 9.6.11 - יהא מעביר הזכויות רשאי לבקש ביצוע התחשבנות.

5.4.2. בתוספת בניה למגורים מעל 160 מ"ר, בגינה שולמו דמי חכירה מהוונים ולא יותר מ-375 מ"ר בכל הנחלה - יהא בעל הזכויות רשאי לבקש ביצוע התחשבנות.

5.4.3. בפיצול מגרש מנחלה, שבוצע בתמורה לתשלום מלא של דמי חכירה מהוונים, עפ"י הנחות אזור עדיפות לאומית - יהיו בעל הזכויות בנחלה ובעל הזכויות במגרש המפוצל רשאים להגיש בקשה משותפת לביצוע ההתחשבנות.

מן המקובץ עולה כי החלטה 1464 עיגנה בהחלטת מועצה את המדיניות שנקבעה בהחלטת ההנהלה, תוך קביעת ההליך הנדרש וזהות הזכאים להטבה הקבועה בהחלטה 979. משעמדנו על המסגרת הנורמטיבית, נפנה לבחינת עניינם של העתירות והערעור שלפנינו.



ההליכים שלפנינו

שלוש העתירות והערעור שלפנינו - שנדונו במאוחד - מעלים שאלה דומה והיא מועד כניסתה לתוקף של החלטה 979, והחלטה על עסקאות שבוצעו עובר ליום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים, שניתן כאמור ביום 9.6.2011. בנתון לכך, נעמוד על העובדות הרלוונטיות ועל טענות הצדדים בתמצית בכל אחד מן ההליכים האמורים. בהמשך נדרש בהרחבה לדברים, לפי העניין.

בג"ץ 1836/16

9. העותר בבג"ץ 1836/16 פירט נ' רשות מקרקעי ישראל (להלן: בג"ץ 1836/16) רכש נחלה במושב שדי חמד בהליכי כינוס נכסים בלשכת ההוצאה לפועל. כעולה מהמסמכים שצורפו לעתירה, הסכם הרכישה נחתם ביום 18.6.2007 - 8 ימים לפני ששר האוצר חתם על החלטה 979. ביום 8.7.2007 ניתן אישור ראש ההוצאה לפועל לעסקת המכר. ביום 1.1.2012 פנה העותר למנהלת מחוז מרכז ברשות וביקש כי כאשר החלטה 979 תיכנס לתוקף, תישלח לו שומת דמי רכישה בניכוי הסכומים שכבר שילם, כשהם צמודים למדד ובתוספת ריבית כחוק. במענה לפנייה זו - ובתום תכתובת בין הרשות לבין העותר - נענה האחרון כי החלטה 979 אינה חלה על עסקת המכר נושא העתירה שכן זו נכרתה עובר ליום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים. וכך צוין במענה לפניית העותר: "מדובר בהסכם מכר שנחתם ביום 06.11.2007 (תוספת להסכם המכר נחתמה ביום 04.12.2007), כאשר [...] מועד חתימת הסכם המכר הינו המועד הקובע לצורך קביעת דמי הסכמה. [...] כלל המועדים המפורטים לעיל, הינם מוקדמים למועד מתן פסק הדין בבג"צ [עניין פורום הערים - ע' פ'], אשר בהתאם לעמדת הרשות הינו המועד הקובע לצורך הענקת הזכות לעריכת ההתחשבנות".

משכך, נקבע כי בנסיבות אלו החלטה 979 אינה חלה על עניינו של העותר.

10. כנגד החלטה אחרונה זו של הרשות מופנית העתירה דנן. העותרים טוענים כי יש לקבוע שהחלטה 979 תקפה מיום שהתקבלה במועצה - 27.3.2007. לדברי העותרים, אי החלת החלטה 979 על עניינם גורמת להם להפסד כספי ניכר, שעה שהם הסתמכו על החלטה 979 בבואם לחתום על הסכם המכר, והסכימו לשלם לבעל הנחלה הקודם סכום של 144,000 ש"ח נוספים, מעבר לתמורה המוסכמת, בהסתמך על הבנתם את היתרונות הגלומים בהחלטה 979. נטען כי החלטת ההנהלה, שקובעת כי החלטה 979 תחול על עסקאות שנערכו מיום מתן פסק

הדין ואילך עומדת בסתירה לאמור בהחלטה 979, ובהחלטות המועצה שעדכנו אותה לאחר מכן; וכי משכך יש לקבוע שהחלטת ההנהלה ניתנה בחוסר סמכות, תוך הפלית העותרים לעומת בעלי נחלות אחרים, וכי דינה בטלות.

בג"ץ 5414/16

11. העותרים בבג"ץ 1836/16 עתרו גם במסגרת בג"ץ 5414/16 תנועת המושבים נ' רשות מקרקעי ישראל (להלן: בג"ץ 5414/16), ומשכך אין צורך לשוב בשנית על המסכת העובדתית שעומדת ביסוד טענותיהם. אשר לעותרים 5-6 בעתירה זו, צוין כי אלה רכשו ביום 6.11.2007 זכויות חכירה בנחלה במושב אלישמע. בסמוך לכך, ביום 8.11.2007 פנה בא כוח העותרים בכתב לרשות וביקש למסור הודעה בדבר חתימה על הסכם המכר. במסגרת מכתב זה ציין בא כוח העותרים כי "בקשה להעברת הזכויות וחישוב דמה"ס [דמי הסכמה - ע' פ'] בקשר עם העסקה תוצא לכם בהקדם האפשרי". בהמשך לכך, ביום 19.11.2007, פנה בא כוח העותרים לרשות וביקש להחיל על הסכם המכר בעניינם את ההסדר הקבוע בהחלטה 979. במענה לפנייה זו השיבה הרשות כי החלטה 979 אינה ממומשת בשלב זה; וכי נוכח קיומו של ההליך המשפטי בעניין פורום הערים, אין כוונה לפעול - בעת ההיא - בהתאם להחלטה. בחודש יולי 2008 שולמו בגין העברת הזכויות במסגרת ההסכם דמי הסכמה בסכום של 517,909 ש"ח.

בצד עותרים אלה, עתרו במסגרת העתירה גם תנועת המושבים ותנועת האיחוד החקלאי, שמייצגות - כך לטענתן - את האינטרסים של תושבי המושבים ושל חקלאים החברים ביישובי האיחוד החקלאי.

12. גם העותרים בעתירה זו טוענים כי החלטה 979 תקפה עוד משנת 2007. כך שכן, מעמדה הנורמטיבי של החלטת המועצה הוא כשל "הוראת דין" התקפה מיום שנחתמה ואושרה על ידי שר האוצר (שאם לא כן, כך הטענה, לא היה חותם שר האוצר על ההחלטה). לשיטת העותרים, החלטה 1464 - שמורה על החלת החלטה 979 על ענייניהם של חוכרים שערכו עסקאות לאחר יום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים - נתקבלה שלא בסמכות, שכן משמעה הטלת מס נוסף על העותרים (ואחרים). בתמצית, נטען כי החלק הרלוונטי בהחלטה 1464 התקבל במועצה מבלי שעמדו לפני חבריה מלוא הנתונים הרלוונטיים, ובכלל זה גם מבלי שנערכה חוות דעת משפטית בעניין. הוטעם כי הדיון בעניין זה במועצה נמשך כ-5 דקות בלבד - עניין שמשקף, כך לטענת העותרים, את העובדה כי המועצה לא קיימה דיון ראוי בסוגיה. לכך הוסף כי אין בנימוקים שהציגה הרשות כדי להצדיק את הגבלת תחולתה בזמן של החלטה 979, שכן העותרים - ורבים אחרים - הסתמכו על האמור בהחלטה זו בעת



שערכו עסקאות מכר; ומשום שהרשות לא הציגה נתונים המלמדים על ההכבדה התקציבית או הבירוקרטית שתגרם לו תתקבל גישתם של העותרים. הוטעם כי החלטה 1464 מפלה את העותרים למול חוכרים אחרים שנהנים מההטבות הגלומות בהחלטה 979.

בג"ץ 637/17

13. בן זוגה המנוח של העותרת בבג"ץ 637/17 שמיר נ' רשות מקרקעי ישראל (להלן: המנוח ובג"ץ 637/17) היה רשום כחוכר וכבעל הזכויות היחיד במשק 82 בכפר מימון, שבו התגורר ביחד עם העותרת. ביום 17.11.2008 מכר המנוח - שהיה ברשות בנחלה - את זכויותיו למשיבים 3-4. בהסכם המכר התחייב המנוח לשלם לרשות דמי הסכמה עבור העסקה. בתום הליכי השגה שנקט בא כוחו של המנוח מול הרשות, נקבע - ביום 16.10.2012 - כי סכום דמי ההסכמה עבור עסקת המכר יהיה 142,802 ש"ח. בחלוף כ-4 שנים - משנפטר המנוח, ולנוכח דרישת הרשות לתשלום דמי ההסכמה כתנאי להעברת הזכויות - פנה בא כוחה של העותרת לרשות בבקשה להחיל על עניינה את ההסדר הקבוע בהחלטה 979. פנייה זו נדחתה על ידי הרשות ביום 3.11.2016. כעולה מטענות הצדדים, משלא שילמה העותרת את דמי ההסכמה עד למועד הגשת העתירה, עסקת המכר לא הושלמה וטרם הועברו הזכויות.

14. מכאן העתירה שלפנינו, שבגדרה מבקשת העותרת - בדומה לשתי העתירות לעיל - כי נקבע שהחלטה 1155, שהחליפה כאמור את החלטה 979, חלה על עסקת המכר נושא העתירה, שכן היא נכנסה לתוקף עם קבלתה במועצה ולמצער במועד אישורה על ידי שר האוצר. בפרט, מכוונת העותרת את עתירה להחלטה 1464, שבגדרה נקבע - כאמור מעלה - כי חוכר שביצע עסקה החל מיום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים יוכל לבקש להחיל בעניינו את ההסדר הקבוע בהחלטה 979. נטען כי החלטה 1464 - שעגינה את החלטת ההנהלה - התקבלה בחוסר סמכות, שכן היא סותרת את האמור בהחלטה 979, ובהחלטות המעדכנות אותה. נטען כי בהחלטה זו פגעה הרשות בקניין של העותרת. זאת, מבלי לקיים דיון מעמיק בעניין ומבלי שנמצאה לכך הסמכה מפורשת. הוטעם כי פגמים אלה מתחדדים נוכח העובדה שהרשות אחראית במחדליה לכך שההסדר הקבוע בהחלטה 979 טרם יושם באופן נרחב. לכך הוסף כי העותרת, וקודם לכן המנוח, הסתמכו על ההסדר הקבוע בהחלטה 979 בעת עריכת עסקת המכר.

