

- העותרים:**
1. פורום הערים העצמאיות (פורום ה – 15)
  2. עירית תל אביב-יפו
  3. עירית הרצליה
  4. עירית נתניה
  5. עירית חיפה
  6. עירית אשדוד
  7. עירית חולון
  8. עירית פתח תקווה
  9. עירית חדרה
  10. עירית ראשון לציון
  11. עירית כפר סבא
  12. עירית רעננה
  13. עירית רחובות
  14. עירית באר שבע
  15. עירית רמת גן
  16. עירית גבעתיים

העותרים על-ידי ב"כ עוה"ד ד"ר רענן הר-זהב  
ו/או אבי ניסנקורן ו/או ליאור כץ ו/או יחיאל שמיר  
ו/או עפרה יצהר ו/או רן קידר ו/או זאב זייטמן  
ו/או יצחק אברהם ו/או לילך נווה

- נ ג ד -

- המשיבים:**
1. מועצת מקרקעי ישראל
  2. מינהל מקרקעי ישראל
  3. שר התעשייה והמסחר-מר אהוד אולמרט-
  4. הממונה על מינהל מקרקעי ישראל
  5. שר האוצר
  6. היועץ המשפטי לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, רח' צאלח א – דין 29  
ירושלים

## עתירה למתן צו על תנאי

### ובקשה למתן צו ביניים

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי כנגד המשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת מועצת מקרקעי ישראל שהתקבלה בישיבותיה מהתאריכים 2.9.03 ו- 22.10.03 שעניינה הפשרת קרקעות חקלאיות בנחלות ביישובים חקלאיים וקביעת זכויות בניה למגורים ולתעסוקה בקרקעות אלה (להלן: "ההחלטה").

# העתק ההחלטה רצ"ב ומסומן **כנספח ע/ 1** לעתירה.

כמו כן מוגשת בזה בקשה למתן צו ביניים שיורה למשיבים, עד להכרעה בעתירה זו, להימנע מליישם את ההחלטה, ולשמור על המצב הקיים. נציין כבר בפתח הדברים כי היועץ המשפטי לממשלה הביע עמדתו כי מדובר בהחלטה בלתי חוקית.

עוד נציין כי בהתאם להוראת סעיף 40 (ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 נדרש אישורו של המשיב 5 – שר האוצר – להחלטה ואישור זה טרם ניתן.

#### 1. תמצית העתירה:

1. עניינה של עתירה זו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל העוסקת בהפשרת קרקעות המדינה שעד עתה הוחכרו לייעוד חקלאי, למטרות בנייה למגורים ולתעסוקה תוך מתן הטבות מופלגות לחוכרי הקרקע החקלאית, וביניהן אפשרות לבנות שלוש יחידות מגורים ואף למעלה מכך ולסחרן לצדדים שלישיים, זכות להקמת מרכז תעסוקה והשכרתו לגורמים חיצוניים ועוד. מדובר בהחלטה בעלת השלכות חברתיות-כלכליות ארוכות טווח, המעלה שאלות הנוגעות לא רק למשטר הקרקעות בישראל – אלא לצביונה ודמותה של החברה והכלכלה הישראלית.

2. על השלכותיה הרחבות של ההחלטה עמד היועץ המשפטי לממשלה, במכתבו ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל מיום 21.8.03, המסומן **כנספח ע/ 2**, בו התריע כנגד הכוונה לאשר את ההחלטה וקבע בזו הלשון:

**"אין ספק בעיני כי הצעת ההחלטה עוסקת בנושאים שהם מעבר למדיניות הקרקעית גרידא, וכי היא 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. מדובר בתהליכים בלתי הפיכים, ברמה**

**כלל ארצית, ובהקשרים שונים ומגוונים** (סעיף י"ב למכתב. ההדגשות כאן ואילך, אינן במקור, אלא אם צוין אחרת).

כך, גם בחוות דעת מינהל התכנון שהועברה למינהל מקרקעי ישראל ביום 3.6.03 נכתב כי מדובר ב"רפורמה קרקעית מן המשמעותיות שהיו מאז קום המדינה...ואשר עלולות להיות להם השלכות ארוכות טווח על פיתוחה, צמיחתה ושימור ערכיה הייחודיים של מדינת ישראל. הצעת ההחלטה הנוגעת להיבטים תכנוניים רבים, והתקבלה ללא היועצות מוקדמת עם מנהל התכנון" (העתק חוות הדעת - נספח ע/17 להלן).

3. מדובר בהחלטה בעלת השפעה אקוטית על המגזר העירוני במדינת ישראל. ההחלטה צפויה לפגוע קשות במגזר זה, במרקם חייו, בכלכלתו וברווחתו. עסקים רבים ואוכלוסייה חזקה יצאו מן הערים לטובת מרכזי עסקים ומגורים חדשים שיוקמו מחוצה להן. הדבר עלול לגרום להתמוטטות כלכלית-חברתית של הערים. ודוק, מדובר בפגיעה במגזר העיקרי במדינה המונה מעל ל - 95% מאוכלוסייתה. מגזר זה נחשב ל"קטר החברתי" והוא המוביל את כלכלת המדינה והנושא העיקרי בנטל המס, בייצור, בביטחון וברווחה. על מגזר זה הוטלו האתגרים המרכזיים בחברה הישראלית כגון קליטת עלייה, פיתוח תעשייה ומסחר התמודדות עם נושאי איכות הסביבה ועוד. פגיעה במגזר העירוני פירושה פגיעה במשק הישראלי כולו.

4. מעבר לפגיעה הקשה במגזר העירוני, ההחלטה נוגדת לעקרונות התכנון הארציות כפי שאושרו ביום 6.11.01 על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה עקרונית שהועברו לוועדות המחוזיות כהנחיות תכנוניות לעתיד. בנוסף נוגד ההחלטה את מגמות התכנון כפי שנקבעו בתכנית האב "ישראל 2020" ובטיוטת תמ"א 35 – שעניין עיבוי וחיזוק מרכזי הערים תוך פיתוח תשתיות לחיזוק מגזר זה, ושמירה על שטחים פתוחים ועל אופיו הכפרי של המגזר החקלאי, תוך שמירה על עתודות קרקע לדורות הבאים. מגמה זו – של עיבוי הערים וחיזוקן מבטאת מגמה תכנונית השלטת בכל העולם המערבי המודרני. בנוסף ביזור האוכלוסייה ברחבי הארץ יביא לייקור של תשתיות (כבישים, מים וכד'), לעודף כלי רכב ולקריסת אפשרות של ביצוע מערכות הסעת המונים יעילות.

5. בנוסף, ההחלטה פוגעת בזכות לשוויון ובעקרונות בסיסיים של צדק חלוקתי לפיהם לכלל אזרחי המדינה זכות שווה ליהנות מנכסי המדינה. בהקשר זה נראה כי מועצת מקרקעי ישראל טרם הפנימה את משמעותו של פסק דינו של בית משפט נכבד זה שניתן בהרכב מורחב של שבעה שופטים, בעניין בג"צ 244/00 **עמותת שיח חדש – למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6), 25 (להלן בג"צ "הקשת המזרחית") המחייב את מינהל מקרקעי ישראל לשקול שיקולים של צדק חלוקתי (ראו בפרט עמ' 64 לפסק הדין). ההחלטה פוגעת בעיקרון השוויון ומטיבה באופן מופלג

עם מגזר צר בחברה הישראלית, תוך הותרת המגזר העירוני אל מחוץ למעגל הנהנים ממשאבי המדינה ותוך פגיעה חמורה במגזר חשוב זה.

6. לא זו אף זו. ההחלטה התקבלה בניגוד מוחלט לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ולאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הבהיר וקבע, לפני מועד הדיון במועצה בו אושרה ההחלטה, כי ההחלטה אינה חוקית, אינה סבירה ואינה עולה בקנה אחד עם פסיקתו של בית משפט נכבד זה. לפיכך סבר היועץ המשפטי לממשלה כי ההחלטה פגומה מן היסוד:

"יודגש ויצוין כבר עתה: איננו מציעים תיקונים בנוסח ההחלטה, שכן חוששני כי אלה לא ירפאו את הבעיות הטמונות בה. ההערות הפרטניות אינן אלא הדגמות לתפיסה העומדת בבסיס הצעת ההחלטה על כל אבריה, הטעונה לדעתי בחינה כוללת ומחודשת מן היסוד... אין ספק בעיני כי מדובר בהצעת החלטה החורגת באופן מהותי ויסודי מן המציאות המעשית והנורמטיבית הקיימת, מן הכוונה המקורית של דו"ח מילגרום, מהמלצות הצוות ומהחלטות הממשלה שאימצה אותן; אני מאמין כי עיון בהערותינו יביא אותך למסקנה דומה".

אלא שאמונתו של היועץ נתבדתה וההחלטה אושרה כפי שהיא (לאחר שנערכו בה שינויים מינוריים).

7. ועוד. ההחלטה מנוגדת להחלטת הממשלה מיום 17.2.02 אשר הנחתה את מועצת מקרקעי ישראל ליישם את העקרונות שנקבעו בדו"ח ועדת מילגרום. כפי שנפרט בגוף העתירה, ההחלטה אינה עולה בקנה אחד עם דו"ח ועדת מילגרום, חורגת באופן ניכר מהמלצות הדו"ח ואף מביאה לתוצאה הפוכה מהרציונל שעמד בבסיס הדו"ח. מינהל מקרקעי ישראל כפוף לממשלה ולהחלטותיה ואינו רשאי לפעול בניגוד להחלטות אלה (ראו פסקי דין: ע"א 3999/91 סועד נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם); ע"א 258/88 פיכטנבוים נ' רשם המקרקעין, מד(2) 576, בעמוד 580; ע"א 570/66 בלעום נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כא (1) 109; בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו (6) 25, 36).

8. העותרים יוסיפו ויטענו כי הליך קבלת ההחלטה פסול ופגום. כך, ועל אף חשיבותה הלאומית של ההחלטה והשינויים החברתיים-כלכליים מרחיקי הלכת שהיא בקשה להנהיג, לא התקיים כל הליך מקדים ומעמיק של איסוף נתונים, ליבון ובחינת משמעותם, ולא נתנה כל הנמקה להחלטה.

מן הראוי היה, לכל הפחות, כי במסגרת עיצובה של התכנית הכלכלית-חברתית כה משמעותית, היו נשקלים השיקולים של המגזר העירוני. לא ייתכן כי תכנית מעין זו

תתקבל ב"חדרי חדרים", ללא כל דיון ציבורי ובחינה חברתית מעמיקה, תוך התעלמות מוחלטת מצרכיו של המגזר העירוני.

יתרה מכך, תכנית כלכלית-חברתית בסדר גודל כאמור, צריכה היתה להיבחן ולעלות לדיון בממשלה.

## 2. הצדדים לעתירה

9. העותרת 1 – פורום 15 הערים העצמאיות (להלן פורום ה – 15) מאגדת את הערים תל אביב-יפו, חיפה, ראשון לציון, באר שבע, אשדוד, נתניה, חולון, פתח תקווה, רמת גן, רחובות, הרצליה, חדרה, כפר-סבא, רעננה וגבעתיים.
10. העותרות 2 – 16 הן עיריות שהוקמו מכוח פקודת העיריות, אשר אינן מתוקצבות על ידי המדינה והן החברות ב"פורום 15 הערים העצמאיות". עותרות אלה עלולות להיפגע באופן ישיר אם תאושר ההחלטה.
11. המשיבה 1, מועצת מקרקעי ישראל (להלן "המועצה"), הוקמה בהתאם לסעיף 3 לחוק מנהל מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960 (להלן: "החוק"). המועצה ממונה על ידי הממשלה, ותפקידה לקבוע את המדיניות הקרקעית על פיה ינוהלו מקרקעי ישראל.
12. המשיב 2, מנהל מקרקעי ישראל, אחראי, על פי סעיף 2(א) לחוק, לנהל את מקרקעי ישראל (הכוללים, על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, את המקרקעין המצויים בבעלות המדינה, רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל). על מינהל מקרקעי ישראל הוטלה חובה לנהל את מקרקעי ישראל בנאמנות, לטובת כלל תושבי המדינה תוך התחשבות באינטרס הלאומי ולמען שמירת האינטרסים ארוכי הטווח של המדינה במקרקעיה.
13. המשיב 3 הינו השר הממונה על מנהל מקרקעי ישראל והוא אשר הביא את הצעת ההחלטה בפני מועצת מקרקעי ישראל – חרף חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שקבע כי ההחלטה אינה חוקית.
14. המשיב 4 הינו היועץ המשפטי לממשלה אשר חוות דעתו המשפטית מחייבת את רשויות השלטון ובהן מינהל מקרקעי ישראל. על אף חוות דעתו הברורה בנוגע לאי חוקיות ההחלטה, התקבלה ההחלטה כאמור.
15. המשיב 4 – שר האוצר – הוא הגורם שנדרש, בהתאם לסעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 לאשר את ההחלטה.

### 3. התשתית העובדתית

16. אין זו פעם ראשונה בה נדרש בית משפט נכבד זה לנושא הפשרת קרקעות חקלאיות לצורכי בניה למגורים ולתעסוקה. הנושא נדון ולובן בבג"צ **הקשת המזרחית** שאוזכר לעיל. מן הראוי לסקור, בתכלית הקיצור, את התרחשות הדבר בעקבות אותה עתירה.
17. בעקבות הגשת העתירה בעניין **הקשת המזרחית** החליטה ממשלת ישראל, ביום 6.2.00, בדבר מינוי צוות בינמשרדי בראשות הממונה על התקציבים באוצר, מר דוד מילגרום, לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית (להלן – **"ועדת מילגרום"**).
18. דו"ח ועדת מילגרום הוגש לממשלה ביום 14.12.00 ובין עיקריו נקבע, כי:
- "יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי – לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד. מדיניות זו מחייבת דווקא לחזק את אחיזתם של החקלאים בקרקע, שכן עיבוד חקלאי של הקרקע תורם לשמירת הקרקע"** (עמ' 9 לעיקרי ההמלצות של ועדת מילגרום). בהמשך העתירה נשוב ונתייחס לדו"ח זה.
- ביום 17.2.02 התקבלה **החלטת ממשלה מס' 2759** בה אושרו המלצות ועדת מילגרום ומינהל מקרקעי ישראל הונחה לפעול בהתאם להמלצות הוועדה.
19. ביום 29.8.02 ניתן פסק הדין בעניין בג"צ **הקשת המזרחית**, במסגרתו נפסלו ההחלטות שנדונו באותה עתירה (החלטות מספר 717, 727, 737), מהטעם שהעניקו הטבות מופרזות, בלתי סבירות ובלתי צודקות למחזיקי קרקע חקלאית, תוך התעלמות מעקרונות של צדק חלוקתי וחלוקה הוגנת של משאבי הציבור בין כלל האוכלוסייה. יחד עם זאת, ובהתאם לפסק הדין, נותר הצורך להכריע בעניינן של אותן עסקאות שהוחלל בביצוען אך הן טרם הושלמו בעת שניתן צו ביניים באותה עתירה. בהתאם להחלטת בג"צ הקימה מועצת מקרקעי ישראל ועדה בראשות היועצת המשפטית של מינהל מקרקעי ישראל לגיבוש המלצות בדבר הוראות מעבר, ולאחר שהמלצות אלה הוגשו, החליטה המועצה על הקמת ועדה אחרת בראשה עמד עו"ד משה נסים (הידועה כוועדת נסים) שדנה בנושא הוראות המעבר.
20. לקראת ישיבת מועצת מקרקעי ישראל שנקבעה ליום 9.6.03 הועלה על סדר היום אישור המלצות ועדת נסים.
21. והנה, בלא שקדם לכך כל הליך מקדים, הועלה לאותה ישיבה נושא חדש, נוסף, שעניינו קביעת זכויות בניה בחלקת המגורים בנחלות. מדובר בהצעת החלטה שנוסחה

המקורי הוגש, ככל הידוע לעותרות, על ידי "הפורום החקלאי" המייצג את חוכרי הקרקעות החקלאיות ואמון על האינטרס הצר של מגזר זה, ובמסגרתה הוענקו הטבות מפליגות למגזר החקלאי כגון אפשרויות בניית יחידות מגורים בחלקת המגורים ומכירתן לצד שלישי והקמת אזורי תעסוקה והשכרתם לאחר.

