



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3101/08

בפני : כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותר : כפר הנוער יוהנה ז'בוטינסקי

נגד

המשיבים : 1. מינהל מקרקעי ישראל
2. זאב בויס, שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת
מקרקעי ישראל
3. מר יעקב אפרתי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל
4. מועצת מקרקעי ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : י"ח בתמוז התשי"ע (30.6.10)

בשם העותר : עו"ד נסים אבולוף, עו"ד פלורה צדוק

בשם המשיבים : עו"ד דניאל מארקס

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

בהחלטת הנהלת מינהל מקרקעי ישראל מס' 1770, נדחתה בקשת העותר להחיל בעניינו – מכוח הוראות המעבר שנקבעו על-ידי מועצת מקרקעי ישראל – את החלטה 727 של המועצה, שבוטלה על-ידי בית משפט זה בשנת 2002. להחלטה זו מכוונת העתירה שלפנינו.

רקע כללי

1. בשנת 1995, נתקבלה במועצת מקרקעי ישראל החלטה 727, שעל פי המוצהר ביקשה לסייע ביצירת מלאי גדול של קרקעות זמינות לבנייה, באמצעות שינוי ייעודן

של קרקעות חקלאיות לבנייה למגורים. בהחלטה נקבע כי יינתן תמריץ כלכלי משמעותי לחוכרים המחזיקים בקרקע כדי לעודדם להשיב למינהל קרקע חקלאית שייעודה שונה (ראו: בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 43-45 (2002) (להלן: עניין הקשת המזרחית)). החלטה 727, כמו גם החלטות 717 ו-737, שעסקו בהיבטים נוספים של שינויי ייעוד קרקע חקלאית, בוטלו בפסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ הקשת המזרחית מיום 29.8.02. בפסק הדין נקבע כי שלוש ההחלטות אינן סבירות, בשל שורה של שיקולים עליהם עמד בית המשפט, לרבות שיקולים של שוויון וצדק חלוקתי. עם זאת, תוצאת פסק הדין בבג"ץ הקשת המזרחית לא קיבלה תוקף מידי. בפסק הדין נקבע כי בהתחשב בכך שלוש ההחלטות נוגעות לעסקאות רבות שיישומן החל, ונוכח השלכותיהן הכלכליות והחברתיות מרחיקות הלכת, תקבע מועצת מקרקעי ישראל הוראות מעבר שבהתאם לאמור בהן יוחלט בדבר גורלן של העסקאות האמורות (ראו: בג"ץ הקשת המזרחית, בעמ' 85; בג"ץ 9910/04 בית יצחק נ' מינהל מקרקעי ישראל, סעיף 1 לפסק-דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' בייניש (לא פורסם, 1.6.05) (להלן: עניין בית יצחק)).

2. בעקבות פסק הדין בבג"ץ הקשת המזרחית נתקבלה ביום 2.9.03 החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 972, אשר קבעה הוראות מעבר ביחס לכל אחת מן ההחלטות שנפסלו בפסק הדין. בתמצית ייאמר, כי הוראות המעבר להחלטה 727, הרלוונטיות לענייננו, בוחנות כל עסקה לפי שתי אמות מידה מצטברות: האחת, מידת הסתמכותו של החוכר על הוראות החלטה 727 בגין מצגים שונים שהוצגו לו על-ידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן: המינהל) (סעיף 1 להוראות המעבר); והשנייה, מידת התקדמותו של הליך התכנון (סעיף 2 להוראות המעבר). כל זאת במועד הקובע, שהוא היום שבו ניתן צו ביניים בבג"ץ הקשת המזרחית (15.8.01). להלן הסעיפים הרלוונטיים למחלוקת שלפנינו, כלשונם:

"החלטה 727 תוסיף לחול על עסקה אם עד יום 15.8.01 התקיים בה אחד מהמנויים בסעיף 1 להלן וכן אחד מהמנויים בסעיף 2 להלן:

סעיף 1

1.1 קימת החלטה של הנהלת המינהל להחיל על השטח את "החלטה 727", ולא נקבע אחרת בהסכם השבה או בהסכם הרשאה מאוחר יותר.

1.2 קיומו של הסכם השבה או הסכם הרשאה תקף לפי "החלטה 727", וזאת בתנאים שיפורטו להלן:

(א) אם אושרה תכנית המשנה את היעוד במהלך תקופת תוקפו של ההסכם - תינתן אפשרות להשלמת ביצוע העסקה תוך ששה חודשים מיום אישור התכנית או מיום כניסתן לתוקף של הוראות מעבר אלה - המאוחר מבין השניים.