תגובות הרשות לעתירות

בעיקרן, טענות הרשות לגופן של שלוש העתירות דומות במהותן (בצד העלאת טענות סף הרלוונטיות לכל



15. אחת מן העתירות (בנפרד). משכך, לא ראיתי להידרש לעמדת הרשות בנפרד לכל אחת מן העתירות דנן. הדברים יפורטו - לפי הצורך - בהמשך.

15. הרשות גורסת כי החלטה 979 - והחלטות המעדכנות שהתקבלו לאחריה - חלה - לבקשת החוכר - רק על עסקאות שערכו חוכרים לאחר יום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים. היינו, לאחר יום 9.6.2011. נטען, כי אין לקבל את טענת העותרים שלפיה החלטה 979 נכנסה לתוקף במועד קבלתה, או מיום אישורה על ידי שר האוצר. לדברי הרשות, סעיף 7 בהחלטה 979 - שכותרתו "תוקף ההחלטה" - כורך את שאלת התחולה של ההחלטה בתחילת יישומה (זאת, בכפוף לקבלת תקציב ליישומה). הוטעם כי במשך תקופת הדיון בבג"ץ בעניין פורום הערים דחתה הרשות את התחלת תהליך ההתארגנות ליישום החלטה 979, וזאת נוכח חוסר הוודאות אשר לתוצאת ההליך בעניין פורום הערים, והשפעתו על תקפותה של החלטה 979. מדיניות אחרונה זו של הרשות, כך נטען, מצאה ביטוי אף בתגובה שהגישה הרשות בעניין פורום הערים. משניתן פסק הדין, מוסיפה הרשות, החלה היא לפעול ליישום החלטה 979. ואולם, בשים לב למורכבות ההסדרים הקבועים בה ולהיקפם, טוענת הרשות כי אף כיום אין היא מוכנה ליישום מלא של ההחלטה, הרלוונטית לכ-30,000 משקים במושבים ולמספר דומה של יחידות בקיבוצים. בצד זאת, הרשות הוסיפה כי נוכח חלוף הזמן מעת שהתקבלה החלטה 979, החליטה היא בהחלטת ההנהלה לאפשר לחוכרים שביצעו פעולות בנחלותיהם לאחר יום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים לערוך התחשבנות רטרואקטיבית, בהתאם להסדרים הקבועים בהחלטה 979. כאמור, החלטת ההנהלה אף עוגנה לימים בהחלטה 1464.

16. על יסוד כל האמור, טוענת הרשות כי הפרשנות הסבירה של התיבה "יישום" בסעיף 7 להחלטה 979, ובשים לב לכותרת הסעיף, היא כי במועד קבלת ההחלטה הייתה כוונה לדחות את הפעלתה עד למועד שבו תהיה יכולת ודאית לבצעה ולממשה. הודגש, כי הסמכות לקבוע בהחלטות המועצה הוראות תחולה ותחילה השונות ממועד קבלת ההחלטה מעוגנת בתקנון נוהל לישיבות מועצת מקרקעי ישראל. בענייננו, כך הטענה, המועד שנקבע הוא המועד שבו ישנה אפשרות מעשית לממש את החלטה 979. בנתון לכך, הוטעם כי החלטה 1464 אינה מנוגדת לסעיף 7 להחלטה 979, אלא קובעת אפשרות מיטיבה עבור חוכרים שיהיו מעוניינים בכך, נוכח העיכוב המתמשך ביישום החלטה 979; וכדי שלא להותיר את הציבור הרלוונטי משך תקופה ארוכה בחוסר ודאות אשר לכללים החלים על העסקאות נושא ההליכים דנן.

17. הרשות מוסיפה כי קבלת עמדת העותרים נושאת עמה השלכות רחב משמעותיות. כך שכן יהיה על הרשות לבחון מחדש את כל העסקאות שנערכו בתקופה הרלוונטית, ושהטיפול בהן הסתיים זה מכבר. לעניין זה השלכות הן בפן המהותי, שעניינו בעקרון "סופיות העסקה", הן בפן הכלכלי, שכן - כך הטענה - החלטת החלטה 979 משנת



2007 תסב עלויות נכבדות לקופה הציבורית - בהיקפים של עשרות מילוני שקלים ואף למעלה מכך, כמפורט בתגובת הרשות - בהיעדר כל הצדקה לכך; והיא עלולה לפגוע בתוקף הסכמי המכר שכרתו הצדדים. הודגש כי קבלת העתירות משמעה פתיחת מאות עד אלפי עסקאות שכבר בוצעו והושלמו במהלך למעלה מ-4 שנים שבהן החלטה 979 לא יושמה, עד ליום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים. לכך הוסף, כי ככל שתידרש הרשות לבחון עסקאות עבר כאמור ידרוש הדבר הקצאה משמעותית של כוח אדם, באופן שעלול לפגוע ביכולתה להוציא לפועל את החלטה 979 במועד קרוב. הוטעם כי נכון למועד הגשת העתירות אין בידי הרשות תקציב מיוחד לגיוס צוותים לטיפול בבקשות התחשבות כאמור.

18. עוד טוענת הרשות כי יש לדחות את טענותיהם הפרטניות של העותרים בשלוש העתירות שעניין פגיעה באינטרס ההסתמכות שלהם אשר לתחולת ההסדר הקבוע בהחלטה 979 על עסקאות המכר שערכו. הרשות גורסת כי לא היה כל מקום שחוכרים יסתמכו על ההסדר הקבוע בהחלטה 979 בעת עריכת העסקאות, שכן זו טרם נכנסה לתוקף. ממילא, נטען, כי העותרים דנן לא הסתמכו בפועל על ההסדר הקבוע בהחלטה. זאת מן הטעמים הבאים: אשר לבג"ץ 1836/16 נטען כי הסכם המכר נושא עתירה זו נחתם 8 ימים עובר למועד חתימתו של האוצר על החלטה 979, ולכן אין לקבל את טענת העותרים שלפיה הסתמכו על ההסדר הקבוע בהחלטה 979 בעת עריכת הסכם המכר. לכך הוסף, כי בהסכם המכר האמור אין כל אינדיקציה לתחולתה של החלטה 979. אשר לבג"ץ 5414/16, בכל הנוגע לעותרים 5-6 בעתירה זו, הוטעם כי משעה שהעתירה לא מגובה בתצהיר מטעם עותרים אלה, לא הונחה כל תשתית להוכחת טענתם להסתמכות. לכך הוסף, כי עיון בהסכם המכר נושא טענות העותרים 5-6 מעלה כי זה אינו מתייחס להחלטה 979 ולעניין תשלום דמי הרכישה. נטען כי תמיכה לכך ניתן למצוא בהודעה הראשונה שמסרו הצדדים לרשות בדבר עריכת ההסכם, שבה הודיעו על כוונתם לשלם דמי הסכמה. עוד הוסף, כי מבדיקה שערכה הרשות עולה כי תמורת העסקה אינה משקפת את ההטבות הגלומות בהחלטה 979. אשר לבג"ץ 637/17 נטען כי המנוח לא הסתמך על ההחלטה בעת שערך את הסכם המכר. כך שכן, ההסכם אינו מתייחס להחלטה 979 - לא לעניין תשלום דמי הרכישה, ולא לעניין היוון זכויות החכירה - והוא קובע במפורש את חובת המנוח לשלם דמי הסכמה (בהתאם להסדר הנהוג עובר ליישום ההחלטה). מכאן עולה, כך הטענה, כי המנוח הניח את אי תחולת החלטה 979 בעת העברת זכויותיו בנחלה. לכך הוסף, כי שווי התמורה בעסקה נושא עתירה זו אינו מגלם את ההטבות הכרוכות בהסדר הקבוע בהחלטה 979 - עניין המעיד כי המנוח לא סבר כי ההסדר הקבוע בהחלטה חל לגביו.

19. לבסוף, מוסיפה הרשות כי יש לדחות את הטענות לפגמים שנפלו בהליך קבלת החלטה 1464. נטען כי ההצעות לתיקון החלטות המועצה, ובכלל זה התיקונים המבוקשים וההסברים הנלווים להם, מופצות לחברי המועצה עובר לדין, ואלה רשאים לבקש הבהרות ושאלות בנושא. כמו כן, ההצעות הרלוונטיות לתיקון מפורסמות



באתר הרשות, באופן שמאפשר לציבור הרחב להעיר ולהשיג על האמור בהן. לגופן של הטענות בעניין זה נטען כי נושא ההחלטה היה מוכר לחברי המועצה ולנוכחים בדיון, שהעלו שאלות הנוגעות לעניין, לרבות אשר למועד התחולה של החלטה 979. בהקשר זה הודגש כי את החלטה 1464 אין לבחון במנותק מההקשר הכולל, שכן שאלת תחולת החלטה 979 העסיקה את המועצה תקופה ארוכה בשים לב להליכים הקודמים שהתקיימו בנושא ולדיון בעניין פורום הערים. מבלי לגרוע מן האמור מציינת הרשות כי החלטת ההנהלה בעינה עומדת; וכי ממילא אף מבלי להידרש לה ולהחלטה 1464 אין לקבוע כי ההסדר הקבוע בהחלטה 979 חל על התקופה שלפני יום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים.

כטענה חלופית טוענת הרשות כי בשים לב לכך שמעמדה של החלטה 979 – כשל כל החלטת מועצה – הוא כשל הנחיה מינהלית, שמורה לה הזכות לסטות ממנה בנסיבות המתאימות.

