



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 4707/17

ע"א 4715/17

לפני :
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט א' שטיין

המערערת בע"א 4707/17
והמשיבה 2 בע"א 4715/17 :
עזריקם מושב עובדים להתיישבות חקלאית
שיתופית בע"מ

המערער בע"א 4715/17
והמשיב 2 בע"א 4707/17 :
עו"ד ישראל שפירא (כונס הנכסים של מתחם
ההרחבה גבעת הדקלים במושב עזריקם)

נ ג ד

המשיבה 1 בע"א 4707/17
ובע"א 4715/17 :
רשות מקרקעי ישראל

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו
בת"א 14-07-26853 מיום 26.4.2017 שניתן על ידי כב'
השופטת א' כהן

תאריך הישיבה : כ"ב באדר א' התשע"ט (27.02.2019)

בשם המערערת בע"א
4707/17 והמשיבה 2 בע"א
4715/17 :
עו"ד אייל סודאי ; עו"ד עירו מוניץ

בשם המערער בע"א 4715/17
והמשיב 2 בע"א 4707/17 :
עו"ד יוחאי שפירא

בשם המשיבה 1 בע"א
4707/17 ובע"א 4715/17 :
עו"ד טלי מרקוס

פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. הערעור שלפנינו מופנה נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו בת"א 26853-07-14 (השופטת א' כהן) אשר ניתן ביום 26.4.2017 ובגדרו נדחתה תביעתם של עזריקם מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ (להלן: המושב) ושל עורך הדין ישראל שפירא, כונס נכסים המופקד על פרויקט בניה של המושב בגבעת הדקלים (להלן: הכונס), נגד רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י).

העובדות

2. העובדות שנדרשות להכרעה בסכסוך שנתגלע בין הצדדים אינן מורכבות, ורובן אף אינן במחלוקת. חברי המושב חוברים 101 נחלות במסגרת הסכם חכירה סטנדרטי, המכונה "הסכם משבצת", שבין המושב, מצד אחד, לבין רמ"י והסוכנות היהודית, מהצד השני. ביום 17.12.1995, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל (להלן: המועצה) את החלטה 737 בדבר הרחבת יחידות מגורים במושבים. החלטה זו קבעה, בין היתר, כי "מספר המגרשים למגורים בכל ישוב, במסגרת ההרחבה, יהיה עד למספר הנחלות המאושר על פי התכנון לישוב, בתוספת של עד 15%". מאוחר יותר, בהחלטה 1110 מיום 21.5.2007, קבעה המועצה כי "שיווק מגרשי בניה למגורים בפטור ממכרז על פי המלצת האגודה יעשה לגבי מס' מגרשים השווה ל-115% מתקן הנחלות. יתרת המגרשים תשווק במכרז פומבי". אותו עיקרון של 115% עוגן בהחלטה 1180 מיום 12.3.2009, אשר ביטלה את החלטה 1110 (להלן: העיקרון של 115%). מכוח החלטות אלו (והעיקול כלפי מעלה של המספר 116.15 – הפועל היוצא של הכפלת 101 ב-115%), אישרה רמ"י למושב הקמה של 117 בתי מגורים במגרשים שהוחכרו ללא מכרז בתנאים נוחים.

3. כמו הרבה מושבים אחרים, המושב היה נתון בקשיים פיננסיים וניהל מלחמת קיום כלכלית החל משנות השמונים של המאה הקודמת. המושב נכנס להסדר הבראה כלכלית, שבמסגרתו נמחלו ונמחקו 75% מחובותיו, בדומה למושבים אחרים שחוו מצוקה כלכלית. למושב מונה משקם, שלימים הוחלף על ידי הכונס. במהלך שנות התשעים, גיבש הכונס, בעצה אחת עם המושב, שני פרויקטים של מכירת נדל"ן במטרה לחלץ את המושב מקשייו. פרויקטים אלו כוללים הקמה של 101 בתי מגורים במתחמים הידועים כ"נווה יוחנן" ו"גבעת הדקלים". בכך מולאה המכסה של "מגרש לכל נחלה" ללא התוספת של 15% הפטורה ממכרז, שכאמור אושרה בהחלטות המועצה. בתחילת המאה הנוכחית, ביקש המושב את אישור רמ"י להקמת 34 בתי מגורים נוספים, ללא

מכרז. פרויקט זה אמור היה להביא את מספרם של בתי המגורים במושב ל-135 – קרי, 18 בתים מעבר למה שהותר על בסיס העיקרון של 115% (117 בתים). בד-בבד, הוכנו ונכנסו לתוקף תכניות בניה שאיפשרו את הקמת הבתים הללו, בהסכמה שבשתיקה מצד רמ"י. תכניות אלו, ויוזמת ההרחבה כולה, מומנו מכספי המושב וחבריו.