22. מטעם זה, ביום 4.6.03, עובר לישיבה שתוכננה ל – 9.6.03, ביקש היועץ המשפטי לממשלה מיור מועצת מקרקעי ישראל לדחות את הדיון במועצת מקרקעי ישראל, בהסבירו כי מדובר בהצעה החורגת מדו"ח מילגרום, המחייבת התייחסות ובדיקה מקיפה קודם להבאת הצעת ההחלטה לדיון בפני המועצה. חרף פניה זו התכנסה המועצה כמתוכנן אולם מסיבות שונות (למיטב ידיעת העותרות בשל "לחץ זמן") לא הגיעה לכדי דיון בהחלטה באותו מועד. העתק מכתב היועץ המשפטי לממשלה מיום 4.6.03 רצ"ב **כנספח ע/3**.

23. בתאריך 29.6.03 התכנסה פעם נוספת מועצת מקרקעי ישראל ואמורה היתה לדון בהחלטה נשוא עתירה זו, אך מפאת קוצר זמן, אשרה אך ורק את המלצות ועדת נסים, ולא דנה בהחלטה. הדיון בהחלטה נשוא עתירה זו נקבע ליום 2.9.03.

24. ביום 21.8.03, עובר לישיבה שנקבעה לדיון בהחלטה, פנה היועץ המשפטי לממשלה בשנית אל יור מועצת מקרקעי ישראל – מר אהוד אולמרט והביע את חוות דעתו המשפטית, לאחר שנבחנו העמדות של הנהלת מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הפנים, כי **ההחלטה בדבר קביעת זכויות בחלקת המגורים בנחלה אינה חוקית** (נספח ע/2 הני"ל). לעניין פניה זו נשוב ונידרש בהרחבה בהמשך.

25. בישיבתה מיום 2.9.03 אשרה מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטה, פרט לנושא הזכויות בקיבוצים.

26. בישיבתה מיום 22.10.03 השלימה מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטה (לעניין הזכויות בקיבוצים) ובהתאם להוראת סעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, הועברה ההחלטה לאישור שר האוצר<sup>1</sup>.

27. לפי הידוע לעותרים, ההחלטה עדין מונחת על שולחן השר וטרם אושרה על ידו.

<sup>1</sup> וזו הוראת סעיף 40 (ג): "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..."

**4. פניות מוקדמות**

28. ביום 3.6.03, מיד לאחר שנודע לעותרת על הכוונה לדון בהחלטה, פנתה העותרת 1 ליועץ המשפטי לממשלה והתריעה כנגד הכוונה לאשר החלטה בלתי חוקית. העותרות הזהירו כי מדובר ב"רעידת אדמה חברתית" ויש בהן לקבוע תהליך בלתי הפיך של ניצול משאבי הקרקע במדינה לעשרות השנים הבאות והן מגלמות מהפך כלכלי-חברתי לאומי מקיף, והכל מבלי שנערך דיון ציבורי ראוי ומקיף.

# העתק הפניה רצ"ב כנספח ע/4.

29. ביום 9.6.03, לקראת כינוס ישיבת מועצת מקרקעי שנקבעה לחודש יוני 2003, פנה ראש עיריית תל אביב-יפו ויו"ר פורום ה-15 ליו"ר המועצה בבקשה לדחות את הדיון עד לאחר שייערך ברור יסודי של העניין וייבחן ענייני של הערים.

# העתק המכתב רצ"ב כנספח ע/5.

במקביל לפניה זו הועברו פניות מצד מספר ראשי ערים בישראל ובהם מר מאיר ניצן – ראש עיריית ראשון לציון, מר יצחק ולד, ראש עיריית כפר סבא ופנייתה של גב' מרים פיירברג – ראש עיריית נתניה אל יו"ר המועצה ובה בקשה להצגת עמדת המגזר העירוני בסוגיה, והתרעה מפני הנזק הצפוי למגזר העירוני כתוצאה מאפשרויות בינוי כה רחבות למגורים ותעסוקה בשטחים חקלאיים.

# העתק הפניות רצ"ב כנספחים ע/6 – ע/8.

30. בתשובה לפניית ראש עיריית כפר סבא השיב מנהל המינהל – מר יעקב אפרתי – (ביום 5.6.03) כי ישמח לקיים פגישה בנושא, וביום 17.6.03, ביקש עו"ד איתן אטיה, מנהל פורום ה-15 להציג את עמדת פורום ה-15. יו"ר מועצת מקרקעי ישראל זימן את מנהל פורום ה-15 לפגישה בסוף חודש ספטמבר. לאור העובדה כי פגישה זו נקבעה לאחר המועד הצפוי לכינוס מועצת מקרקעי ישראל, הרי שלא היה טעם לקיימה – ועל כן התבקש יו"ר מועצת מקרקעי השר להקדים את הפגישה בין הצדדים לחודש יולי לכל המאוחר. על כך נענה מנהל העותרת 1 בשלילה.

# העתק מכתבו של מר אפרתי, ומכתב עו"ד אטיה מנהל פורום ה-15 מיום

17.6.03 רצ"ב כנספחים ע/9, ע/10.

31. ביום 3.8.03 שלח ראש עיריית תל אביב-יפו ויו"ר פורום ה-15 מכתב נוסף ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ובו שב וביקש להציג עמדת פורום ה-15 בפני מועצת מקרקעי ישראל.

# העתק המכתב רצ"ב כנספח ע/11.



32. בעקבות מכתב זה נערכה, ביום 5.8.03, פגישה קצרה בין יו"ר מועצת מקרקעי ישראל בה נכחו גם מנהל המינהל, היועצת המשפטית למינהל לבין נציגי העותרים ובהם ראשי העיריות כפר סבא, רעננה, אשדוד, תל אביב-יפו, מהנדס העיר נתניה ומנהל פורום ה-15.

33. ביום 27.8.03, לקראת ישיבת המועצה שנקבעה לשני בחודש ספטמבר 2003 – בה נדונה ההחלטה, העבירה העותרת 1, בשם 15 הערים הגדולות שאינן מתוקצבות על ידי המדינה, פניה לגב' זכאי – נוימן, היועצת המשפטית של מינהל מקרקעי ישראל הכוללת את התנגדות הערים הגדולות להחלטת ולתכנית הפשרת הקרקע החקלאית, תוך פירוט משמעות ההחלטה על מרקם החיים העירוני, הנזקים החברתיים, הכלכליים והתכנוניים. פורום 15 הערים דרש ממועצת מקרקעי ישראל להימנע מקבלת החלטות בענין הפשרת הקרקעות החקלאיות, ולעצב את ההחלטה מחדש, בתאום עם העותרות ולאחר בחינה רצינית של עמדתם ותוך התחשבות בעקרונות תכנון ארוכי הטווח. העתק המכתב רצ"ב **כנספח ע/12**.

34. בתאריכים 14 ו- 18 לספטמבר פנה היועץ המשפטי של עיריית תל אביב-יפו, מר אחז בן-ארי, בשם פורום ה-15 ליועצת המשפטית של מינהל מקרקעי ישראל וביקש לקבל את ההחלטה ולדעת אם זו אושרה. בתאריך 21.9.03 התקבלה תשובה כי, ההחלטה טרם אושרה סופית וכי נוסח ההחלטה יופץ באינטרנט.

# העתק הפניות ותשובת היועצת המשפטית של מינהל מקרקעי ישראל רצ"ב **כנספחים ע/13, ע/14 כסדרם**.

35. בנוסף, ביום 12.1.04 פנה ראש עיריית ראשון לציון, מר מאיר ניצן, לשר הפנים והביע את דאגתו מפני תופעת הפיכת אזורים חקלאיים לאזורי מסחר ותעסוקה.  
# העתק המכתב רצ"ב **כנספח ע/15**.

36. חרף פניות אלה, לא התקיים כל דיון רציני ומעמיק בעמדת העותרות, וההחלטה התקבלה על כל פגמיה.

## 5. עיקרי ההחלטה

37. להלן נסקור ונפרט את החלקים הרלבנטיים בהחלטת המועצה לצורך עתירה זו.  
38. ההחלטה נושאת כותרת: "קביעת הזכויות בחלקת הבניה בנחלות בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית

שיתופית", ואולם על פי תוכנה עולה כי היא חלה גם על מתיישב בודד, שלא במסגרת יישוב.

39. ההחלטה מבקשת להעניק לכל מתיישב "חלקת בנייה" ולקבוע את אפשרויות הניצול בכל חלקה, למגורים ולתעסוקה כדלקמן:

I. על פי ההחלטה, כל חוכר בתנאי נחלה יוכל לחתום עם מינהל מקרקעי ישראל על חוזה חכירה המתייחס לחלקת הבנייה ל – 49 שנים עם זכות חידוש ל – 49 שנים נוספות.

II. שטח חלקת הבנייה לכל חוכר יהיה, ככלל, 2.5 דונם, ובמקרים מסוימים בהם שטח הנחלה קטן מ – 2.5 דונם, ניתן יהיה להצמיד לנחלה שטחים נוספים כך שסך שטח הבנה יהיה 2.5 דונם. (ראו סעיף ד' להגדרת "חלקת הבנייה" בהחלטה).

III. זכויות השימוש וקיבולת הבניה בחלקת הבניה של חוכר שהוא מתיישב (הכוונה לחוכר במושב עובדים או בכפר שיתופי או באגודה חקלאית שיתופית וכן מתיישב שהוא חוכר של נחלה בודדת) יהיו:

- עד שלוש יחידות מגורים ששטחן המבונה הכולל הוא 375 מ"ר, ללא הגבלה על גודל כל אחת מהיחידות (סעיף 2.2.1(א) להחלטה), וללא הגבלת שימוש לבן משפחה (ללא דרישה ל"רצף דורות").
- לעיתים תתאפשר בניית יחידות מגורים נוספות, מעבר ל – 3 יחידות מגורים, ללא הגבלה, ובהתאם לתכנית תקפה ולתשלום כמפורט בסעיף 2.2.1(ד) להחלטה.
- החוכר יהיה רשאי לפצל יחידות מגורים מהנחלה ולהעביר את הזכויות ביחידות הדיור לצדדים שלישיים (ובלבד שיחידת מגורים אחת וכן השטחים המשמשים לתעסוקה לא יהיו ניתנים לפיצול מהנחלה – סעיף 2.5) העברת זכויות ביחידות מגורים לגורם "חיצוני" שאינו בן משפחה תחויב בתוספת תשלום למינהל.
- תורשה בניית שטחי תעסוקה (הכולל תעשיה, מלאכה, אחסנה, מסחר, משרדים, קיט תיירות ונופש) והשטח המבונה הכולל לתעסוקה הוא עד 500 מ"ר (סעיף 2.2.1(ב)).
- תינתן אפשרות להשכיר לצדדים שלישיים את המבנים המיועדים לתעסוקה שבחלקת הבניה (סעיף 2.6 להחלטה).

IV. זכויות השימוש וקיבולת הבניה בחלקות בניה ביחס לחוכר שהוא ישוב (קיבוצים ומושבים שיתופיים) יהיו:

- שטח מבונה כולל, לצורכי מגורים, השווה למכפלת תקן הנחלות ב – 375 מ"ר. (סעיף 2.2.2(א)).
- שטחה של דירת מגורים שתשוך למשפחת חברים בקיבוץ ובמושב שיתופי לא תעלה 160 מ"ר (סעיף 2.2.2(א)).
- יחידות הדיור שתשויכנה לחברים תהיינה סחירות וניתן יהיה להעביר זכויות ביחידות אלה לצדדים שלישיים (סעיף 2.2.2(א)).
- תותר הקמת מבנים לכל מטרה שאינה משק חקלאי (כגון תעסוקה), ללא כל הגבלה לגבי השטח המקסימלי של מבנים אלה (סעיף 2.2.2(א)).

V. הוראות בנוגע לדמי חכירה מהוונים, תוך "הנחת מבצע" מיוחדת לחמש השנים הראשונות (היוון זכויות בחלקת הבניה בשיעור של 3.75% בלבד נערך הקרקע), ולאחר מיכן קביעת שיעור דמי חכירה "שיהיה מקובל במגזר עירוני" (סעיף 3.3.1).

VI. סעיף 4 להחלטה קובע הוראות כלליות לגבי חובת עיבוד הקרקע, ובין היתר נקבע כי סנקציה אפשרית בגין אי עיבוד קרקע חקלאית תהא קנסות ובמקרים מסוימים – השבת הקרקע החקלאית. כפי שנסביר ונרחיב בהמשך העתירה – מדובר בסנקציות בלתי אפקטיביות.

VII. הוראות נוספות שעניינן אינו מעיקרה של עתירה זו, וביניהן הוראות בנוגע להכשר שימושים לא מותרים לתעסוקה שנעשו ערב קבלת ההחלטה.