(ב) אם בהסכם לא צוין מועד לביצוע, ניתן יהיה להשלים את ביצוע ההסכם, בתנאי שהתכנית המשנה את יעוד המקרקעין נשוא ההסכם תאושר תוך שנתיים מיום כניסתן לתוקף של הוראות מעבר אלה, וכן העסקה תבוצע תוך ששה חודשים מיום אישור התכנית.

(...)

1.3 החוכר או היזם הוכיחו במסמכים רשמיים את הסכמת המינהל למתן פיצוי עפ"י "החלטה 727", ובלבד שהמצג לא שונה לאחר מכן.

1.4 חוכר התקשר עם צד שלישי (להלן: היזם) על יסוד "החלטה 727" בהסכמת המינהל, שניתנה במסמך רשמי.

(...)

טע"ף 2

2.1 קיימת תכנית מפורטת מופקדת או תכנית תקפה בסמכות ועדה מחוזית, שאושרה עד יום 15.8.01.

2.2 הוגשה לוועדה המחוזית תכנית ונדונה ואושרה להפקדה או להפקדה בתנאים לפני יום 15.8.01, ובלבד שהתכנית תאושר תוך שנתיים ממועד כניסתן לתוקף של הוראות מעבר אלה והעסקה תבוצע תוך חצי שנה ממועד אישור התכנית.

"(...)

עתירות שונות נגד חוקיותן של הוראות המעבר נדחו על-ידי בית משפט זה בבג"ץ 10934/02 קיבוץ כפר עזה אגודה להתיישבות חקלאית שיתופית נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם, 10.5.04) (להלן: עניין כפר עזה).

עובדות המקרה שלפנינו

3. העותר, כפר הנוער יוהנה ז'בוטינסקי (להלן: העותר או כפר הנוער), הינו מוסד חינוכי חקלאי אשר מחזיק, בין היתר, בחטיבת קרקע חקלאית בשטח של כ-150 דונמים בניהולו של המינהל (להלן: המקרקעין), מכוח חוזה שכירות תלת-שנתי מתחדש. בסמוך לקבלת החלטה 727 על-ידי הנהלת המינהל בשנת 1995, הוחלט במינהל לצאת

למשא ומתן עם בתי ספר חקלאיים, שביניהם העותר, בגדרה של החלטה 727, כששיעור הפיצוי שיינתן תמורת הפסקת ההתקשרות והחזרת הקרקע הינו זה שניתן לתאגידים לפי החלטה זו (13.5% מערך הקרקע לאחר שינוי הייעוד). בחודש מאי 1996, פנה בא-כוחו של כפר הנוער אל מנהל מחוז המרכז במינהל, ציין את נכונותו לפעול לשינוי ייעוד המקרקעין בהתאם להחלטה 727, אך התנה זאת בכך שהתכנון יתבצע על-ידי העותר ובכך ששיעורו של הפיצוי שיינתן לעותר לא יפחת מ-27% מערך הקרקע. במכתב תשובה מחודש ינואר 1997, הודיע מנהל המחוז לכפר הנוער כי על-פי הוראות החלטה 727, ייזום התכנון ייעשה על-ידי המינהל וכן כי אם תאושר תכנית כאמור, יעמוד שיעור הפיצוי על סכום כספי של 13.5% מערך התכנית (להלן: מכתב המינהל משנת 1997). בין לבין, הוסכם על-ידי המינהל כי החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה (להלן: חברת לוד"ם) תפעל לתכנון שטחי המינהל הכלולים במסגרת תכנית האב באר יעקב, וביניהם המקרקעין. בחודש אפריל 1997, פנה אדריכל המחוז במינהל למתכננת המחוז של הלשכה המחוזית לתכנון במחוז המרכז של משרד הפנים. בפנייה זו, ביקש להוסיף את המקרקעין לתכנית שהייתה תלויה ועומדת בפני רשויות התכנון באותה עת (ממ/במ/1 – תכנית שנידונה בגדר חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן-1990), ובמסגרתה יאושר שינוי הייעוד של הקרקע החקלאית. בקשה זו נדחתה משום שהתכנית האמורה כבר היתה בשלבי גיבוש סופיים. תכנית זו נדחתה בסופו של יום ביום 12.1.99. בחודש פברואר 1999, החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן: הוועדה המחוזית) על הפקדה בתנאים של התוכנית ממ/1517, שבה לא נכללו המקרקעין בהחזקת העותר. בחלוף שנתיים, ביום 14.2.01, הוחלט לבטל את ההפקדה של התכנית האחרונה ולהפקיד, בתנאים שנקבעו, תכנית מתוקנת ממ/1517 א', שבה נכללו המקרקעין הנדונים בשלמותם. בחודש פברואר 2003, המליצה הוועדה המקומית על הפקדת התוכנית ממ/1517 א' ודבר ההפקדה פורסם ביום 21.5.03. לאחר הפקדת התכנית, הוגשו התנגדויות שונות – בין היתר של העותר והמשיב – שנידונו במשך שנים מספר. התכנית ממ/1517 א' פורסמה למתן תוקף רק בחודש נובמבר 2009.

