

בית משפט השלום בתל אביב - יפו

ת"א 18877-11-14 בר נ' רשות מקרקעי ישראל

לפני כבוד השופטת אילה גזית

התובע:

ניר בר

נגד

הנתבעת:

רשות מקרקעי ישראל

ספרות:

[י' דותן, הנחיות מינהליות \(תשנ"ו\)](#)

חקיקה שאוזכרה:

[חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960: סע' 3](#)

מיני-רציו:

* עניינה של תביעה זו במועד האחרון שנקבע על ידי הנתבעת להסדרת חובות עבר. בית המשפט קבע כי הפרשנות אשר מבקשת הנתבעת להישען עליה הינה פתלתלה, מלאכותית ומאולצת ואינה עולה בקנה אחד עם תכליתן של החלטות 1101 ו-1265. לפיכך, התביעה התקבלה.

* משפט מינהלי – החלטות – בחינתן

* מקרקעין – מקרקעי ישראל – מועצת מקרקעי ישראל

* משפט מינהלי – החלטות – מועד תחילתן

עניינה של תביעה זו, בטענתו של התובע, כי נגבו ממנו כספים ביתר, עבור דמי שימוש חורג לעבר, בגין תעסוקה לא חקלאית שביצע בחלקת המגורים בנחלה החקלאית על-ידי רשות מקרקעי ישראל. לטענת התובע, הנתבעת אינה מיישמת את הוראת סעיף 4.2.1 להחלטה 1265, לפיה מוסמכת הנתבעת לגבות חובות עבר שנצברו במשך 4 שנים בלבד בגין השימושים הלא חקלאיים בנחלה וגבתה מהתובע דמי שימוש חורג עבור תקופה ארוכה יותר מ- 4 שנים. לטענת הנתבעת, המועד הקובע אינו מיום כניסתה לתוקף של החלטה 1265, אלא מיום מתן פסק-הדין בבג"צ 1027/04. לפיכך, הגבייה בגין דמי שימוש חורג מהתובע, נעשתה כדין.

בית המשפט קיבל את התביעה, מן הטעמים הבאים:

השאלה שעולה היא האם המועדים הקבועים בסעיף 4.2 להחלטה 1265 חלים מיום כניסתה לתוקף של החלטה זו, היינו, מיום 29.10.12, כך שהמועד האחרון להסדרת חובות עבר הינו 29.10.14, כטענת

התובע, או שמא, המועדים הקבועים בסעיף 4.2 להחלטה 1265 חלים ממועד אישורה של החלטת המועצה מספר 1101 ומועד מתן פסק-הדין על-ידי בית-המשפט העליון בבג"צ 1027/04, היינו, מיום 9.6.11, כך שהמועד האחרון להסדרת חובות עבר הינו 9.6.13, כטענת הנתבעת.

אין חולק, כי על-פי הבחינה הלשונית של סעיף 4.2 להחלטה 1265, המועד הקובע אשר בעל זכויות יכול להסדיר את השימושים החורגים בנחלה הוא 29.10.12 – היום בו ניתנה החלטה 1265.

החלטה 1101 בוטלה הן באופן רשמי והן באופן מעשי, ועל-כן המועדים שנקבעו בהחלטה 1101 אינם רלוונטיים עוד. כמו כן, בית המשפט קבע כי לאור הסתירות הרבות שעלו והן בשל חוסר הבהירות שבו נוסחה ההערה החיצונית, הרי שפרשנות הנתבעת אינה עולה בקנה אחד לא עם לשון החלטה 1265 ולא עם תכליתה, ועל-כן אין מקום לקבל את פרשנות הנתבעת.

בית המשפט ציין כי כל עוד התובע עומד בתנאים הקבועים בסעיף 4.2 להחלטה 1265 הוא זכאי ליהנות מההטבה שניתנה, והעובדה שהתחייב ואף שילם למעשה את דמי השימוש אינה יכולה לפעול כנגדו, ועל-כן, כפי שהרשות חייבה את התובע מכוח החלטתה, הרשות יכולה לזכותו מכוח אותה החלטה.

פסק דין

מבוא

1. עניינה של תביעה זו, בטענתו של מר ניר בר (להלן: "התובע"), כי נגבו ממנו כספים ביתר, עבור דמי שימוש חורג לעבר, בגין תעסוקה לא חקלאית שביצע בחלקת המגורים בנחלה החקלאית על-ידי רשות מקרקעי ישראל (להלן: "הנתבעת" או "הרשות").

התובע טוען, כי בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל שמספרה 1265 ניתן תמריץ לבעלי זכויות בנחלות להסדיר שימוש לא חקלאי בנחלה (סעיף 4.2.1 להחלטה). על-כן, מוסמכת הנתבעת לגבות חובות עבר שנצברו במשך 4 שנים בלבד בגין השימושים הלא חקלאיים בנחלה. עוד נקבע בסעיף 4.2.1 כי המועד הקובע להחלת הסעיף הינו שנתיים ממועד אישורה של החלטה, היינו, מיום 29.10.12. אלא, שלטענתו, הנתבעת אינה מיישמת את הוראת סעיף 4.2.1 להחלטה 1265 וגבתה מהתובע דמי שימוש חורג עבור תקופה ארוכה יותר מ-4 שנים.

הנתבעת טוענת, כי החלטה 1265, היא החלטה מתקנת להחלטה מספרה 1101 אשר ביצעה הוקפא לנוכח עתירות שהוגשו לבית-המשפט העליון בבג"צ 1027/04 פורום הערים העצמאיות ואח' נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו) (להלן: "בג"צ 1027/04"). ביום 9.6.11 ניתן פסק-הדין בבג"צ 1027/04, ובעקבותיו נתקבלה החלטה חדשה - החלטה 1265 אשר סעיף 4 להחלטה 1101 הועתק במלואו אל החלטה 1265, מבלי ששינתה את המועד הקובע בהחלטה 1101.