המחלוקת

4. המושב טוען כי רמ"י נתנה לו את אישורה להקמתם של 135 בתים – אישור שלדברי המושב פטר אותו מעול המכרז ביחס ל-18 הבתים אשר היוו חריגה מהעיקרון של 115%. בהקשר זה, מבהיר המושב וטוען כי אישור כאמור ניתן לו על ידי ועדת הפרוגרמות וכן באמצעות מצגים שונים, מפורשים ומכללא, שלטענתו מהווים הבטחה מינהלית המחייבת את רמ"י. עוד טוען המושב, כי אישור זה נועד לאפשר לו להשתמש בחלק מהבתים שייבנו לכיסוי חובותיו מבלי לפגוע יתר על המידה באכלוס הבנים הממשיכים, שבלא בית משל עצמם יאלצו להעתיק את מגוריהם למקומות אחרים.

5. רמ"י מכחישה את קיום המצגים וההבטחות. לטענתה, החלטה 737 נפסלה על ידי בית משפט זה בגדר בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002) (להלן: עניין שיח חדש), בשל היותה בלתי סבירה באופן קיצוני, שכן "שיעור ההטבות הגלומות [בה] אינו עומד בפני הביקורת" (שם, עמ' 78). נוכח פסק דין זה והוראות המעבר שהוא קבע ביחס לאישורים שכבר ניתנו (שם, עמ' 85-86), החליטה רמ"י על מדיניות של הקפדה יתרה בכל הקשור למתן פטורים ממכרזים בהקצאות קרקע המיועדת לבניית בתי מגורים. זאת ועוד: לטענת רמ"י, המושב כבר נהנה מכך שהיא ויתרה לו על 75% מחובותיו במסגרת ההסדר הכללי של חובות המושבים, ועל כן אין זה נכון לחייב את המדינה להעביר לו מגרשים שחורגים ממכסת ההטבה של 115%, במיוחד אחרי שזו נמצאה מופלגת בפסק הדין שניתן בעניין שיח חדש.

דיון והכרעה

6. בע"א 3996/05 מינהל מקרקעי ישראל נ' מרקוביץ, פסקה 8 (5.8.2007) (להלן: עניין מרקוביץ) קבעה השופטת א' חיות (כתוארה אז), בהסכמת הנשיאה ד' ביניש והשופטת מ' נאור (כתוארה אז), את הדברים הבאים ביחס להטבה שניתנה למושבים בהחלטת המועצה 727 ונפסלה, בין היתר, יחד עם החלטה 737 בפסק הדין בעניין שיח חדש:

”המקרה שבפנינו [...] נמנה אמנם עם אותם המקרים אשר לגביהם יושמו הוראות החלטה 727 למרות הקביעה בדבר בטלותה, אך נשאלת השאלה האם ועד כמה יש בהחלטת הבטלות שנתקבלה בעניין שיח חדש כדי להשפיע על פרשנותן של הוראות הפיצוי בהחלטה 727. דומני כי לא יכול להיות ספק בכך שההחלטה המבטלת נושאת משקל מהותי ביותר בהקשר זה וכי משנקבע כי החלטה 727 חוטאת לעקרונות יסוד להם מחויב המערער כנאמן הציבור בבואו להקצות משאבים ציבוריים ולחלקם [...] ממילא משמיע לנו ביטולה של החלטה זו גישה מצמצמת ומדיניות של ”יד קמוצה“ לעניין היקף הפיצוי המשתלם על ידי המערער מתוקף אותה החלטה“.

7. דברים אלה חלים, ללא ספק, גם על הטבות מקרקעין אשר ניתנו למושבים במסגרת החלטה 737; ומשכך, מן הדין ליתן פרשנות מצמצמת למסמכים, לחילופי דברים ולמצגים אשר באים לבסס התחייבות של רמ”י לחרוג מגבולות העיקרון של 115%.