תשובות העותרים לתגובות הרשות

20. העותרים ביקשו להשיב לתגובות הרשות. העותרים בבג"ץ 1836/16 ובבג"ץ 5414/16 טענו כי טענת הרשות שלפיה היא נערכת ליישום ההסדר הקבוע בהחלטה 979 בתקופה הקרובה, וכי טרם הושלם הליך ההיערכות ליישומה, סותרת את עמדת הרשות בהליך אחר, שבו נטען על ידי הרשות – כך לדברי העותרים – כי כבר בשנת 2014 לא הייתה מניעה ליישם את החלטה 1155 (שעדכנה כאמור את החלטה 979). לתמיכה בטענה זו ביקשו העותרים לצרף תצהיר שניתן על ידי עובדת הרשות באותו הליך. עוד ביקשו העותרים להציג נתונים שסותרים – לטענתם – את טענת הרשות שלפיה קביעה כי ההסדר הקבוע בהחלטה 979 יחול החל משנת 2007 תביא להכבדה כספית ובירוקרטית. לכך הוסף, כי אין לקבל את טענת הרשות בדבר הקושי הכרוך בהתחשבות בדיעבד, כמבוקש על ידי העותרים. כך שכן ממילא – אף לעמדת הרשות כיום – נדרשת התחשבות בדיעבד עם חוכרים שערכו את עסקאותיהם לאחר יום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים, ושהוחלו לגביהם, לבקשתם, ההסדרים הקבועים בהחלטה 979. אף לתמיכה בטענה זו ביקשו העותרים לצרף מסמכים המעידים, לשיטתם, על המנגנונים הקיימים ברשות אשר לביצוע התחשבות בדיעבד. לבסוף, התבקש צירופם של מסמכים המעידים כי העותרים 5-6 בבג"ץ 5414/16 הסתמכו על תחולת ההסדר הקבוע בהחלטה 979 על עניינם.

העותרת בבג"ץ 637/17 הגישה גם היא תשובה לתגובת הרשות, שבגדרה טענה כי טענות הרשות בדבר ההכבדה הכלכלית שתיגרם לה ככל שנקבל את עמדת העותרים אינן מבוססות דיין. לתמיכה בטענתה ביקשה היא להתיר הגשת דו"ח פעילות שערכה הרשות בשנת 2011 והמסמכים הנלווים לו.

כבר בנקודה זו יוער כי לא מצאנו להיעתר לבקשות לצירוף מסמכים, משלא מצאנו כי המסמכים נדרשים לצורך פרשנות החלטות המועצה.

ערעור אזרחי 8352/16

בדומה לשלוש העתירות שעל עניינן עמדנו מעלה, גם עניינו של ע"א 8352/16 מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל נ' גרא (להלן: ע"א 8352/16) נסוב על שאלת מועד כניסתה לתוקף של החלטה 979. תחילה נעמוד בקצרה על עיקרי העובדות הרלוונטיות.

21. המשיב 2 מכר למשיבה 1 את זכויותיו מסוג בר רשות בנחלה במגדים, מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ (להלן: מגדים או האגודה), בשטח של 28 דונמים, שמתוכם 5.75 דונמים המיועדים למגורים; זאת בהסכם מכר מיום 29.5.2011. על פי הסכם המשבצת של מגדים אסור לחבר באגודה להעביר או למסור לאחר את זכויות השימוש שלו בנחלה, לרבות בבית המגורים, אלא אם קיבל לכך את הסכמת המשכיר (הרשות) מראש; ובכפוף לתשלום דמי הסכמה לרשות. בנתון לכך, נקבע בהסכם המכר כי התמורה ממכירת הזכויות תשמש - בין היתר - לתשלום דמי ההסכמה לרשות. ביום 4.7.2012 התקבלה ברשות בקשה מטעם המשיב 2 להעביר את זכויותיו בנחלה למשיבה 1 בהתאם להסכם המכר מיום 29.5.2011. ביחד עם הבקשה להעברת הזכויות ביקש המשיב 2 לשלם דמי היוון בהתאם לאמור בהחלטה 979 ובהחלטה 1155 שעדכנה אותה. תשובת הרשות לבקשה הייתה כי היא אינה ערוכה עדיין להפעלת ההסדר הקבוע בהחלטות. הליך משפטי שנפתח בשנת 2012 על רקע זה על ידי המשיבים נמחק לבקשתם. בהמשך לכך, ומשלא נענתה בקשת המשיבים להיוון זכויות החכירה בנחלה, ומשהרשות עמדה על דרישתה לתשלום דמי הסכמה, חידשו המשיבים את תביעתם (ההליך נושא הערעור דנן). בהסכם דיוני בין הצדדים שולמו דמי הסכמה בשנת 2014, והתאפשרה העברת הזכויות על שם המשיבה 1. זאת, מבלי לפגוע בטענות הצדדים אשר לתחולת החלטה 979 על עניינם.

פסק הדין של בית משפט קמא

22. ביום 18.8.2016 קיבל בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופטת ר' למלשטריך-לטר) את תביעת המשיבים וקבע כי החלטה 1155 - שעדכנה את החלטה 979 - נכנסה לתוקף במועד שבו חתם עליה שר האוצר, יום 4.9.2008. זאת, אף אם הרשות טרם החלה ביישומה. בנתון לכך, נקבע כי ההסדר הקבוע בהחלטות אלו חל על עסקת המכר נושא ע"א 8352/16, שנחתמה כאמור ביום 29.5.2011. תחילה, עמד בית המשפט על החלטת המועצה 1281 מיום 3.6.2013 (החלטה 1281 של מועצת מקרקעי ישראל "תקנון נוהל לישיבות מועצת מקרקעי ישראל" (3.6.2013)) (להלן: החלטה 1281)) - שעדכנה החלטות מועצה קודמות - שקובעת כי מועד



כניסת החלטות מועצה לתוקף הוא במועד קבלתן ברוב קולות בהצבעה במועצה. ואולם, בהתאם להחלטה זו, מקום שבו טעונה ההחלטה את אישור שר האוצר, תכנס ההחלטה לתוקף עם חתימתה על ידי זה האחרון. בהחלטה בענייננו - החלטה 979 וההחלטות המעדכנות המאוחרות לה - נקבע, כאמור, כי ההחלטה טעונה את אישור שר האוצר; וכמו כן כי יישומה "מותנה בקבלת תקציב אשר יאפשר מימושה בהתאם להמלצות היועץ הארגוני שהועסק למטרה זו". בית המשפט קבע בהקשר זה כי יש להבחין בין מועד "יישום ההחלטה" - שייקבע בנתון לקבלת תקציב - לבין "מועד תחולתה" של ההחלטה, הקובע את הזכאות המהותית ליהנות מן ההטבות הקבועות בה. מכאן נפנה בית המשפט לבחון מהו "מועד התחולה" של ההחלטה. נקבע כי גם אם יש לראות את מועד התחולה של ההחלטה כמועד שבו אושר תקציב ליישומה, נוכח העובדה שההחלטה לא יושמה בתוך פרק זמן סביר מיום שהתקבלה, שכן עד היום לא הושלם הליך קבלת התקציב - עניין המצוי בידי המועצה, בית המשפט מוסמך להפעיל ביקורת שיפוטית אשר למועד תחולת ההחלטה.

23. בהמשך הדברים, קבע בית המשפט כי אין לראות ביום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים (יום 9.6.2011) כמועד כניסת החלטה 979 לתוקף. זאת משום שפסק הדין של בית משפט זה בעניין פורום הערים לא שינה את המצב המשפטי, אלא "נתן למעשה הכשר להחלטה של מועצת מקרקעי ישראל שהיתה קיימת שנים קודם לכן"; ולכן אין בפסיקת בית המשפט בעניין זה כדי לשנות או לפגוע באינטרס ההסתמכות של מי מהצדדים הרלוונטיים. לכך הוסף, כי החלטת ההנהלה אינה יכולה לסתור את האמור בהחלטה 979, שהיא החלטת מועצה, המצויה במדרג נורמטיבי גבוה יותר; וכי מסקנה זו מתיישבת גם עם האמור בפסק הדין בעניין פורום הערים. בנתון לכל האמור נקבע כי ההסדר שנקבע בהחלטה 979 יחול מיום 4.9.2008 - הוא היום שבו אישר שר האוצר את החלטה 1155.

הערעור שלפנינו

24. בתמצית, וכדי שלא להאריך בשנית בעמדת הרשות כפי שהוצגה מעלה, זו גורסת כי בית המשפט המחוזי שגה כשקבע כי החלטה 979 נכנסה לתוקף ביום 4.9.2008. טענות הרשות בערעור דומות לאלו שנטענו בתגובות שהגישה לעתירות בבג"ץ, ומשכך איני רואה צורך להאריך בדברים. הרשות הדגישה כי קביעת בית המשפט המחוזי, שלפיה העיכוב ביישום ההסדר הקבוע בהחלטה 979 הוא בלתי סביר, שגויה. כך, נוכח פרק הזמן שבו נאלצה הרשות להימנע מלקדם את ההחלטה בשים לב לקיומו של הליך בעניין פורום הערים בבית משפט זה; ולנוכח מורכבות ההסדרים הקבועים בהחלטה - הנוגעים לעשרות אלפי משקים במושבים ובקיבוצים - והצורך בהיערכות ליישומם, ובפרט בקבלת התקציב המתאים. הוטעם כי המועד שנקבע בהחלטת ההנהלה - יום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים - מאזן נכונה בין השיקולים השונים לעניין מועד תחולתה של החלטה 979. הרשות הוסיפה כי מעמדה הנורמטיבי של החלטה 979 אינו כמעמד של חקיקה - ראשית או משנית - אלא כשל הנחיה מינהלית.





משכך, שגויה קביעת בית המשפט המחוזי שלפיה פסק הדין בעניין פורום הערים לא שינה את המצב המשפטי הקיים; שכן במסגרתו עמדה לביקורת שיפוטית סבירותה של הנחיה מינהלית שטרם נכנסה לתוקף. הוטעם כי במועד קבלתה ידעה המועצה כי סבירות החלטה 979 עשויה לבוא לדיון בהליך של ביקורת שיפוטית בבג"ץ - וגם משכך לא סביר להניח כי עצם אישור ההחלטה במועצה יצר מצג כלפי חוכרים שלפיו ההחלטה נכנסה לתוקף והיא מופעלת. לבסוף, הוטעם כי בחינת הסכם המכר נושא הערעור מעלה כי הצדדים לא הסתמכו על תחולתה של החלטה 979 בעת עריכתו; וכי דווקא הרשות היא שהסתמכה על כך שההסדר הקבוע בהחלטה 979 טרם יושם במועדים האמורים.