לטענת הנתבעת, המועד הקובע אינו מיום כניסתה לתוקף של החלטה 1265, אלא מיום מתן פסק-הדין בבג"צ 1027/04, [פורסם בנבו] היינו מיום 9.6.11, ועל-מנת להסיר ספק, הנתבעת רשמה הערה בדבר תחולתו של סעיף 4.2, שכן לא התכוונה ליתן הקלה נוספת על זו שניתנה בהחלטה 1101. לפיכך, הגבייה בגין דמי שימוש חורג מהתובע, נעשתה כדין.

טענות הצדדים

2. התובע הינו בעל הזכויות והמחזיק בנחלה מספר 21 במושב נווה מבטח. התובע טוען, כי בשנת 1998 פג תוקף אישור שימוש חורג בנחלה שניתן לו, וביום 17.10.13 נדרש לשלם לנתבעת סך של 307,726 ₪, דמי שימוש חורג עד ליום 15.10.13, וזאת נוסף לסכום ששילם עבור דמי חכירה מהוונים ותשלום מע"מ.

התובע טוען, כי הוא הגיע למשרדי הנתבעת יחד עם האדריכלית גב' דנה פרנסיס, אשר טיפלה בענייניו של התובע, ופנה לפקידה הגב' סימה לוי וטען לפניה, כי הסכום הנדרש עבור דמי שימוש חורג לעבר המשקף תשלום בשיעור 5% מערך הקרקע עבור 15.5 שנים, דהיינו, מתום תקופת האישור החורג בשנת 1998, סותר את הוראות החלטה מספר 1265 של הנתבעת בה נקבע בסעיף 4.2, כי מי שישדיר את חובותיו בתוך שנתיים ממועד אישור החלטה זו, יהיה זכאי להסדיר את חובותיו תמורת תשלום של 5% מערך הקרקע לשנה עבור 4 שנים בלבד (20% מערך הקרקע במצטבר לתקופה שקדמה להחלטה זו גם אם משך השימוש הבלתי מוסדר לתעסוקה לא חקלאית היה ארוך יותר), וכן 5% לשנה מערך הקרקע ממועד אישור ההחלטה ועד להסדרה בפועל.

לטענתו, גב' לוי קראה לגב' זיווה אביטן שלמיטב ידיעתו שימשה כסגנית מנהל מחלקת עסקאות חקלאיות, וזו דחתה את טענותיו.

התובע טוען, כי באותה העת, חשש מעיקול זכויותיו בנחלה בגין פסק-דין שניתן נגדו בבית - המשפט לענייני משפחה, ולכן בלית ברירה ועל-מנת להסדיר את השימוש בקרקע מיידית, ביום 21.10.13 שילם התובע את מלוא הסכום אשר נדרש ממנו. ביום 23.10.13 נחתם בינו ובין הנתבעת חוזה הרשאה המתיר תעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים בנחלתו.

התובע טוען, כי הסכום שנדרש לשלם עבור שימוש חורג בעבר, סותר את הוראות החלטה 1265, המתירות לנתבעת לגבות דמי שימוש חורג 4 שנים קודם לתחילת תוקפה של ההחלטה, היינו, מיום 29.10.08 בלבד.

על-פי חישוב התובע, נגבו ממנו סך של 207,726 ₪ שלא כדין, ובניגוד להוראות החלטה 1265.

הנתבעת דחתה את דרישתו של התובע להשבת הכספים ששולמו ביתר, ובמכתבה מיום 10.4.14 טענה, כי בהסתמך על ההערה המופיעה בפרסום החלטה 1265: **"יובהר כי המועדים המצויינים בסעיף 4.2 נגזרים ממועד אישורה של החלטת מועצה 1101 והחלטת בית המשפט העליון בבג"צ 1027/04"**.

התובע טוען, כי בהחלטה 1101 נקבעה תקופה של שנתיים להסדר חובות, אך זמן קצר לאחר פרסומה ביום 25.7.07 החליטה הנהלת הנתבעת להקפיא את החלטה בשל העתירות שהוגשו בגינה לבג"צ, עד להכרעה שיפוטית.

ההסדר לתשלום חובות עבר שנקבע בהחלטת 1265 זהה להסדר שהיה קבוע בהחלטה 1101, ותקופת המחילה שנקבעה בה, שנתיים מיום אישור ההחלטה, זהה לתקופה שהייתה קבועה בהחלטה 1101. סעיף 4.2 להחלטה מהווה התייחסות מפורשת לעניין הסדרת חובות עבר אשר קיבל את אישורו של [בג"צ 1027/04](#) [פורסם בנבו].

לטענתו, בסעיף 7 להחלטה 1265 נקבע במפורש, כי עם כניסתה לתוקף של החלטה 1265 מבוטלת החלטה מספר 1101. בסעיף 7(ג) נקבע, כי ביחס לסוגיות שאין להן התייחסות מפורשת בהחלטה זו, ימשיך המנהל לפעול בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהלי המנהל כפי שיהיו בתוקף מעת לעת. במקרה דנן, סעיף 4.2 מסדיר באופן מפורש את עניין תשלום חובות העבר בגין שימושים לא מוסדרים בנחלה, ועם ביטול החלטה 1101 לא ניתן להסתמך עוד על הוראותיה.

לטענתו, הפרשנות הנכונה של ההערה היא, כי המועדים בסעיף 4.2 להחלטה, דהיינו, תשלום עבור 4 שנים לעבר ותקופת מחילה של שנתיים שנקבעו בו, זהים למועדים שנקבעו בסעיף המקביל בהחלטה 1101 אשר אושר על-ידי בג"צ, וזאת כדי למנוע הגשת עתירות המנוגדות לו. אילו רצתה המועצה לסייג את תחולת סעיף 4.2 להחלטה או לקבוע תנאים כלשהם ליישמו, היה עליה לעשות כן בגוף ההחלטה עצמה.

לפיכך, טוען התובע, כי יש להעדיף פרשנות המקיימת את הוראות החלטה 1265 כולן על פרשנות המבטלת הוראות מהוראותיה.

עוד טוען התובע, כי לא ניתן לבטל הוראה מפורשת בהחלטת מועצה על-ידי הערה הנרשמת בעת פרסומה אשר לא ניתן לדעת מי ניסח אותה, מי החליט לכלול אותה בפרסום ומה תוקפה המשפטי של ההערה.

3. מטעם התובע העידה גב' דנה פרנסיס, אדריכלית אשר טיפלה עבור התובע בתכנון של יחידות אירוח כפרי במשק מספר 21 במושב נוה מבטח. לטענתה, היא נסעה יחד עם התובע למשרדי הנתבעת, והייתה עדה לפגישה עם הפקידה גב' לוי.

4. העדה מטעם הנתבעת, גב' יעל ממן המשמשת כמקדמת עסקאות בכירה במרחב עסקי ירושלים של הרשות טוענת, כי ביום 14.9.97 נחתם חוזה הרשאה לשימוש חורג בחלקה א' של הנחלה, בין הרשות לבין האגודה לבין התובע למטרת שימוש שאינו חקלאי שהינו מבנה "קיט כפרי" בשטח של 80 מ"ר, החל מיום 26.8.96 וכלה ביום 26.8.98.

בין השנים 2000-2003 פנתה הרשות לתובע, והודיעה לו כי חוזה ההרשאה עמו פג ביום 26.8.98, וכי הרשות לא אישרה תוספת שטח או חידוש הרשאה לשימוש חורג. אלא שלא רק שהתובע לא פעל לפינוי השימושים החורגים, אלא אף הוסיף מבני קיט נוספים, ללא כל היתר.

במהלך שנת 2002 נפתח הליך משפטי נגד התובע ת.א. 596/02 **מנהל מקרקעי ישראל נ' ניר בר**, וביום 4.9.05 ניתן תוקף של פסק-דין להסכם פשרה בין הצדדים בתביעה ונקבע, כי על התובע להרוס כל מבנה קיט שהוקם שלא כדין, וכי התובע יכול לפעול ולנסות להסדיר את השימושים החורגים, אך ככל שלא יעשה זאת תוך פרק הזמן שהוגדר בפסק-הדין – צו ההריסה יכנס לתוקפו.

התובע קידם מתווה הסדרה בגין השימושים החורגים מול הועדה המקומית לתכנון ובניה, ובהמשך ביום 3.2.13 אושרה עסקה לשימוש חורג לתקופה של 5 שנים בהתאם להחלטה 1265, להקמת 5 בתי קיט בתחום חלקת המגורים בנחלה, זאת כפוף לתשלום דמי שימוש עבר מיום 26.8.98 ועד ליום 1.1.13, על-פי שומה.

ביום 15.10.13 חתם התובע על תצהיר, כי הוא מתחייב לשלם דמי שימוש ראויים בגין השימוש של תעסוקה לא חקלאית בחלקה ללא היתר או אישור של המנהל, לתקופה החל מיום 26.6.98 ועד שנת 2013 בהתאם להחלטות התקפות. גב' ממן מדגישה, כי רק לאחר שהתובע הצהיר והתחייב מפורשות לשלם דמי שימוש בגין השימוש אושרה בשנית עסקה לשימוש חורג ביום 17.10.13.

ביום 21.10.13 שילם התובע עבור חוב דמי שימוש בסך של 469,583.30 ₪, כולל מע"מ (ולאחר שערוד), וכן הפקיד ערבות בנקאית על סך של 9,300 ₪ לתקופה של 5 שנים – 60 יום בגין העסקה לשימוש חורג. ביום 23.10.13 נחתם חוזה הרשאה לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים בנחלה בין הרשות לתובע למטרת הקמת 5 יחידות מבני קיט בשטח של 134 מ"ר, לתקופה של 5 שנים החל מיום 21.10.13 ועד ליום 20.10.18.

גב' ממן טוענת, כי ביום 10.4.14 השיבה הרשות למכתב ב"כ התובע מיום 3.3.14 והפנתה להערה בכותרת פרסום החלטה 1265, לפיה החלטה זו מבטלת את החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1101, וכי המועדים המצויינים בסעיף 4.2 להחלטת מועצה 1265 בעניין אופן גביית דמי שימוש עבר, נגזרים ממועד אישורה של החלטת 1101 והחלטת בית המשפט העליון ב**בג"צ 1027/04** [פורסם בנבו].

גב' ממן טוענת, כי טענתו של התובע מבוססת על טעות בהבנת החלטות המועצה. החלטה 1265 היא החלטה מתקנת להחלטה 1101 אשר כללה סעיף מחילה בגין חובות עבר, וקבעה כי חובות עבר שנוצרו עד למועד הקובע, ייגבו עבור תקופה של 4 שנים בלבד בהתקיים תנאים מסוימים שנקבעו בהחלטה. המועד הקובע שנקבע להחלת סעיף המחילה הוא 27.3.07 - מועד כניסת החלטה 1101 לתוקף.

גב' ממן מבהירה כי כנגד החלטה 1101 הוגשו מספר עתירות לבית-המשפט העליון שאוחדו ל**בג"צ 1027/04** [פורסם בנבו] וביום 9.6.11 ניתן פסק-דין על-ידי בית המשפט העליון אשר אישר את החלטות 979 ו-1101, פרט לשני סעיפים בהם נמצא כי חרגו ממתחם הסבירות (עניינים שאינם נוגעים לתיק דנן).

עוד מוסיפה גבי ממך, כי ביום 6.12.11 פרסמה הרשות את נוהל האגף החקלאי מספר 21.11 בדבר אופן יישום החלטת מועצת 1101. סעיף 5 לחלק ג' בנוהל 21.11 מסדיר תשלום חובות עבר, הוא סעיף המחילה. סעיף 5(6) קובע: **"הסדרה במסגרת עסקה ו/או בפינוי/הריסה, לפי העניין, שתושלם עד ליום 9.6.13 תחויב בתשלום בגין חובות עבר החל מיום השימוש או החל מיום 27.3.03 לפי המועד המאוחר מבין השניים"**. יובהר, כי יום 27.3.03 נקבע כמועד ממנו יכול המנהל לגבות חובות בגין אותם שימושים חורגים, הואיל ויום זה הוא 4 שנים קודם למועד הקבוע 27.3.07 בו נכנסה החלטה 1101 לתוקף.

החלטה 1265 תיקנה את החלטה 1101 בשני נושאים ממוקדים בלבד, שאינם נוגעים לסעיף המחילה, ו"העתיקה" לתוכה את יתר הסעיפים בהחלטה 1101, לרבות את סעיף המחילה. החלטה 1265 לא קבעה, כי מיום כניסתה לתוקף תגבה הרשות חובות עבר לתקופות מצטברות של 4 שנים בלבד, אלא תיקנה את החלטה 1101 בנושאים אחרים, והעתיקה את סעיף המחילה כפי שהוא, מבלי ששינתה את המועד הקובע בהחלטה 1101.

על-מנת להבהיר כל ספק, נרשמה הערה בדבר תחולתו של סעיף 4.2 להחלטה 1265 על-ידי היועץ המשפטי לרשות המופיעה אף באתר הרשות המבהירה ברחל ביתך הקטנה, כי: **"יובהר כי המועדים המצוינים בסעיף 4.2 נגזרים ממועד אישורה של החלטת מועצה 1101 והחלטת בית המשפט העליון בבג"צ 1027/04"**.

לפיכך, היום שנקבע כמועד האחרון להסדרה הוא יום 9.6.13, מאחר שפסק-דין בבג"צ 1027/04 שאישר את החלטה 1101 בשינויים שנקבעו בפסק-הדין, ניתן ביום 9.6.11. תקופת השנתיים שנקבעה בהחלטה 1101 לצורך הסדרת השימושים החורגים, החלה להיספר ממועד מתן פסק-הדין.

מטעם זה, היינו, המועדים הקובעים לעניין סעיף המחילה הם 27.3.07 (מועד כניסתה של החלטה 1101 לתוקף, ולא מועד כניסתה של החלטה 1265 לתוקף) (שנת 2012), אשר הינה תיקון להחלטה 1101- תיקון שאינו נוגע לסעיף המחילה), ממנו יש לספור 4 שנים אחורה, ו- 9.6.13 אשר עד למועד זה ניתן היה להסדיר את הזכויות בתנאיו של סעיף המחילה.

לטענת הנתבעת, התובע שילם את חובותיו בגין שימוש חורג עבר ביום 21.10.13, וזכויותיו בקרקע הנדונה הוסדרו ביום 23.10.13 – ארבעה חודשים לאחר המועד האחרון לתוקפו של סעיף המחילה, וברי כי סעיף המחילה לא חל בעניינו.

דין והכרעה

5. לאחר ששמעתי את עדויות הצדדים והעדים, ולאחר שעיינתי בכתבי הטענות על נספחיהם, במוצגים בסיכומי הצדדים, אני קובעת, כי דין התביעה להתקבל.

המחלוקת בה דרושה הכרעה בתיק דנן, היא בנוגע לפרשנותו של סעיף 4.2 להחלטה מספר 1265 של מועצת מקרקעי ישראל, העוסק בהסדרת חובות עבר בגין שימוש חורג.

השאלה שעולה היא האם המועדים הקבועים בסעיף 4.2 להחלטה 1265 חלים מיום כניסתה לתוקף של החלטה זו, היינו, מיום 29.10.12, כך שהמועד האחרון להסדרת חובות עבר הינו 29.10.14, כטענת התובע, או שמא, המועדים הקבועים בסעיף 4.2 להחלטה 1265 חלים ממועד אישורה של החלטת המועצה מספר 1101 ומועד מתן פסק-הדין על-ידי בית-המשפט העליון ב**בג"צ 1027/04**, [פורסם בנבו] היינו, מיום 9.6.11, כך שהמועד האחרון להסדרת חובות עבר הינו 9.6.13, כטענת הנתבעת.

סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, קובע, כי :

"הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק."

מתוקף סמכותה של מועצת מקרקעי ישראל, קובעת היא החלטות אשר מעמדן הוא כשל הנחיות מנהליות. בעניין זה, יפים דבריו של כבוד השופט זילברטל בע"א **229/10 שילר נ' מינהל מקרקעי ישראל סג** (3) 415, 427 (פורסם ביום 16.1.14 בנבו) :

"מעמדן של החלטות מועצת מקרקעי ישראל הוא כשל הנחיות מנהליות (ע"א **5035/98 משה"ב חברה לשיכון בניין ופיתוח בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(4) 11, 22 (2002)**; ע"א **4071/02 קיבוץ מפלסים נ' מנהל משרד מיסוי מקרקעין, באר שבע [פורסם בנבו] פסקה 14 (12.09.2006)**), וככאלו יש לפרשן, ככל נורמה משפטית אחרת, על פי תכליתן (ע"ם **7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, [פורסם בנבו] פסקה 11 (30.11.2011)**), ועל פי לשונן ובהתאם להלכות המשפט המנהלי (ע"א **3089/11 מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל נ' עוגן נדל"ן מניב בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה 15 (22.8.2012)** (להלן: עניין עוגן))."

כבוד השופט בנימין ארנון קבע בפסק-דינו בת"א (מחוזי - מרכז) **15417-06-09 עוגן נדל"ן מניב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל** [פורסם בנבו] (2.3.2011) עמ' 15, כיצד יש לפרש את החלטות המועצה :

"החלטות מועצת מקרקעי ישראל יוצרות כללים נורמטיביים הנושאים עמם חיוב משפטי, ולפיכך כללי הפרשנות המקובלים לגבי חיקוקים וכללים היוצרים נורמות משפטיות רלוונטיים גם לגביהן.

כידוע, פרשנותו של כל כלל נורמטיבי מתחילה בבחינת נוסחו אך אין היא מסתיימת בכך. כאשר בוחנים את החלופות הפרשניות השונות אשר לשון הכלל מאפשרת – יש לאמץ, כפרשנות משפטית מחייבת, את הפרשנות המגשימה באופן המיטבי את תכליתו ומטרתו של הכלל הנורמטיבי.

אשר על כן, אף את החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל יש לפרש על פי נוסחון כך שתוגשם תכליתן (ראו: ע"א 4127/95 זלקינד נ' בית זית – מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ, פ"ד נב(2), 306 (1998)).

כך אף בפסק-דינה של כבוד השופטת גילה כנפי-שטייניץ בה"פ (מחוזי י-ם) 8473/09 מיטל (ברכה) חוטר נ' מינהל מקרקעי ישראל [פורסם בנבו] (24.7.11) עמ' 10-11, אשר קבעה, כי:

"בדונו בפרשנות החלטות מועצת מקרקעי ישראל, ראה בית המשפט העליון בהחלטות אלה "הנחיות מינהליות", ופסק כדלהלן: "בבואנו לפרש את סעיף 13 להחלטה 612, נקודת המוצא כבכל טקסט אחר, הינה לשון הסעיף. הפרשנות חייבת לעגן את עצמה בלשון הטקסט, והלשון היא המסגרת אשר בגבולותיה נעשית מלאכת הפרשנות...הבחינה הלשונית אינה אלא תחילת המסע הפרשני, ולא סיומו. כך הדבר לגבי פרשנות דבר חקיקה, וכך גם, ואולי אף ביתר שאת, לגבי הנחיות מינהליות, שמטבען מאופיינות הן בחוסר פורמאליות וביתר גמישות... ככל שעולות מהלשון אפשרויות פרשניות שונות, מתחייבת הכרעה ביניהן באמצעות כלים פרשניים נוספים."

...

"משראינו כי אין בלשון סעיף 13 כשלעצמה כדי להכריע בשאלת פרשנות הסעיף, עלינו לפנות, במסגרת מלאכת הפרשנות, לתכלית ולמטרות העומדות ביסוד הסעיף והחלטה 612 כולה" (ע"א 4127/95 זלקינד נ' בית זית-מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ ואח', פ"ד נב(2) 306 (1998)).

דעה מעט שונה ביחס למעמדן של החלטות מועצת מקרקעי ישראל הביע המלומד יואב [דונן](#) בספרו [הנחיות מינהליות](#) (תשנ"ו), ולפיה מדובר בנורמות שתוקפן הנורמטיבי "חזק" מזה של הנחיות מינהליות, והן מהוות "מעין תקנות" (בע' 44-51). יחד עם זאת, בין אם מדובר בהנחיה מינהלית, ובין אם מדובר ב"מעין תקנות", נקודת המוצא לתהליך הפרשנות הוא לשון ההנחיה. ככל שאין בלשון ההנחיה כדי להכריע בסוגיית הפרשנות, יש לפרשה לאור תכליתה ומטרותיה. ובהר עם זאת כי לא ניתן "לכפות" על ההנחיה פרשנות שאינה מתיישבת עם לשונה."

ומן הכלל אל הפרט.

ראשית, יש לבחון את לשון סעיף 4.2 להחלטה 1265, אשר קובע, כי:

"בעל זכויות אשר יסדיר, תוך שנתיים ממועד אישור החלטה זו, את השימושים הלא מוסדרים בנחלה בהתאם לאמור בהחלטה זו, לרבות צמצום השטח הבנוי/המוסב לתעסוקה לא חקלאית לשטח כולל שלא יעלה על 500 מ"ר בתוך חלקת המגורים, יהיה זכאי להסדרת חובותיו בתנאים שלהלן:

4.2.1 בגין חובות עבר שנוצרו עד למועד אישורה של החלטה זו - 5% מערך הקרקע לשנה עבור תקופה של 4 שנים בלבד (20% מערך הקרקע במצטבר לתקופה שקדמה להחלטה זו, גם אם משך השימוש הבלתי מוסדר לתעסוקה לא חקלאית היה ארוך יותר).

4.2.2 בגין חובות עבר שנוצרו ממועד אישורה של החלטה זו ועד למועד ההסדרה בפועל – 5% מערך הקרקע לשנה או החלק היחסי ממנה."

הוראת סעיף 4.2 להחלטה 1265 קובעת, כי בעל זכויות אשר יסדיר את השימוש הלא מוסדר בנחלה, תוך שנתיים ממועד אישור החלטה זו, קרי, החלטה 1265, יהיה זכאי להסדרת חובותיו, בויתור על חלק מהחוב תוך קציבת תקופת החוב למשך 4 שנים.

אין חולק, כי על-פי הבחינה הלשונית של סעיף 4.2 להחלטה 1265, המועד הקובע אשר בעל זכויות יכול להסדיר את השימושים החורגים בנחלה הוא 29.10.12 – היום בו ניתנה החלטה 1265.

יחד עם זאת, על-פי עקרונות הפרשנות יש לבחון אף את תכליתה והמטרות שעומדות ביסוד הוראת סעיף 4.2 להחלטה 1265.

בהחלטה 1265 נכתב, כי: "החליטה מועצת מקרקעי ישראל.. על תיקון החלטת מועצה מס' 1101", היינו, החלטה מספר 1265 ניתנה כהחלטה מתקנת להחלטה מספר 1101.

החלטה 1101 ניתנה ביום 27.3.07 על-ידי מועצת מקרקעי ישראל שעניינה: "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה". החלטה 1101 קבעה תנאים, לפיהם יאושר שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה.

במסגרת סעיף 4.2 להחלטה מספר 1101 ביקשה הנתבעת להסדיר את חובות העבר בגין השטחים המשמשים לתעסוקה לא חקלאית, באופן שבעל זכויות המסדיר את השימושים הלא מוסדרים בנחלה תוך שנתיים מהמועד אשר ניתנה החלטה 1101, היינו, 27.3.07 - יהיה זכאי להסדיר את חובותיו עבור 4 השנים שקדמו להחלטה.

כנגד החלטת 1101 הוגשו עתירות שאוחדו לבג"צ [1027/04](#) פורום הערים העצמאיות ואח' נ' מועצת מקרקעי ישראל ואח', [פורסם בנבו] וביום 9.6.11 ניתן פסק-דין המאשר את ההחלטה 1101, פרט לשני סעיפים אשר אינם נוגעים לתיק דנן.

לטענת הנתבעת, החלטה 1265 ניתנה בעקבות רצונה לעגן את פסק-הדין שניתן בבג"צ [1027/04](#) [פורסם בנבו] בהחלטותיה, ועל-כן ביום 29.10.12 התקבלה החלטה 1265, אשר היוותה החלטה מתקנת להחלטה 1101 בנושאים נקודתיים בלבד. החלטה 1101 לרבות סעיף 4.2 הועתקה לתוך החלטה 1265 תוך תיקון נושאים נקודתיים מבלי ששונה המועד הקובע בהחלטה 1101.

לפיכך, טוענת הנתבעת, כי המועצה לא התכוונה ליתן הקלה נוספת על זו שכבר ניתנה במסגרת החלטה 1101. חיזוק לטענתה זו, מפנה הנתבעת להערה אשר מופיעה באתר של הרשות שהוספה על-ידי היועץ המשפטי בדבר תחולת סעיף 4.2 להחלטה 1265 שפורסמה מיום 29.10.12 (ראו: נספח 5 לכתב ההגנה), תחת הכותרת "עדכונים והערות", כדלקמן:

"מבטלת את : 1101

יובהר כי המועדים המצויינים בסעיף 4.2 נגזרים ממועד אישורה של החלטת מועצה 1101 והחלטת ביהמ"ש העליון בבג"צ 1027/04" [פורסם בנבו].

לפיכך, טוענת הנתבעת, כי מקום בו הרשות המנהלית עצמה הבהירה את תחולתו של הסעיף ואת תוקפו – לא יכולה להיות מחלוקת פרשנית ביחס לכוונת נותן ההחלטה, ועל-כן המועד הקובע על-פי סעיף 4.2 להחלטה 1265 הוא מיום 9.6.11 המועד בו ניתן פסק-הדין בבג"צ 1027/04 אשר אישר את החלטה 1101.

אין לקבל טענה זו.

מעיון באמור בהערה אליה מפנה הנתבעת עולה, כי פרשנות הנתבעת לסעיף 4.2 להחלטה 1265 אינה יכולה להתקבל, לא מבחינת לשונה של ההערה ואף לא מבחינה תכליתית, ויוסבר.

ראשית, על-פי נספח 5 לכתב ההגנה עולה, כי מדובר בצילום מסך מתוך אתר האינטרנט של הרשות, לאחר שבוצע חיפוש של ההחלטה 1265. לצורך כניסה להחלטה עצמה מופיע קישור אל ההחלטה ולידו מופיעה ההערה תחת הכותרת: "עדכונים וההערות". מכאן שאין חולק, כי ההערה איננה חלק מהחלטה 1265, והיא חיצונית לה.

בניגוד לטענת הנתבעת, אין מקום לראות בהערה חיצונית להחלטה 1265 כהערה שהינה חלק בלתי נפרד ממנה. העובדה שהיועץ המשפטי של הנתבעת כתב את ההערה אין בה די, על-מנת שזו תיחשב כחלק אינהרנטי מההחלטה.

יתרה מכך, בעדותה של גבי ממן נציגת הנתבעת, לא היה כל הסבר המניח את הדעת לפרשנות עליה מבקשת הנתבעת להסתמך, ומעדותה אף עלה כי היא כלל לא השתתפה בהחלטת המועצה שקיבלה את החלטה 1265 (ראו: פרוטוקול מיום 11.9.19 עמוד 15 שורות 12).

בנסיבות המקרה דנן, הגורם הרלוונטי הוא היועץ המשפטי אשר כתב את ההערה, אלא שהוא לא הובא לעדות. מדובר בעד מרכזי וחשוב אשר יכול היה לשפוך אור אודות המחלוקת בתיק. אי הבאת עדותו של היועץ המשפטי נזקפת לחובת הנתבעת.

שנית, יודגש, כי דרך המלך לתקן או לבטל סעיפים הקבועים בהחלטת מועצה, היא באמצעות תיקונה. על-כן, אם אכן הייתה כוונה לנתבעת לשנות את הוראת סעיף 4.2 להחלטה 1265 היה עליה לעשות כן באמצעות החלטה מתקנת של המועצה, ומשלא עשתה כן, המועד שנקבע בסעיף 4.2 להחלטה 1265, יוותר על כנו.

יתרה מזו, אף אם היה נקבע, כי ההערה החיצונית הינה חלק בלתי נפרד מהחלטה 1265, הרי שעולות ממנה סתירות, והיא אינה ברורה כלל ועיקר.

סתירה ראשונה אשר עולה מלשונה של ההערה החיצונית הוא לעניין המועד הקובע. בעוד שסעיף 4.2 להחלטה נוקט בלשון של "ממועד אישור החלטה זו", היינו, מיום 29.10.12, בהערה החיצונית נכתב, כי: **"המועדים המצויינים בסעיף 4.2 נגזרים ממועד אישורה של החלטת מועצה 1101 והחלטת ביהמ"ש העליון בבג"צ 1027/04**. [פורסם בנבו]

חוסר הבהירות של האמור בהערה החיצונית אף מתחזק לנוכח העובדה שבתחילת ההערה נכתב: **"מבטלת את: 1101"**. לכאורה הערה זו, חוזרת על האמור בסעיפים 5 ו-7' להחלטה 1265, כי: **"עם כניסתה לתוקף של החלטה זו מבוטלת החלטת מועצה מס' 1101"**. אולם, בשורה השנייה הובהר, כי: **"המועדים המצויינים בסעיף 4.2 נגזרים ממועד אישורה של החלטת מועצה 1101"**.

אין זה סביר, כי מחד הנתבעת מבקשת להבהיר, כי החלטה 1101 מבטלת ואף חוזרת על כך בהחלטת 1265, ומנגד מבקשת לקבוע, כי המועד שנקבע בסעיף 4.2 להחלטה 1265 ייגזר מהחלטה אשר בוטלה. אין חולק, כי ההחלטה 1101 בוטלה הן באופן רשמי והן באופן מעשי, ועל-כן המועדים שנקבעו בהחלטה 1101 אינם רלוונטיים עוד.

כמו-כן, המועד האחרון להסדרה שנקבע בהחלטה 1101 הינו לכל המאוחר ביום 27.3.09, בעוד שהחלטה 1265 ניתנה ביום 29.10.12. יוצא אפוא, כי המועד האחרון להסדרה חלף, ועל-כן לשונה של ההערה החיצונית אינה מתיישבת עם ההיגיון.

חוסר בהירות נוסף אשר מחזק אף את חוסר הוודאות אשר עולה מלשון ההערה הוא, כי הנתבעת ניסחה את ההערה באופן שהיא מציגה שני מועדים בהם ניתן להסדיר את חובות העבר. הראשון, הוא המועד שאושרה החלטה 1101 ביום 27.3.07, והמועד השני הוא היום בו ניתן פסק-דין בבג"צ [1027/04](#) [פורסם בנבו] - ביום 9.6.11. מכאן עולה השאלה לאיזה מועד התכוונה הנתבעת.

זה המקום לציין, כי אף נקבל את עמדת הנתבעת, כי התכוונה ליום 9.6.11, היום בו ניתן פסק-הדין בבג"צ [1027/04](#), [פורסם בנבו] הרי שאף מועד זה אינו מתיישב עם המועד אשר נקבע בסעיף 4.2 להחלטה 1265. נראה, כי אף עולה סתירה לעניין המועד הקובע שבסעיף 4.2 מתצהירה של נציגת הנתבעת גב' ממון, אשר בסעיף 54 לתצהירה קבעה, כי המועד הקבוע לעניין סעיף המחילה הוא יום 27.3.07 (מועד כניסתה של החלטה 1101 לתוקף), בעוד שמנגד הנתבעת טוענת, כי המועד הקובע הוא יום בו ניתן פסק-דין בבג"צ [1027/04](#) [פורסם בנבו]. לפיכך, לא ניתן ללמוד מה הייתה כוונת הנתבעת על-פי לשונה של ההערה החיצונית.

כמו-כן, לא ברור מניסוחה של ההערה למה התכוונה הרשות בנוגע למועדים המצויינים בסעיף 4.2 אשר נגזרים מהחלטת ביהמ"ש העליון בבג"צ [1027/04](#) [פורסם בנבו]. למקרא ההערה, לכאורה ניתן להבין, כי התכוונה שישנם מועדים אשר נדונו במסגרת פסק-הדין בבג"צ ועל-פיהם יש ליישם את החלטה 1101. בניגוד לטענת הנתבעת, לא נכתב, כי המועד הקובע להחלטה 1265 נגזר מיום מתן פסק-דין בבג"צ. יתרה מכך, בפסק-דין בבג"צ [1027/04](#) [פורסם בנבו] לא נקבעו מועדים לעניין סעיף 4.2 להחלטה 1101, וכל שנבחן הוא חוקיותה של החלטה זו.

פרשנות הנתבעת אף אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות החלטה 1101 ומתכונת ההסדר לתשלום חובות עבר שאושרה ב**בג"צ 1027/04**, [פורסם בנבו] שעל-פי פרשנותה, תקופת המחילה קוצרה לכשמונה חודשים (מיום קבלת החלטה 1265 היינו יום 29.10.12 ועד ליום 9.6.13), וזאת במקום שנתיים.

הנתבעת טוענת, כי ניתן ללמוד על כוונת הרשות, כי המועד הקובע הינו יום מתן פסק-דין של **בג"צ 1027/04** [פורסם בנבו] בהפנייתה לנוהל האגף החקלאי מספר 21.11, אשר פורסם ביום 6.12.11, ועניינו: **"הקמה ו/או שימוש במבנה לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה"**, בדבר אופן יישום החלטת מועצה 1101 (ראו: נספח 4 לכתב ההגנה).

בסעיף 5.6 לנוהל 21.11 נקבע, כי: **"הסדרה במסגרת עסקה ו/או בפינוי/הריסה, לפי העניין, שתושלם עד ליום 9.6.13 תחויב בתשלום בגין חובות עבר החל מיום השימוש או החל מיום 27.3.200 לפי המועד המאוחר מבין השניים"**. הווה אומר, לטענת הנתבעת, כי תקופת השנתיים שנקבעה לצורך הסדרת שימושים החורגים, החלה להיספר ממועד מתן פסק-הדין - מיום 9.6.13 אשר נקבע כמועד האחרון להסדרה.

יחד עם זאת, נוהל 21.11 מטרתו ליישם את החלטת 1101, מכאן ככל שניתן ללמוד על כוונה של הרשות לעניין תחילת מועד ההסדרה, הרי שהיא רלוונטית להחלטה 1101. אולם, החלטה 1101 בוטלה במועד קבלת החלטה 1265, על-כן, נוהל 21.11 אינו תומך בטענת הנתבעת ודין טענה זו להידחות.

לאור האמור לעיל, ולאור הסתירות הרבות שעלו והן בשל חוסר הבהירות שבו נוסחה ההערה החיצונית, הרי שפרשנות הנתבעת אינה עולה בקנה אחד לא עם לשון החלטה 1265 ולא עם תכליתה, ועל-כן אין מקום לקבל את פרשנות הנתבעת.

מנהל מקרקעי ישראל הוא רשות מנהלית הכפוף לעקרונות הכלליים של המשפט הציבורי בהם עיקרון השוויון והחובה לנהוג בהגינות ועל-פי כללי המנהל התקין. על הרשות חלות אמות מידה אשר משקפות בה את אמון הציבור, ובגין פעולה מנהלית של הרשות עומדת חזקת התקינות המנהלית.

עמד על כך הנשיא מ' שמגר בציינו, 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." (**בג"צ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793, 801 (1992)**).

הנתבעת נעזרה באיש מקצוע – היועץ המשפטי שלה - על-מנת לנסח את החלטותיה, לפיכך לנתבעת עמדה האפשרות לנסח באופן ברור, מפורש וחד משמעי מהו המועד הקובע אשר ניתן להסדיר את השימוש החורג ולקבל את ההטבה באופן שיעלה בקנה אחד עם תכלית ההחלטה ולשונה.

אלא, שהפרשנות אשר מבקשת הנתבעת להישען עליה הינה פתלתלה, מלאכותית ומאולצת ואינה עולה בקנה אחד עם תכליתן של החלטות 1101 ו-1265.

כמו-כן, האופן בו ניסתה הנתבעת לשנות את האמור בסעיף 4.2 להחלטה 1265 נעשה באופן לקוי ובעייתי. ההערה החיצונית אינה חלק מההחלטה, ואף אם הייתה כזו לא ניתן ללמוד ממנה מהו המועד הקובע להסדרה. לו חפצה הנתבעת כטענתה, לתקן את סעיף 4.2 להחלטה 1101, היה עליה לתקן את סעיף 4.2 עצמו ולקבוע מהו המועד הקובע, ולא להעתיקו בשלמותו להחלטה 1265.

לעניין טענת הנתבעת, כי במהלך ניהול ההליך בבג"צ אפשרה להסדיר בתנאים מסוימים את השימוש הלא חקלאי בנחלה, בהתאם לסעיף 4.2 אין לה על מה שתסמוך. העובדה שהתובע לא פנה לרשות לשלם את דמי השימוש ולהסדיר את השימושים החורגים בין המועד בו נכנסה החלטה 1101 לתוקף בשנת 2007 ועד לאחר מתן פסק-הדין בעתירה, אין בה כדי לקבוע, כי הוא התובע אינו זכאי לקבל את ההטבה הקבועה בסעיף 4.2 להחלטה.

יתרה מכך, טענה זו אינה מתיישבת עם עדותה של גב' ממן אשר העידה, כי היא כלל לא ידעה על נוהל 1955 (ראו: מוצג ת/1), הקובע כי הנתבעת לא תפעל על-פי החלטה 1101 עד להכרעה שיפוטית בעתירה (פרוטוקול מיום 11.9.19 עמוד 15 שורות 9-10). לפיכך, שעה שההחלטה עמדה לבחינתו של בית משפט העליון בבג"צ [1027/04](#) [פורסם בנבו] לא ניתן היה ליישם את החלטה 1101, ועל-כן אף דין טענה זו להידחות.

אשר לטענת הנתבעת, כי החלטות המועצה 1101 ו-1265 לא מיועדות למי שהליך ההסדרה שלו בוצע בעקבות הליך משפטי כמו במקרה דנן – דינה להידחות. ראשית, דיון זה חורג מהשאלה שעלתה בתיק דנן בנוגע לפרשנות סעיף 4.2 להחלטה 1265.

אולם, למעלה מכך ייאמר, כי אין כל התייחסות בהחלטות 1101 ו-1265 כי הליך ההסדרה אינו מיועד למי שהליך ההסדרה שלו בוצע בעקבות הליך משפטי בכלל ואין כל התייחסות כזו בסעיף 4.2 להחלטה בפרט. אף, ממכתבה של הנתבעת מיום 10.4.14 (ראו נספח ה' לכתב התביעה), לא נטען על-ידה, כי ההחלטה אינה מיועדת למי שההליך ההסדרה בוצע בהליך משפטי. תשובתה היחידה של הנתבעת במכתבה הייתה כי סעיף 4.2 להחלטה 1265 אינו בתוקף ולא ניתן להתבסס עליו - הא ותו לא.

בעניין זה, מציינת הנתבעת, כי ביום 15.10.13 חתם התובע על תצהיר (ראו: נספח 19 לתצהיר הנתבעת), בו הצהיר התובע, כי קיים שימוש חורג של תעסוקה לא חקלאית והוא מתחייב לשלם דמי שימוש ראויים לתקופה שמיום 26.9.98 ועד שנת 2013. התובע אף שילם ביום 21.10.13 את

החוב, ולטענתה ללא כל מחאה מצדו, ורק לאחר מכן העסקה לשימוש חורג אושרה ל-5 שנים נוספות.

אף טענה זו, אינה יכולה לעמוד לנתבעת. מעיון בסעיף לתצהיר עולה, כי התחייבות התובע הינה בהתאם "להחלטות תקפות" של הנתבעת – כולל החלטת 1265. כמו-כן, הנתבע העיד, כי הוא גילה אודות סעיף 4.2 להחלטה 1265 רק לאחר שחתם על התצהיר (ראו: פרוטוקול מיום 11.9.19 עמוד 11 שורות 28-30), ועדות זו לא נסתרה.

יובהר, כי כל עוד התובע עומד בתנאים הקבועים בסעיף 4.2 להחלטה 1265 הוא זכאי ליהנות מההטבה שניתנה, והעובדה שהתחייב ואף שילם למעשה את דמי השימוש אינה יכולה לפעול כנגדו, ועל-כן, כפי שהרשות חייבה את התובע מכוח החלטתה, הרשות יכולה לזכותו מכוח אותה החלטה.

לאור האמור לעיל, הנני מקבלת את פרשנות התובע לסעיף 4.2 להחלטה 1265 כי המועד הקובע הינו יום כניסתה של ההחלטה לתוקף ביום 29.10.12, ועל-כן האמור בסעיף 4.2 חל בעניינו של התובע.

סוף דבר

6. אשר על-כן, ולאור כל הנימוקים לעיל, דין התביעה להתקבל.

הנתבעת תשיב לתובע סך של 247,073 ₪, בצירוף הפרשי הצמדה כחוק מיום הגשת התביעה ועד התשלום המלא בפועל.

הנתבעת תשלם לתובע הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד בסך כולל של 35,000 ש"ח (כולל מע"מ), ובצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד התשלום בפועל.

המזכירות תשלח עותק פסק-הדין לכל הצדדים.

המזכירות תבצע סגירת תיק.

ניתן היום, ט' אדר תש"פ, 05 מרץ 2020, בהעדר הצדדים.

אילה גזית 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)