4. במקביל לפעולות במישור התכנוני, בחן המינהל את האפשרות של הוצאת המקרקעין למכרז קרקע בלתי מתוכננת (מקב"ת). העותר הביע את הסכמתו לאפיק פעולה זה במכתב מחודש דצמבר 1997. בחודשים אוגוסט-ספטמבר 1999, שבה והועלתה האפשרות להוציא את המקרקעין למכרז קרקע בלתי מתוכננת, ונעשתה פנייה לכפר הנוער ולמועצה המקומית כדי לקבל את תמיכתם. נציגי כפר הנוער הסכימו להוצאת המקרקעין למכרז קרקע בלתי מתוכננת, תמורת פיצוי של 13.5% בהתאם להוראות החלטה 727. בנוסף, הביע ראש המועצה המקומית באר יעקב את תמיכתו בהוצאת המקרקעין למכרז כאמור. בחודש נובמבר 1999, נשלחו לבא-כוח העותר

טיוטת הסכם שכירות זמני המתייחס לאפשרות שינוי ייעודה של הקרקע וטיוטת הסכם לפיצוי כספי לפי החלטה 727. במכתב הנלווה נאמר כי אם החלטה 727 תשונה או אם תתקבל החלטה אחרת על-ידי מועצת מקרקעי ישראל, אזי תחול ההחלטה שתהיה בתוקף במועד החתימה על ההסכמים. הסכמים אלה לא נחתמו מעולם.

החלטה 1770

5. ביום 31.12.03 פנה כפר הנוער אל המינהל בבקשה להחיל על המקרקעין את החלטה 727 בהתאם להוראות המעבר. זאת, נוכח הסיכומים הנטענים בין נציגי העותר לנציגי המינהל במהלך השנים שלפיהם – כך נטען – תחולנה הוראות החלטה 727 על המקרקעין, ונוכח הפקדתה בתנאים של תכנית מ/מ/1517'א' בחודש פברואר 2001.

6. לאחר שהוועדה לבחינת חלות הוראות המעבר במחוז מרכז במינהל (להלן: הוועדה) קבעה כי העותר אינו עומד בהוראות המעבר, החליטה הנהלת המינהל – בהחלטה 1770 שניתנה ביום 6.12.06 – לדחות את בקשת העותר (להלן: החלטה 1770). בהחלטה נכתב כי הוועדה מצאה כי בקשת כפר הנוער אינה עומדת בתנאי סעיף 2 להוראות המעבר להחלטה 727, קרי קיומה של תכנית מאושרת. נקבע כי על המקרקעין חלה תכנית מ/מ/1517'א' אשר פורסמה להפקדה (אחרי קיום התנאים) רק בחודש יוני 2003, ונכון למועד ההחלטה, היא טרם אושרה למתן תוקף. בשולי ההחלטה הוער, כי נוכח הסכמתו של המינהל להעניק לעותר פיצוי במסגרת מסמך רשמי, ייתכן שהבקשה אכן עומדת באחד מן התנאים המנויים בסעיף 1 להוראות המעבר (שעניינו מידת ההסתמכות של המחזיק על פעולות המינהל). עם זאת, מכיוון שהדרישה בדבר הסתמכות והדרישה בדבר קיומה של תכנית מאושרת הינן דרישות מצטברות, נקבע כי הבקשה לא עומדת בתנאי הוראות המעבר.