25. המשיבים סומכים ידיהם על פסק הדין של בית המשפט המחוזי. לדבריהם, פרשנות תכליתית של החלטה 979, ובפרט בכל שאמור בהסדר הנוגע לתחולת ההחלטה, מעלה כי ההחלטה נכנסה לתוקף עם אישורה על ידי שר האוצר. נטען כי - בניגוד לעמדת הרשות - קבלת תקציב אינה תנאי מקדים לכניסתה לתוקף של ההחלטה, אלא אך ליישומה. הוטעם כי עמדה זו נלמדת גם מהוראות דומות שנקבעו בהחלטות המעדכנות להחלטה 979. לכך הוסיף כי החלטת ההנהלה קבעה מועד לתחולת ההסדר הקבוע בהחלטה 979 באופן שרירותי; היא סותרת את קביעותיו של בית משפט זה בעניין פורום הערים; והיא חורגת ממתחם הסבירות. לבסוף, טוענים המשיבים כי הסתמכו על תחולת ההסדר הקבוע בהחלטה 979 בעת עריכת הסכם המכר נושא הערעור.

דיון והכרעה

השאלה שעומדת להכרעה לפנינו היא אפוא אם החלטה 979 חלה על העסקאות נושא ההליכים דנן - שנכרתו עובר ליום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים, אם לאו. נקודת המוצא לבחינתה של שאלה זו היא סעיף 12 לתקנון נוהל לשיבות מועצת מקרקעי ישראל (יוער כי בעת קבלת החלטה 979 הייתה הוראה זו מעוגנת בהחלטה 1008 של מועצת מקרקעי ישראל "תקנון נוהל לשיבות מועצת מקרקעי ישראל" (6.6.2004); ההחלטה האמורה עודכנה מאוחר יותר בהחלטה 1246 של מועצת מקרקעי ישראל "תקנון נוהל לשיבות מועצת מקרקעי ישראל" (30.1.2012) ולאחר מכן בהחלטה 1281, אולם נוסח הסעיף הרלוונטי לענייננו נותר זהה בעיקרו). הסעיף קובע את ההסדר הרלוונטי שעניינו במועד כניסת החלטות המועצה לתוקף. ובלשון הסעיף:



מועד כניסת  
ההחלטות  
לתוקף

12(א) מועד כניסת ההחלטות לתוקף  
הינו במועד קבלתן ברוב קולות  
בהצבעה במועצה.

(ב) למרות האמור בסעיף קטן (א) לא  
תכנסנה ההחלטות המפורטות להלן  
לתוקף עם קבלתן בהצבעה במועצה  
ומועד כניסתן לתוקף יהא כלהלן:  
(1) היתה ההחלטה טעונה אישור שר  
האוצר, תכנס ההחלטה לתוקפה עם  
חתימתה ע"י שר האוצר.  
(2) נקבע בהחלטה מועד לכניסתה,  
תכנס ההחלטה לתוקף במועד  
שנקבע.  
[...]

עינינו הרואות, סעיף 12 קובע כי הכלל הוא שהחלטות המועצה נכנסות לתוקף במועד קבלתן במועצה

ברוב קולות. ואולם, הסעיף קובע חריגים שלפיהם מקום שבו טעונה החלטה אישור של שר האוצר תכנס היא  
לתוקף בעת קבלת האישור; וכי מקום שבו נקבע בהחלטה מועד אחר אשר לכניסתה לתוקף, תכנס היא לתוקף  
במועד זה. להשלמת התמונה יוער כי סעיף 4(א) לחוק רמ"י קובע כי "החלטה של המועצה או של ועדה  
מועדונית, תפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של הרשות, אולם תחילת תוקפה לא תהיה מותנית בפרסומה  
אלא אם כן נקבע אחרת בהחלטה" (ההדגשות הוספו - ע' פ'). בעניין שלפנינו הייתה החלטה 979 טעונה את  
אישור שר האוצר. ואולם, בכך אין די. כך, משום שלטענת הרשות, ובניגוד לעמדת העותרים והמשיבים בע"א  
8352/16, בהחלטה נקבע מועד ספציפי לכניסתה לתוקף - המועד שבו יתקבל תקציב למימושה - שהוא הקובע  
לעניין שאלת תחולתם בזמן של ההסדרים הקבועים בהחלטה 979. מהי אפוא הפרשנות הנכונה בנסיבות אלו?  
עוד בטרם נדרש לטענות הצדדים לגופן, אקדים מסקנה לניתוח ואומר כי לשיטתי פרשנות ההסדר הקבוע  
בהחלטה 979 מוביל למסקנה כי הפרשנות הראויה היא זו המוצעת על ידי הרשות. וכעת בהרחבה.

פרשנות החלטה 979

26. סמכות המועצה למתן החלטות מעוגנת, כאמור מעלה, בסעיף 3 לחוק רמ"י, הקובע כי המועצה "תקבע את  
המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק" (ראו  
גם ע"א 3089/11 מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל נ' עוגן נדל"ן מניב בע"מ, פסקה 15 (22.8.2012)  
(להלן: עניין עוגן נדל"ן)). מעמדן של החלטות אלו, ובכלל זה החלטה 979 של המועצה, הוא כשל הנחייה  
מינהלית (ע"א 3578/15 מצפה בית שמש בע"מ נ' מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל, פסקה כג



3.1.2017) (להלן: עניין מצפה בית שמש); עניין פורום הערים, פסקה 135; ע"א 5035/98 משה"ב חברה לשיכון בניין ופיתוח בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(4) 11, 22 (2002); לעמדה שונה השוו ויתקון, עמ' 259-260), שאותה יש לפרש - ככל נורמה משפטית אחרת - על פי תכליתה (עניין מצפה בית שמש, שם; עניין עוגן נדל"ן, שם; עע"ם 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 11 (30.11.2011) (להלן: עניין אורט ישראל); יואב דותן הנחיות מינהליות 440 (1996) (להלן: דותן)).

27. בצד זאת, בפסיקתנו הוטעם כי בפרשנות הנחיות מינהליות יש להתחשב במאפייניהן הייחודיים (עניין מצפה בית שמש, שם; עניין אורט ישראל, שם). בגדרי אלה, מציין דותן כמה מאפיינים, שהרלוונטיים לענייננו הם אלה: האחד, העובדה שהנחיות נוצרות פעמים רבות על ידי אנשי המינהל חלף משפטנים המתמחים בניסוח נורמות משפטיות. השני, העובדה שההנחיות הן נורמות גמישות שניתן לסטות מהן תוך כדי יישומן. השלישי, העובדה שפעמים רבות קיימת זהות בין מנסח ויוצר ההנחיות המינהליות לבין הגורם המופקד על יישומן - הרשות המינהלית (דותן, עמ' 440-441; וראו עוד: עניין מצפה בית שמש, שם; עניין עוגן נדל"ן, פסקה 19; ע"א 2512/93 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(3) 252, 261 (1997)). בנתון לכל אלה גורס דותן כי אשר להנחיות מינהליות יש לאמץ פרשנות דינאמית וגמישה:

"יש ליחס פחות חשיבות לטכסט המילולי של ההנחיות (גם אם קיים טכסט מוגדר כזה) ויש לשים דגש על כוונתו של הגורם שיצר את ההנחיה ובמיוחד על הפרקטיקה של יישום ההנחיה בפועל [...] לאור הגוון הרב של ההנחיות והצורות השונות בהן הן מופיעות על הפרשן להביא בחשבון, בכל מקרה ומקרה, את סוג ההנחיה, הדרך שבה נוצרה, רמת הפורמולציה הלשונית והמשפטית שלה" (ההדגשות במקור - ע' פ') (דותן, עמ' 441).

יוצא אפוא כי את החלטות המועצה, ואת החלטה 979 שלפנינו, יש לפרש בשים לב ללשון ולתכליתן. זאת, תוך מתן משקל למאפייניהן הייחודיים מתוקף מעמדן כהנחיות מינהליות. משאמרנו דברים אלה, עלינו לשאול כיצד יש לפרש את סעיף התחולה בהחלטה 979. לכך נפנה כעת.

רכיבי הלשון

28. ניגש אפוא לבחינת לשון הנורמה. לשם בהירות הדברים, נעמוד בשנית על לשונו של סעיף התחולה בהחלטה 979:



תוקף  
ההחלטה

7.1 לאור מורכבות ההסדרים  
הקבועים בהחלטה, יישום ההחלטה  
מותנה בקבלת תקציב אשר יאפשר  
מימושה בהתאם להמלצות היועץ  
הארגוני שהועסק למטרה זו. ועדת  
התקציב תגיש למועצה הצעתה בדבר  
התקציב הדרוש ליישום החלטה זו.  
[ההדגשות הוספו - ע' פ']