8. מנקודת ראות זו, ברי הוא כי אין בידי המערערים – המושב והכונס – שום ראייה שעליה ניתן לבסס התחייבות כזאת. המלצתה של ועדת הפרוגרמות – גוף שמשתייך למשרד החקלאות ופיתוח הכפר – בוודאי שאינה יכולה לחייב את רמ”י, גם אילו היתה בגדר הבטחה שלטונית. התנאים שנקבעו בפסיקה לגבי אכיפתה של הבטחה שלטונית כוללים ”הבטחה שניתנה על-ידי בעל שררה בגדר סמכותו החוקית בכוונה שיהיה לה תוקף משפטי והצד השני מקבל אותה בצורה זו, ההגינות הציבורית דורשת שההבטחה תקויים הלכה למעשה, כאשר בכוחו של המבטיח למלא אחריה, אפילו לא שינה האזרח את מצבו לרעה בעקבות ההבטחה“ (ראו בג”ץ 135/75 סאי-טקס קודפוריישן בע”מ נ’ שר המסחר והתעשייה, פ”ד ל(1) 673, 676 (1975); וכן אלכס שטיין ”הבטחה מינהלית“ משפטים יד 255, 262-266 (התשמ”ה)). במקרה דנן, כפי שקבע בית משפט קמא, תנאים אלה לא התקיימו. בהקשר זה, די אם אציין את העובדה שוועדת הפרוגרמות לא התכוונה לתת להמלצתה תוקף משפטי באופן שזו תחייב את רמ”י, וממילא לא היתה בידה הסמכות לתת הבטחה כזאת.

9. כך הוא גם לגבי העדר תגובה מצד רמ”י בנוגע לתכניות הבניה שקודמו על ידי המושב כאמור לעיל. העדר תגובה איננו בגדר התחייבות פוזיטיבית; וככל שיש בו עמימות לגבי הגדלתו של מספר המגרשים – העיקרון של ”יד קמוצה“ שנקבע בעניין מרקוביץ מחייבנו לפרשו לטובתה של רמ”י ונגד האינטרס של המושב. הוזה אומר: באין הסכם מפורש שאיננו משתמע לשתי פנים ושתואם את האינטרס הציבורי, כהגדרתו בעניין שיח חדש, לא ניתן לחייב את רמ”י לאפשר למושב שום חריגה מהעיקרון של

115%. זכאות המושב לקבלת מגרשים להקמת בתי מגורים ללא מכרז מוגבלת אפוא ל- 117 מגרשים, ואין כל עילה להרחיבה מעבר לכך.

10. בית משפט קמא קבע בפסק דינו ממצאים נוספים ששללו את עמדת המערערים. בקובעו ממצאים כאמור, נשען בית המשפט על הוראות דין כלליות – אלו שבדיני הראיות ואלו שבדיני החוזים – מבלי להיעזר בעיקרון של "יד קמוצה" שנקבע בעניין מרקוביץ. לאחר שלא מצאנו פגמים בפסק הדין קמא, ולאחר שנוכחנו לדעת כי תביעת המערערים ממילא נדונה לכישלון לאור העיקרון של "יד קמוצה", סבורני כי יהא זה ראוי ונכון אם נאמץ את קביעותיו של פסק דין זה בהתבסס על האמור בתקנה 460(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

11. מטעמים אלה, הנני מציע לחבריי כי נדחה את הערעורים שלפנינו, בכפוף לכך שהמושב וחבריו לא יהיו חסומים מלתבוע את החזר השקעותיהם בפרויקטים. לפנים משורת הדין, הנני מציע שלא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט ע' פוגלמן:

1. אני מצטרף למסקנת חברי, השופט א' שטיין, שלפיה אין עילה להתערבות בפסק דינו המנומק של בית המשפט המחוזי. גם להשקפתי רשות מקרקעי ישראל אינה מוסמכת לחרוג מהתקרה הכוללת של מגרשים בהרחבה שנקבעה על ידי מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 737. ממילא, גם ועדת הפרוגרמות, שהוגדרה כגורם מייעץ אינה מוסמכת לעשות כן.

2. אכן, כפי שהצביע הכונס בטיעונו, פסק הדין לא סיים את כל המחלוקות בין הצדדים ונותרו מגרשים ב"גבעת הדקלים" עם צווי עיקול רשומים, שבמצבם הקיים לא ניתן לערוך בהם עסקאות. לא עלה בידנו להביא את הצדדים להסכמה בנושא זה והנחתנו היא כי הוא יבוא לפתרונו בהליכים הקבועים לכך בדין. מכל מקום, אין בכך כדי לגרוע מתוקפה של הכרעתנו בשאלות שהועמדו לפתחנו בערעורים שלפנינו, שדינם להידחות.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

אני מסכים לחוות דעתו של חברי השופט א' שטיין ולהערותיו של חברי השופט
ע' פוגלמן.

שופט

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' שטיין.

ניתן היום, ל' באדר א התשע"ט (7.3.2019).

שופט

שופט

שופט