7. העותר ביקש לערור על החלטה זו ופנה למינהל במכתב מיום 27.12.06, שבו נטען – בין היתר – כי הוראות המעבר חלות על המקרקעין גם מתוקף תכנית מתאר מחוזית 3/21, שהיתה בתוקף במועד הקובע. בהתאם לתכנית זו, יועדו המקרקעין למגורים. עוד טען העותר כי המינהל נטל על עצמו את האחריות לקידום פעולות התכנון הנוגעות לקרקע, ולכן הוא מנוע מלהיתלות באי אישורה של תכנית מ/מ/1517'א' במועד כעילה לדחיית הבקשה. עוד נטען כי בקבלת החלטה 1770, נמנע המינהל מלבחון את הנסיבות המיוחדות של המקרה, ולא הלך בדרך שסללה הפסיקה, שלפיה, במקרים חריגים שנובעים מעיכובים התלויים במינהל, ניתן לסטות מהמועדים הנוקשים

שנקבעו בהוראות המעבר. העותר הלין גם על השיהוי במתן ההחלטה, שניתנה כשלוש שנים לאחר הגשת הבקשה.

8. מנהל המחוז במינהל השיב לפניה זו בחודש אוגוסט 2007, וטען כי בקשת כפר הנוער נבחנה על-ידי הוועדה במועד המוקדם האפשרי ונענתה בשלילה, משום שהיא אינה עונה על תנאי סעיף 2 להוראות המעבר, קרי אין בנמצא תכנית מאושרת. בעניין זה נאמר כי קיומה של תכנית מתאר מחוזית מאושרת אינו מספיק לצורך עמידה בתנאי הוראות המעבר, משום שלא ניתן לערוך עסקאות מכוח תכנית מעין זו. בתשובה נוספת לפניית העותר מחודש ינואר 2008, נמסר לו כי רק תוכנית מתאר תקפה שבסמכות ועדה מחוזית עומדת בתנאי הוראות המעבר, להבדיל מתכנית מתאר שבסמכות המועצה הארצית. עוד צוין כי לא ניתן לקבל טענה כי מעורבות המינהל בקידום הליכי התכנון או קיומן של התנגדויות שהועלו בתיאום עם המינהל או על-ידו, הינן נסיבות חריגות המצדיקות סטייה מהוראות מעבר.

מכאן העתירה שלפנינו, שבגדרה טוען כפר הנוער כי דינה של החלטה 1770 להתבטל.

טענות העותר

9. לטענת העותר, בתהליך קבלת ההחלטה לא התנהל דיון מעמיק שבו נשקלו טיעונו והנסיבות המיוחדות של המקרה. לדבריו, פעולות המינהל ואמירותיהם של נציגיו, ביססו מצדו הסתמכות סבירה כי תחולנה ביחס למקרקעין הוראותיה של החלטה 727, והביאו לכך שהוא נמנע מלפעול בעצמו לקידום המצב התכנוני. להסתמכות זו – לשיטת העותר – לא ניתן משקל מספיק בהחלטת הוועדה. בהקשר זה נטען כי המינהל היה מנוע מלהיתלות בסעיף 2 להוראות המעבר – היעדר התקדמות במישור התכנוני – כבסיס לדחיית בקשת העותר משום שהמינהל יצר מצג כי בכוונתו לקדם את המצב התכנוני של המקרקעין, ומשכך נמנע העותר מלקדם את ענייניו בעצמו. על כל פנים, טוען העותר כי התקדמות בציר התכנוני אינה תנאי הכרחי לשם החלת הוראות המעבר של תקנה 727, וזאת בהסתמך על פסיקתו של בית משפט זה ושל בית המשפט המחוזי בירושלים, שבה הושם הדגש על קיומה של הסתמכות, תוך בחינת מצגי המינהל והתחייבויותיו. עוד טוען העותר כי המינהל מנוע מלטעון נגד בקשת העותר במישור ההסתמכות, משום שבנימוקי החלטה 1770 לא נטען כי בבקשת כפר הנוער לא התקיים יסוד זה, ואף הוער בה כי ייתכן שהבקשה עומדת בתנאי סעיף 1.3 להוראות המעבר. העותר אף סבור כי לא מן הנמנע כי נשקלו שיקולים זרים בקבלת

ההחלטה, משום שקיים ניגוד עניינים מובנה בין האחריות שנטל על עצמו המינהל לקדם את התכנון, לבין רצונו להימנע מתשלום פיצוי מוגדל בהתאם להוראות המעבר.

10. לחילופין טוען העותר כי התחייבות המינהל לפיצוי כספי בשיעור של 13.5% הינה הבטחה מינהלית עצמאית שאינה תלויה בהחלטה 727 או בהוראות המעבר שלה. זאת הוא למד מכך ששיעור הפיצוי שהוצע במכתב המינהל משנת 1997 אינו נובע מהחלטה 727, ולכן אין לכרוך בין ההבטחה לפיצוי בשיעור האמור לבין תחולתה של ההחלטה. משכך, מדובר להשקפתו בהבטחה עצמאית ותקפה מבחינת משפטית, שניתנה על-ידי הגורם המוסמך.