שתי פרשנויות מתחרות עומדות להכרעתנו: האחת, עמדתה של הרשות, שלפיה פרשנות סעיף התחולה של החלטה 979 היא כי זו תכנס לתוקף במועד שבו תהיה יכולת ודאית לבצעה ולממשה. היינו, המועד שבו יתקבל תקציב למימוש ההחלטה. נטען כי הגם שהחלטה 979 נחתמה על ידי שר האוצר ביום 26.6.2007, היא לא נכנסה לתוקף במועד זה, אלא נקבעה בה הוראת תחילה דחויה, שלפיה תוקפה של ההחלטה מותנה בקבלת תקציב, שיאפשר את יישומה ומימושה. לפי הילוך מחשבתה של הרשות, משמעות התיבה "יישום" הקבועה בסעיף 7.1 להחלטה 979 - על פי תכליתה - היא כניסת ההחלטה לתוקף, כאמור בכותרת הסעיף. הרשות הטעימה כי אף הוראות התחולה בהחלטות המעדכנות את החלטה 979 נוקטות לשון עתיד אשר למועד יישום ההסדרים - עניין המעיד כי הרשות לא ביקשה לתת תוקף מידי להחלטה 979, ולהחלטות המעדכנות אותה. הפרשנות השנייה היא זו המוצעת על ידי העותרים והמשיבים בע"א 8352/16. חלף הבחנות מסוימות בעמדות העותרים, לוז טענותיהם הוא כי יש לקבוע שההחלטה תקפה החל ממועד קבלתה או מן המועד שבו אושרה על ידי שר האוצר. הוטעם כי את סעיף 7.1 להחלטה יש לקרוא ככזה המסדיר את שאלת יישום - בבחינת הפעלה - של ההחלטה; ולא ככזה הקובע את המועד שממנו ואילך יחול ההסדר הקבוע בהחלטה על חוכרים. במילים אחרות, הפרשנות השנייה מבקשת לקבוע כי שאלת התחולה נפרדת משאלת היישום. כך, לפי פרשנות זו הגם שההסדר הקבוע בהחלטה 979 טרם זכה ליישום מלא, יש להחילו גם על עניינים. את טענתם זו מבססים העותרים על האמור בסעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, שקובע כי "החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר הדרך והשיטה לקביעת דמי חכירה או בדבר מועדי תשלום דמי חכירה, שבביצוען כרוכות הפחתה של דמי החכירה או דחיית מועדי תשלומם, וכתוצאה מכך הפחתה של הכנסות המדינה לכל תקופה שהיא, טעונות אישור שר האוצר"; ועל האמור בפסק הדין בעניין פורום הערים.

עיון בנוסח החלטה 979 מעלה כי לשונה יכולה לסבול את שתי הפרשנויות שעומדות לפנינו. משכך, עלינו להמשיך ולבחון איזו מהפרשנויות מגשימה טוב יותר את תכלית הנורמה (ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012) (להלן: עניין רוטמן); ע"א 8453/09 קרן נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פסקה 19 (2.1.2012)).

## תכלית הנורמה

מכאן נפנה לבחינת תכלית הנורמה. זו כידוע נבחנת בהתאם לתכלית הסובייקטיבית שעמדה לנגד עיניו של יוצר הנורמה, ובהתאם לתכלית האובייקטיבית - היא הערכים והמטרות שאותם נועדה להגשים כל נורמה בחברה דמוקרטית (עניין רוטמן, שם).

## התכלית הסובייקטיבית

29. נפתח בתכלית הסובייקטיבית. כפי שהבהרנו, מעמדה הנורמטיבי של החלטת המועצה הוא כשל הנחיה מינהלית. בשים לב לכך, נקבע בפסיקתנו כי בפרשנותן של אלו יש ליתן משקל מיוחד לכוונת יוצר הנורמה - ההנחיה המינהלית - זאת, נוכח הזהות בין יוצר הנורמה לבין מיישמה (השוו עניין מצפה בית שמש, פסקה כה). מה הייתה אפוא כוונת הרשות בעת קביעת החלטה 979? בהקשר זה מקובלת עלי עמדת הרשות כי עמדתה בעניין זה הייתה כי החלטה 979 תכנס לתוקף רק לאחר קבלת תקציב ליישומה. מסקנה זו עולה לדעתי מהתנהלות הרשות לאורך השנים, ומהעמדות שביטאה בפסק הדין בעניין פורום הערים ובהליך דנן.

30. תחילה להצעת ההחלטה שעמדה ביסוד החלטה 979. בדברי ההסבר להצעה צוין כי "תינתן למינהל [הרשות - ע' פ'] תקופת התארגנות של עד שנתיים לביצוע הסדרים בהתאם להחלטה זו". אכן, לימים התארכה התקופה מעבר לשנתיים האמורות, אך להשקפתי, הדבר תומך בטענת הרשות כי היא לא התכוונה שהסדרים הקבועים בהחלטה 979 ייכנסו לתוקף במועד מידי, עם אישורה במועצה. לכך יש להוסיף את שאמרנו, כי גם בהחלטות המעדכנות להחלטה 979, שחלקן ניתנו בחלוף למעלה משנתיים ימים מעת שאושרה החלטה 979, דבקה המועצה בנוסח סעיף התחולה, שלפיה ההסדר ייכנס לתוקף רק עם קבלת תקציב ליישומו.

31. עמדה זו עולה גם מעמדת הרשות בעניין פורום הערים. כאמור, באותו עניין נתקפו הסדרים אחדים הקבועים בהחלטה 979, שקבעה לראשונה הסדר מפורט בדבר זכויות מגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים. כעולה מדיוננו עד כה, וכפי שצוין בעניין פורום הערים, תכליתו המרכזית - וחדשנותו - של ההסדר הקבוע בהחלטה 979 הייתה חיזוק זכויות החוכרים בחלקת המגורים. וכך צינה השופטת ע' ארבל:

"לדברי המדינה, היעד המרכזי שעמד בבסיס התווית ההסדר במושבים, [...] הוא זה של חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים. המועצה ביקשה לשים קץ לאי הודאות המלווה את המתיישבים החקלאיים לאורך שנים, שהתבטאה באפשרות המרחפת כל העת, כי במקרה של שינוי ייעוד הקרקע או במקרה שיחדלו מלעבד



אותה, יאלצו המתיישבים להשיבה אל המינהל [...]. אכן, אף כי בפועל, נמנע המינהל מלדרוש באופן חד-צדדי את השבת הקרקע שעליה מצויה חלקת המגורים של החקלאי, ואף כי כשם שמציינת פרופ' דפנה ברק-ארז, ניתן היה לצפות כי הממשלה תימנע אף היא מלפעול בניגוד לציפיותיהם של החקלאים להוסיף ולחכור את הקרקע שאותה עיבדו שנים [...] ביקשה המועצה להפיג את החשש המקנן בליבו של החקלאי כי ידרש להשיב את הקרקע שעליה עמד בית מגוריו לפי חוזה החכירה" (עניין פורום הערים, פסקה 54).

בצד מטרות אלו – שעניינן בהסדרת הזכויות הקנייניות של החוכרים – כעולה מפסק הדין בעניין פורום הערים לפני הרשות עמדו יעדים נוספים, שביקשה היא לקדם באמצעות החלטה 979. בין אלה מנתה השופטת ע' ארבל שיקולים שעניינם ביצירת תמריצים כלכליים להצטרף להסדר; הרצון לקדם "עיבוי של היישובים החקלאיים ולמנוע את התדלדלותם והזדקנותם"; ייעול מערכת היחסים בין החוכר לבין המינהל; הטמעת היבטים תכנוניים באמצעות עיגון תמ"א 35 במערך ההסכמי שבין הצדדים; מניעת פרבור והקמת תעסוקה לא חקלאית ביישובים שתוכל להתחרות בזו העירונית; וכמו כן שמירה על שטחים פתוחים (עניין פורום הערים, פסקאות 71-75). החלטה 979 מגלמת אפוא מערך מורכב של איזונים בין היעדים השונים שביקשה הרשות להשיג באמצעותה.

32. בנתון לתכלית כללית זו – שעמדה לנגד עיני הרשות בקביעת ההסדרים בהחלטה 979 – עלינו לשאול מה הייתה כוונתה אשר לתחולת ההסדר. בתגובה לבקשה לצו ביניים במסגרת העתירות עמדה הרשות על מורכבות ההיערכות למימוש החלטה 979. בנתון לכך, ביקשה הרשות לקבוע את הדיון בעתירות בהקדם: "בתוך שלושה חודשים [...] ממילא, משך התקופה האמורה, לא יתחיל יישומן של ההחלטות (באותן נגזרות בהן מביאות הן שינוי בנורמות הנוהגות קודם לקביעתן בהקשר דנן)". כעולה מעמדת הרשות בהליכים שלפנינו, נוכח חוסר הוודאות אשר לתוצאת ההליכים בעניין פורום הערים בנוגע להמשך תקפותה של החלטה 979 במתכונת הנוכחית; ובשים לב להודעה שמסרה הרשות בתגובה לצו ביניים (כאמור מעלה), דחתה הרשות את ההתארגנות המשמעותית לצורך מימוש החלטה עד למתן פסק הדין בעניין פורום הערים, ובכלל זה את הליך קבלת התקנים לעובדים חדשים ברשות, גיוס עובדים, פיתוח מערכות מחשב ייחודיות, בניית מאגר שמאים מוסמכים וכיוצא באלה.

33. עמדה דומה הציגה הרשות אף בהליך שלפנינו, שבגדרה נטען כי נוכח תקדימיותו של המהלך – ובשים לב להשלכותיו הכלכליות הניכרות – היה זה טעון היערכות משמעותית מבחינה כלכלית ולוגיסטית. וכך ציינה הרשות:

"ההחלטה ביטאה מהפיכה של ממש בהתיישבות החקלאית, שנגעה לעשרות אלפי בתי אב בקיבוצים ובמושבים, ולפיכך חייבה היערכות מיוחדת ורחבת היקף של המשיבה 1 [הרשות – ע' פ']. בכלל זה, נדרשה המשיבה לקבלת תקציב להקמתו של אגף ייעודי, לבניית מערכת מיכונית רחבה ותומכת, לקליטה ולהכשרה של כוח אדם מקצועי וליצירת תשתית משפטית מתאימה".



34. הרשות הטעימה כי החל ממועד מתן פסק הדין בעניין פורום הערים, שאישר את ההסדרים הקבועים בהחלטה 979 שרלוונטיים להליכים שלפנינו, החלה היא לפעול ליישום החלטה 979 (שבאותה העת עודכנה כבר במסגרת החלטה 1155). ואולם, לנוכח מורכבות ההסדרים והיקפם - כאמור מעלה - אף במועד זה אין היא ערוכה ליישום מלא של החלטה, שרלוונטית לכ-30,000 משקים ולמספר דומה של יחידות בקיבוצים. ואולם, לדבריה - ומבלי להתחייב על כך באופן סופי - הכרזה על הפעלת החלטה באופן מלא צפויה בתחילת שנת 2018. לכך יש להוסיף, כי סעיף זהה לסעיף התחולה הקיים בהחלטה 979 קיים גם בהחלטות שעדכנו אותה, כאמור מעלה. גם בהחלטות אלו ציינה הרשות כי יישום החלטה מותנה בקבלת תקציב אשר יאפשר את מימושה.