40. לצורך עתירה זו, יבקשו העותרות לשים את הדגש על הנקודות הבאות, המטיבות עם המגזר החקלאי מעל ומעבר לכל קנה מידה של סבירות, תוך פגיעה חמורה בערים:

**ראשית, באשר לבניית בתי מגורים** - הרי שעל פי מדיניות הקצאת הקרקע לנחלות במושבים שהיתה נהוגה עד כה, ניתן היה להקים בחלקה א' של הנחלה בית מגורים עבור המתישב ויחידת מגורים שניה למגורי דור המשך, בשטח של עד 160 מ"ר לכל יחידה, ובנסיבות מיוחדות היתה מותרת בנייה של יחידת מגורים שלישית בשטח של עד 55 מ"ר.

ואילו על פי ההחלטה, הוסרה המגבלה על הקמת יחידת מגורים לשימוש המשפחה הגרעינית, נקבע כי ניתן לפצל את הנחלה ולסחר בזכויות (פרט ליחידת מגורים אחת ושטח התעסוקה), הוסרה המגבלה על גודל השטח הבנוי (בכפוף לכך שהמבנה לא

יעלה על 375 מ"ר) וניתנה האפשרות להקים יחידות דיור נוספות, כל זאת תוך תשלום דמי חכירה נמוכים ועם מבצעי היוון שונים. קל לשער איזו משמעות כלכלית יש להחלטה מעין זו.

**שנית**, באשר לשטחי התעסוקה בחלקת הבניה – על פי המלצות דו"ח וועדת קדמון ומדיניות המינהל שמצאה ביטוי בהחלטה 755, הותר לייעד שטח של עד 350 מ"ר לתעסוקה חלופית של החקלאי עצמו וזאת כפיצוי על אובדן מקורות הכנסה מחקלאות, וזאת במושבים בלבד, ובתנאי כי השטח ישמש את החקלאי עצמו – בתעסוקה חלופית. בנוסף ועדת מילגרום קבעה כי יש להגביל את שטח אזורי התעסוקה הכפריים כך שישמשו לצרכים המקומיים של היישוב החקלאי (עמ' 16 לדו"ח), והמליצה כי שטחם לא יעלה על 75 דונם באזור המרכז, 100 דונם באזור עדיפות לאומית ב', ו- 150 דונם באזור עדיפות א' (עמ' 17 לדו"ח).

ואילו על פי ההחלטה החדשה כל חוכר בתנאי נחלה רשאי להשתמש בשטח של 500 מ"ר לצורכי תעסוקה, ולהשכירו לצד שלישי – ללא קשר לשאלת הפיצוי על אובדן הכנסה מחקלאות ואף אם לאותו חוכר לא נגרם אובדן פרנסה מחקלאות. בענייננו נזנח הרעיון של תעסוקה חלופית לחקלאי ולא קיימת כל מגבלה על זהות המשתמש דהיינו אין הכרח שהחוכר ישתמש בשטח – שכן ניתן להשכירו לאחר.

בנוסף מאפשרת ההחלטה להקים שטחי מסחר ותעסוקה גם בקיבוצים (זאת על אף שבכל קיבוץ קיים כבר שטח מסחר/תעשייה/תעסוקה מרוכז), בשטחים העולים לאין ערוך מעבר להמלצות דו"ח מילגרום וללא קשר למיקום הקיבוץ או המושב בשיתופי (מרכז הארץ או יישוב ספר).

## **6. חוסר סבירות ההחלטה**

הנה כי כן, בהתאם להחלטה, יוכל כל חוכר בתנאי נחלה לחתום על חוזה חכירה עם המינהל על שטח של 2.5 דונם שיהפוך ל"חלקת בנייה" בה יוכל להקים מבני מגורים ולסחרם, ככלל, לאחרים, ולהקים אזור תעסוקה בשטח של 500 מ"ר אותו יוכל להשכיר לצדדים שלישיים ובכל תוך תשלום דמי חכירה מופחתים שאינם משקפים את הערך הריאלי של טובת ההנאה.

העותרות תטענה כי ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני, ודינה בטלות כמפורט להלן:

- ראשית, ההחלטה מתעלמת כליל מאינטרס המגזר העירוני ואינה משקללת כראוי את הפגיעה הנואשת הצפויה לערים כתוצאה מההחלטה.
- שנית, ההחלטה חסרת כל הגיון תכנוני ברמה הלאומית ונוגדת לעקרונות תכנון ארציים ארוכי טווח שאושרו על ידי מוסדות התכנון.

- שלישית, ההחלטה נוגדת לעקרונות יסוד של צדק חלוקתי ופוגעת באופן בוטה בעקרון השוויון, תוך העדפת מגזר צר אחד (המגזר החקלאי) על יתר המגזרים.
- רביעית, ההחלטה מנוגדת לחוות דעתו המפורשת של היועץ המשפטי לממשלה – אשר פרשנותו את הדין מחייבת את כל רשויות השלטון ובהם המשיבים 1 - 3. התעלמות מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה פוגעת באושיות שלטון החוק, ודינה בטלות.
- חמישית, ההחלטה סוטה באופן מהותי מהחלטת הממשלה שאמצה את דו"ח ועדת מילגרום, ושהנחתה את מועצת מקרקעי ישראל ליישם את דו"ח ועדת מילגרום.
- שישית, הליך קבלת ההחלטה היה פגום ופסול, באשר לא התקיים הליך מקדים של איסוף נתונים, בדיקתם שקילתם והערכתם.
- שביעית, ההחלטה אינה מנומקת ואינה מכילה נימוקים המצדיקים פגיעה כה קשה במגזר העירוני, בעקרונות תכנון, בצדק חלוקתי וללא הסבר מדוע המועצה סטתה מהחלטת הממשלה ומדו"ח ועדת מילגרום.

להלן נדון בטענות אלה כסדרן:

#### א. הפגיעה האנושה באוכלוסייה העירונית והתעלמות מאינטרס המגזר העירוני

41. מינהל מקרקעי פועל כנאמן הציבור. עליו לשקול שיקולים הנוגעים לטובת הכלל ולא לייצג מגזר מסוים, כזה או אחר. עמד על כך בית המשפט העליון בבג"צ הקשת המזרחית (פסקה 38 לפסק הדין) וקבע כי:

"המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה. עליו לנהלם תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות לאחרים. כנדרש מכל גוף מנהלי, על המנהל לפעול בהגינות על פי שיקולים ענייניים ובשוויון, תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור".

42. המקרקעין הם משאב לאומי חיוני. יש להם חשיבות גדולה במיוחד בישראל – אשר מחד שטחה מצומצם, ומאידך סובלת מצפיפות אוכלוסין רבה. על המדינה ועל המופקדים מטעמה על המקרקעין להפעיל שיקול דעת זהיר בנוגע לזכויות בקרקע, תוך ראייה כוללת של כלל האוכלוסייה ולדאוג לעתודות קרקע מספיקות לצרכים השונים בעתיד, לרבות שמירת שטחים פתוחים ושמירה על איכות הסביבה.

43. דא עקא, שבקבלת ההחלטה התעלמה מועצת מקרקעי ישראל מהמשק העירוני בישראל. ההחלטה עלולה לגרום לזעזוע עמוק בהמשך יכולתו להתמודד עם המשימות המוטלות עליו. להלן נעמוד מקרוב על הפגיעה במגזר העירוני.

44. המגזר העירוני מהווה את החזית החברתית-כלכלית של מדינת ישראל. זהו חוד החנית הלאומי מבחינת חלקו באוכלוסיה, בתוצר לנפש ובנטל המס. הוא המתמודד העיקרי עם בעיות החברה הישראלית ובהן האבטלה, המיתון, המצוקה, הדירור, העלייה והקליטה. מן הראוי היה, קודם לקבלת ההחלטה בדבר התפשטות הבניה הפרברית, לשקול אינטרסים של מגזר חשוב זה.

45. הוצאת ההחלטה אל הפועל תפגע פגיעה קשה במשק העירוני. **קיים קשר הדוק בין התפשטות הבנייה הפרוורית-כפרית ובין מצב הערים.** כך, כפי שקובע פרופ' אריה שחר, חתן פרס ישראל לגיאוגרפיה לשנת 1999 ומי שמכהן בראש צוות התכנון של מתמ"א 35 – תכנית המתאר הארצית המשולבת וראש צוות תכנית האב למטרופולין תל אביב, בחוות דעתו המצורפת לעתירה זו ומסומנת **כנספח ע/16**, "ממצאי המחקרים (בצפון אמריקה ובאירופה) מאפשרים לנו כיום לזהות ברמת וודאות גבוהה את ההשפעות השליליות של תהליכי הפירבור על הערים" (ראו עמ' 1 לחוות הדעת). ובעמ' 19 ממשיך פרופ' שחר וקובע:

"להחלטת מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) מאוקטובר 2003 השפעה חמורה על הערים, זאת לאור הגידול הצפוי בהיצע שטח למגורים ולתעסוקה בסקטור הכפרי. כבר כיום מתרחשות תמורות שליליות במשק העירוני הישראלי בעקבות הסרתם של החסמים להפשרת הקרקעות החקלאיות לייעודים שאינם חקלאיים. במסגרת ההחלטה האחרונה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל באותו נושא כלולים 772 ישובים חקלאיים הכוללים למעלה מ-600,000 נחלות ששטחן מגיע ל-2.8 מיליון דונם (הנתונים נלקחו מתוך דו"ח ועדת מילגרום, עמ' 20) ואשר בנייה עליהן צפויה להתמיר את המרחב הכלכלי-אורבני של מדינת ישראל ולפגוע ברקמת החיים העירונית, שהנה הבסיס לקידומה החברתי-כלכלי-תרבותי של מדינת ישראל.

46. ראשית, התפשטות בניה לפרברים תביא לכך שאוכלוסיות חזקות ינטשו אזורים עירוניים לטובת היישוב שהיה בעבר "חקלאי". בנוסף על עזיבת תושבים בעלי אמצעים מהערים, מרכזי עסקים, מסחר ותעשייה יעברו ממרכזי הערים אל עבר היישובים החקלאיים – בפרט אלה הנמצאים באזור המרכז.

47. הסיבות לנטישת מרכזי עסקים, מסחר ותעשייה ולנטישת תושבים הנן ברורות. מועצות אזוריות וועדים מקומיים (בהם מרוכזים מרבית השטחים החקלאיים) שבתחומה יוקמו עסקים, יכולים לגבות תעריפי ארנונה נמוכים מאלה המקובלים בערים – שכן עלויותיהם נמוכות לאין ערוך מאלה המקובלות בערים – זאת בשל האוכלוסייה הדלילה שבהן ומיעוט המשימות הדורשות התמודדות על ידי גופים מוניציפאליים קטנים ודלילי אוכלוסין, לעומת המשימות המוטלות על השלטון המקומי העירוני וכפי שפורט לעיל.

48. ברי כי עסקים, בנסיבות אלה, יתפתו לצאת אל מחוץ לערים. תופעה מעין זו, בממדים מצומצמים יותר, כבר מתרחשת בערים שונות באזור המרכז (ראה דוגמת עיריות נתניה ורחובות שיפורטו בהמשך). בנוסף – היישובים החקלאים יוכלו להציע תנאי מגורים – בבתים צמודי קרקע – שאין ביכולת הערים להציעם שיגרמו לנטישת האוכלוסייה הממוצעת ומעלה את הערים.

49. על הקלות שבמשיכת אוכלוסייה טובה מהערים אל מחוצה להן עמד בית המשפט בבג"צ **הקשת המזרחית** לאמור:

"ההחלטה אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות התכנון הקיימת. יש בה למשוך אוכלוסייה חזקה יחסית אל מחוץ לערים, תופעה אשר אינה עולה בקנה אחד עם מגמות התיכנון. יש בה גם להגדיל את עומסי התנועה בין הערים לבין הפריפריה, תופעה לא רצויה כשלעצמה" (עמ' 77).

50. משמעות ההחלטה נותחה בהרחבה בחוות דעת המומחה שנערכה על ידי פרופ' אריה שחר – חתן פרס ישראל ומומחה בעל שם עולמי בנושאי תכנון – שבתן בחוות דעתו את השלכת ההחלטה על המגזר העירוני וכיצד ההחלטה משתלבת עם עקרונות התכנון ארוכי הטווח.

בחוות דעתו בחן פרופ' שחר מהן השפעות תופעת הפירבור על הערים על פי ניסיון רב שנים שהצטבר בארצות הברית ובאירופה. בחוות דעתו המפורטת בוחן פרופ' שחר את עבודות המחקר היסודיות הרבות שנערכו בארצות הברית ובאירופה ומגיע למסקנה חד משמעית **כי ממצאי מחקרים מקיפים אלה מאפשרים לזהות ברמת וודאות גבוהה את ההשפעות השליליות של תהליכי הפירבור על הערים**. כמו כן הציג פרופ' שחר, בחוות דעתו, את הדרכים בהן בחרו מדינות אירופה לנקוט על מנת למנוע ולצמצם את תופעת הפירבור.

51. נדגיש, כי במסגרת ההחלטה כלולים כיום **722 ישובים** (מתוכם 452 יישובים ו- 270 קיבוצים) הכוללים **למעלה מ- 60,000 נחלות** ששטחן מגיע ל - **2.8 מיליון דונם**, (הנתונים נלקחו מתוך עמ' 20 לדו"ח ועדת מילגרם – אליו נתייחס בהמשך).

52. המגזר העירוני בכלל, והעותרות בפרט, יפגעו באופן ישיר כתוצאה מיישום ההחלטה שכן עם צמצום הפעילות העסקית בתחומן יפחתו הכנסותיהן מארנונה ומסים, בהתאם תרד רמת השירותים אותם הן מסוגלות לספק לתושבי העיר, וכך יפגעו תושבי העיר. אין ספק כי אזורי התעסוקה שיוקמו על קרקעות חקלאיות ביישובים יפגעו במקורות ההכנסה העיקריים של הערים. בנוסף, את מקומה של האוכלוסייה החזקה יחסית תתפוס אוכלוסייה חלשה (מבחינה כלכלית) המבוססת על עלייה חדשה וזכאי "משרד השיכון".

53. בדיקת המשמעויות התכנוניות, הכלכליות והחברתיות של ההחלטה, כפי שנותחו על ידי פרופ' שחר (נספח ע/16), מעלה את הנתונים הבאים המצביעים על גידול ניכר בתוספת יחידות הדיור למגורים:

**א. מספר יחידות דיור למגורים שיתווספו מסביב לערים שלהלן:**

- סביב העיר חיפה יתווספו 7,000 יח"ד (לעומת תוספת של 2,700 יח"ד לפי תמ"א 35);
- סביב העיר חדרה יתווספו 5,730 יח"ד (לעומת תוספת של 1,937 יח"ד לפי תמ"א 35);
- סביב נתניה יתווספו 9,096 יח"ד (לעומת 3,486 יח"ד לפי תמ"א 35);
- סביב העיר כפר-סבא יתווספו 3,571 יח"ד (לעומת 1,560 יח"ד לפי תמ"א 35);
- סביב הרצליה יתווספו 1410 יח"ד (לעומת 540 יח"ד בתמ"א 35);
- סביב פתח-תקוה יתווספו 3,072 יח"ד (לעומת 1,178 יח"ד לפי תמ"א 35);
- סביב ראשון לציון יתווספו 2,055 יח"ד (לעומת 787 יח"ד לפי תמ"א 35);
- סביב העיר אשדוד – 6,500 יח"ד נוספות;
- סביב העיר רחובות יתווספו כ - 6,500 יח"ד.

**סה"כ תוספת היצע של 45,000 יחידות דיור למגורים סביב ריכוזי ערים, מבלי לחשב את תוספת היחידות שיוספו סביב באר שבע.**

**ב. תוספת שטחי מסחר ותעשייה נטו (ללא חניונים, מעברים, דרכים וכיו"ב) שיתווספו מסביב לערים:**

- סביב העיר חיפה יתווספו כ - 1.2 מיליון מ"ר נטו לתעסוקה;
- סביב לעיר חדרה יתווסף כמיליון מ"ר נטו לתעסוקה;
- סביב העיר נתניה יתווספו למעלה ממיליון וחצי מ"ר נטו לתעסוקה;
- סביב לכפר-סבא יוספו כ - 700 אלף מ"ר נטו לתעסוקה;
- סביב העיר הרצליה יתווספו כ - 240 אלף מ"ר נטו לתעסוקה;



סביב לפתח-תקוה יתווספו למעלה מחצי מיליון מ"ר תעסוקה ;  
 סביב ראשון-לציון יתווסף שטח של כחצי מיליון מ"ר לתעסוקה ;  
 סביב לאשדוד – 651 אלף מ"ר תעסוקה ;  
 סביב לרחובות – תוספת של כמיליון מ"ר נטו לתעסוקה.

**סה"כ תוספת היצע בנייה למסחר ותעשייה העולה על 7,000,000 מ"ר.**

54. המשמעות הכלכלית שיש לנתונים אלה על ערי פורום ה- 15 היא אדירה. בהנחה שאזורי המסחר והמגורים סביב ערי הפורום יאוכלסו ברובן ביוצאי/ עוזבי הערים, **ההפסד השנתי הצפוי מארנונה : 610 מיליון ₪ - מסחר ותעשייה ; 83 מיליון ₪ - מגורים. בסיכומו של דבר הרשויות העירוניות הגדולות צפויות להפסד שנתי של כ - 700 מיליוני ₪ בעקבות הבניה הפרברית.** עוד לעניין הפגיעה הכלכלית הצפויה לערים מופנה בית המשפט הנכבד לחוות דעתו של פרופ' שחר (נספח ע/16, עמ' 4 – 6 ועמ' 21-22) שם הוא מוסבר כיצד יציאתם לפרברים של השכבות המבוססות ממרכזי הערים ערערה את בסיס המס העירוני, וכיצד כתוצאה מכך הלכו והידרדרו איכותית וכמותית רמת השירותים העירונית, תוך בחינת הנתונים בערים בישראל.
55. לעניין ההשפעה ההרסנית של התפתחות מוקדי תעסוקה בפרברים מופנה בית המשפט הנכבד לעמ' 5 – 8 לחוות דעתו של פרופ' שחר, שם הוא מפרט כיצד עול המיסוי בערים גרם לעזיבת עסקים למוקדי תעסוקה בפרברים – דבר שגרם להגירת השכבות המבוססות מהערים.
56. בתנאים אלה, הערים הגדולות נתונות לסכנה גדולה, כאשר מסביב להן ניתן להקים עסקים בקרקע "זולה", להקים בתי מגורים צמודי קרקע, וליהנות מתעריפי ארנונה מוזלים.
57. כדוגמאות לערים שיפגעו כתוצאה מיישום ההחלטה, ולמעשה כבר עתה "חוות על בשרן" את תוצאות הפשרת הקרקע החקלאית, והעלמת עין ממאות אלפי מטרים של אזורי מסחר בלתי חוקיים על קרקע חקלאית, בחרנו להביא את הערים נתניה ורחובות.
58. כך, העיר נתניה הנמצאת במרכז הארץ מוקפת בשלוש מועצות אזוריות (מועצה אזורית עמק חפר, חוף השרון ולב השרון) שבכל אחת מהן הוקמו אלפי מטרים של שטחי תעסוקה חוקיים ובלתי חוקיים. הקמת שטחי תעסוקה אלה גרמה לנטישת בעלי עסקים בנתניה לטובת מושבי הסביבה המציעים דמי שכירות ותשלומי ארנונה נמוכים לאין שיעור.

59. פרופ' שחר תיאר, בעמ' 24 לחוות דעתו (נספח ע/16), את הפגיעה החמורה בעיר נתניה במילים אלה:

"הקמת 1.5 מיליון מ"ר של שטחי תעסוקה במרחב הכפרי של נתניה נוסף על הקיים (טבלה 3) תביא לכך שהעיר תתקשה לפתח ספי כניסה גבוהים המספיקים למסגרות הביקוש המטרופוליניות בהן העיר נתניה מתמודדת. התוצאה תהיה פגיעה באטרקטיביות הכוללת של העיר ביחס לענפים המרכיבים את מסגרות הביקוש הרלוונטיות, צמצום היקף הפיתוח האפשרי בעיר עוד יותר ופגיעה אנושה בכלכלתה".

בנוסף, בסמוך לעיר הוקם אזור מסחר בשטח של כ- 2 מיליון מ"ר על השטחים של קיבוץ געש וקיבוץ שפיים, שצפוי להניב הכנסות אדירות ל- 1,300 התושבים של אותם קיבוצים, בעוד 170 אלף התושבים של נתניה הסמוכה נאנקים תחת נטל המשבר הכלכלי, ואבטלה באחוזים כואבים. בנוסף, עיריית נתניה שמחובתה לסייע לאוכלוסייה הנוקדת, נאבקה תחת המשבר הכלכלי – הכנסותיה מארנונה ירדו בשיעור ניכר כתוצאה מנטישת עסקים ואוכלוסייה מבוססת.

60. הוא הדין ביחס למצבה של העיר רחובות. בסמוך לרחובות שוכנים הקיבוצים נען, גבעת ברנר ובית שילר בהם כ- 620 נחלות, ועל כן ניתן יהיה לבנות בהם מרכזי מסחר ותעסוקה בשטח כולל של 310,000 מ"ר, שינגסו מהכנסות העיר רחובות. בנוסף אליהן צמודה לרחובות קרית עקרון המכילה שטח תעסוקה ומסחר בהיקף של 438 אלף מ"ר.

61. על הפגיעה בעיר רחובות העיר פרופ' שחר וקבע (ראו עמ' 23 לחוות דעתו) כי:

"המשמעות החמורה של פיתוח אזורים אלה הצמודים לרחובות אך נמצאים מחוץ לתחום שיפוטה, הינה הפסד הכנסה מארנונה שלא למגורים בשווי של כ- 90 מיליון ש"ח, סכום המהווה כ- 30% מההכנסה הנוכחית של העירייה. לא זו אף זו, הפסד ההכנסה הצפוי לרחובות בעקבות הפסד השבחת הקרקע מחקלאות למסחר עומד כיום על כ-500 מיליון ש"ח" (ההדגשה במקור).

62. הנה כי כן, יישום ההחלטה יביא להתרוקנות הערים מהאוכלוסייה הממוצעת ומעלה (זו המסוגלת לרכוש בתים צמודי קרקע במושבים שבאזורי הביקוש), וכן עזיבה של חלק ניכר מהעסקים, בתי המסחר והמפעלים לטובת שטחי המסחר שבפרברים החקלאיים.

63. הדבר יוביל לפגיעה קשה והיחלשות משמעותית של המגזר העירוני בישראל, הן בשל אובדן המשאב האנושי והחוסן האזרחי, הן בשל אובדן הכנסות בגין ארנונה, והן בשל הקטנת מחזורי המסחר והפעילות העסקית בתוך הערים.

64. זאת ועוד. תהליך הפשרת הקרקע החקלאית יחזק את תהליך הסגרגציה החברתית המתהווה בשנים האחרונות, לפיו המושבים הופכים להיות 'מועדון סגור' של אליטה חברתית-כלכלית, (לא אחת מפעילים המושבים מערכת של תנאי מיון וקבלה המבטיחה הומוגניות חברתית, יחד עם מערכת חינוך בלתי אינטגרטיבית בבתי הספר המנוהלים על-ידה), בעוד הערים והעיריות ממשיכות בהתמודדות יומיומית, עם קשת האתגרים והמצוקות החברתיות-כלכליות הקשות ביותר בחברה הישראלית, קרי: אינטגרציה, אבטלה, מצוקה, עוני ועוד. ביישובים רבים אין נכונות לשלב במערכת החינוך תלמידים מהערים ולא כל אחד רשאי להתקבל ליישוב כתושב (כמו קשישים, עולים חדשים ואנשים ממעמד חברתי מסוים) – בזמן שהערים הגדולות פתוחות בפני כל. ההחלטה עלולה לחזק מגמה נפסדת זו.

65. בית המשפט הנכבד מופנה לחוות דעתו המעמיקה של פרופ' אריה שחר, שבחן, בין היתר, את נושא הפגיעה בערים לאור ממצאיו תופעת הפירבור גרמה "להשפעה הרסנית על הערים מאחר ופגעה במרקמים עירוניים שלמים הן בהיבט הפיסי והן בהיבט החברתי-כלכלי. בשנים שבין 1950 ל – 1990 שיעור האוכלוסיה שחיה בערים מרכזיות במטרופולינים בארה"ב ירד מ – 64% ל – 38% (WASSMER 2002). בין תוצאותיו החמורות של תהליך הפירבור היה דלדול בסיס המס של ערים רבות בעיקר בצפון מזרח ובמרכז ארה"ב, תוך יצירתה של סגרגציה מרחבית שתוצאותיה היו, בין היתר, עלייה בשיעורי הפשע ועלייה במתחים הבין גזעיים בערים המרכזיות. ניידותם הגבוהה של השכבות החזקות (והלבנות בדרך כלל) אפשרה להם להתמקם באזורים חוץ עירוניים המאופיינים בהיותם הומוגניים גזעית ומעמדית" עמ' 3)

## **ב. חוסר סבירות ההחלטה - סתירה לעקרונות התכנון הלאומי ארוך הטווח ומנוגדת לחוות דעת מנהל התכנון במשרד הפנים**

66. מועצת מקרקעי ישראל התיימרה לקבוע הוראות בדבר "זכויות בניה" ו"שימושים מותרים" במקרקעין – נושאים המסורים, על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, למוסדות התכנון השונים, ובהן המועצה הארצית לתכנון ולבניה, וועדות תכנון מחוזיות ומקומיות, והוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. מדובר במוסדות תכנון מקצועיים בהם חברים אנשי מקצוע שונים, מומחים לתחומם, שתפקידם לשקול את השיקולים השונים קודם לקביעת זכויות בניה והגדרת שימושים במקרקעין.

67. בנסיבות העניין, לאור האמור לעיל והאופי "התכנוני" של ההחלטה, קיים ספק רב אם ההחלטה נתנה בסמכות, ואם מועצת מקרקעי ישראל, בהחליטה הוראות תכנוניות, לא חרגה מסמכותה.

68. אולם, גם אם נניח, לצורך הדיון, כי במסגרת "המדיניות הקרקעית" רשאית מועצת המינהל לשקול, בין יתר שיקוליה, את הגורם התכנוני, הרי שבנסיבות העניין נוגדת ההחלטה לכל הגיון תכנוני ועומדת בסתירה חזיתית לעקרונות התכנון הארציים ארוכי הטווח שעיקרן, כפי שנציג להלן, שמירת שטחים פתוחים ועיבוי הערים תוך התמקדות בארבעה מטרופולינים (תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע).

69. אכן בחוות דעת מנהל התכנון שהועברה למינהל מקרקעי ישראל נכתב בצורה מפורשת כי "ההחלטה נוגעת לעניינים תכנוניים רבים, והתקבלה ללא היוועצות מוקדמת עם מנהל התכנון" ובסיכום חוות הדעת נכתב "עמדת מינהל התכנון הינה כי יש ליצור הפרדה בין זכויות קנייניות לבין זכויות הנובעות מכוח חוק התכנון והבניה.

קבלת הצעת ההחלטה תיצור מערכת לחצים על מוסדות התכנון בכדי לספק קרקע למגורים ושימושים שונים לתעסוקה, במסגרת יישובים במרחב הכפרי, על חשבון ייעוד שטחים פתוחים וקרקעות חקלאיות מוכרזות.

מינהל התכנון מציע טיוטת ההחלטה לא תועבר לחברי מועצת מקרקעי ישראל, ערב הדיון, באופן שלא מאפשר התייחסות תכנונית ראויה על ידי גורמי התכנון הרשמיים."

כמו כן, ביום 16.6.03 העביר מינהל התכנון הערות רבות נוספות להחלטה, המבהירות כי ההחלטה אינה מתיישבת עם כל הגיון תכנוני, ובפרט לא עם מגמות התכנון הארציות ארוכות הטווח.

# העתקי חוות הדעת מיום 3.6.03 ומיום 16.6.03 מצורף בזה כנספחים ע/17 ו- ע/18.

70. החלטות הפשרת הקרקעות עומדות בניגוד גמור לתכנית ישראל 2020', לתמ"א 35 (אשר טרם אושרה סופית על ידי הממשלה), ולעקרונות התכנון לטווח ארוך, כפי שאושרו רשמית ביום 6.11.01 במועצה הארצית לתכנון ובניה. תכניות לאומיות אלה הן פרי של עבודת חשיבה, מחקר השוואתי ובדיקה אמפירית עליה עמלו מיטב המוחות בישראל. תכניות אלה מציעות חזון מודרני ומתקדם למדינת ישראל, והן ישמשו מנוף מרכזי לפריחה ושגשוג חברתי – כלכלי.

71. למעשה – מגמות התכנון ועקרונות התכנון ארוכי הטווח שאושרו על ידי המועצה הארצית, משקפים גישה המבקשת למנוע את הרעות החולות שהולידה תופעת הפירבור בארצות הברית – כפי שהוסבר לעיל. כך, וכפי שעולה מעמ' 12 ואילך לחוות דעתו של פרופ' שחר – החשש כי גורלם של מרכזי הערים ורצועות המסחר העירוניות באירופה יהיה כשל הערים האמריקאיות הוותיקות היה בין הגורמים המרכזיים שמדינות אירופה קבעו, בין אם בחקיקה או בתוכניות מתאר, הוראות המונעות את

תופעת הפרבור ובכך בקשו למנוע את ניוון הערים. כך נוצרה מערכת תכנון חזקה המאופיינת בהיותה מתווה סטטוטורי אחיד וברור, אשר מכוון לחיזוק הערים.

