



www.mmi.gov.il

מינהל מקרקעי ישראל

## הודעות הדוברת

□ חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה בעניין החלטה 737 (תאריך פרסום: 11/3/1999)

אל: השר לתשתיות לאומיות ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל

שלום רב,

הנדון: החלטה 737 של מועצת מקרקעי ישראל

1. רואה אני לנכון לפנות אליך בעניין הנדון, וזאת לאחר שהובאה לידיעתי הצעה שיוזם מינהל מקרקעי ישראל לשינויים בהחלטה 737, בין היתר על רקע פסק הדין של בית המשפט העליון בע"א 4014/97 בעניין מושב בארותיים, וההשלכות המתחייבות ממנו.

א. פסק הדין בעניין בארותיים ניתן בערעור שהוגש ע"י מינהל מקרקעי ישראל על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בת"א (גב' השופט קלינג), אשר קבע כי בסעיף 4(א) של החלטה 737 יש האצלת סמכות שלא כדין לאגודות השיתופיות של המושבים החקלאיים, וכי החלטה 737 בטלה ככל שהיא מתייחסת לעניין זה.

בית המשפט העליון קיבל את הערעור וקבע כי אין בהחלטה 737 משום האצלת סמכות, לא של מועצת מקרקעי ישראל ולא של מינהל מקרקעי ישראל. במסגרת הנמקתו עומד בית המשפט על "חלוקת התפקידים" בין כל אחד מהגופים הרלוונטיים, ובמיוחד "חלוקת התפקידים" בין ממ"י לבין האגודות השיתופיות של המושבים. בהתייחס למינהל מקרקעי ישראל, קובע בית המשפט העליון כי החלטה 737 לא העבירה את כוח ההכרעה בבחירת המתיישבים אל האגודות השיתופיות. התפקיד שנמסר לאגודה הוא תפקיד של גוף ממליץ בלבד, כאשר כוח ההחלטה על ההתקשרות נשמר למינהל מקרקעי ישראל, ונשאר בידיו בלבד. לפיכך שמורה בידי המנהל הסמכות שלא להתקשר בהסכם כאשר המלצת האגודה נוגדת את מדיניות המנהל, או כאשר ההמלצה נגועה בפגמים כמו שרירות, אפליה וחוסר תום לב. המינהל, כך קובע בית המשפט, "נשאר לאורך כל הדרך הגוף היחיד אשר יש בידו את סמכות ההחלטה על ההתקשרות" (עמ' 8).

... העתק פסק הדין רצ"ב.

ב. בית המשפט העליון אמנם אינו מכריע בדבר מידת המעורבות וההתערבות הראויה הנדרשת ממינהל מקרקעי ישראל בעת שהוא בא לשקול את המלצותיו של כל מושב ומושב, אך יחד עם זאת מדגיש בית המשפט את התפקיד המוטל על מינהל מקרקעי ישראל בכל הנוגע לניהול מקרקעי ישראל, את היותו אחראי לניהול התקין של אחד המשאבים החשובים ביותר של המדינה, ואת חובתו למנוע עשייה שלא כדין במקרקעי ישראל. מכך נובע, כך קובע בית המשפט, כי "על מינהל מקרקעי ישראל לצקת תוכן ממשי ביישומה של אחריות כבדה זו, ואין הוא רשאי להתנער ממנה".

ג. נוכח האמור לעיל, ובשים לב לקביעת בית המשפט בדבר האחריות המוטלת על ממ"י ו"חלוקת העבודה" בין ממ"י לבין האגודות השיתופיות, נראה כי ממ"י אינו יכול להסתפק בקבלת רשימה שמית של המומלצים להקצאת מגרש וכי מינהל מקרקעי ישראל חייב לקבל מהאגודות, כחלק בלתי נפרד מרשימת המומלצים, גם את החלטת האגודה הקובעת את הקריטריון לפיו הורכבה רשימת המומלצים. רק בדרך זו יוכל מינהל מקרקעי ישראל להפעיל את סמכותו, למלא את חובתו, ולמנוע עשייה שלא כדין במקרקעי ישראל. כפי שראיתי הצעה ברוח זו נכללה בהצעה לשינוי החלטה 737.

ד. שאלה אחרת היא אילו קריטריונים ואושרו ע"י ממ"י, ואילו יידחו כבלתי סבירים, שרירותיים, או נגועים בהפליה או בחוסר תום לב. נדמה כי שאלה זו תחייב בחינה פרטנית, כאשר חלק מהקריטריונים אינם ייחודיים למושב מסוים דווקא, אלא מיושמים בחלק גדול מהמושבים. דוגמא לכך היא ההבחנה בין צאצא של בעל משק עזר לצאצא של בעל זכויות בנחלה, הבחנה שממ"י אינו רואה בה, כשלעצמה, הבחנה פסולה או בלתי סבירה.