מאלה עולה כי בזמן אמת - מועד קבלת החלטה - ואף בתקופה שלאחר מכן, עת נתקפה זו בבג"ץ בעניין פורום הערים, כוונת הרשות הייתה כי החלטה 979 תכנס לתוקף אך במועד שבו ימצא תקציב ליישומה.

35. עמדה זו אף נראית כמסתברת וכהגיונית בשים לב להקשר הדברים שבו התקבלה החלטה; ובנתון להשלכותיה הכלכליות מרחיקות הלכת. כפי שפורט בהרחבה בעניין פורום הערים, והדברים יוצגו בקיצור ההכרחי, ההסדרים הנוגעים לחיזוק זכויות החוכרים בחלקת המגורים בהחלטה 979 לא נולדו בחטף, והם פרי של דיונים ממושכים. תחילת המהלך בשנת 1995, אז קיבלה המועצה שלוש החלטות העוסקות בשינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות שהוחכרו ליישובים חקלאיים. בפסק הדין שניתן בעניין שיח חדש קבע בית משפט זה (הנשיא א' ברק, והשופטים ת' אור, א' מצא, ט' שטרסברג-כהן, ד' דורנר, ד' ביניש וא' פרוקצ'יה) כי דינן של שלוש החלטות להתבטל. החלטה זו עלתה בקנה אחד עם מסקנות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית (להלן: ועדת מילגרם), שהוקם זמן לא רב לאחר הגשת העתירות, ושקבע כי שלוש החלטות אינן סבירות. בין היתר, המליצה ועדת מילגרם לחזק את זכויות החוכרים החקלאיים כך שגם אם ישונה ייעוד הקרקע שבה מתגורר החוכר, יוסיף זה להחזיק בשטח שיוגדר כ"חלקת המגורים". בעקבות פסק הדין בעניין שיח חדש, ובהתבסס על מסקנות דו"ח ועדת מילגרם - וחרף התנגדות היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין - אישרה המועצה את החלטה 979 המקורית (להלן, גם: הצעה 979 המקורית). כאמור בפסק הדין בעניין פורום הערים, היועץ רובינשטיין סבר כי הצעה 979 המקורית "חורגת באופן מהותי ויסודי מן המציאות המעשית והנורמטיבית הקיימת" והיא "טומנת בחובה פוטנציאל רב לחולל שינויים וליזום תהליכים רחבי היקף ובלתי הדירים באופי ההתיישבות החקלאית, בניצול הקרקע החקלאית, באיזון הקיים שבין הערים לפרברים ובמציאות התכנונית". זאת, מבלי שההסדרים שנקבעו בה נבחנו באופן מעמיק (עניין פורום הערים, פסקה 9). כאמור, חרף עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אושרה החלטה במועצה. ואולם, אישורה על ידי שר האוצר עוכב לבקשת היועץ המשפטי לממשלה החדש (דאז), מני מזוז, עד לקבלת חוות דעתו. בגדר זו סבר היועץ מזוז כי החלטה לוקה בפגמים ובליקויים מסוימים, ושלפיכך יש להורות על הקמת צוות בין-משרדי לבדיקה מעמיקה של היבטים שונים הנוגעים להחלטה. על רקע זה הוקמה ועדת הבר, שעליה הוטל להמליץ על "אופן הסדרת הזכויות



בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים, ולהציע תיקונים להחלטה 979 המקורית, כדי שניתן יהיה להביאה לאישור הממשלה והמועצה" (עניין פורום הערים, פסקה 10). בהמשך לכך, אישרה הממשלה את עיקרי דו"ח הוועדה, והוא אומץ גם על ידי המועצה. על רקע זה קיבלה המועצה את החלטה 979 - נושא ההליכים שלפנינו - ואת החלטה 1101. כאמור מעלה, שתי החלטות אלו נתקפו יחד בעניין פורום הערים, שאישר - בסופו של הליך ארוך - את ההסדרים נושא ההליכים דנן.

36. על יסוד כל האמור, נראה לי אך סביר כי במועד קבלת החלטה 979 הייתה המועצה ערה להשלכות התקציביות המשמעותיות של ההסדרים הקבועים בה ולמורכבות ההיערכות ליישומה; כמו גם לאפשרות שאלה יעמדו לביקורת שיפוטית בבית משפט זה, שתוצאתה אינה ודאית. משכך, סבירה בעיני עמדת הרשות שלפיה כוונת המועצה לא הייתה להחיל את ההסדרים הקבועים בהחלטה 979 באופן מידי (כעמדת אחדים מן העותרים), והיא קבעה בהחלטה סעיף המתלה את תוקפה עד לקבלת תקציב להפעלתה (וראו בהקשר זה את סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שקובע כי מקום שבו מוסמכת רשות מינהלית ליתן הוראות מינהל, משמעה של ההסכמה הוא גם "הסמכה לתקנון, לשנותן, להתלותן או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה" (ההדגשה הוספה - ע' פ')). מסקנה זו נתמכת אף בכך שהחלטה 979 אינה כוללת הוראות מפורטות ומפורשות אשר לאופן יישומה. הגיונם של דברים הוא שמקום שבו מדובר בהסדרים מורכבים עד מאוד, לו ביקשה המועצה לתת תוקף מידי להחלטה הייתה היא קובעת כללים כאמור שיתוו את הדרך שבה תיושם החלטה.

#### התכלית האובייקטיבית

37. מכאן נפנה לבחון את התכלית האובייקטיבית שעומדת ביסוד ההסדר הקבוע בהחלטה 979. בהקשר זה - ובשים לב למאפיינים הייחודיים של הבחינה הפרשנית של הנחיות מינהליות - נשוב אל החוק המסמיך את המועצה, ושממנו שואבת היא את כוחה. למדנו, כי סמכותה של המועצה קבועה בסעיף 3 לחוק רמ"י, שקובע כי המועצה "תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות". בנתון לכך נקבע בפסיקתנו כי הרשות משמשת כנאמנה של הציבור בניהולה את מקרקעי המדינה - שהם כידוע, משאב מוגבל. וכך נקבע בעניין שיח חדש:

"[על הרשות - ע' פ'] לנהלם [את המקרקעין - ע' פ'] תוך שמירה על האינטרס הציבורי בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים. כנדרש מכל גוף מינהלי, על המינהל לפעול בהגינות על-פי שיקולים ענייניים ובשוויון תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור. אחת התכליות הכלליות של כל גוף מינהלי היא לנהוג בשוויון. כך גם בקביעת מדיניות הקצאת קרקעות ויישומה" (ההדגשות הוספו - ע' פ') (עניין שיח חדש, עמ' 64).





כאמור, מקרקעי ישראל הם משאב מוגבל. בהתחשב בכך, ובדומה לעניינים הנדונים לפנינו, החלטות הנוגעות למדיניות קרקעית, כרוכות לא אחת במחלוקות בנוגע לקביעת סדרי העדיפויות ואופן יישומן של החלטות אלו. מטבע הדברים, החלטות אלו מעלות שאלות לא פשוטות של צדק חלוקתי הנוגעות לאופן חלוקת המשאבים המוגבלים לקבוצות שונות (בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 7 (12.10.2008)). החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא "חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים" (עניין שיח חדש, שם; בג"ץ 446/12 האגודה לצדק חלוקתי בע"מ נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 47 (26.8.2012) (להלן: עניין האגודה לצדק חלוקתי); ראו עוד ויתקון, עמ' 254-255). בצד אלה - ודומה שאין צורך להרחיב בעניין - חלה על הרשות, ככל רשות מינהלית, חובה לפעול בשוויון בקבלת החלטות הנוגעות למדיניות הקרקעית בישראל. עמד על כך הנשיא מ' שמגר בצינו כי:

"מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימוץ אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תירגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין" (ההדגשות במקור - ע' פ') (בג"צ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793, 801 (1992)).

ההכרעה בהליכים שלפנינו מחייבת אותנו להכריע אפוא במחלוקת בעלת השלכות חלוקתיות: כלום יזכו העותרים והמשיבים בע"א 8352/16 (להלן ביחד: העותרים) - וחוכרים נוספים שערכו את עסקאותיהם עובר ליום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים - ליהנות גם הם מן ההטבות הגלומות בהסדר הקבוע בהחלטה 979, אם לאו. לז טענות העותרים בעניין זה הוא בטענתם לפגיעה באינטרס ההסתמכות שלהם ולהפליה לעומת חוכרים אחרים. באלו נדון כעת.

טענות העותרים

38. בטרם נדרש לדברים, נעמוד כעת ביתר פירוט על טענות העותרים בהקשר זה.

(א) העותרים בבג"ץ 1836/16 טוענים כי בעריכת הסכם המכר נושא עתירתם - ביום 18.6.2007 - הם הסתמכו על כניסתה לתוקף של החלטה 979. עדות לכך מצויה - לדבריהם - בכך שהעותרים שילמו סכום נוסף של כ-144,000 ש"ח, מעבר לתמורה שסוכמה, לבעל הנחלה הקודם. זאת, משסברו כי הם יזכו ליהנות מההטבות הגלומות בהחלטה 979. לדבריהם, החלטת ההחלטה אך על עסקאות שנערכו



החל מיום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים מפלה אותם לעומת חוכרים אחרים שנהנים מן ההטבות הגלומות בהסדרים הרלוונטיים.

(ב) העותרים 5-6 בבג"ץ 5414/16 (כזכור, עניינם של העותרים 3-4 בעתירה זו נדון במסגרת בג"ץ 1836/16) רכשו ביום 6.11.2007 זכויות חכירה בנחלה במושב אלישמע. לטענתם, הם ערכו את הסכם המכר נושא העתירה בהסתמך על הוראות החלטה 979. לתמיכה בטענתם מפנים העותרים למכתב ששלחו לרשות מיום 19.11.2007, ושב ביקשו להחיל על עניינם את ההסדר הקבוע בהחלטה 979.

(ג) עסקת המכר נושא בג"ץ 637/17 נערכה ביום 17.11.2008. העותרת טוענת כי המנוח הסתמך, בעת עריכת הסכם המכר, על החלטה 979, שהתקבלה - כאמור מעלה - עובר ליום עריכת ההסכם.

(ד) עסקת המכר נושא ע"א 8352/16 נערכה ביום 29.5.2011. המשיבים טוענים כי נוכח העובדה שהעסקה נערכה לאחר פרסום החלטה 979, שבאותה העת עודכנה בהחלטה 1155, הסתמכותם כי החלטה 979 תחול על עניינם הייתה סבירה, וגולמה במחיר התמורה הכלולה במסגרת ההסכם.

## טענות הרשות

39. למול טענות אלו, גורסת הרשות - כאמור - כי העותרים לא הוכיחו את טענותיהם להסתמכות בפועל על ההסדרים הקבועים בהחלטה 979; וכי ממילא, אף לו הסתמכו על האמור בהחלטה, אין לקבוע כי הסתמכות זו הייתה סבירה, שכן בעת עריכת העסקאות נושא ההליכים לא הייתה ההחלטה בתוקף. אשר לטענה כי ההטבות הכלולות בהחלטה 979 גולמו במחירי העסקאות שערכו העותרים (היינו, כי מחיר התמורה גילם את ההנחה כי ההסדרים הקבועים בהחלטה 979 חלים על העסקה) טוענת הרשות כי טענה זו אינה נתמכת בנתונים אובייקטיביים. הרשות ציינה כי בבדיקה שנערכה על ידי אגף שמאות מקרקעין התמורה בעסקאות הרלוונטיות לא שיקפה מחיר מיוחד או מחיר גבוה יותר ביחס למחירי נחלות דומות שנמכרו באותה העת, באופן שמעיד כי העסקאות נושא ההליכים דנן גילמו את ההטבות הכרוכות בהחלטה 979. הודגש כי בהתייחס למכלול המבחנים שנבדקו על ידי הרשות, ניתן לקבוע ברמת ודאות גבוהה כי במבחן "השוק החופשי" לא ניכר שינוי מהותי בהתנהלות שוק הנחלות לאחר אישור החלטה 979 במועצה בחודש מרץ 2007 - כפי שהיה מצופה לו טענת העותרים הייתה נכונה, והשוק אכן היה מפנים את תזת העותרים לגבי תחולת החלטה 979 החל ממועד אישורה במועצה, או בסמוך לכך. לכך הוסף, כי אף הגורמים המקצועיים ברשות לא הביאו בחשבון - במועדים הרלוונטיים להליכים דנן - את תחולת החלטה 979 על עסקאות, ומשכך אין מקום להניח שציבור החוכרים סבר אחרת, וכי הדבר השתקף בעליית מחירים. לתמיכה בטענה האמורה צירפה הרשות את מסמכי הבדיקה השמאית שנערכו



עובד לדין בהליכים דנן.

40. לטענת הרשות קבלת עמדת העותרים תביא דווקא לפגיעה באינטרס ההסתמכות שלה - וכפועל יוצא מכך באינטרס הציבורי. הוטעם כי קביעה כי ההסדר הקבוע בהחלטה חל מחודש מרץ 2007 עלולה לחייב את הרשות בתיקון אלפי עסקאות שנעשו החל ממועד זה, ובכלל זה לבחון את זכאותם של בעלי זכויות שנפטרו, בעלי נכסים שנמכרו בכינוס נכסים, ובעלי זכויות המסרבים לעריכת התחשבנות. הרשות מדגישה כי לבחינה מסוג זה יהיו השלכות כלכליות הנאמדות בעשרות מיליוני שקלים - ולמעלה מכך - ושלהן יש אף להוסיף הפרשי הצמדה וריבית שיושטו על קופת המדינה. נטען כי נוסף על תשלום עבור עסקאות עבר שנערכו, קבלת עמדת העותרים תסב לרשות גם נזק כלכלי הצופה פני עתיד בדמות מניעת קבלת כספים שאותם היא תהיה זכאית לקבל - לשיטתה - בעתיד בהיקף של 20% משווי כל חלקת מגורים, שבה בוצעה העברת זכויות בתקופת המחלוקת, ובשיעורים נמוכים בהתאמה באזורי עדיפות (זאת מכוח האמור בסעיף 4.8.2 להחלטה 979). נטען כי מדובר בסכומים ניכרים. זאת, לפי תחשיב שווי ממוצע של חלקת מגורים בנחלה בסכום של 3-6 מיליון ש"ח. בצד זאת, הוסיפה הרשות כי קבלת עמדת העותרים עלולה לפגוע באינטרס ההסתמכות של צדדים שלישיים לעסקאות, שכן "פתיחת" העסקאות מחדש עלולה לשנות באופן משמעותי את נתוני היסוד שהיוו את הבסיס להסכמתם לעריכת העסקה (ובכלל זה טיב הזכויות הנמכרות והתמורה הניתנת בעדן). הרשות הטעימה כי טיפול כאמור מצידה ידרוש הקצאת כוח אדם משמעותית; עלול לפגוע בעבודתה השוטפת; ואף עלול להביא לעיכוב ביישום המלא של החלטה 979 כבר במועד קרוב. נטען כי הטיפול בבקשות ההתחשבנות בדיעבד לבדן - על פי הערכה ראשונית - צפוי להעסיק צוותים רבים שיידרשו לטפל בבקשות שיוגשו בטווח זמן של כשנה ממועד ההכרזה. הרשות ביקשה לציין כי נכון למועד זה, אין בידיה תקציב מתאים לביצוע מהלך כאמור.

התכלית האובייקטיבית - דין והכרעה

41. משעמדנו בפירוט על טענות הצדדים בעניין זה, נחזור לבחינת התכלית האובייקטיבית. אמרנו כי בענייננו זו מורכבת מחובתה של הרשות לפעול בהתאם לאינטרס הציבורי, לקדם צדק חלוקתי, הוגנות ושוויון בהחלטותיה. סבורני כי אלה מטים את הכף לטובת קבלת עמדת הרשות בהקשר זה. כך, שעה שעניין לנו בהחלטה בעלת השלכות חלוקתיות מרחיקות לכת על היקף וטיב הזכויות שהוענקו במסגרת ההסדר הקבוע בהחלטה 979; ושיש להן השפעה רחבת היקף על קופת המדינה - עניין הנושא עמו משקל מקום שנדרשים אנו לאינטרס הציבורי (השווה ע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, פסקה 29 (9.9.2014); בג"ץ 2223/04 לוי נ' מדינת ישראל, פסקאות 28-29 (4.9.2006)). כידוע, "הלכה פסוקה היא שרשות ציבורית רשאית, ואף חייבת, להתחשב במגבלות התקציביות במסגרת שיקול הדעת הנתון לה, כחלק ממילוי חובותיה כלפי הציבור" (בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פ"ד סג(1) 1, 39 (2008)). מנגד, בצד השוויון, איני סבור כי החלת ההסדר הקבוע בהחלטה



החל מיום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים - לפי המתווה שנקבע בהחלטת ההנהלה - פוגעת בשוויון שבין העותרים לבין חוכרים אחרים, שיהנו מההטבות הגלומות בהסדר. אכן, בקביעת יום קובע קיימת שרירותיות מסוימת שהיא אינהרנטית לקביעת מועדי תחולה. עמד על כך בית משפט זה בעניין פורום הערים בציינו כי:

"בקביעתו של יום קובע, כבכל קביעה שעניינה מידות ושיעורים, קיימת שרירותיות מסוימת שיסודה בהפניה למועד מסוים וקביעת סף קשיח שעל פיהם ייפול דבר [...]. עם זאת, במקרים רבים, אין מנוס מקביעת יום קובע, בשל הוודאות שהוא מספק ותרומתו להכוונת התנהגות ולהתנהלות קבועה, יעילה ובהירה [...] פעמים רבות, משמשת קביעת יום קובע גם אמצעי אפקטיבי למניעת התנהגות 'אסטרטגית', הנוקטת בפעולות שונות בשל מודעות להטבות שעתידות להינתן מכוחה של החלטה צפויה" (עניין פורום הערים, פסקה 143).

כך היה בעניין שלפנינו, שבגדרו קבעה הרשות כי ההסדר הקבוע בהחלטה 979 יחול לגבי "כל פעולה המבוצעת בקשר לתוספת בניה, פיצול מגרש מנחלה והעברת זכויות-החל מ-9.6.11, ניתן יהיה לבצעה לפי כללי 979, באם החוכר יבקש זאת". בקביעת יום זה ביקשה הרשות - בשים לב לחלוף הזמן שעבר מעת שהתקבלה החלטה 979 - לאפשר לבעלי זכויות בנחלות ליהנות מההסדר הקבוע בה, אף קודם לקבלת תקציב מלא ליישומה. חרף השרירות המסוימת בכך, סבורני כי המועד שנקבע לא נבחר בחלל ריק, אלא בשים לב לתהליכים שעמדו ברקע להחלטה. כך, הוחלט כי העסקאות שיהנו מההטבות הגלומות בהחלטה הן רק אלו שהתבצעו לאחר שניתן פסק הדין בעניין פורום הערים, שהסיר את אי הוודאות אשר לתקפות החלטה 979, וסלל את הדרך עבור הרשות להתחיל לקדם את ההיערכות המורכבת ליישומה. משכך, איני סבור כי המועד שנקבע על ידי הרשות אינו מעניק משקל מספיק לשיקולים של שוויון בין בעלי זכויות בנחלות.

כניסת החלטה 979 לתוקף - סיכום

42. נקודת המוצא למסע הפרשני הייתה כי מעמדן הנורמטיבי של החלטות המועצה הוא כשל הנחיות מינהליות. בנתון לכך אמרנו, כי בפרשנותן של אלו יש ליתן משקל לעמדתו של יוצר הנורמה - בענייננו הרשות - שכן הוא המופקד הן על ניסוחה, הן על יישומה בפועל. מכאן נפנינו לבחינת לשון סעיף התחולה בהחלטה 979. ראינו כי זו יכולה לתמוך בפרשנות המוצעת על ידי הרשות, שלפיה החלטה 979 תכנס לתוקף אך בקבלת תקציב ליישומה. המשכנו בבחינת תכלית הנורמה. תחילה עמדנו על הכוונה של יוצר הנורמה - הרשות. למדנו כי לנוכח המורכבות התפעולית של יישום החלטה 979, ולהשלכותיה הכלכליות המשמעותיות, ובשים לב לחוסר הוודאות שאפף בתחילת הדרך את ביצוע ההחלטה (שנתקפה כאמור בעניין פורום הערים) ביקשה הרשות לקבוע כי זו תכנס לתוקף אך בקבלת תקציב שיאפשר את יישומה הוודאי. עמדה זו נתמכה - כאמור מעלה - גם בעקרונות היסוד שלאורם מחויבת הרשות לפעול: קידום האינטרס הציבורי, צדק חלוקתי, והקפדה על הגינות ושוויון.



43. לא נעלמו מעיני טענות העותרים הנוגעות לאינטרס ההסתמכות שלהם. אכן, בנסיבות מסוימות, עשויה ההסתמכות על מעשה מינהלי לשמש אינטרס הראוי להגנתו של המשפט (ראו, בין רבים: בג"ץ 11088/05 הייב נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד סד(1) 453, 472-473 (2010); בג"ץ 5496/97 מרדי נ' שר החקלאות, פ"ד מה(4) 540, 552 (2001)). ואולם, אין די בעצם העלאת טענה להסתמכות, ועל הטוען לה להראות כי ההסתמכות הייתה סבירה בנסיבות העניין, כאשר סבירות ההסתמכות נבחנת לפי נסיבותיו הפרטניות של המקרה (עניין פורום הערים, פסקה 137). איני סבור כי העותרים שלפנינו הוכיחו זאת. כך שכן, לא הוכח כי העותרים אכן הסתמכו על כך שההסדר הקבוע בהחלטה 979 יחול על עסקאות המכר שעשו; וכי הם ספגו נזקים בעטייה של אותה ההסתמכות. בהקשר זה יוער כי עיון במסמכים הנלווים לעסקאות המכר נושא ההליכים דנן מעלה כי העותרים לא הסתמכו על תחולת ההסדרים הקבועים בהחלטה 979 בעת שערכו את עסקאות העברת הזכויות. ממילא, להשקפתי, גם לו הסתמכו העותרים על תחולת ההחלטה על עניינם - ואיני קובע זאת - אין אני סבור כי ההסתמכותם הייתה סבירה בנסיבות העניין, שעה שההחלטה עמדה לבחינתו של בית משפט זה בעניין פורום הערים; ובשים לב לסעיף התחולה, שבו נקבע כי כניסת ההחלטה לתוקף טעונה קבלת תקציב.

עוד לפני סיום פרק זה אעיר כי לא מצאתי ממש בטענת העותרים שלפיה בעניין פורום הערים נקבע כי יש להחיל את ההסדרים הקבועים בהחלטה 979 החל מיום קבלתה. עיון בפסק הדין בעניין פורום הערים, מעלה כי בית משפט זה מצא להתערב בהוראת התחולה לעניין ההסדר הרלוונטי לקיבוצים. זאת, בשונה מענייננו הרלוונטי למושבים, שצורת ההתאגדות בהם שונה. לפיכך, לא ראיתי להרחיב בטענה זו.

סיכומי של עניין: בנתון לכל אלה, יש לבכר להשקפתי את הפרשנות המוצעת על ידי הרשות - שנתמכת הן בלשון הנורמה, הן בתכליתה - ושלפיה החלטה 979 תכנס לתוקף אך בקבלת תקציב ליישומה. זאת, בצד ההסדר הקבוע בהחלטה 1464, שעליו נעמוד להלן.

החלטה 1464

44. ואחרון, אשר לטענות העותרים שעניינן בהסדר שנקבע בהחלטת ההנהלה ובהחלטה 1464, שלפיו בעל זכויות בנחלה שביצע עסקה החל מיום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים רשאי לבקש כי ההסדר הקבוע בהחלטה 979 יחול בעניינו. כזכור, טענות העותרים בהקשר זה היו כי החלטה 1464 התקבלה בהליך שאינו תקין - מבלי לקיים דיון יסודי בעניין - ותוך חריגה מסמכות. איני שותף לעמדת העותרים בהקשר זה. כעולה מעמדת הרשות, שלא



נסתרה, ההצעות לתיקון החלטות המועצה, ובכלל זה התיקונים המבוקשים וההסברים הנלווים להם, מופצים לחברי המועצה עובר לדין, והם רשאים לעיין בהם ולהעלות שאלות טרם הדין. לכך יש להוסיף כי הצעות התיקון מפורסמות באתר הרשות, באופן שמאפשר גם לציבור הרחב להעביר למועצה הערות עובר למועד הדין.

45. מעבר לכך, וזהו העיקר, עיון בפרוטוקול ישיבת המועצה מיום 18.4.2016 – שבמסגרתה נדונה הצעה לתיקון החלטה 1399, ושבה נולדה החלטה 1464 – מעלה כי שאלת התחולה של ההסדר הקבוע בהחלטה 979 הייתה מוכרת לחברי המועצה, והם ערכו בעניינה דיון מקיף, שבמסגרתו העלו הנוכחים שאלות אשר לקביעת היום הקבוע. כעולה מהפרוטוקול, בפתח הדיון הודגשה חשיבות הנושא לחברים, נוסף על ההסברים הכתובים שהועברו להם – כאמור מעלה – עובר לקיום הדין. כך, במענה להערות של אחד הנוכחים, שלפיה היום הקבוע צריך להיות מועד מתן ההחלטה הסביר עדיאל שמרון, ממלא מקום מנהל הרשות, מדוע יש לבכר את יום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים. וכך צוין:

"אנחנו סבורים שהמועד של 2011 הוא המועד הנכון מכמה נימוקים. האחד, שגם ההחלטה שניתנה ב-2007, מידי הוגש עליה בג"צ שנידון למשך ארבע שנים ואף אחד לא הסתמך על זה ולא חשב שזה יהיה, והיה גם חשש גדול שההחלטה הזאת [החלטה 979-ע' פ'] תתבטל. מרגע שבית המשפט נתן את עמדתו אנחנו אומרים 'אם מאותו רגע עשית פעולות אנחנו נהיה מוכנים להתחשבן איתך אחורה'. צריך לזכור שמדובר פה בהחזרי כספים לא מבוטלים. בי"ת, ההחלטה עצמה, בגופה, אמרה שזו ההחלטה שאנחנו עושים אבל אנחנו לא מפעילים אותה עדיין. גם ב-2007 כשהיא התקבלה נאמר שההחלטה הזאת לא תופעל עד שלא יתבצעו כל מיני פעולות שהיו צריכות להתבצע בשביל לאפשר את ההוצאה לפועל של ההחלטה הזאת" (ישיבת המועצה מיום 18.4.2016, עמ' 58).

יוער כי בתום הדין – ומשנשמעו הסברים אשר למועד התחולה של ההסדר הקבוע בהחלטה 979 – החליטה המועצה לאשר את התיקון פה אחד. ויודגש: את הליך קבלת החלטה 1464 יש לבחון בשים לב להליכים הקודמים שהתקיימו בעניין ההסדרים הקבועים בהחלטה 979. כמפורט מעלה באריכות, לדין במועצה בשאלת התחולה של החלטה 979 קדמה החלטת הנהלה בנושא, שגם היא הייתה תולדה של הליכים ארוכים שהתקיימו במוסדות הרשות. משכך, איני סבור שיש ממש בטענת העותרים שלפיה החלטה 1464 התקבלה בהליך שאינו תקין ומבלי שהועמד לפני חברי המועצה מלוא המידע הדרוש לעניין. ממילא, לא מצאתי כי ההחלטה התקבלה תוך חריגה מסמכותה של המועצה, הקבועה בסעיף 3 לחוק רמ"י. לבסוף, לא מצאתי ממש בטענות העותרים המופנות לתוכן החלטה 1464, ולשאלה מי מהצדדים להסכם המכר זכאי לבקש מהרשות את ביצוע ההתחשבנות. להשקפתי, בהחלטתה אשר להסדר הקבוע בהחלטה 1464 שקלה המועצה את מכלול השיקולים השונים שעומדים על הפרק, שעליהם עמדנו מעלה, ואיזנה ביניהם, בהתאם לתשתית העובדתית שעמדה לפניה, באופן שאינו מקים עילה להתערבותו של בית משפט זה. בהחלטה בכגון דא מוקנה לרשות המוסמכת בעלת המומחיות



המיוחדת שיקול דעת רחב, שממנו נגזרים גם גבולותיו של מתחם הסבירות. ההחלטה דנן נופלת בגדרו של מתחם זה, ולא מצאתי כי נפל בה פגם המצדיק את התערבותנו (השוו עניין האגודה לצדק חלוקתי, פסקה 59). בנסיבות אלו, ומשנתקבלה כדין החלטת מועצה, אין צורך לנקוט עמדה בשאלה אם ההנהלה הייתה מוסמכת לקבל החלטה בנושא זה מבלי שהתקבלה החלטת מועצה.

סוף דבר

לו תשמע דעתי, נקבע כי העתירות בבג"ץ 1836/16, בבג"ץ 5414/16, ובבג"ץ 637/17 ידחו. לצד זאת נקבע כי ערעור הרשות יתקבל ויתבטל פסק הדין של בית המשפט המחוזי. העותרים בכל אחת מן העתירות והמשיבים בע"א 8352/16 יישאו (לחוד) בהוצאות הרשות ובשכר טרחה בסך 10,000 ש"ח, ובסך הכל 40,000 ש"ח.

שׁוֹפֵט

השופט ד' מינץ:

אני מסכים.

שׁוֹפֵט

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

אני מצטרף בהסכמה לפסק-דינו המקיף של חברי, השופט ע' פוגלמן.

המשנה לנשיאה



הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ח בטבת התשע"ח (15.1.2018).

שופט

שופט

המשנה לנשיאה

---