11. העותר מוסיף וטוען כי החלטה 1770 בולטת בחוסר סבירותה נוכח החלטות קודמות של המינהל להחיל את הוראות המעבר במקרים דומים. לעניין זה, הוא מצביע על החלטה 1153 בעניין מושב זיתן, שבה נענתה בחיוב בקשה להחלת הוראות המעבר על סמך קיומה של תכנית מתאר מחוזית מאושרת (שסימונה 21/3) – אשר חלה גם על המקרקעין של העותר – למרות שלא היתה תכנית מפורטת מאושרת. כמו-כן, מפנה העותר להחלטה 1230 בעניין מושב אורות, שבה נענתה בחיוב הבקשה להחלת הוראות המעבר להחלטה 727, למרות שלא התקיימו תנאיה, בשל אנלוגיה לסעיף א(4) להוראות המעבר להחלטה 737. להשקפת העותר, הגישה הגמישה שהופגנה בקבלת החלטות אלה, היתה צריכה להינקט גם בעניינו.

טענות המשיבים

12. המשיבים סבורים כי לא נפל כל פגם בהחלטה 1770. לשיטתם, העותר לא עמד הן בדרישת קיומה של הסתמכות נוכח מצגים של המינהל (סעיף 1 להוראות המעבר), הן בדרישת התקדמות בציר התכנוני (סעיף 2 להוראות המעבר). המשיבים שוללים בתגובתם את טענות ההסתמכות של העותר על מצגי המינהל. בהתייחס לטענת העותר כי המינהל "מנוע" מלטעון נגד קיומה של הסתמכות, עונים המשיבים כי בהחלטת המינהל לא הוכרעה שאלת קיומה של הסתמכות, אלא רק נקבע כי הבקשה נדחית בשל אי-עמידה בתנאי השני, קרי קיומה של תכנית מתאר תקפה. לטענתם, אין במכתב המינהל משנת 1997 כדי לבסס טענת הסתמכות, משום שיש בו רק חזרה על המדיניות הכללית של המינהל. עוד נטען כי באותו מכתב לא הייתה התחייבות של המינהל כי הוא יפעל לשינויי ייעוד המקרקעין, אלא אך דחיית בקשת העותר כי התכנון יבוצע על-ידו. כמו-כן, מדגישים המשיבים כי במסגרת ההידברות עם נציגי העותר נאמר ונכתב לא אחת כי ייתכנו שינויים בהחלטות המינהל שיביאו לשינוי

באופן מתן הפיצוי או בשיעורו. המשיבים דוחים את הטענה כי המינהל התחייב לתכנן את המקרקעין תוך פרק זמן מסוים, וטוענים כי ייזום התכנית לשינוי הייעוד נעשה בסופו של דבר על-ידי המועצה המקומית באר יעקב.

13. המשיבים מוסיפים וטוענים כי העותר לא עמד בתנאיה של אף אחת משתי החלופות הקבועות בסעיף 2 להוראות המעבר של החלטה 727, העוסק בהתקדמות בציר התכנוני, שעליהן עמדנו לעיל. לדידם, הדרישה להתקדמות בציר התכנוני נועדה לשמש אינדיקציה לשלב שבו נמצאה העסקה, ולרמת ההסתמכות הלגיטימית של החוכר במועד הקובע. להשקפת המשיבים, בנסיבות העניין לא התקיים האמור בסעיף 2.1 להוראות המעבר משום שלא הייתה תוכנית מפורטת מופקדת או תוכנית תקפה בסמכות הוועדה המחוזית; גם הקבוע בסעיף 2.2 לא התקיים בענייננו, משום שתכנית ממ/1517'א אמנם הופקדה בתנאים עובר למועד הקובע, אך היא לא אושרה תוך שנתיים ממועד כניסתן לתוקף של הוראות המעבר, אלא רק בחודש נובמבר 2009.

14. המשיבים דוחים את טענתו של העותר, כי גם אם הוא אינו עומד בתנאי הוראות המעבר כלשונם, יש להחיל לגביו את החלטה 727 בשל עוצמת ההסתמכות שלו על הבטחות המינהל שעולה כדי "נסיבות חריגות". לדידם, החלטה שלא לפצות את העותר לפי הוראות המעבר להחלטה 727 הינה סבירה ומוצדקת, ונובעת בין היתר מן הפרשנות המצמצמת שניתנה להוראות המעבר על-ידי הפסיקה, נוכח הקביעה בבג"ץ הקשת המזרחית כי החלטה 727 חוטאת לעקרונות יסוד ציבוריים.