72. עקרונות תכנון ארוך הטווח – כפי שאושרו על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה ביום 6.11.01, וכעולה מתכנית ישראל 2020, מתמ"א 35 כוללות:

- הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים, גיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים (תל אביב, חיפה, ירושלים, באר שבע). שיפור המרחב העירוני, חידושו, ופיתוח מערכות תשתית ותחבורה עירוניות מתקדמות.
- צמצום תופעת הפרבור.
- שמירה על רצף שטחים פתוחים וצמצום הפגיעה בשטח הפתוח ושמירה על עתודות קרקע לדורות הבאים.
- שמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת, ושמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית.

73. על מגמות תכנוניות מבורכות אלה עמד בית משפט נכבד זה בבג"צ הקשת המזרחית (עמ' 68 לפסק הדין), כהאי לישנא:

**"ביסודו [של הגורם התכנוני] הצורך לשמור על שטחים פתוחים לצרכים ומנימוקים שונים, ובצידו הצורך לעודד פיתוח עירוני תוך התמקדות בארבעה מטרופוליניים: תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע. ועדת מילגרום קבעה שיש להמעיט ככל האפשר בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי התכנון, להתמקד בעיבוי וחיזוק הבנייה בערים הקיימות (בעמ' 60 לדו"ח). על פי גישה תכנונית זו, יש לנצל תחילה את הקרקעות לבנייה בתחום העירוני, ורק בלית ברירה לנצל גם קרקעות אשר הינן כיום קרקעות חקלאיות. אלא שהפיתוי הכספי לחקלאים הכרוך בשינוי הייעוד, מצד אחד, והקשיים בפניו שטחים בתחום העירוני על מנת לפתחם, מצד שני, מהווים גורמים לכך שהפתרון לבנייה בא בעיקרו מכיוון השטחים החקלאיים..."**

74. דומה כי עקרונות התכנון הלאומיים ארוכי הטווח, שעניינם שמירה על שטחים פתוחים ועיבוי ארבעת המרכזים המטרופוליניים אינם שנויים במחלוקת. כך למשל, בדו"ח מבקר המדינה 51 לשנת 2000 (פורסם ביום 29.4.01) הוקדש פרק שלם לנושא חשיבות שמירת השטחים הפתוחים והקרקע החקלאית - שטחים ההולכים ואוזלים (עמ' 626 – 632 לדו"ח).

75. גם דו"ח ועדת מילגרום עמד על חשיבות שמירת השטחים הפתוחים ומניעת תופעת הפרבור, בזו הלשון:

**"מאחר שמדינת ישראל הינה כבר כיום מהמדינות הצפופות בעולם ותחזיות שנערכו במסגרת תכנית "ישראל 2020" מצביעות על כך שעד שנת 2020 – יוכפל השטח הבנוי כיום, יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי תכנון להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי – לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד" (עמ' 9 לדו"ח).**

ובעמ' 41 לדו"ח, שכותרתו "עיקרי מדיניות התכנון בישראל וזיקתה לקרקע חקלאית" נכתב:

"בעשור האחרון התפתחה בישראל תפיסה תכנונית חדשה...תפיסה זו באה לידי ביטוי בשורה של תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, תכניות אב, ובכללן "ישראל 2020 – תכנית האב לישראל בשנות האלפיים", ומסמכי מדיניות מטרופוליניים. התמורה המהותית ביותר שעומדת בבסיס התפיסה החדשה היא בהתייחסות למשאב הקרקע. מאז ראשית שנות התשעים גוברת ההכרה שבישראל מתפתח מחסור חריף בקרקע בייחוד במרכז הארץ. מחסור זה, הבא לידי ביטוי בעליית ערכי הקרקע, עלול להביא לפגיעה חמורה באיכות החיים של תושבי ישראל...".

ובהמשך הדו"ח:

**"בנייה בהיקף רחב בשטחים חקלאיים במסגרת הכפלת השטח הבנוי בישראל, עלולה להיות בכייה לדורות, שכן לשטחים הפתוחים יש ערך רב חשיבות. בינוי נרחב בשטחים הפתוחים יפגע בדורות הבאים שעלינו להתחשב גם בצרכיהם. מהטעם הזה יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, וכפי שהמליצו גורמי תכנון להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרה שהדבר הכרחי – לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד" (ההדגשות במקור, עמ' 60 לדו"ח).**

76. רעה חולה נוספת שמתלווה לתופעת הפרבור היא החרפת הבעיה התחבורתית ועלייה ניכרת במספר כלי הרכב שיכנסו לערים. עידוד הבנייה למגורים ולתעסוקה מחוץ לערים ויציאית אוכלוסייה מהערים יחייב השקעות ניכרות בתשתיות וייקור משמעותי ביותר של עלויות פריסת תשתיות כגון הובלת מים, ביוב, חשמל, ערוצי תקשורת, כבישים ודרכים וכיו"ב, ושירותים מבוזרים שאינם יעילים.

77. כך, כפי שעולה מחוות דעתו של פרופ' שחר הגידול בהיקף הפעילות הפרברית נקשר ישירות להשקעות יתר בשתיות. בנייתן התפתחותם והתבססותם של הפרברים צרכו חלקים ניכרים מתקציבי הפיתוח המטרופולינים, שהושקעו דווקא בפרברים ההולכים וגדלים שנדרשו ליותר ויותר תקציבים לפיתוח שתיות. (עמ' 8 – 9 לחוות הדעת).

פרופ' שחר קובע על כן, בסעיף 26 לחוות דעתו, כי משמעות ההחלטה מנוגדת לכל תפיסה תכנונית מקובלת ונוגדת להוראות תמ"א 35 :

"מהסקירה הכללית על משמעויותיה של החלטת מועצת ממ"י ומהצגת מצבן של נתניה ורחובות ביחס לפרבור בעורפן החקלאי נראה כי זו מנוגדת לכל תפיסה תכנונית מקובלת ונוגדת להוראות תמ"א 35. תוספת של מאות אלפי יחידות דיור חדשות ברחבי הארץ, מחוץ לערים, וודאי שלא תסייע בהגשמת העיקרון של "צמצום תופעת הפרבור" העומדת ביסוד מגמת התכנון הארצית. תוספת בינוי של 500 מ"ר לתעסוקה ולמסחר בכל נחלה לא תסייע ולא תתרום לחיזוק המשק העירוני, המהווה בסיס מוצק במגמת התכנון ארוך הטווח, ובוודאי שלא תשמור על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית. הפשרת הקרקעות תרחיב דרסטית את תופעת הפרבור, תפגע בשטחים הירוקים ובשטחים הפתוחים ותגרום נזק חמור ובלתי הפיך לבסיס הכלכלי של ערי ישראל".

78. הנה כי כן, משמעות ההחלטה בדבר זכויות בניה בנחלה תהווה פגיעה קשה בערים שינוקזו מאוכלוסיות חזקות ויוצפו בכלי רכב המגיעים מהפריפריה. בנוסף לא ניתן יהיה לשרת אוכלוסייה מפוזרת בהסעת המונים יעילה, ועל כן תגבר התלות ברכב פרטי ויורחבו ההשקעות בכבישים ומחלפים (על חשבון תחבורה ציבורית והפריפריה).

79. מהאמור לעיל עולה כי ההחלטה מנוגדת לכל תפיסה תכנונית מקובלת ונוגדת להוראות תמ"א 35. ברי כי תוספת של מאות אלפי יחידות דיור חדשות ברחבי הארץ, מחוץ לערים, לא תסייע להגשמת העיקרון של "צמצום תופעת הפרבור" העומד ביסוד מגמת התכנון הארצית. תוספת בניית 500 מ"ר לתעסוקה ולמסחר בכל נחלה לא תסייע ולא תתרום לחיזוק המשק העירוני – המהווה בסיס מוצק במגמת התכנון ארוך הטווח - ובוודאי שלא תשמור על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית. הפשרת הקרקעות תרחיב דרסטית את תופעת הפרבור, תפגע בשטחים הירוקים ובשטחים הפתוחים.

80. כפי שעולה מחוות דעתו של פרופ' שחר, מגמה זו – של חיזוק הערים – היא המגמה השלטת בכל העולם המודרני. מגמה זו שוקדת על פיתוחו וחיזוקו של המגזר העירוני, מתוך הבנה שזהו המגזר המוביל, המרכזי, שבִּלְתוֹ אין.



## 2.ב. על הקשר שבין החלטת מועצת מקרקעי ישראל להחלטות תכנוניות

81. כידוע, הליכי התכנון המתנהלים על פי חוקי התכנון והבניה, הינם שלבים הכרחיים לאישור שינוי ייעוד ולקביעת זכויות בניה. בהליכים אלה שוקלים מוסדות התכנון את כלל השיקולים והאינטרסים הרלבנטיים לעניין שימושי הקרקע וייעודה, וללא אישור מוסדות אלה לא ניתן להוציא תכניות אל הפועל.
82. בענייננו נהפכו היוצרות. מינהל מקרקעי ישראל קבע נורמה תכנונית הקובעת זכויות בניה וייעודים בקרקע. אף אם מבחינה משפטית "טהורה" אין תוקף להחלטה מעין זו ללא אישור מוסדות התכנון - הרי שכפי שנבהיר להלן, במציאות החיים יש לכך השלכות תכנוניות כבדות משקל. הלכה למעשה, בשל הלחצים הכבדים המופעלים מצד יזמי הנדל"ן, קורה לא אחת כי גופי התכנון מכפיפים עצמם להחלטות המינהל ולעיתים משמשים כחותמת גומי בלבד.
83. עמד על כך לאחרונה בית המשפט הנכבד בבג"צ הקשת המזרחית וקבע כי החלטות המינהל בעניין פיצוי בגין שינוי ייעוד שטח חקלאי (החלטות 717, 727, 737) יצרו תמריץ בעייתי לחוכרים חקלאיים להפעיל לחצים על מוסדות התכנון לשנות ייעודן של קרקעות חקלאיות למטרות מגורים גם באזורים שהדבר אינו רצוי מבחינה תכנונית (עמ' 70 לפסק הדין).

בית המשפט הפנה בהקשר זה לממצאי ועדת מילגרום שקבעה כי:

"התמריץ לבצע עסקאות נדל"ן בקרב חוכרי קרקע חקלאית באזורי ביקוש מתבטאת בלחצים מצד חוכרי קרקע חקלאית אשר נדחפים על ידי יזמים בתחום הנדל"ן, על מוסדות התכנון לאשר שינוי ייעוד גם במקומות ששינוי שכזה אינו עולה בקנה אחד עם התכנון האורבני האופטימלי, או אינו עומד בסדרי העדיפויות הראויים לשימוש מושכל ויעיל בקרקע חקלאית. גורמי תכנון עצמם מודים, כי למרות שבסמכות מוסדות התכנון לדחות יוזמות אלו, הלחצים נשאו לא אחת פרי וכך אושרו תכניות שאינן רצויות בהיבט האורבני. גורמי התכנון סבורים כי נכון יהיה שרמת הלחץ של חוכרי הקרקע והיזמים עימם קשרו עסקאות תפחת באופן משמעותי, ובכך יתאפשר תהליך קבלת החלטות נכון יותר בהיבט התכנוני הכולל" (עמ' 68 לדו"ח).

ובהמשך:

"חלק מהחוכרים החקלאיים [הפכו] באחת משומרי הקרקע החקלאית ומגיניה ליזמים ולמעוניינים בשינוי ייעודה החקלאי של הקרקע אותה עיבדו שנים רבות. תופעה זו אינה רצויה בהיבט התכנוני והצורך לשמור

**על שטחים פתוחים ועל קיומה של חקלאות, במיוחד במדינה צפופה  
כשלנו" (עמ' 67-68 לדו"ח).**

84. עוד לעניין הקשר שבין החלטות המינהל לשיקולי תכנון מופנה בית המשפט הנכבד לחוות דעת מינהל התכנון – נספח ע/ 17 לפיו "קבלת הצעת ההחלטה תיצור לחצים על מוסדות התכנון בכדי לספק קרקע למגורים ושימושים שונים לתעסוקה..."
- כן ראו דברי הנשיא ברק בבג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 בעמ' 271 – 272.

**ג. בטלות ההחלטה בשל הפרת עיקרון השוויון והצדק חלוקתי**

85. עמדנו לעיל על המשמעות החברתית והכלכלית של ההחלטה - פגיעה קשה ביותר במגזר העירוני בישראל (המהווה למעלה מ - 95% מהאוכלוסייה), הנחשב לקטר החברתי והכלכלי של המדינה; הנושא בנטל המרכזי של תשלום המסים; המתמודד העיקרי עם האתגרים והבעיות המרכזיות של ישראל כגון רווחה, תעסוקה, קליטת עלייה, עובדים זרים ועוד; הספק העיקרי של החינוך, התרבות, ההשכלה הגבוהה, המחקר והפיתוח המרכזיים בישראל.
86. מנגד עמדנו על ההטבות החריגות והמופלגות הניתנות למגזר החקלאי (המהווה כ - 3% מאזרחי המדינה), הזוכים בהטבות כספיות מופלגות של מיליארדי שקלים, תוך פגיעה במרבית אזרחי המדינה – תושבי הערים. כך, למשל, בסמוך לנתניה נבנה אזור מסחר בשטח של כ- 2 מיליון מ"ר על השטחים של קיבוץ געש וקיבוץ שפיים, שצפוי להניב הכנסות אדירות ל - 1,300 התושבים של אותם קיבוצים (על פי כתבה שפורסמה במוסף נדל"ן בעיתון ה"ארץ" מיום 1.6.03 – מדובר במחזור צפוי של 900 מיליון ש"ח בשנה), בעוד אלף התושבים של נתניה הסמוכה נאנקים תחת נטל המשבר הכלכלי, התמוטטות ענפי התיירות והיהלומים בעיר, ואבטלה באחוזים כואבים
87. מתן העדפות כה מפליגות למגזר אחד על פני רעהו, ומתן הטבות שיביאו לחיזוק משמעותי של מגזר אחד על חשבון המגזר העירוני כך שרק מיעוט מאוכלוסיית המדינה צפוי להנות מההחלטה, פוגע פגיעה קשה בעיקרון השוויון תוך הפרת תפקידו של מינהל מקרקעי ישראל לשמש כנאמן הציבור שחובתו לדאוג לטובת הכלל ולא לבטא רצונות של מגזר כזה או אחר.
88. חובת המינהל לנהוג בשוויון ובהגינות כאשר מדובר במקרקעי ציבור נקבעה בבג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793, בעמ' 801 :

"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 התקיין".

89. על כן נקבע כי:

"קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הוגן, צודק וסביר... בבית משפט זה נקבעה נורמה, ולפיה מקרקעי הציבור יחולקו בדרך של מנגנון שוויוני, ולא בדרך של העדפה סקטוריאלית, כזו או אחרת, או העדפה באותו סקטור עצמו" (ראו בג"צ הקשת המזרחית עמ' 66 והאסמכתאות הנזכרות שם).

90. לפיכך, חובה על מועצת מקרקעי ישראל לאזן בין האינטרסים של כלל הנוגעים בדבר, לרבות תושבי הערים.

91. אכן, החלטות המועצה הקודמות בעניין שינוי ייעוד בקרקע (החלטות מס' 717, 727, 737) נפסלו מהטעם שהאינטרס היחיד אשר קיבל ביטוי באותן החלטות הוא אינטרס החוכרים והיזמים. בית המשפט פסל הטבות שהוענקו למגזר החקלאי וקבע כי

"אין לכך הקבלה במגזר העירוני, ועולה תמונה קשה של היעדר שוויון בהזדמנויות בין שני המגזרים: מתן הטבות לאחד לצרכי ביסוס מקורות תעסוקה, ומניעתם מהאחר, לכאורה ללא כל הבחנה מוצדקת. מתן הטבות כאלה פוגע לא רק בשוויון אלא גם בשוויון ההזדמנויות שיש עמו פגיעה בחופש העיסוק".

ברי כי דברים אלה מקבלים משנה תוקף גם בענייננו – וזו היתה גם עמדת היועץ המשפטי לממשלה – בסעיף 3 לעמ' 3 למכתב נספח ע/ 2).

92. על חשיבותו של עקרון הצדק החלוקתי בחלוקה של משאבים על ידי הרשות המנהלית, עמד בית המשפט וקבע כי:

"דברים אלה מעלים אל פני השטח את הערך של הגשמת צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל. עניינו של ערך זה בחלוקה החברתית הצודקת של משאבים, חברתיים ואחרים. החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של

רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים”  
(בג”צ הקשת המזרחית – סעיף 39 לפסק הדין).

ובהמשך :

”דברים אלו מלמדים כי הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים... קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך, שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הוגן, צודק וסביר”.

93. על אף שתפקיד מועצת מקרקעי ישראל לשמור על הקרקע בידי המדינה ולחלקה באופן זהיר לפי צרכי הכלל תוך הפקת הרווח המקסימלי עבור המדינה, אמצה המועצה בהחלטה זו, כמו גם בקודמותיה, את עמדת המגזר החקלאי תוך זניחת תפקידה וסמכותה לקבוע עבור המדינה את המדיניות הקרקעית.

94. מדובר בהחלטה המבוססת באופן בלעדי על אינטרס צר של המגזר החקלאי, ואינה עורכת כל איזון אינטרסים, לא כל שכן איזון ראוי בין צרכי כלל האוכלוסיה. לא נעשתה מלאכה של שקילת כל השיקולים הרלוונטיים ואיזון האינטרסים הרלוונטיים, אלא נקבעו הוראות חד צדדיות המשקפות אך ורק אינטרסים של מיגזר אחד. על כן לא הוגשם עיקרון הצדק החלוקתי.

95. נעיר כי בהחלטה נעשה ניסיון חלקי ומלאכותי להשוות בין המגזר העירוני למגזר החקלאי. כך נקבע כי , בתקופה של חמש השנים הקרובות ישלם חוכר, לצורך היוון הזכות בחלקת הבניה, 3.75% בלבד מערך הקרקע למגורים, ולאחר מכן ישלם את השיעור המקובל במגזר העירוני. בסעיף 8 לדברי ההסבר להחלטה הוסבר כי גם במגזר העירוני נערך לאחרונה מבצע היוון לבתים צמודי קרקע בעיר, שם היה שיעור ההיוון 3.75%. לכאורה, נחזית ההחלטה כהחלטה שיוויונית אשר מחילה את אותו שיעור היוון במגזר העירוני.

דא עקא, ההחלטה מתעלמת מהפער העצום שבין השווי הבסיסי של זכויות במגזר העירוני לשוויין הבסיסי במגזר החקלאי. כלומר, גם אם מדובר בשיעור היוון זהה, הרי שבשל המחיר הבסיסי הגבוה יותר של זכויות במגזר העירוני, בסופו של יום, דמי החכירה המהווים במגזר העירוני יהיו גבוהים בהרבה מאלו שבמגזר החקלאי.

96. אכן היועץ המשפטי לממשלה, במכתבו ליו”ר מועצת מקרקעי ישראל (נספח ע/ 2) התריע בעניין זה וכתב :

”בתמורה להענקת זכויות מפליגות וניכרות אלה, מצעה הצעת ההחלטה לקבוע דמי חכירה שנתיים ולאפשר היוון הזכויות בשיעורים נמוכים ביותר, השאובים ברובם מן השעורים הקבועים במגזר העירוני. הקבלה זו בין המגזר העירוני למגזר החקלאי אינה מביאה בחשבון את הפרש שבין דמי החכירה הבסיסיים הנגבים במגזר החקלאי (כ – 600 ש”ח לנחלה - שגודלה נע כידוע בין 20 – ל – 60 דונם - לשנה) – לבין דמי החכירה הנגבים במגזר העירוני המבוססים כעקרון על מלוא ערך הקרקע. ההקבלה גם אינה מתחשבת בהבדל הניכר בין הזכויות הקיימות לחוכרים במגזר העירוני לעומת הזכויות שמבקשת הצעת ההחלטה להעניק, למשל לגבי היקף השטח והשימושים המותרים בו”.

97. בשל התנערות המשיבים 1 – 3 מחובתם לפעול לחלוקה שוויונית, צודקת והוגנת של מקרקעי הלאום – נדרש פיקוח שיפוטי הדוק לשם הגשמתו של עקרון הצדק החלוקתי, כדברי בית המשפט בבג”צ הקשת המזרחית:

”למשפט תפקיד חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה, וכי תפקיד זה הוא לפתח מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, במיוחד לנוכח הסכנה שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב...אכן, דווקא בשל העובדה, שהחקיקה בתחום זה אינה מגדירה אמות מידה מהותיות לחלוקת משאבים בחברה, נדרש, עם כל הקושי שבדבר, פיקוח שיפוטי הדוק יותר על מנת להבטיח כי חלוקת המשאבים תהא צודקת והוגנת”.

98. עוד על חשיבות התערבות המשפט בנושאים בעלי השלכות חלוקתיות על מנת למנוע מצב בו החלוקה תטיב רק עם קבוצות ספציפיות, נביא מדבריה של פרופ' דפנה ברק-ארז במאמרה ”מקרקעי ישראל בין ניהול ציבורי להפרטה: צדק חלוקתי בהליך המינהלי”, צדק חלוקתי בישראל, מ. מאוטנר 202, 204, שהדגישה כי:

”גם למשפט נועד כאן תפקיד חשוב - זה של עיצוב מערכת נורמטיבית המבטיחה כי ההחלטות בעלות השלכות החלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, בעיקר לנוכח הסכנה האורבת בפתח שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות אינטרסים מאורגנות היטב”.

99. לסיום פרק זה נעיר כי אין לעותרות דבר כנגד המגזר החקלאי ואין מחלוקת בדבר תרומת היישוב החקלאי לארץ ולמדינה – שאלה שכלל אינה על הפרק ואינה רלוונטית לצורך עתירה זו. אולם אין להשלים עם הענקת זכויות נרחבות בקרקעות המדינה

למגזר החקלאי, באופן בלתי שוויוני ותוך העדפת אינטרס מגזר זה על פני זכויות הציבור כולו.

#### ד. בטלות החלטה המנוגדת לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה

"על התנהגותן של רשויות במדינת ישראל [שהתעלמו מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה], שהצריכה את מתן פסק-הדין לא נותר אלא להצטער. תקוותי כי הלקחים המתבקשים נלמדו" (כב' הש' מ. חשין, בג"צ 4247/97, **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נב(5) 241, 277).

למרבה הצער, וכמבואר להלן, הלקחים המתבקשים לא נלמדו – מועצת מקרקעי ישראל והעומד בראשה התעלמו לחלוטין מחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה וקבלו החלטה המנוגדת לה.

100. דין הוא כי היועץ המשפטי לממשלה הוא פרקליט הממשלה המייעץ לה ולרשויות השלטון האחרות, לרבות למינהל מקרקעי ישראל ולמועצתה. **למינהל מקרקעי ישראל אין אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה. מדובר במנגנון מינהלי הכפוף לממשלה ופועל כאורגן של המדינה** (ראו בג"צ **הקשת המזרחית**, עמ' 36 והאסמכתאות הנזכרות שם). לפיכך היועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם המייצג את מינהל מקרקעי ישראל בערכאות (ראו לעניין זה עמ' 53 לפסק הדין בעניין **הקשת המזרחית**).

101. חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה נחשבות כ"**עמוד האש**" של רשויות השלטון בכל הנוגע לשאלות של חוק, ועליהן לכבד ולנהוג בהתאם להן (ראו א.רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, מהדורה חמישית, עמוד 761).

102. בפסיקת בית משפט נכבד זה נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה הוא "**הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת**" (ראו בג"צ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז (5) 441). וכן:

"סמכות הפירוש של החוק עבור הרשות המבצעת נתונה ליועץ המשפטי לממשלה ופירושו שלו מחייב אותה פנימה" (בג"צ 73/85, **סיעת 'כך' נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד לט (3) 141, 152).

ולגבי חוות דעת היועץ נקבע:

"הנה כי כן, שנים הם כללי היסוד בעניין זה. האחד, שחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה משפטית, משקפת מבחינת הממשלה את המצב המשפטי הקיים והמצוי" (בג"צ 4267/93 בעניין אמיתי הנ"ל).

103. בית-המשפט העליון הוסיף וקבע שחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה אינה בגדר המלצה אותה יכולה הרשות לקבל או לדחות לפי שיקול דעתה:

"הדין הוא, כי עמדת הממשלה ורשויותיה... בשאלות בדבר תוכן הדין הקיים נקבעות על-ידי היועץ המשפטי לממשלה... היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו בכל הנוגע למתן חוות-דעת בדבר המצב המשפטי הקיים, אינם "יועצים" במובן השגור של המילה. חוות דעתם מחייבת את הרשויות. עמדתם המקצועית היא עמדת הרשויות... בהפעילם את סמכויותיהם עליהם לקיים את חוות-הדעת המשפטיות של היועץ המשפטי לממשלה". (בג"צ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נב (5) 241, 277).

באותו פסק דין הדגיש בית-המשפט את החומרה הרבה שבאי-קיום חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בזו הלשון:

"... הכלל המחייב את הרשויות לקיים את חוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. הפרתו של כלל זה – תוצאתה הבלתי נמנעת היא הפרה של חוקי המדינה ושל פסקי דין של בתי-המשפט, ובסופו של דבר פגיעה קשה בשלטון החוק" (שם).

104. מהאמור עולה כי חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה משקפת את הדין מבחינת הרשויות, כי כל רשויות השלטון, לרבות מינהל מקרקעי ישראל חייבות לנהוג בהתאם לאמור בה, וכי רשות המתעלמת מחוות דעת היועץ המשפטי פועלת שלא כדין – וכפי שנפרט בהמשך פוגעת באמון הציבור בעקרון שלטון החוק.

105. כאמור לעיל, הצעת ההחלטה נשוא העתירה, הובאה לבחינה בפני היועץ המשפטי לממשלה. חוות דעתו (נספח ע/ 2) נתנה לאחר שבחן את ההחלטה ונתן דעתו גם לעמדות משרד האוצר ומשרד הפנים.

106. חוות הדעת, המנוסחת בלשון חד-משמעית, מדברת בעד עצמו. לטעמו של היועץ המשפטי לממשלה ההחלטה פסולה מן היסוד, ואין להביאה בפני מועצת המינהל.

107. די בציטוט מקטע צר מהמכתב (סעיפים ז'–ט') כדי להבין את רוח הדברים :
- ”הצעת ההחלטה מבקשת להנהיג שינויים מרחיקי לכת במשטר הנוהג כיום ולקבוע קביעות מפליגות, שלגבי מרביתן ניתן לומר, כי אין בינן לבין הרצון לחזק ולבסס את מגורי החקלאי הוותיק- ולא כלום”** (סעיף ז' למכתב).
- ”קצרה היריעה מפירוט כל הסוגיות הבעייתיות הכלולות בהצעת ההחלטה”** (סעיף ח'). לנוכח האמור :
- ”איננו מציעים תיקונים בנוסח ההחלטה, שכן חוששני שאלה לא ירפאו את הבעיות הטמונות בה. ההערות הפרטניות אינן אלא הדגמה לתפיסה העומדת בבסיס הצעת ההחלטה על כל אבריה הטעונה לדעתי בחינה כוללת ומפורטת מן היסוד”** (סעיף ט').
108. בהמשך הדברים פירט היועץ המשפטי מספר פגמים אשר נפלו בהחלטה וחיווה דעתו כי קבלת ההחלטה משמעה הפרת חובתו של המינהל על פי דין (סעיף ט(2)(א)); כי המטרה האמיתית היא להפוך את זכויות החקלאי בקרקע למטבע עובר לסוחר (סעיף ט(2)(ב)); כי ההחלטה מעניקה הטבות מפליגות ללא כל הצדקה נראית לעין (סעיף י); וכי ההחלטה חורגת **”באופן מהותי ויסודי מן המציאות המעשית והנורמטיבית הקיימת, מן הכוונה המקורית של דו”ח מילגרום, מהמלצות הצוות, ומהחלטות הממשלה שאימצה אותן”** (סעיף יב' למכתב).
109. לפיכך, הנחייתו האופרטיבית של היועץ המשפטי לממשלה היתה כי :
- ”ההצעה עדיין אינה בשלה לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל”, וכי יש למנות צוות בינמשרדי שיכלול נציגי מינהל מקרקעי ישראל ונציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, וכי רק לאחר שצוות זה יסיים עבודתו, ניתן יהיה להמשיך ולשקול את הסוגיה”**. (סעיף יד' למכתב).
110. דברים נכוחים אלה של היועץ המשפטי נפלו על אזניים ערלות. המשיבים 1-3 התעלמו לחלוטין מחוות הדעת המשפטית.
111. הנה כי כן, בענייננו מדובר במעשה שלטוני המנוגד לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. דין מעשה מעין זה הוא בטלות.
112. קשה למעט מחומרת הדברים. רשויות השלטון כפופות לחוק, וכל כוחן נובע מהחוק (ראו: בג"צ 6163/02 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז (2) 229, 274).
- רשות שלטונית שאינה מכבדת את הדין, פוגעת באושיות השלטון מסכנת את הסדר הממלכתי ועלולה להביא לאנרכיה :



"לא יתואר ממשל תקין, אם אינו שוקד על קיומו של שלטון החוק, כי הוא שבונה את חומת המגן בפני האנרכיה הוא שמבטיח את קיום הסדר הממלכתי. סדר זה הוא היסוד לקיומן של המסגרות המדיניות והחברתיות ולהבטחת זכויות האדם. הללו אינם מתקיימים באווירה של לית דין." (בג"צ 428/86 יצחק ברזילי, עו"ד נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505).