ה. קריטריון המחיר- כאמור, שאלת הקריטריון צריכה להבחן פרטנית לפי העניין. יחד עם זאת, על רקע ההצעה לשינוי החלטה 737, ועל רקע התופעה של גביית תשלום כספי מהמועמד ע"י האגודה או ע"י מי שהורשה ע"י האגודה להמליץ על מועמד, אני רואה חובה להתייחס פרטנית לקריטריון המחיר:

1. גביית מחיר בעלמא, ובכלל זה גם גביית תשלום בשווי ההפרש בין המחיר המופחת שגובה המנהל למחיר השוק, תמורת הזכות להכליל ברשימת המומלצים, היא קריטריון בלתי סביר, שאינו יכול להתקבל. מצב זה יש בו התעשרות שלא כדין ממקרקעי ישראל, תוך ניצול פסול של מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 737 להחכיר את המגרשים בהרחבה בדמי חכירה מופחתים.

2. העובדה כי המועמדים הפוטנציאליים מוכנים לשלם תמורת הזכות להיכלל ברשימת המומלצים (כפועל יוצא מגביית מחיר מופחת ע"י ממ"י), אינה מקנה לאגודה ו/או לאחרים זכות להתערער ע"י המגרשים המוקצים בהרחבה. החלטה 737 של מועצת מקרקעי ישראל נועדה בראש וראשונה לאפשר למושבים להרחיב את אוכלוסיית המושבים ובמסגרת זו לאפשר לבני המקום שבגרו להתיישב במושב ולבנות את ביתם בו. על רקע זה גם נקבעה הנחה בדמי חכירה שגובה המינהל תמורת הקצאת המגרשים בהרחבה. הצהרה ברוח זו ניתנה בהליכים משפטיים רבים ע"י מנהל האגף החקלאי במינהל מקרקעי ישראל.

3. זאת ועוד, מדיניות המועצה לאפשר למושבים להמליץ על מועמדים נועדה להגשים את תכלית ההרחבה-ההרחבה מתבצעת בקרקע המהווה את שטח המשבצת, כך שמגרשי המגורים בהרחבה נבנים בתו השטח הבנוי של המושב או בצמידות לו, והמתיישבים החדשים משתלבים הלכה למעשה בתוך חיי המושב. החלטה 737 מבטאת מדיניות המאפשרות למושב החלקאי, המקיים חיים קהילתיים, לקבוע את הרכב תושביו. בכך יש הכרה של מועצת מקרקעי ישראל בצורך של המושבים לשמור על מרקם חברותי שיאפשר חיים קהילתיים, והכרה בצרכים החברתיים של המושבים השונים. תכלית זו אין לה כל קשר לקביעת המועמד על בסיס קריטריון כספי. מדיניות המועצה לאפשר לאגודות השיתופיות להמליץ על המועמדים להקצאת המגרשים, אינה יכולה לשמש אמצעי לגביית תשלום הפרש הערך בין המחיר המופחת לבין מחיר השוק, ואינה מקנה זכות לניצול נכונותו של מועמד פוטנציאלי לשלם סכומים נוספים למחיר המופחת שהוא משלם למינהל, תמורת הזכות להיכלל ברשימת המועמדים.

4. מדינות המועצה בקביעת ההנחה בהקצאת המגרשים גובשה על רקע הקונספציה הכוללת לפיה ההרחבה מתבצעת בשטח המשבצת. ההנחה היא כי מרבית המגרשים יוקצו לבני מקום, וכי הם יזכו להנחה בדמי חכירה. בהקשר הנדון, יש לציין את ההבחנה בין החלטה 727 שונים בתכלית. המדובר בשינוי יעוד שנכפה על האגודה, כאשר הקרקע שיעודה שונה מוצאת מתחום המושב הלכה למעשה ומוקצית ע"י המינהל במכרז (מחיר השוק). בנסיבות אלו ראתה המועצה לנכון לאפשר למושבים לקבל פיצוי כספי בגין שינוי היעוד. לא כן החלטה 737, שיעדיה העיקריים לאפשר לבני המקום לבנות את ביתם במושב, ולאפשר למושב להרחיב את האוכלוסייה שחיה בתחומו. שינוי היעוד במסגרת החלטה 737 אינו נכפה על המושב, אלא הוא מהלך הנתון