15. המשיבים שוללים גם את טענת כפר הנוער כי הוא הופלה לרעה ביחס לחוכרים אחרים. לעניין מושב זיתן, נאמר כי החלטה להחיל עליו את החלטה 727 למרות שהוא אינו עומד בתנאי הוראות המעבר, התקבלה בשל החלטות קודמות בדבר התקשרות עמו, שהן בבחינת נסיבות מיוחדות שלא מתקיימות בענייניו של העותר. לטענת המשיבים, אין לגזור גזירה שווה גם בין ענייניו של העותר לבין זה של מושב אורות, שכן בענייניו של זה האחרון שינוי הייעוד שימש בסיס להסדר נושים, והעצים את אינטרס ההסתמכות של החוכרים באופן שהצדיק חריגה מהוראות המעבר.

16. המשיבים דוחים גם את טענתו של העותר כי התחייבות המינהל לפיצוי העותר בשיעור של 13.5% הינה הבטחה מינהלית עצמאית שאינה תלויה בגורלה של החלטה 727. לשיטתם, שיעור הפיצוי שנידון בין המינהל לבין כפר הנוער נגזר במישרין מהאמור בהחלטה 727 ונבע ממנה, ולכן לא ניתן לנתק את מקרהו של העותר מגורלה של החלטה 727.

17. בפסק הדין בעניין כפר עזה, ולאחר מכן גם בעניין בית יצחק, עמד בית משפט זה על הרציונל העומד בבסיס הוראות המעבר ועל האינטרסים המתנגשים שהוראות המעבר הן הפועל היוצא שלהם:

”משני צידי המתרס - של הרחבה או צמצום של הוראות המעבר - עומדים זה מול זה שני שיקולים מרכזיים. האחד, העובדה כי המדיניות החלופית שנקבעה על ידי המועצה בהחלטות החדשות ... שונה באופן מהותי מבחינת היקף ההטבות והזכויות לחוכרי הקרקע, בהשוואה להחלטות הבטלות. המשמעות היא, שכל עסקה שעל פי הוראות המעבר לא תבוצע על פי תנאי ההחלטות הבטלות, היא תקוים, אם תקוים, תוך שלמעורבים בה תוקנינה זכויות פחותות בהרבה מאלה שהוקנו להם על סמך ההחלטות הבטלות. עובדה זו משמעה, כי הפגיעה במי שהסתמכו בתום לב על מדיניות המועצה על פי ההחלטות הבטלות תהיה קשה, אם לא יוכר אינטרס ההסתמכות שלהם כלגיטימי, במסגרת הוראות המעבר. השיקול השני, מן הצד האחר, הינו קביעותיו של בית משפט זה בפסק הדין בבג”ץ הקשת, שלפיהן ההחלטות הבטלות אינן סבירות ודינן בטלות. קביעה זו משמעה כי האינטרס הציבורי הינו בקיומן של מספר מצומצם, ככל הניתן, של עסקאות על פי ההחלטות הבטלות, וכי קיומה של כל עסקה מהווה הקצאה שאינה סבירה של משאבי הציבור” (בג”ץ כפר עזה, סעיף 7 לפסק-דינו של השופט ת’ אור).

18. באשרו את הוראות המעבר שנקבעו על ידי מועצת מקרקעי ישראל, קבע בית משפט זה כי אמת המידה המרכזית שעל בסיסה יש לבחון עסקה פלונית נוכח הוראות המעבר היא במישור ההסתמכות, הבוחן את המצגים שהציג המינהל בפני החוכרים והיזמים. נפסק כי ככל שאין בנמצא התחייבות חוזית מפורשת מטעם המינהל להחלת ההחלטה הבטלה, נדרשת התקדמות על ציר התכנון כתנאי לקיומו של אינטרס הסתמכות לגיטימי (עניין כפר עזה, סעיף 12 לפסק-דינו של המשנה לנשיא (בדימוס) ת’ אור). בענייננו, קבע המינהל כי הבקשה אינה עומדת בתנאי סעיף 2 להוראות המעבר, קרי היעדר קיומה של תכנית מתאר מאושרת. ואכן, אין חולק כי תכנית המתאר ממ/1517א’, שמסדירה את שינוי ייעוד המקרקעין, אושרה רק בשנת 2009 ולכן אינה עומדת במועד הקבוע בסעיף 2.2 להוראות המעבר. גם בקיומה של תכנית מתאר מחוזית מאושרת (תמ”מ 3/21) אין כדי לעמוד בתנאי הוראות המעבר. תכנית זו אינה עונה על הדרישה הקבועה בסעיף 2.1 להוראות המעבר, שכן אין מדובר בתכנית