113. אחת ההשלכות החמורות שיש להפרת הדין על-ידי רשות מרשויות השלטון, היא פגיעה באמון הציבור ברשויות:

"נטילת החוק לידיים" - כלומר הפרת החוק - אסורה היא על כל אדם. על אחת כמה וכמה שאסורה היא על איש הציבור, אשר אמור לשמש דוגמא ומופת לציבור כולו. הפרת החוק על-ידי איש הציבור פוגעת באמון הציבור ברשויות הציבור" (בג"צ 1843/93 רפאל פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט (1) 661).

ובעניין אחר נקבע:

"בלא אמון [הציבור] לא יכולות מערכות השלטון לתפקד. כך הוא הדבר לעניין אמון הציבור בבתי המשפט... כך הוא הדבר לעניין אמון הציבור במערכות השלטוניות האחרות" (בג"צ 428/86 ברזילי נ. ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 622).

114. לאור האמור לעיל ולאור הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ממנה התעלמו המשיבים 1 – 3, יתבקש בית המשפט להורות על ביטול ההחלטה.

#### ה. ההחלטה עומדת בסטייה מהמלצות דו"ח ועדת מילגרומ שאושר על ידי הממשלה

115. ביום 17.2.02 החליטה ממשלת ישראל לקבל את המלצות דו"ח ועדת מילגרומ שבחנה את מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, בשינויים הנובעים מפסיקת בג"צ הקשת המזרחית, וקבעה כי יש:

**"להנחות את מינהל מקרקעי ישראל לפעול במהירות וביעילות להענקת זכות חוזית לחוכר קרקע חקלאית, בהתאם לדו"ח הוועדה".**

116. הזכרנו בפרקים 6א' – ג' לעיל כי ההחלטה סוטה באופן מהותי מהמלצות הוועדה בעניין הצורך בעיבוי הערים, בעניין מגמות התכנון ובעניין עקרונות של צדק חלוקתי. בפרק זה נתייחס לסתירה שבין ההחלטה לרציונל שעמד מאחורי דו"ח מילגרומ.

117. כפי שפורט, לא בכדי קבע היועץ המשפטי לממשלה כי ההחלטה אינה משרתת את הרציונל שבבסיס המלצות ועדת מילגרום ובלשונו:

”הצעת ההחלטה חורגת במידה ניכרת מהמלצות הצוות הבינמשרדי, ומן השאיפה הכנה והאיזונים שביסודה, שעיקרם הבטחת זכויות החקלאי בחלקת המגורים אף במקרה של שינוי ייעוד הקרקע. הצעת ההחלטה גולשת אפוא אל מעבר למתחם שקבעה הממשלה בהחלטתה”. (ראו סעיף ז' נספח ע/2).

118. ניתן היה לצפות כי מינהל מקרקעי ישראל, הכפוף להחלטות הממשלה, יאמץ את החלטת הממשלה. כידוע, המינהל אינו גוף עצמאי ששיקול דעתו אינו מוגבל. אדרבא, המינהל הוא אורגן של המדינה:

”למינהל אין אישיות נפרדת מזו של המדינה. הוא מנגנון מינהלי הכפוף לממשלה, והוא פועל כאורגן של המדינה (ראו: ע”א 3999/91 ע”א 3999/91 סועד נ’ מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם); ע”א 258/88 פיכטנבוים נ’ רשם המקרקעין, מד(2) 576, בעמוד 580; ע”א 570/66 בלעום נ’ מינהל מקרקעי ישראל, פ”ד כא (1) 109; י” וייסמן, דיני קניין – חלק כללי, בעמוד 236).”  
בג”צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ’ שר התשתיות הלאומיות, פ”ד נו (6) 25,36

119. לפיכך, חייב מינהל מקרקעי ישראל לנהוג כפי החלטותיה, וכל פעולה הנעשית מטעמו הנוגדת להחלטות הממשלה, היא פעולה שנעשתה בחוסר סמכות ודינה בטלות.

#### הרציונל שעמד בבסיס המלצות ועדת מילגרום

120. לנוכח גידול האוכלוסיה הצפוי, צפי הבניה עד שנת 2020 (הכפלת השטחים הבנויים) קבעה הוועדה כי יש להמעיט ככל הניתן בשינוי ייעוד קרקע חקלאית ולהתמקד בעיבוי וחיזוק הערים ולבניה בשולי הערים.

121. בהתאם למדיניות זו קבעה ועדת מילגרום כי יש לחזק את הקשר שבין החקלאי לקרקע. הדבר ייעשה, בין היתר, בדרך של חיזוק זכויותיו וחובותיו של החקלאי בעיבוד הקרקע ובחלקת המגורים שלו – כדי שיעבד את הקרקע וישמור עליה.

122. ועדת מילגרום הגדירה וקבעה כי המטרה שלשמה יינתנו ההטבות לחוכרים חקלאיים תהיה חיזוק הקשר לקרקע ועידוד עיבוד האדמה, תוך בחינת השיקולים

הרלוונטיים לעניין ובהם שוק הדיור, והצורך לעבות את הערים, שמירה על שטחים פתוחים והשגת יעדי התכנון, שמירה על נכסי המדינה וחלוקתם השוויונית.

123. ההחלטה רוקנה מתוכן את הרציונל שעמד בבסיס המלצות ועדת מילגרום ואינה יכולה להגשים את המטרה שלשמה ניתנו ההטבות, וכפי שפרטנו לעיל, נוגדת לשיקולים שהוזכרו לעיל.

124. בפועל ההחלטה מקנה זכויות לחוכרים החקלאיים שאין בינם ובין רציונל חיזוק הקשר לקרקע ושמירתה דבר.

### מחקלאות לקבלנות – נטישת הרציונל שעמד בבסיס דו"ח מילגרום

125. כמבואר בפתח הדברים, התירה ההחלטה בנייה למגורים ולתעסוקה ב"חלקת הבניה". ביחס לחוכר שהוא מתיישב (מושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית) הוגדרה חלקת הבניה כ"חלק או חלקים ממשבצת הישוב, בשטח כולל של עד 2.5 דונם". ביחס לחוכר שהוא יישוב (קבוץ או מושב שיתופי), הוגדרה חלקת הבניה כמכפלה של 2.5 דונם בתקן הנחלות של הישוב. כך למשל, אם לישוב תקן של 200 נחלות, תהיה חלקת הבניה שלו 500 דונם.

126. בסעיף ד' להגדרת "חלקת הבניה" נקבע כי שטחה הכולל יהיה "ככלל, 2.5 דונם", וכי במקרים מסוימים, בהם שטח הנחלה קטן מ-2.5 דונם, ניתן יהיה אף להצמיד לנחלה שטחים נוספים כך שסך שטח חלקת הבניה יהיה 2.5 דונם. (זאת בניגוד להמלצת ועדת מילגרום, אשר קבעה כי חלקת המגורים תהיה לכל היותר 2.5 דונם לנחלה (עמ' 10 לדו"ח ועדת מילגרום).

כן נקבע כי ניתן יהיה לבנות עד שלוש יחידות דיור בחלקת הבניה (ואף תותר בניית יחידות דיור נוספות), זאת ללא כל הגבלה על גודל הדירות (בכפוף למגבלה של 375 מ"ר) ועל זהות המשתמש.

כאמור לעיל – נקבעו הוראות מקילות ומטיבות בעניין תשלום דמי חכירה (שיעור היוון בתקופה של חמש השנים הקרובות של 3.75% בלבד מערך הקרקע למגורים, ולאחר מכן ישלם את השיעור המקובל במגזר העירוני).

חוכר שהוא מתיישב יהיה רשאי לפצל יחידות מגורים מהנחלה. הזכויות ביחידות המגורים שפוצלו מהחלקה ניתנות להעברה **לכולי עלמא**, כאשר העברה לגורם "חיצוני", שאינו בן משפחה תחייב תוספת תשלום למינהל (סעיף 3.3.3).

127. ההחלטה מאפשרת גם לבנות מבנים לתעסוקה ששטחם עד 500 מ"ר, ולגבי חוכר שהוא יישוב אף למעלה מכך (לגבי חוכר שהוא יישוב נקבע כי יותרו מבנים לכל מטרה שאינה משק חקלאי ללא כל הגבלה לגבי השטח המקסימלי של המבנים

**לתעסוקה**) כל זאת בניגוד לועדת מילגרום שקבעה כי יש להגביל את שטח אזורי התעסוקה הכפריים כך שישמשו לצרכים המקומיים של הישוב החקלאי (עמוד 16 לדו"ח), והמליצה כי שטחם לא יעלה על 75 דונם באזור המרכז, 100 דונם באזור עדיפות לאומי ב', ו-150 דונם באזור עדיפות א' (עמוד 17 לדו"ח).

128. על רקע הייש' בהחלטה בכל הנוגע לבניה למגורים ותעסוקה, בולט ה'אין' בכל הנוגע לעיבוד החקלאי של הקרקע. סעיף 4 קובע הוראות כלליות בלבד לגבי חובת עיבוד הקרקע.

סעיף 4.2 קובע כי הסנקציה בגין אי-עיבוד קרקע חקלאית תהא קנסות, ובמקרים מסוימים השבת הקרקע החקלאית.

דא עקא, שמדובר בסנקציה שאינה אפקטיבית שכן הרווחים שיופקו כתוצאה מהזכויות שהוענקו בחלקת הבניה יכסו כל קנס. סנקציה של השבת הקרקע לא תהיה אפקטיבית לאחר שיועברו הזכויות בחלקת הבניה לאחר.

129. משמעות הדברים חמורה. כפועל יוצא מהקמת מבני תעסוקה ומגורים ייזנח עיבוד הקרקע, שכן, לא הקרקע החקלאית אלא מבני התעסוקה והמגורים יהיו מקור פרנסתו של החקלאי.

130. לנוכח האמור נראה כי המטרה לשמה אמורה היתה להתקבל ההחלטה של חיזוק הקשר שבין החקלאי לאדמתו ועידוד החקלאי לעבד את אדמתו, לא הושגה:

I. אפשרות הקמת שלוש יחידות דיור ויותר עד לשטח של 2.5 דונם, אשר ניתנת להעברה לצדדים שלישיים מבלי לשמש את בני משפחתו ואת דור ההמשך של החקלאי, לא תחזק את הקשר לאדמה. לא ברור, אם הכוונה היא לחזק את זכויותיו של החקלאי בקרקע, מדוע נקבעו הוראות המאפשרות לחקלאי להעביר את זכויותיו לאחרים.

II. ההחלטה מעודדת בניית אזורי תעסוקה – להשכרה החוצה - בנחלות תביא לנטישת עיבוד הקרקע למטרות תעסוקה שאינן חקלאיות.

III. לא נקבע בהחלטה כל מנגנון אפקטיבי שימנע נטישת עיבוד השטחים החקלאיים לטובת תחומי עיסוק אחרים.

131. ונדגיש: בניגוד להמלצות הוועדה שלל ההטבות הכלולות בהחלטה, והביקוש לזכויות למגורים ולתעסוקה באזור הכפרי, הופכים את הזכויות בחלקת הבניה למטבע עובר לסוחר. עמד על כך היועץ המשפטי לממשלה שציין כי הרצון לבסס את זכויות החקלאי ובני משפחתו בבית מגוריהם, שעמד ביסוד דו"ח מילגרום, "כמעט שהפך לטפל" בהחלטה. ובהמשך:

- נראה ש"מטרת חיזוק זכויות החקלאי ובני משפחתו (כמפורט בדו"ח מילגרום) התחלפה במגמה להפוך את השטח הצהוב למטבע עובר לסוחר. שער בנפשוך מה משמעות הדבר באזור כמו אזור המרכז, ולא רק בו". (עמ' 3 סעיף ב' לנספח ע/ 2).
132. ההחלטה הופכת כל חוכר חקלאי לזים היכול למכור את זכויותיו ברווח כספי נאה. לאמור משנה תוקף במיוחד באזור המרכז האטרקטיבי למגורים ולתעסוקה.
133. לנוכח האפשרות להתעשר ממכירת הזכויות מן הצד האחד, והיעדר תמריץ לעבד את הקרקע מהצד האחר, נראה כי ההחלטה אינה מגשימה את המטרה של חיזוק הקשר שבין החקלאי לאדמתו ועיבוד הקרקע.
134. עמד על כך היועץ המשפטי לממשלה כי:

"הצעת ההחלטה מבקשת להנהיג שינויים מרחיקי לכת במשטר הנוהג כיום ולקבוע קביעות מפליגות, שלגבי מרביתן, ניתן לומר, כי אין בינן לבין הרצון לחזק ולבסס את מגורי החקלאי הוותיק – ולא כלום" (סעיף ז' נספח ע/ 2).

135. חמור מכך, וכמבואר לעיל, נראה כי המטרה אותה נועדה ההחלטה לשרת היא מטרה זרה – התעשרות קלה של החוכרים בתנאי נחלה באמצעות הסבת עיסוקם מחקלאות לקבלנות וייזום נדל"ן.
136. הנה כי כן, בניגוד להחלטת הממשלה שקבעה כי על מינהל מקרקעי ישראל לפעול על פי דו"ח מילגרום – חורגת ההחלטה באופן גס מהחלטת הממשלה ומהווה, במובן זה, חריגה מסמכות.
- בנוסף, די בסטייה מהרציונל שנקבע בדו"ח מילגרום ומהמלצותיו כדי להצביע על חוסר סבירות של ההחלטה – בין אם משום שהיא נשענת על שיקולים זרים, ובין אם אינה מידתית שכן אין בה כדי להשיג את המטרה של חיזוק הקשר שבין החקלאי לאדמתו ועיבוד הקרקע.

#### ו. ההחלטה התקבלה מבלי שנאספו, נבחנו ונשקלו מלוא הנתונים הנדרשים

137. הלכה מושרשת היטב היא כי "אין הכרעה נבונה ושיקולה, בלי שתקדם ידיעת הנתונים...". (בג"צ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 555). על כן, בטרם קבלת החלטה - שומה על הרשות המינהלית לאסוף נתונים, לבררם לבחון ולשקול את מלוא הגורמים הרלבנטיים לקבלת ההחלטה.