לשיקול דעת כל מושב ומושב, ומתבצע כמהלך יזום ע"י המושב, לצרכיו. מתן אפשרות לאגודה או למי שהורשה על ידה לגבות תשלום כספי מהמועמד, כתנאי להכללתו ברשימת המומלצים, מהווה נסיון "להלביש" את עקרון הפיצוי הניתן על פי החלטה 727, על שינוי יעוד המתבצע לפי החלטה 737, וזאת בנוסף להטבה הניתנת בהקצאת הקרקע במחיר מופחת. לא מתקבל על הדעת שהמינהל יתן במסגרת החלטה 737 הנחה בדמי חכירה, ויאפשר בנוסף, לאגודה ו/או למי שיורשה על ידה, לגבות כספים בגין הפרש ערך הקרקע "כפיצוי בגין שינוי היעוד". בכך יש התעשרות שלא כדין. אין הצדקה לשלוב ההטבות של שתי החלטות אלו (727 ו-737) במסגרת החלטה 737.

ו. לפני מס' ימים הובא לידיעתי כי מינהל מקרקעי ישראל עומד להביא בפני מועצת מקרקעי ישראל הצעה לשינוי החלטה 737, ובכלל זה סעיף 4 שבה. כפי שנמסר לי, והדברים אף מצויינים בדברי ההסבר, השינויים מוצעים על רקע פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין בארותיים.

אני רואה לנכון להתייחס לשניים מהשינויים המוצעים וכן לדברי ההסבר הנלווים להצעה:

(א) סעיף 4(ב) להחלטה 737 המוצעת, לפיו מינהל מקרקעי ישראל רשאי לא להקצות את המגרשים במקרה והמועמדים נקבעו על פי קריטריון בלתי סביר בעליל-הצעה זו בעייתית בשני היבטים. האחד-מינהל מקרקעי ישראל לא רק רשאי, אלא חייב, שלא להקצות מגרשים למועמדים שנקבעו על פי קריטריון בלתי סביר בעליל. ההיבט השני-מינהל מקרקעי ישראל אינו רשאי להקצות מגרשים למועמדים שנקבעו על פי קריטריון בלתי סביר (לא רק בעליל), אלא אף מפלה, או בלתי תקין ציבורית, ולא רק כאשר הקריטריון הוא בלתי סביר בעליל.

(ב) סעיפים 4(ג) ו-ו(ה) להחלטה המוצעת-לפי ס"ק (ג) האגודה אינה רשאית לקבוע תשלום כספי שישולם לה או למי מטעמה כקריטריון לבחירת מועמד. יחד עם זאת לפי ס"ק (ה) רשאית האגודה או מי מטעמה לדרוש תשלום הפרש ערך הקרקע שבין דמי החכירה המופחתים הנגבים ע"י המינהל על בסיס הערכת השמאי הממשלתית, לבין השיעור המלא הנהוג בישובי אותו אזור, ודבר זה לא יחשב כעומד בסתירה לס"ק (ג). יש בכך דבר והיפוכו, והלכה

למעשה היתר לאגודה או למי שקיבל מהאגודה רשות להמליץ על מועמד, לגבות מהמועמד תשלום כספי בשווי הפרש ערך הקרקע, כתנאי להכללתו ברשימת המומלצים. הצעה זו אינה עומדת במבחן הסבירות. עמדתי על הדברים לעיל.

ג) באשר לדברי ההסבר, בסעיף 13 לדברי ההסבר להצעה, נאמר כי השינויים בסעיף 4 מוצעים בעקבות דיונים בפרקליטות המדינה ובתאום עם מנהלת המחלקה האזרחית ומנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה. עולה לכאורה כי הרשות לגבות תשלום כספי בשווי הפרש ערך הקרקע קיבל גושפנקא משפטית ואף נעשה בתאום עם פרקליטות המדינה. מצג זה הוא בניגוד למה שתואם, ואינו יכול להיות מוצג ככזה למועצת מקרקעי ישראל. הנכון הוא להביא לידיעת מועצת מקרקעי ישראל את העמדה, שהובאה בפני מנהל המינהל, ושמקובלת עלי, לפיה לא ניתן לאשר הצעה המתירה לגבות תשלום כספי כאמור.

ז. בנסיבות אלו אין ניתן להביא את ההצעה לשינויים בהחלטה 737, כפי שהיא, בפני מועצת מקרקעי ישראל.

בברכה

אליקים רובינשטיין

תנאי שימוש

אודות

המידע ניתן כשירות לציבור ולא יכול לשמש כעילה לתביעה כלשהי

כל הזכויות שמורות 2008 (c)