מפורטת או בתכנית המצויה בסמכות ועדה מחוזית. פשיטא, שהבקשה אינה עומדת בהוראות המעבר ובדרך הדברים הרגילה דינה להדחות. דא עקא, שהעותר משליך את יתרו על האפשרות שעמדה בפני המינהל לסטות מן הקבוע בהוראות המעבר בנסיבות מיוחדות המצדיקות זאת. לטענתו, נוכח הסתמכותו על מצגי המינהל ומחדלו הנטען של המינהל בקידום תכנית המתאר הרלוונטית, מתקיימות הנסיבות המיוחדות המצדיקות היעדרות לבקשתו תוך סטייה מהתנאים הקבועים בהוראות המעבר.

19. אכן, בית משפט זה קבע כי תיתכנה נסיבות מיוחדות שבהן יוכל המינהל לבחון האם קיימת הצדקה לסטות מהוראות המעבר הכלליות. סמכות זו תופעל במשורה, ב"מקרים מיוחדים, קיצוניים, אשר יצדיקו סטייה מן ההוראות. כך, למשל, יתכן שאי עמידתה של עסקה מסוימת במועדים הנקובים בהוראות המעבר להשלמתה, תהא תוצאה של עיכוב והתמשכות ההליכים מנימוקים התלויים במינהל עצמו. נסיבות כאלה תצדקנה, ולעיתים אף תחייבנה, בדיקה מחודשת של המשך תחולת הוראות המעבר, על העסקה הנדונה, אף אם חלפו המועדים הנקובים בהוראות המעבר" ((עניין כפר עזה, בסעיף 31; עניין בית יצחק, בסעיף 7)). מכל מקום, הן בפסקי דין אלה, הן בפסיקה מאוחרת יותר של בית משפט זה הודגשה הפרשנות המצמצמת הן להחלטות שבוטלו כבג"ץ הקשת המזרחית, הן להוראות המעבר שמכוחן ניתן להחילן גם על עסקאות שבוצעו לאחר מתן צו הביניים באותה פרשה (ראו: בג"ץ 9151/07 טל נ' מנהל מקרקעי ישראל, סעיף 12 לפסק דינה של חברתי השופטת מ' נאור (לא פורסם, 6.1.10); ע"א 3996/05 מינהל מקרקעי ישראל נ' דה מרקוביץ, סעיף 8 לפסק-דינה של השופטת א' חיות (לא פורסם, 5.8.07); ע"א 10082/06 חברת הפארק להקמת פארק טכנולוגי ומשרדים בחוף הכרמל חיפה בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, סעיף 5 לפסק-דינו של השופט א' גרוניס (לא פורסם, 9.7.08)). יסודה של פרשנות מצמצמת זו, באינטרס הציבורי בצמצום תחולתן של החלטות המינהל הבטלות שנקבע כי יש בהן הקצאה בלתי סבירה של משאבי הציבור, שניצב מול אינטרס ההסתמכות של הגורמים שביקשו לשנות את ייעודה של הקרקע החקלאית.

20. לא מצאתי כי עניינו של העותר הוא בגדר אותם מקרים מיוחדים המצדיקים חריגה מהוראות המעבר.

המינהל אכן החל לפעול במישור התכנוני, כפי הודעתו, והציג את עמדתו בפני רשויות התכנון המוסמכות. דא עקא, שהמקרקעין הנדונים אינם עומדים בגפם, כי אם מהווים חלק מתכנון רחב יותר של מתחם המצוי במועצה המקומית באר יעקב. עמדנו על ההשתלשלות התכנונית, על הכנסת המקרקעין לתחומי התכנית החדשה, שבגדרה קיימו רשויות התכנון מספר דיונים במהלך השנים, עד לאישורה של התכנית לאחר