138. ההליך המוביל את הרשות המינהלית ליצירת התשתית העובדתית, המשמשת בסיס להחלטה המינהלית, צריך לעמוד במספר מבחנים, ואחד מהם הוא מבחן איסוף כל הנתונים הרלבנטיים לקבלת החלטה שקולה ומאוזנת (ראו: י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב'), עמ' 739-734; בג"צ 987/94 **ירונט קווי זהב (1992)** בע"מ נ' **שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412, 425-423).

על כן נקבע כי:

"ההחלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית... תהליך קבלת החלטה על ידי מי שהוקנתה לו סמכות על פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים... בדיקת המשמעויות של הנתונים... ולבסוף סיכום ההחלטה המנומקת" (ראו בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, 48-49).

139. הליך קבלת החלטה מינהלית שאינו מבוסס על תשתית עובדתית ראויה, לאחר איסוף נתונים, הוא הליך לקוי על פניו (שם, עמ' 54). אם מתברר כי במקרה מסוים לא שקדה הרשות לאסוף את כל הנתונים השייכים לעניין ולבדוק אותם לקראת קבלת ההחלטה, כפי שארע בענייננו וכפי שרשות סבירה היתה נוהגת, עשוי בית המשפט לפסול את ההחלטה מטעם זה (ראו: י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב'), עמ' 738).

140. קל וחומר כי הליך קבלת החלטה מינהלית כגון זו שבפנינו, לה משמעות חברתית-כלכלית מרחיקת לכת, חייב להיות פרי של איסוף נתונים, איזונים ושקילתם. לא יעלה על הדעת כי החלטה בנושא כה חשוב וגורלי תיעשה ללא ליבון ודיון מקיף, תוך התייחסות יסודית ומקיפה לשאלות החברתיות – כלכליות, נושאי תכנון, איכות סביבה ושאלות של צדק חלוקתי.

141. על ההכרח לקיים בדיקה עובדתית מקיפה לפני קבלת החלטה בעלת השלכות מרחיקות ובעלת משמעות ברמה הלאומית, עמד היועץ המשפטי לממשלה בסעיפים י"ב - י"ג למכתבו (נספח ע/2), כי:

"אין ספק בעיני כי הצעת ההחלטה עוסקת בנושאים שהם מעבר למדיניות הקרקעית גרידא, וכי היא טומנת בחובה פוטנציאל רב לחולל שינויים וליזום תהליכים רחבי היקף ובלתי הדירים באופי ההתיישבות החקלאית, בניצול הקרקע החקלאית, באיזון הקיים שבין הערים לפרברים ובמציאות התיכנונית. מדובר בתהליכים בלתי הפיכים, ברמה כלל ארצית,

ובהקשרים שונים ומגוונים. מתבקש וראוי אפוא, כי הנושאים בהם מבקשת הצעת החלטה לעסוק ילובנו וייבחנו באופן מעמיק ומסודר על ידי הנהלת המינהל בשיתוף עם כל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר"

וכן :

"...הצעת החלטה על כל אבריה, טעונה לדעתי בחינה כוללת ומחודשת מן היסוד. אני מעביר דברים אלה..תוך הצעה אופרטיבית בסיפא, שעיקרה הסרת ההצעה לעת הזאת וכינון צוות בינמשרדי בראשות נציג הנהלת המינהל ובהשתתפות..נציגי האוצר, משרד הפנים, משרד החקלאות ומשרדנו לבחינת ההצעה על כל היבטיה" (סעיף ט' למכתב).

על הצורך בבחינה כוללת של הנושא חזר היועץ המשפטי לממשלה גם במכתבו מיום 4.6.03 (נספח ע/3), כי נדרשת "התייחסות ובדיקה מקיפה מעמיקה קודם להבאת הצעת החלטה לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל, על הנהלת מינהל מקרקעי ישראל לדון ולגבש עמדה לאחר שיובאו בפניה עמדות כל המשרדים הנוגעים בדבר".

142. הנה כי כן, תנאי מקדים לקבלת החלטה מעין זו, כך שתאזן את השיקולים השונים הנוגעים לעניין, הנו עריכת בדיקה מקיפה ועניינית תוך ברור עמדות כל הנוגעים בדבר, לאחר גיבוש מסקנות על ידי צוות בינמשרדי שיוקם למטרה זו.

143. בנוסף - קבלת החלטה שעניינה פגיעה כה קשה במגזר העירוני מחייבת, כחלק מכללי ההגינות והצדק הטבעי, כי עמדת המגזר העירוני תישמע היטב ותיבחן לעומקה על ידי המועצה.

144. בקשה להישמע בפני מועצת נשלחה על ידי העותרות במספר הזדמנויות. בין היתר נפנה למכתבו של ראש עיריית תל אביב-יפו ויו"ר פורום ה-15 מיום 3.8.03 ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל (נספח ע/11) כי :

"אנו מאמינים, כי החלטות הרות גורל מסוג זה אינן יכולות להתקבל ללא שמיעת קולנו, וללא שטענותינו תובאנה בחשבון ותישקלנה בכובד ראש".

145. לא סביר כי מועצת מקרקעי ישראל תקבל החלטה בעלת משמעות כה מרחיקת לכת, ללא שתהיה פרושה בפניה התמונה המלאה בעניין הפגיעה האפשרית במגזר העירוני, אופי הפגיעה וטיבה וכן נתונים נוספים בדבר ההשלכות התכנוניות, תקציביות וכיו"ב.

146. הנה כי כן, דין ההחלטה להתבטל גם מן הטעם כי התקבלה מבלי שקדם לה הליך קבלת החלטה ראוי, תוך בדקת החומר העובדתי ובגיבוי חוות דעת מומחים והערכות תכנוניות וכלכליות, על מנת שמקבלי ההחלטה יוכלו לעמוד על משמעות החלטתם.

### ז. העדר הנמקה והעדר הצדקה להטבה החריגה

147. ההטבות החריגות והמופלגות שהעניקה מועצת מינהל מקרקעי ישראל למגזר החקלאי אינן מוסברות ואינן מנומקות.

148. ניתן היה לצפות כי החלטה כה משמעותית וכה חריגה מבחינת השלכותיה החברתיות-כלכליות, החלטה שיש בה כדי לשנות את צביון המדינה כולה, החלטה הסוטה מהחלטת הממשלה ומהמלצות דו"ח ועדת מילגרום ונוגדת לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה – תיתמך בנימוקים וטעמים כבדי משקל.

149. כידוע חובה על הרשות המינהלית לנמק את החלטותיה. חובת ההנמקה היא חובה הנובעת מחובת ההגינות המינהלית, שיסודה במעמדה של הרשות כנאמנה כלפי הציבור, והיא חלה על כל רשות מינהלית המפעילה את סמכותה (ראו: י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב'), עמ' 674, 898-897; בג"צ 2159/97 **מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים**, פ"ד נב(1) 75, 88-89).

מטרת חובת ההנמקה היא למנוע החלטות מינהליות שרירותיות וסתומות, ולהניח יסוד לקיום ביקורת, הן מינהלית והן שיפוטית, על החלטות עובדי הציבור. (ראו בג"צ 142/70 **שפירא נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין ירושלים**, פ"ד כה(1) 325, 334).

150. כאמור לעיל, עסקינן בהחלטה שיש בה כדי לשנות סדרי בראשית ולחולל מהפכה בחברה הישראלית. ההחלטה מאפשרת לסחר ולספסר בקרקעות הלאום והופכת כל חקלאי לזים מקרקעין. כל זאת בשונה מהרציונל הבסיסי שבו הוענקו אדמות לחקלאים במטרה שיעבדו את האדמה וישמרו עליה ותוך תשלום דמי חכירה מופחתים (כ – 600 ש"ח לשנה) ועקב ההנחה כי הקרקע תשמש אך ורק לייעוד חקלאי וכפי שהדבר בא לידי ביטוי בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.65, לפיה קרקע חקלאית נמסרה לחוכריה לצורכי חקלאות (ולצרכים הנלווים לחקלאות ומנגד על החוכר הוטלה חובה לעבד את הקרקע. על פי ההחלטה – יתחייבו החקלאים בחוזי החכירה להתגורר בקרקע שהם חוכרים ולעבד אותה).



151. לפתע, בניגוד לכל הגיון תכנוני ולאומי ותוך פגיעה חמורה במגזר העירוני, מבקשת המועצה לסטות ממדיניות זו – וכל זאת מבלי שקיימת הנמקה כלשהי להטבות המפליגות הניתנות לחוכרים בתנאי נחלה בכלל, ולקיבוצים בפרט הנהנים מהטבות נוספות כגון העברת זכויות בניה בקיבוץ באופן מצרפי של 215 מ"ר לכל נחלה מאוישת. (השטח המיועד לבניה לכל משפחה בקיבוץ הוא 160 מ"ר, ואילו לקיבוץ ככלל יעברו 375 מ"ר זכויות בניה במכפלת מספר המשפחות. משמעות הדבר כי לאחר החלוקה למשפחות יוותרו בידי הקיבוץ זכויות בניה למגורים השוות ל-215 מ"ר לכל נחלה).
152. לא למותר להוסיף כי המשיבים אינם יכולים לחסות בהנמקה כי ההטבות נועדו לסייע ולעזור למגזר החקלאי בשל קשייו הכלכליים. שיקול זה מהווה שיקול זר – שאין בידי מועצת מקרקעי להביא בין מניין שיקוליה (בפרט מקום בו קשיים כלכליים אינם נחלתם של המגזר החקלאי בלבד). נוסף כי בבג"צ **הקשת המזרחית** נקבע כי **שיקול של מצוקה כלכלית וכספית של המגזר החקלאי אינו שיקול ראוי ואינו רלוונטי להחלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל** (עמ' 73 לפסק הדין).
153. נציין כי העדר הנמקה מהווה פגם בהחלטה, הגורם להעברת נטל הראיה, בביקורת שיפוטית על חוקיות ההחלטה, אל הרשות המינהלית, להוכיח שההחלטה התקבלה כדין (ראו: י' זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב'), עמ' 920; בג"צ 2159/97 **מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים**, פ"ד נב(1) 75, 88-89).

## 7. הבקשה לצו הביניים

154. העותרות יבקשו מבית המשפט הנכבד צו ביניים המונע מהמשיבים ליישם את ההחלטה ולהוציאה אל הפועל עד להכרעה בעתירה, ובדרך זו להביא לשמירת המצב הקיים ולהימנע מקביעת עובדות מוגמרות העלולות לפגוע במגזר העירוני.
155. בבוא בית המשפט לבחון האם לתת צו ביניים עליו לבחון שניים: סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. (ראה בשג"צ 2598/95, בג"צ 2920/94 **אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה**, דינים עליון, כרך מא 82).
156. בענייננו, וכפי שפורט לעיל – סיכויי העתירה להתקבל הנם טובים. העותרות סמכו ידיהן על חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שקבע מפורשות כי ההחלטה אינה חוקית ואינה עומדת בכל קנה מידה של סבירות. ההחלטה אינה מאזנת ואינה מביאה בחשבון את הפגיעה הקשה במגזר העירוני שתיגרם עקב יישומה. ההחלטה

מתעלמת מעקרונות תכנון לאומיים ארוכי טווח ועומדת בסתירה למגמות תכנון אלה ולעקרונות שביסוד תמ"א 35. ההחלטה אינה מתחשבת בעקרון השוויון והצדק החלוקתי. היא סוטה באופן משמעותי מהחלטת הממשלה המאמצת את המלצות דו"ח ועדת מילגרום. היא התקבלה בדרך שאינה ראויה, מבלי לקיים ליבון ודיון מקדים וגיבוש המלצות על ידי צוות הטרוגני המייצג את מגוון ההשלכות. היא אינה מנומקת. כל אלה מצביעים על כך שדין ההחלטה בטלות.

157. בנוסף – כפי שתואר ופורט לעיל – משמעות יישום ההחלטה על המגזר העירוני הינה הרת אסון. מגזר חשוב וחיוני זה עלול לספוג נזקים בלתי הפיכים שעיקרם נטישת עסקים ואוכלוסייה חזקה אחרת, פגישה בתשתיות וכיו"ב.

158. מנגד – לציבור הרחב (מעל 95% מאוכלוסיית המדינה מתגוררת בערים) לא ייגרם כל נזק אם יישום ההחלטה יושהה עד לסיום הדיון בעתירה. בהקשר זה נעיר כי צו הביניים נועד לשמור על המצב הקיים ולמנוע שינוי מצב לרעה ביחס למצב שהיה קיים בעת הגשת העתירה. ביהמ"ש זה קבע, בבג"צ 345/61 אל-כאזן נ' מנהל רשות השידור, ירושלים (פ"ד ט"ו 2364, 2366) כי: **"צווי ביניים ניתנים על ידי בית המשפט הגבוה לצדק על מנת לשמור על המצב הקיים ... כדי למנוע שינוי במצב זה לרעת אחד מבעלי הדין או לטובתו כל עוד תלויים ועומדים ההליכים..."**

159. במקרה דנן, באם יחליטו המשיבים 1-3 לפעול ליישומה של ההחלטה, עשוי להיווצר מצב בלתי הפיך אשר יקשה על בית המשפט הנכבד להעניק סעד אפקטיבי בעתירה זו.

160. נוסף ונדגיש, כי לאחרונה (18.1.04) הודיע שר החקלאות כי יקים מינהלה בראשותו, שתפקח על היוון חלקות הבניה בנחלות חקלאיות במושבים ובקיבוצים, באופן שניתן יהיה ליישם את החלטת מועצת מקרקעי ישראל (ראו לעניין זה כתבה מיום 19.1.04, שפורסמה בעיתון הארץ, המצורפת כנספח ע/19). קרי, בדעת המשיבים ליצור עובדות מוגמרות בשטח, שיקשו על ביטול ההחלטה.

161. לפיכך יתבקש בית המשפט הנכבד צו ביניים המורה למשיבים 1 - 3 להימנע מלפעול על פי ההחלטה ו/או להימנע מנקיטה בצעדים שנוגעים למימושה של ההחלטה ו/או לנקוט בכל פעולה שיש בה כדי להסתמך על ההחלטה, עד למתן פסק דין בעתירה גופה.

**8. סיכום**

162. על יסוד כל האמור לעיל מתבקש בית משפט נכבד זה ליתן צו על-תנאי ולהפכו למוחלט לאחר דיון וליתן כל צו או סעד כפי שיראה לנכון וצודק בנסיבות הענין.
163. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים, כמפורט בראש העתירה.
164. בנוסף בית המשפט הנכבד יתבקש לפסוק לעותרים הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.

---

יחיאל שמיר, עו"ד

באי-כוח העותרים

---

ד"ר רענן הר-זהב, עו"ד

תל-אביב, ב' כסלו, תשס"ו  
3 דצמבר, 2005