שמיעת התנגדויות. הליכי התכנון הינם בדרך כלל ממושכים ומורכבים. המינהל אינו קובע את לוח הזמנים של רשויות התכנון המוסמכות ולא מצאנו כי המינהל פעל במקרה זה בדרך לא ראויה, או בחוסר תום לב מתוך רצון להביא להתמשכות הליכים ולהימנע מקבלת החלטה. די בנתון זה, כדי להביאנו למסקנה כי אין עילה כי בית משפט זה יורה למינהל לחרוג מהוראות המעבר, על רקע התשתית הנורמטיבית והפרשנות המצמצמת עליה עמדנו. לכך יש להוסיף כי לא מצאתי כי העותר הוכיח הסתמכות מובהקת בעלת עוצמה, במידה שתצדיק חריגה מהכללים שנקבעו (השוו: עניין בית יצחק, פסקה 7 לפסק-דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש). מכתב המינהל משנת 1997 מציג את המדיניות הכללית של המינהל וסוקר את מאפייניה של החלטה 727, מדיניות הפיצוי של בתי ספר חקלאיים מסוגו של העותר ואופן ביצוע התכנון במסגרת החלטה זו. גם אם הייתי מניח לטובת העותר (לצורך הדיון ומבלי להכריע בכך), כי מכתב זה והמגעים שהיו בעקבותיו, היו יכולים לענות על דרישת ההסתמכות אילו היה עומד העותר בתנאים שנקבעו בציר התכנון (שאלה בה לא ראה המינהל להכריע), אין מדובר בהסתמכות בעוצמה המצדיקה חריגה מגדרן של הוראות המעבר, מקום שהעותר לא עמד בתנאי ציר התכנון.

טענות נוספות

21. טענה חלופית של העותר הינה כי ניתנה לו הבטחה מינהלית עצמאית, אשר אינה תלויה בגורלה של החלטה 727. לא אוכל לקבל טענה זו בהיעדר תשתית לכך. התיעוד בתיק מלמד על-פניו כי השיג ושיח שהתנהל בין העותר לבין המינהל בנושא שינוי הייעוד והשבת המקרקעין נעשה כולו על רקע החלטה 727 ובהתאם לתנאיה כפי שהובהרו על-ידי המינהל. לו הלכנו בדרכו של העותר, היינו מחזירים בפועל את החלטה 727 לחיים, לאחר שזו הוכרזה כבטלה על-ידי בית משפט זה.

22. טענה נוספת של העותר היא כי הוא הופלה לרעה ביחס לחוכרים אחרים. העותר מצביע על שתי החלטות קודמות של המינהל, בעניינם של המושבים זיתן ואורות, שבהן הוחלט להחיל את הוראות החלטה 727 בחריגה מהוראות המעבר. לאחר עיון בתגובת המדינה ובהחלטות הרלוונטיות שצורפו בהודעתה המשלימה, שוכנעתי כי לא ניתן להקיש מההכרעה בבקשות אלה על בקשתו של העותר הואיל וקיים שוני רלוונטי בין נסיבות המקרים. ההחלטה בעניינו של מושב זיתן נבעה מקיומן של החלטות מינהל קודמות בעניינו עוד משנת 1994, שהביאו להסתמכות בעוצמה שהצדיקה חריגה מהוראות המעבר. גם מההחלטה בבקשת מושב אורות לא ניתן להקיש לענייננו, בשל השוני הרלבנטי העולה מנסיבות אותו מקרה. גם שם חרגה הוועדה מתנאי הוראות המעבר בשל קיומו של אינטרס הסתמכות חזק במיוחד. קיומו של פסק-דין משקם

שניתן במסגרת הסדר נושים, שהתבסס על שינוי הייעוד, הביא את הוועדה להקיש מן ההסדר שנקבע בהוראות המעבר להחלטה 737 בעניין פסק-דין משקם (הסדר שעמד בביקורת שיפוטית בעניין כפר עזה, סעיף 28 לפסק הדין). במאמר מוסגר ייאמר כי החלטות אחרונות אלה אינן עומדות לביקורתנו במסגרת עתירה זו. כל שיש בידנו לומר הוא כי קיים שוני רלוונטי בין אותם מקרים למקרה שלפנינו נוכח עוצמת אינטרס ההסתמכות הנבדלת מזו שבענייננו, ולפיכך, לא ניתן לקבל את טענת ההפליה שבפני העותר בהקשר זה.

סיכום

סיכומם של דברים: לא מצאנו כי בקשת העותר מצויה בגדרן של הוראות המעבר, וכי יש עילה להורות למינהל לחרוג מהן בנסיבות העניין. משכך, ההחלטה שלא להחיל על העותר את הוראות החלטה 727 בדין יסודה. כמו-כן, לא מצאנו כי יש ממש בטענת ההפליה שהעלה העותר, כמו גם בטענה להתחייבות עצמאית של המינהל להעניק לו פיצוי כספי תמורת השבת המקרקעין בשיעור שנקבע בהחלטה 727, אך במנותק מהחלטה זו.

העתירה נדחית. העותר ישלם למשיבים הוצאות בסך 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט ח' מלצר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ו באלול התש"ע (5.9.10).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט