

## 7. רשות מקרקעי ישראל

- 4.1 **רקע לכינון מינהל מקרקעי ישראל**..... 1
- 4.1.1 מינהל מקרקעי ישראל..... 1
- 4.1.2 רשות מקרקעי ישראל..... 2
- 4.1.3 מטרת רשות מקרקעי ישראל..... 3
- 4.1.4 החברים במועצת מקרקעי ישראל..... 5
- 4.1.5 מרחב שיקול הדעת של חברי המועצה..... 8
- 4.1.6 האיסור על ניגוד עניינים של חברי המועצה..... 9
- 4.2 **הרשות כתאגיד**..... 11
- 4.2.1 מינהל מקרקעי ישראל כתאגיד..... 11
- 4.2.2 רשות מקרקעי ישראל כאישיות משפטית..... 12
- 4.2.3 תקציב רשות מקרקעי ישראל..... 14
- 4.3 **החלטות מועצת מקרקעי ישראל**..... 15
- 4.3.1 הסטטוס המשפטי של החלטות המועצה..... 15
- 4.3.2 ריבוי ההחלטות: שינוי נסיבות או טעות?..... 17
- 4.3.3 החלטות מועצת מקרקעי ישראל כהנחיה מינהלית..... 20
- 4.3.4 "הוראות מעבר"..... 21
- 4.3.5 הנחיות פנימיות ונוהלי רשות מקרקעי ישראל..... 23
- 4.3.6 "הסתמכות" על החלטות המועצה..... 25
- 4.3.7 פרסום החלטות מועצת מקרקעי ישראל..... 29
- 4.4 **חופש המידע וההגנה על פרטיות המידע**..... 30
- 4.4.1 מאגר מידע על מקרקעי ישראל..... 30
- 4.4.2 הזכות למידע היא זכות חוקתית..... 32
- 4.4.3 יישום חוק חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל..... 34
- 4.4.4 ההגנה על הפרטיות..... 35
- 4.4.5 החיסיון על מסמכים בהליך משפטי..... 37
- 4.4.6 הגנת המידע כלפי צד שלישי..... 38
- 4.4.7 מידע מוקדם לחוכרי רשות מקרקעי ישראל..... 39

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

- 40 ..... 4.4.8 הסתמכות על מידע שמקורו בטעות
- 42..... 4.5 מדיניות הקרקע של רשות מקרקעי ישראל
- 43..... 4.6 הגנה על מקרקעי ישראל
- 45..... 4.7 הרפורמה במקרקעי ישראל
- 45 ..... 4.7.1 "הרפורמה"
- 46 ..... 4.7.2 הקניית בעלות לחוכרי רשות מקרקעי ישראל

## 4.1 רקע לכינון מינהל מקרקעי ישראל

### 4.1.1 מינהל מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל הוקם מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך – 1960 כמכשיר לייעול ניהול "מקרקעי העם", שהם מקרקעי המדינה, הקרן הקיימת ורשות הפיתוח. הרקע לכינון מינהל מקרקעי ישראל תואר בדברי ההסבר להצעת חוק יסוד: מקרקעי העם אשר שמו הוסב מאוחר יותר לחוק יסוד: מקרקעי ישראל<sup>2</sup>:

"בימי המנדט היו האדמות שנגאלו על ידי הקרן הקיימת לישראל המקרקעין היחידים שהכינוי "מקרקעי העם" היה יפה לה. מאז הקמת המדינה נוספו שני סוגים נוספים של "מקרקעי העם": המקרקעין שהם נכסי המדינה והמקרקעין של רשות הפיתוח.

בשעה שמקרקעי המדינה ומקרקעי רשות הפיתוח - אם כי בבעלותם של גופים נפרדים - מתנהלים למעשה על ידי מינהל אחד ויחיד, הוא אגף נכסי המדינה שבמשרד האוצר, הרי אדמות הקרן הקיימת מתנהלות על ידי מוסד זה בנפרד משאר "מקרקעי העם". כפילות זו של המינהל, שיש בה משום קשיי תיאום וריבוי הוצאות, אינה מוצדקת עוד לאחר שייעודם של מקרקעי הקרן הקיימת לישראל ושל מקרקעי המדינה (לרבות רשות הפיתוח) אחד הוא: לשמש את צרכי המדינה ותושביה.

כדי לחסל את הכפילות הזאת ולרכז בידי המדינה את ניהולם של כל "מקרקעי העם" לסוגיהם ואת פיתוחם בידי הקרן הקיימת לישראל, עומדת להיחתם בין המדינה לבין הקרן הקיימת לישראל אמנה בדבר ניהול המקרקעין ופיתוחם. ביצוע האמנה יצריך חקיקה, שתקבע את מעמדם המשפטי של מקרקעי העם ותסדיר מבחינה משפטית את העסקות במקרקעין אלה ואת ההגבלות המיוחדות על עסקאות כאלה.

החוק המוגש בזה הוא החוק הראשון והבסיסי של חקיקה זו. להשלמת ההסדר התחיקתי יהיה צורך בחוקים נוספים ובתיקונים של חוקים קיימים, כגון חוק נכסי המדינה, תשי"א - 1951, וחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי"ו - 1950.

אפשר לשער כי לנגד יוזמי הקמת מינהל מקרקעי ישראל עמדו גם ביטול מעמדה העצמאי של הקרן הקיימת בניהול קרקעותיה. ראש הממשלה, דוד בן גוריון, דבק בקו עקבי של "הלאמה" של מוסדות השלטון שהתגבשו טרם הקמת המדינה. מילת המפתח בגישתו של בן גוריון הייתה "ממלכתיות". הדרך למדינה יהודית נסללה על

---

1 . פורסם ס"ח מס' 312 מיום ה' באב תש"ך (29.7.1960), עמ' 57

2 . הצעת חוק יסוד מקרקעי העם, פורסמה בה'ח 388, כ"ט באדר ב' תשי"ט, 27.2.1959.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

ידי התנועה הציונית ומוסדותיה כדי לשמש אמצעי לשלטון אוטונומי. אחרי הקמת המדינה ארגון "ההגנה" וארגונים צבאיים אחרים פסקו להתקיים כצבא בנפרד ומוזגו לתוך צה"ל. כך היה גם לגבי זרם החינוך של תנועת העבודה - "בתי חינוך לילד העובדים" שמוזגו והולאמו למערכת החינוך הממלכתי, לשכות העבודה שהוצאו מידי ההסתדרות הכללית והועברו למשרד העבודה, המחלקה בסוכנות היהודית לקליטת עולים הועברה למשרד הקליטה. על פי מדיניות זו, בתחילת שנות השישים הועברו תפקידי המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית לממשלה: מינהל ההדרכה בסוכנות הועבר לשרות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות, אנפי הבינוי וההנדסה הועברו למינהל הבניה הכפרית במשרד השיכון, יחידות התכנון של המחלקה להתיישבות מוזגו לתוך המרכז המשותף לתכנון במשרד החקלאות (כיום הרשות לתכנון) ועוד. העברת סמכויות לגופים ממלכתיים, הייתה בדרך של יצירת הנהלות משותפות לגוף הקולט עם הגוף הנקלט. סגל העובדים הועבר על תקניו לממשלה. בהדרגה, נמחקה במסגרת השרות הממשלתי זהותו של המוסד הציוני ונותרנו עם משרד ממשלתי - ממלכתי. לגופים ציוניים שהיה להם קשר ומחויבות כלפי תורמים וקהילות יהודיות בעולם, נשארה אוטונומיה, סמכות ושליטה מסוימת במסגרת ההסתדרות הציונית, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת.

#### 4.1.2 רשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל, הוקמה כמנהל מקרקעי ישראל מכוח תיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל משנת 2009 - תשס"ט, שהפך להיות לחוק רשות מקרקעי ישראל. סעיף 8 בחוק רשות מקרקעי ישראל מורה כי בכל פעולה, הסכם, התקשרות או עסקה שנעשתה על ידי מינהל מקרקעי ישראל או שמינהל מקרקעי ישראל היה צד לה, לרבות בשם בעליהם של מקרקעי ישראל, ערב מועד הקמת הרשות, תבוא הרשות במקום מינהל מקרקעי ישראל. רשות מקרקעי ישראל החלה פעולתה ב-1 למרץ 2013 לאחר שהושלם הסכם עבודה עם העובדים.

הסבת ה"מינהל" ל"רשות" נועד להקנות לגוף המנהל את מקרקעי ישראל גמישות תפעולית ואפקטיביות ארגונית. הכוונה הייתה להסב את מינהל מקרקעי ישראל מיחידת סמך ממשלתית לגוף אוטונומי ליישום מדיניות הממשלה באמצעות מועצת מנהלים ושר ממונה. בהתאם, שונה הרכב חברי מועצת מקרקעי ישראל. עד לתיקון חוק רשות מקרקעי ישראל, למועצת מקרקעי ישראל יכלו להתמנות מועמדים, אנשי ציבור, אקדמיה ובעלי מקצוע, שהומלצו על ידי הממשלה או הקרן הקיימת לישראל. בחוק רשות מקרקעי ישראל נקבע כי חברי המועצה ימונו כנציגים של משרדי ממשלה מקרב המנהלים הכלליים של משרדי ממשלה על פי רשימה

3. "מועד הקמת הרשות" - ט"ו בטבת התש"ע (1 בינואר 2010).

## דיני מקרקעי ישראל

סגורה שפורטה בחוק. נציגים אלו חייבים בחובת נאמנות למי ששלח אותם להיות חברים במועצת מקרקעי ישראל. מינוי נציגי הקרן הקיימת במועצת מקרקעי ישראל הוגבל לנושאי תפקידים בקרן הקיימת.

באשר למנהל הרשות, בעת שחוק מינהל מקרקעי ישראל היה בתוקף, מינוי מנהל המינהל היה על פי הצעת השר הממונה ובאישור מליאת הממשלה. מסעיף 2א לחוק רשות מקרקעי ישראל עולה כי ראש הממשלה והשר יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, ולא הממשלה, ימנו מנהל לרשות אשר יהיה עובד מדינה, לתקופת כהונה בת חמש שנים, וכן ימנו לו סגן. על מינוי מנהל הרשות לא תחול חובת מכרז. הודעה על המינוי תפורסם ברשומות. מנהל הרשות כפוף במישרין לשר – יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, ונתונות לו סמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה בכל עניין הנוגע לרשות ולעובדיה. מנהל הרשות מורשה, יחד עם חשב הרשות, לייצג את הממשלה בעסקאות ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות.

רשות מקרקעי ישראל היא גוף עתיר הכנסות. עד לתיקון חוק רשות מקרקעי ישראל, הכנסות מינהל מקרקעי ישראל הועברו לתקציב המדינה. הוצאות המינהל תוקצבו בתקציב המדינה. יכולת המינהל לעשות שימוש בהכנסות לצורך קידום מטרת המינהל הוגבלה בשל הצורך לתקצב את ההוצאה בתקציב המדינה. בהסבת "המינהל" ל"רשות" הוגדרה הרשות בחוק תקציב המדינה כגוף עסקי, היכול בכפוף לאישור משרד האוצר, לעשות שימוש בתקבולי הרשות לצורך קידום תכנית העבודה של הרשות. למשל, הסכמים למימון פינני מחנות צה"ל והעברת מחנות צה"ל לנגב, כריתת הסכמי גג עם רשויות מקומיות למימון עלות פינני והסרת חסמי שיווק ופיתוח תשתיות לצורך קידום שיווק זכויות בקרקע ותכניות לבנייה.

### **4.1.3 מטרות רשות מקרקעי ישראל**

תפקידי רשות מקרקעי ישראל הוגדרו בשנת 2009 בתיקון מספר 7 של חוק מינהל מקרקעי ישראל. עד לתיקון החוק כל שנאמר הוא שהמינהל ינהל את מקרקעי ישראל<sup>4</sup> וכי מדיניות ניהול המקרקעין תקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל<sup>5</sup>:

- 
4. סעיף 4א(3א) בחוק רשות מקרקעי ישראל מזה: "נציגי הממשלה במועצה יהיו כפופים למדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה".
  5. תקציב ההכנסות של רשות מקרקעי ישראל לשנת 2015 – 2016 עומד על 6.5 מיליארד שקלים, מהם 5.5 מיליארד שקלים הם הכנסות ריאליות ומיליארד אחד מיועדים לתקצוב הנחות והפחיתות במחירי קרקע.
  6. סעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל
  7. סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל
  8. סעיף 1א לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

---

א. מטרת רשות מקרקעי ישראל (תיקון התשס"ט)

רשות מקרקעי ישראל תפעל, במסגרת תפקידיה –

(1) לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צרכי שימור לצרכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצרכי ציבור;

(2) לקידום התחרות בשוק המקרקעין ולמניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין.

עד כה אין סימנים לכך שרשות מקרקעי ישראל נערכת למכירת גושי קרקע שטרם תוכננה וטרם פותחה. בעבר, בתחילת שנות השישים, נמסרה קרקע בזיכיון ליזמים פרטיים לחברת ק.ב.ע (קבוצת בוני ערים), לתקופה של 25 שנים, שיומיה היו בעלי הון שתכננו את הקמת העיר, ביצעו פיתוח, ושיווקו קרקע לקבלנים. בסיום תקופת הזיכיון הוחזרו למינהל מקרקעי ישראל קרקעות שלא שווקו. קרקעות ששווקו נרשמו בבעלות מלאה על שם הרוכשים. בתחילת שנות התשעים, כאשר הממשלה יזמה את הקמת העיר במודיעין נשקלה האפשרות לחזור על הניסיון שנרכש מהקמת אשדוד. בשל התנגדות משרד הבינוי והשיכון, המודל של הקמת העיר אשדוד לא חזר על עצמו.

תפקיד רשות מקרקעי ישראל לנהל את מקרקעי ישראל ואילו תפקיד מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את המדיניות שלפיה ינוהלו מקרקעי ישראל. חוק רשות מקרקעי ישראל מפרט את תפקידי הרשות:

א2. תפקידי הרשות (תיקונים: התשס"ט, התשע"ד)

אלה תפקידי הרשות:

(1) הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בהישג יד, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צרכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים;

(2) רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לפי כל דין, לרבות למטרות סביבתיות;

(3) שמירת זכויותיהם של הבעלים במקרקעי ישראל;

## דיני מקרקעי ישראל

- (4) קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקסי המקרקעין;
- (5) מתן שירותים לבעלי זכויות במקרקעי ישראל ככל הנדרש, לצורך ניהול זכויותיהם או מימושן;
- (6) פרסום מידע בקשר למקרקעי ישראל, לרבות פרטים על הסכמי הרשות לגבי מקרקעין שבניהולה, וכן נתונים בדבר זמינותם של מקרקעי ישראל לתכנון, לפיתוח ולשמירה על שטחים פתוחים;
- (7) כל תפקיד אחר הנוגע לניהול מקרקעי ישראל, המוטל עליה לפי כל דין או לפי החלטת הממשלה.

ניהול מקרקעי ישראל כולל, מסירת זכויות במקרקעין, עסקות; ניהול וביצוע החכרת קרקע במסגרת חוזית; רישום בספרי רשם המקרקעין; תביעות להסדר מקרקעין; ניהול ספר נכסים; מיפוי בעלות והחכרה; וניהול ופיקוח על קיום תנאי חוזי החכירה תוך הפעלת פיקוח ושמירה על הקרקע, לרשות מקרקעי ישראל תפקיד בתכנון מקרקעין ופיתוחם; יצירת מלאי עתודות קרקע למגורים, תעשייה מסחר ותיירות; הרשאות משרד השיכון; ותכניות לבנייה עצמית. רשות מקרקעי ישראל מעורבת בתכנון כלל ארצי ובתכנון מפורט להגברת זמינות הקרקע ופיתוח תשתיות. הרשות עוסקת ברכישת חוזרת של זכויות במקרקעין וברכישת מקרקעין לצרכי ציבור.

### **4.1.4 החברים במועצת מקרקעי ישראל**

סעיף 3 בחוק מינהל מקרקעי ישראל משנת 1960 מורה בדבר מינוי מועצת מקרקעי ישראל ותפקידה:

3. "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר את הצעת תקציבו שייקבע בחוק"

בסמכות מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את מדיניות המקרקעין שלפיה תפעל רשות מקרקעי ישראל. החוק משנת 1960 לא פירט כמה חברים יהיו במועצת מקרקעי ישראל. מניין חברי מועצת מקרקעי הלך ותפח ומנה בסוף שנות השמונים יותר משלושים חברי מועצה. בין חברי המועצה נמנו פעילים באירגוני החקלאים ("תנועות ההתיישבות"), ראשי רשויות עירוניות וראשי מועצות אזוריות, נציגים של ארגוני הקבלנים והבונים וכיוצא באלו. ככל שנוספו חברים למועצת מקרקעי ישראל התרבו גם הטענות שחברי המועצה מצויים בניגוד עניינים כי מטרת השתתפותם במועצת מקרקעי ישראל היא קידום עניינים שבתחום עיסוקם.

---

10 . בגן 5734/98 - צדוק עזריאל נ' ועדת-המשנה של מועצת מקרקעי, פד נג(2), 8 (21/03/1999)

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

בשנת תשנ"ה (1995) תוקן חוק מינהל מקרקעי ישראל ונקבעו קריטריונים למינוי חברים במועצת מקרקעי ישראל. בתיקון לחוק משנת 1995 נקבע לראשונה הגבלות על מינוי חברי מועצת מקרקעי ישראל:

##### 4א. הרכב המועצה (תיקון: תשנ"ה)

(א) במועצה יכהנו השר, שיהיה היושב ראש, וכן חברים שמספרם לא יפחת משמונה עשר ולא יעלה על עשרים וארבעה, שתמנה הממשלה, לפי הצעת השרים, כמפורט להלן:

(1) מחצית מחברי המועצה יהיו מטעם הממשלה, ומחציתם יהיו מטעם קק"ל ועל פי הצעתה;

(2) (א) לפחות מחצית מן החברים מטעם הממשלה יהיו עובדי מדינה, בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה הנוגעים לעניין, ויתרתם יהיו אנשי אקדמיה ונציגי ציבור;

(ב) החברים מטעם קק"ל יהיו חברי דירקטוריון, עובדי קק"ל או אנשי אקדמיה; כן רשאית קק"ל להציע נציג אחד מטעם הסוכנות היהודית;

(3) חברי המועצה שהם בעלי תפקידים שלא בשירות המדינה או בשירות קק"ל, ושבתפקידיהם אלה יש להם עניין במדיניות הקרקעית (להלן - בעל עניין במדיניות הקרקעית), לא יהוו יותר משליש ממספר חברי המועצה, ומהם לא יותר ממחצית יהיו בעלי תפקידים במגזר החקלאי.

(ב) לממשלה יימסרו פרטים לגבי כישוריהם של המועמדים, לרבות קורות חייהם, השכלתם, עיסוקיהם בעבר ובהווה, ניסיונם וכל פרט אחר שהינו מהותי ונוגע לעניין.

(ג) השר, באישור המועצה, ימנה ממלא מקום ליושב ראש המועצה מקרב חבריה.

(ד) הודעה על מינוי חברי המועצה תפורסם ברשומות.

בתיקון בחוק רשות מקרקעי ישראל בשנת 2009 נקבעו כללים חדשים למינוי חברי מועצת מקרקעי ישראל:

##### 4א. הרכב המועצה (תיקונים: התשנ"ה, התשס"ב, התשס"ג, התשס"ט)

(א) במועצה יכהנו השר, שיהיה היושב ראש, וכן 13 חברים נוספים שתמנה הממשלה, מהם שבעה נציגי הממשלה ושישה נציגי קק"ל, כמפורט להלן:

(1) נציג ראש הממשלה, מקרב עובדי משרד ראש הממשלה;

---

11 . סעיף 4 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960



## דיני מקרקעי ישראל

- (2) סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר;
- (3) נציג שר הפנים, מקרב עובדי משרדו;
- (4) נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר, מקרב עובדי משרדו;
- (5) נציג השר, מקרב עובדי משרדו;
- (6) נציג שר המשפטים, מקרב עובדי משרדו;
- (7) נציג השר להגנת הסביבה, מקרב עובדי משרדו;
- (8) שני נציגי הקק"ל מקרב חברי דירקטוריון הקק"ל או מקרב עובדי הקק"ל.
- (א1) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאית הממשלה להורות, בצו, על הפחתת מספר נציגי הקק"ל במועצה לשניים; הורתה הממשלה כאמור, יכהנו במועצה עשרה חברים בלבד.
- (2א) (1) השר להגנת הסביבה יחד עם השר ימנו משקיף למועצה, מתוך רשימת מועמדים שיגישו הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה; לעניין זה, "הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002.
- (2) משקיף שמונה לפי פסקה (1) רשאי להשתתף בכל ישיבות המועצה, וכן בשתיים מהוועדות הפועלות בהתאם להוראות סעיף 14, לפי בחירתו; הזמנה לישיבות המועצה ולוועדות כאמור תימסר גם למשקיף.
- התיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל בשנת תשס"ט - 2009, נועד ליישום "רפורמה בניהול מקרקעי ישראל" על פי החלטות הממשלה. מרשימת חברי המועצה טרם לתיקון, נגרעה נציגות שהייתה לגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה. התיקון לחוק מקנה בסעיף 4(א2)(1) לשר להגנת הסביבה, ביחד עם השר הממונה סמכות למנות משקיף למועצה. נגרע גם מינוי אנשי אקדמיה ומינוי נציגי ציבור ובכלל זה נציג שהוא תושב הנגב ונציג שהוא תושב הגליל. בעבר נקבעה בפסיקה חובת מינוי אזרח ערבי כחבר מועצת מקרקעי ישראל. בתיקון, החברות במועצה מטעם הקרן הקיימת לישראל הוגבלה לחברי דירקטוריון הקרן הקיימת ועובדיה

---

12. מספר נציגי קק"ל במועצת מקרקעי ישראל הופחת משישה לשנים בצו שפורסם בק"ת 6832, התש"ע, עמ' 152

13. "הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה" הם הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002.

14. בג"צ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ. ממשלת ישראל, שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר פ"ד נ"ה(5) 15

#### **4. רשות מקרקעי ישראל**

ואין עוד מקום לייצוג הקרן הקיימת על ידי אנשי ציבור, אקדמיה או הסוכנות היהודית.

בחוק רשות מקרקעי ישראל הוספה מגבלה שלא יתמנה אדם כחבר המועצה אם הוא איננו אזרח ישראלי; או שתוך שבע השנים שקדמו למינויו הורשע בעבירה שלדעת היועץ המשפטי לממשלה יש עמה קלון; או שתלוי ועומד נגדו כתב אישום בעבירה, או פושט רגל או חייב שהוכרו בידי ראש ההוצאה לפועל כחייב מוגבל באמצעים; או מנהל או בעל שליטה במישרין או בעקיפין בגוף הנמצא בהליכי פירוק שלא מרצון; או אם הוא בעל זיקה אישית או פוליטית לשר משרי הממשלה. בעל זיקה לשר יוכל להתמנות כחבר המועצה רק אם ועדה שמינתה הממשלה, מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי סמכותה של המועצה או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת לכהונה. "בעל זיקה אישית" הוא גם בן זוג, אח, הורה, צאצא, צאצא בן הזוג או בן זוגו של כל אחד מאלה.

#### **4.1.5 מרחב שיקול הדעת של חברי המועצה**

שיקול הדעת של רשות שלטונית כפוף למה שהוסמכה הרשות לשקול בחוק המסמך. בבג"צ 953/87 - סיעת העבודה בעיריית נ' מועצת עיריית תל אביב יפו (פורו נ' להט) הגדיר השופט (כתוארו אז) ברק את תחום שיקול הדעת של רשות שלטונית<sup>15</sup>:

אכן, הרשות השלטונית...רשאית לפעול על פי שיקול דעתה ובלבד ששיקול דעת זה מקיים את כללי המשפט המינהלי הישראלי (החקוק וההלכתי, המהותי והדיוני) בעניין הפעלתו של שיקול דעת מינהלי. על כן, חייב שיקול הדעת השלטוני לקחת בחשבון את אותם שיקולים הנפולים לדלת אמותיו של החוק המסמך אותו להפעיל שיקול דעת. שיקול החורג ממטרותיו של החוק המסמך הוא שיקול זר, ועל כן פסול, ואין הרשות השלטונית רשאית להתחשב בו. זאת ועוד: אין לה, לרשות השלטונית, חופש לעצב לעצמה את המטרות שלשמן היא רשאית להפעיל את שיקול דעתה. שיקול דעת המופעל מכוח החוק, חייב להתקיים במסגרת המטרות שהחוק קבען ובמסגרת זו בלבד. אפילו נאמר בדבר חקיקה במפורש כי שיקול הדעת הוא מוחלט, הרי גם אז מתפרש שיקול הדעת כמחייב את בעל הסמכות לפעול לשם הגשמת מטרות החקיקה ממנה יונקת סמכותו. עמד על כך מ"מ הנשיא, השופט אגרנט, בבג"צ 241/60 כרדוש נ. רשם החברות<sup>16</sup>:

"העיקרון הכללי הוא, כי כל רשות מינהלית חייבת לפעול בתוך ד' אמותיה של המטרה שלשמה הקנה לה החוק את הסמכות הנדונה; ודין זה חל גם על סמכות

□□ . בג"צ 953/87 - סיעת העבודה בעיריית נ' מועצת עיריית . פ"ד מב(2), 309, 325□324.

□□ . בג"צ 241/60 כרדוש נ' רשם החברות פ"ד טו, 1251

## דיני מקרקעי ישראל

שהיא רשאית להפעילה לפי שיקול דעתה המוחלט'. היוצא מזה, שאף במקום שבית המשפט נוכח לדעת כי השימוש בסמכות כזאת - ויהא שיקול הדעת, המוקנה לרשות המינהלית, רחב כאשר יהא - נעשה למטרה שהיא זרה לכוונת החוק, הוא יתערב גם יתערב, אלא אם נשלל ממנו, על ידי הלשון המפורטת של החוק, הכוח לעשות כן".

בד"נ 16/61 רשם החברות נ. כרדוש<sup>17</sup> אמר השופט (כתוארו אז) י. זוסמן:

"אך שיקול הדעת שניתן לרשות המינהלית - אפילו הוא מוחלט - צמוד תמיד לחובה שהרשות חייבת למלאה, היינו לתפקידי המינהל שלמענם הוסמכה הרשות לפעול לפי שיקול דעתה; ככל שהחופש לבחור יכול להיות גדול, לעולם לא יהא בלתי-מוגבל".

על אותו עקרון עצמו עמדתי בבג"צ 742/84 כהנא נ. יושב ראש הכנסת<sup>18</sup>, באומרי:

"אכן, שיקול דעת סטטוטורי, יכול שיהא רחב ויכול שיהא צר, אך לעולם הוא מוגבל. מספר האפשרויות העומדות לפני בעל החלטה יכול שיהא רב ויכול שיהא, מועט, אך לעולם אינו בלתי מוגבל. בכך מבטיח הדין את חירותו של הפרט ... גם המוחלט בשיקולי הדעת חייב לרסן עצמו למסגרתו של החוק, אשר נפח בו חיים. עקרונות אלה חלים לעניין כל שיקול דעת, היונק כוחו מדבר חקיקה. הם חלים על שיקול דעת של כל נושא משרה ברשות המבצעת. עקרונות אלה חלים על כל נושא משרה ברשות השופטת. עקרונות אלה חלים על כל נושא משרה ברשות המחוקקת".

בתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל משנת 2009 הוגבל עד מאוד שיקול הדעת של חברי מועצת מקרקעי ישראל לנוכח ההוראה:

4א(3) נציגי הממשלה במועצה יהיו כפופים למדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה.

### **4.1.6 האיסור על ניגוד עניינים של חברי המועצה**

הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים הוא חלק מ"המשפט המקובל נוסח ישראל"<sup>19</sup> שנוצר והתגבש בפסיקת בית משפט העליון<sup>20</sup>. נשיא בית המשפט העליון השופט ברק הביא בבג"צ 5734/98 את טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים:

□ □ ד"נ 16/61 רשם החברות נ' כרדוש פ"ד טז 1209, 1216.

□ □ בג"צ 742/84 כהנא נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט(4) 85, 95.

□ □ בג"צ 5734/98 צדוק עזריאל; אורי פינקרפלד נגד ועדת-המשנה של מועצת מקרקעי ישראל; מועצת מקרקעי ישראל; היועץ המשפטי לממשלה תק-על(1)99, 69.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

”טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול; ראשית: טעם פרגמטי. עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא ייקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. חשש זה בא הדין למנוע. שנית, טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע... היקפו של הכלל בדבר ניגוד עניינים משתרע, בראש ובראשונה, על ניגוד בין אינטרס השלטוני לבין האינטרס הפרטי - הן אינטרס אישי והן אינטרס רכושני. על כן נאסר על עובד ציבור להשתתף בוועדת מכרז הדנה בענייניו של קרוב משפחה (בג”צ 322/77 פד”י לא 762, 3). אך אין הכלל בדבר ניגוד עניינים מוגבל לניגוד זה בלבד. על עובד הציבור נאסר אף להימצא במצב של ניגוד עניינים בין שני אינטרסים שלטוניים, אשר על שניהם הוא מופקד... זאת ועוד: האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד.”

בבג”צ 4432/95<sup>21</sup>, מהדרין נ’ שר הבינוי והשיכון ואח’, נפסק בדבר איסור ניגוד עניינים של חברי מועצת מקרקעי ישראל, בבואם להחליט בנושא שיש להם בו עניין ישיר. אחרי בג”צ מהדרין, ודברי הביקורת בדו”ח מבקר המדינה<sup>22</sup>, תוקן חוק מינהל מקרקעי ישראל. היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל הנחה, כי חבר מועצה לא ישתתף בדיון או הצבעה במועצה או בוועדת המשנה של המועצה על שינוי ייעוד קרקע חקלאית, ובכל נושא הקשור לתנאי החכירה בהתיישבות הכפרית אם

---

□ □ בג”צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ’ מועצת עיריית פתח תקווה, פ”ד לד(2), 573 566;  
בג”צ 244/86 רביבו נ’ יחיאל בנטוב, ראש המועצה המקומית אופקים, פ”ד מב(3) 183;  
בג”צ 595/89 שמעון נ’ הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, פ”ד מד(1), 413 409;  
בג”צ 3480/91 ברגמן נ’ הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז תל-אביב ואח’, פ”ד (3) 726, 716, 716, 734-734;  
בג”צ 6641/93 סיעת “צעירים למען חיפה” נ’ מועצת העיר חיפה, פ”ד מח(3) 555, 559;  
בג”צ 1100/95 דוד קאסוטו נ’ אהוד אולמרט, ראש עיריית ירושלים, פ”ד מט(3) 698, 691.  
□ □ בג”צ 4432/95, בג”צ 4434/95, בג”צ 4857/95, בג”צ 4858/95, בג”צ 5693/95, בג”צ 5694/95, מהדרין בע”מ ואח’ נגד שר הבינוי והשיכון ואח’, תק-על 97(2), 666  
□ □ מבקר המדינה, דו”ח שנתי מספר 44, בעמ’ 227

## דיני מקרקעי ישראל

הוא נציג תנועה התיישבותית או חבר קיבוץ או בעל נחלה חקלאית במושב או שהוא חוכר חקלאי "פרטי".

## 4.2 הרשות כתאגיד

### 4.2.1 מינהל מקרקעי ישראל כתאגיד

בהתאם לסעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, ממנה הממשלה מנהל למינהל שיהא כפוף לשר הממונה על ביצוע החוק. עוד נקבע, בסעיף 2(ג) שעובדי מינהל מקרקעי ישראל יהיו עובדי המדינה. מינהל מקרקעי ישראל אינו נהנה ממעמד של אישיות משפטית אוטונומית.<sup>25</sup> מינהל מקרקעי ישראל הוא אמנם מוסד המדינה, אך אינו תאגיד.<sup>24</sup> על שום כך ולאור הוראת סעיף 11 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח - 1958 הרי שדינו של מינהל מקרקעי ישראל "כדין המדינה"<sup>25</sup>. הדברים עולים מלשון החוק, וכך ראה אותם בית המשפט העליון בפסקי דין לא מעטים. בע"א 141/75 מדינת ישראל ורשות הפיתוח נ' יעקב לוי<sup>26</sup>, קבע השופט (כתוארו אז) לנדוי כי רשות הפיתוח היא תאגיד ציבורי, וכי עובדי מינהל מקרקעי ישראל פועלים כשלוחים של הרשות. לאור זאת נקבע שניתן היה להוציא נגד רשות הפיתוח צווים, שאותה עת לא ניתן היה להוציא נגד המדינה.<sup>27</sup>

מינהל מקרקעי ישראל אינו הבעלים של הקרקע שבניהולו. מינהל מקרקעי ישראל מנהל את הבעלות בקרקעות עבור בעלים שהם הקרן הקיימת לישראל, רשות הפתוח והמדינה. בפסיקה נקבע<sup>28</sup> שתהיה זו שגיאה להתעלם ממעמדו של המינהל כשלוחם של בעלי המקרקעין וכמי שמנהל את המקרקעין עבורם. סעיף 5(א) לחוק השליחות, קובע כי לצורך שליחות לניהול הליך בבית המשפט, יש צורך בהרשאה מפורשת. הוראה דומה קיימת בתקנה 472 לתקנות סדר הדין האזרחי תשמ"ד - 1984, שם נקבע כי עורך דין רשאי לעשות פעולה בשם בעל דין בבית המשפט כאשר יש בידיו ייפוי כוח מטעם בעל הדין, וכשאין הוראה מפורשת בכל דין אחר.<sup>29</sup> מינהל מקרקעי ישראל פועל כשלוחם של בעלי המקרקעין מכוח סעיף 2(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך - 1960, בו הוסמך המינהל לנהל את מקרקעי ישראל,

- 
- □ ע"א 4000/91, 3999/91, סאלח מוחמד עלי סוואעד ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-על 855 (3)94
  - □ ע"א 570/66 עבדאללה בלעום ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד כא(1) 109
  - □ ת"ה (חיפה) 28680/97 חיים דרון נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-מח 4411 (2)99
  - □ ע"א 141/75 מדינת ישראל ורשות הפיתוח נ' יעקב לוי, פ"ד ל(2) 508
  - □ סעיף 5 (שבינתיים בוטל), לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין)
  - □ בש"א 61452/99; ה"פ 89/97, מינהל מקרקעי ישראל נ' אחוזת 15 בגוש 6621 בע"מ, חברת הירקון בע"מ, תק-מח 2002(2), 41;
  - □ ברק אהרון, חוק השליחות, (כרך א') נבו הוצאה לאור, תשנ"ו-1996, בעמ' 567

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

ומכוח האמנה שנכרתה בין המדינה לקרן הקיימת לישראל שבה נקבעו כללי הניהול.

בע"א 55/67 קפלן נ' מדינת ישראל<sup>30</sup> נקבע כי הוראות חוק מינהל מקרקעי ישראל המסמיכות את המינהל להגיש תביעות משפטיות בשמה של רשות הפיתוח גוברת על דיני השליחות הרגילים. בית המשפט העליון הסתמך בפסיקתו על ההוראה בחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תשי"ו - 1950 (אשר הוספה בשנת 1960), ולפיה כל פעולה במקרקעי ישראל תיעשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל והסיק מההוראה כי המינהל הוא שלוח של רשות הפיתוח. בחוק הקרן הקיימת לישראל, תשי"ב - 1953 אין הוראה מקבילה, אך בתי המשפט גוזרים גזירה שווה מהפסיקה בעניין רשות הפיתוח גם על הקרן הקיימת לישראל. רשות הפיתוח היא תאגיד סטטוטורי ציבורי הנתונה לשליטה מלאה של המדינה.

הקרן הקיימת הוקמה כחברה פרטית ויעדיה בתחום הציבורי. הקרן הקיימת אינה זרועה הארוכה של המדינה והמדינה אינה שולטת בניהולה. בבר"ע 3089/89 קיבוץ נווה ים נגד מינהל מקרקעי ישראל<sup>31</sup> ביקש בא כוח הקיבוץ לדעת האם המינהל פועל על פי ייפוי כוח מאת הקרן הקיימת לישראל. לטענת בא כוח הקיבוץ, המחוקק לא מצא לנכון להוסיף הוראה מפורשת בדבר שליחות המינהל בשם הקרן הקיימת לישראל<sup>32</sup>, כפי שהורה המחוקק בחוק רשות הפיתוח. בקשת קיבוץ נווה ים נדחתה ללא צורך בתשובת המינהל. נפסק כי שליחות יכולה להיווצר גם מכוח התנהגות "מקום בו השלוח מייצג את השולח בהליכים משפטיים משך שנים רבות ללא מחאה וללא עוררין".

#### 4.2.2 רשות מקרקעי ישראל כאישיות משפטית

רשות מקרקעי ישראל אינה אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה. הרשות היא מנגנון מינהלי הכפוף לממשלה והיא פועלת כאורגן של המדינה<sup>33</sup>. ההרשאה שניתנה לרשות בחוק מוגבלת לניהול הקרקעות. כשלוח, על הרשות לפעול

30. ע"א 55/67 קפלן נ' מדינת ישראל פ"ד כא(2) 718 (1967);

המ' (ת"א) 8572/67 מפרק ויזרה חברה ישראלית לרכב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"מ סז 330 (1969)

ויסמן יהשע, דיני קניין (חלק כללי) תשנ"ג, 237-235.

31. ברע (מחוזי חיפה) 003089/08 קיבוץ נווה ים נ' מינהל מקרקעי ישראל ניתן ביום 01/05/2008;

32. המ' (ת"א) 8572/67 מפרק ויזרה חברה ישראלית לרכב נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"מ סז 330 (1969)

33. ע"א 3999/91 סואעד נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם);

ע"א 258/88 פיכטנבוים נ' רשם המקרקעין, פ"ד מד (2) 576, 580.

## **דיני מקרקעי ישראל**

בנאמנות כלפי שולחיה ולא לחרוג מתחום ההרשאה שניתנה לה. כנאמן המדינה, חלות על הרשות הנורמות השאובות מהמשפט הציבורי וגם מהמשפט הפרטי<sup>34</sup>.

לרשות מקרקעי ישראל מאפיינים של תאגיד. על אף זאת רשות מקרקעי ישראל אינה תאגיד רגיל אלא יחידה מינהלית ממשלתית. בעלי הקרקע שמסרו את קרקעותיהם לניהול מינהל מקרקעי ישראל הם בחלקם תאגידיים. רשות הפיתוח היא תאגיד על פי חוק. הקרן הקיימת לישראל היא חברה לתועלת הציבור (חל"צ).

בראש רשות מקרקעי ישראל עומד מנהל במינוי מאת ראש הממשלה והשרים<sup>35</sup>. המנהל כמו כל עודי רשות מקרקעי ישראל הוא עובד המדינה. מנהל הרשות כפוף לשר יו"ר מועצת מקרקעי ישראל. מנהל הרשות אינו חבר במועצת מקרקעי ישראל. למנהל הרשות נתונות סמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה בכל עניין הנוגע לרשות ולעובדיה. מנהל הרשות מורשה, יחד עם חשב הרשות, לייצג את הממשלה בעסקאות למטרת ביצוע הוראות חוק מקרקעי ישראל, ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות<sup>36</sup>.

חוק רשות מקרקעי ישראל קובע כיצד יסיים מנהל הרשות את תפקידו: מנהל הרשות נבחר לתקופה של ארבע שנים וניתן להאריכה פעמים כלומר שנים עשרה שנים בסך הכול. ניתן לסיים את עבודת מנהל הרשות על יד העברתו מתפקידו:

**"ראו השרים כי מנהל הרשות אינו ממלא את תפקידו כראוי, רשאים הם להודיע לו, באישור הממשלה, בהודעה מנומקת בכתב, כי אם בתוך זמן סביר שנקבע בהודעה לא ימלא את המוטל עליו כפי שפורט בהודעה, יורו על סיום כהונתו; לא ימלא המנהל את שהוטל עליו בתוך המועד שנקבע בהודעה כאמור, רשאים השרים להודיע לו על סיום כהונתו".**

בהמשך להחלטת הממשלה משנת 2009 על רפורמה במקרקעי ישראל נערך שינוי אירגוני להפיכת מינהל מקרקעי ישראל לרשות. המבנה הארגוני של הרשות מורכב ממטה ומשלוש חטיבות: חטיבה עסקית אשר תטפל בשיווק ובביצוע עסקאות במקרקעין; חטיבת שמירה על הקרקע אשר תעסוק בפיקוח ובאכיפת זכויות המדינה במקרקעין; וחטיבת שירות אשר תטפל בתחזוקת חוזי חכירה קיימים ותעניק

34. ע"א 15/87 מדינת ישראל נ' וייס יהודה, פ"ד מה(1) 342, 348-349.

35. בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ואח' פ"ד נו(6), 25, 36.

36. על מינויו של מנהל הרשות לא תחול חובת המכרו לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים),

התשי"ט - 1959; הודעה על המינוי תפורסם ברשומות.

37. בכפוף להוראות סעיף 6 לחוק נכסי המדינה, התשי"א - 1951.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

שירותים לחוכרים. להנהלת הרשות ניתנה הסמכות לנהל את כוח האדם באופן גמיש ויושם מודל שכר חדשני המבוסס על תפוקות העובדים.

#### 4.2.3 תקציב רשות מקרקעי ישראל

תקציב רשות מקרקעי ישראל לשנת 2014 עמד על כ – 6.5 מיליארד שקלים שמהם 1.972 מיליוני שקלים הם העברות לבעלים. ההכנסות מדמי חכירה, תמלוגים עבור כרייה במחצבות ודמי שימוש בקרקע עמדו בשנת 2014 על סכום של כ – 901 מיליוני שקלים. הכנסות ההון, מדמי חכירה מהוונים הסתכמו בכ – 5.200 מיליוני שקלים. סעיפי ההוצאה העיקריים בתקציב 2015 (במיליוני שקלים):

225	תקציב שכר:
220	תקציב תפעול
140	שמירה על הקרקע וניהול נכסים
2.950	עסקאות ושיווק קרקע
1.000	תקצוב מתן הנחות בשיווק קרקע
170	הסדר קרקעות ושיווק לבדואים
1.740	העברות לבעלי הקרקע
45	קרן לשטחים פתוחים
6.500	סה"כ

רשות מקרקעי ישראל היא "מפעל עסקי" כמשמעותו בסעיף 8 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985. "מפעל עסקי" משמעו שבנוסף על הסכומים שהממשלה רשאית להוציא במסגרת תקציב המדינה, "רשאית היא להוציא בשנת כספים פלונית את הסכומים הנקובים בתקציב המפעלים העסקיים שבחוק התקציב השנתי וזאת בתנאי שהסכום המוצא בסעיף תקציב פלוני שבתקציב המפעלים העסקיים לא יעלה על סכום התקבולים שיתקבל למעשה לאותו סעיף תקציב לאותה שנת כספים ובלבד שבשעה שהמפעל העסקי מוציא או מתחייב להוציא סכום כלשהו, ההפרש בין הוצאותיו בפועל לבין הכנסותיו בפועל (להלן - ההפרש) אינו עולה על 5% מתקציב ההוצאה הכולל לאותה שנת כספים". פירושו של דבר, שתקציב ההוצאות של רשות מקרקעי ישראל אינו מגיע מתקציב המדינה אלא מהכנסותיה השוטפות של הרשות. הוצאות הרשות אינן יכולות לעלות על סך ההכנסה בשנת תקציב אחת. היתרה, או עודף ההכנסות על ההוצאות מועברות לבעלי הקרקע בהתאם להתפלגות העסקות בפועל לפי הבעלות בקרקע. עודף ההכנסה מקרקע בבעלות המדינה, מועבר לאוצר המדינה (כ – 554 מיליוני שקלים בשנת 2014), עודף ההכנסות מקרקע בבעלות הקרן הקיימת (כ – 878 מיליוני שקלים בשנת 2014)



## דיני מקרקעי ישראל

מועבר, לאחר ניכוי הוצאות הניהול של רשות מקרקעי ישראל – לקרן הקיימת לישראל ועודף ההכנסה מקרקעות רשות הפיתוח (כ – 834 מיליוני שקלים שבשנת 2014) מועברים כהלוואה של רשות הפיתוח לאוצר המדינה.

### 4.3 החלטות מועצת מקרקעי ישראל

#### 4.3.1 הסטטוס המשפטי של החלטות המועצה

מדיניות הקרקע של מועצת מקרקעי ישראל מנוסחת בהחלטות המועצה המקבלות תוקף לאחר חתימת אישור של השר הממונה, יו"ר מועצת מקרקעי ישראל. בנושאים העשויים להשפיע על תקציב רשות מקרקעי ישראל נדרשת בנוסף חתימת אישור של שר האוצר. החלטה שלא אושרה על ידי השרים לא מתפרסמת ואין לה תוקף.

מעמדן הנורמטיבי של החלטות מועצת מקרקעי ישראל מקנה להן מעמד של מאין חקיקה מאחר והן יוצרות כללים נורמטיביים הנושאים עמם חיוב משפטי.<sup>38</sup> החלטות מועצת מקרקעי ישראל אינן חקיקת משנה, אך יש להן תוקף של הנחיה מינהלית.<sup>39</sup> החלטות המועצה מחייבות את עובדי רשות מקרקעי ישראל. גם אם יש החלטות שאינן מבוצעות כלל, לעובדים ברשות, אין סמכות לפעול בניגוד להחלטות.

חקיקת משנה שואבת את כוחה מחקיקה ראשית. אין לרשויות המינהל סמכות חקיקה, אלא אם הוענקה להן בחוק. בע"א 524/88 "פרי העמק" אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שדה יעקב סיכם נשיא בית המשפט העליון א' ברק את הנדרש מחקיקת משנה<sup>40</sup>:

"עקרון שלטון החוק הפורמאלי מחייב כי כל חקיקת משנה, יהא איפיונה אשר יהא, ישאב כוחו מדבר חקיקה ראשית. זהו עיקרון של חוקיות המינהל. אין לרשות המבצעת סמכויות חקיקה, אלא אם כן המחוקק הראשי הסמיכן לכך. בלעדי הענקת הסמכות על פי דברו של המחוקק הראשי אין למחוקק המשנה ולא כלום, מחוקק המשנה אינו שואב כוחו אלא מהקניית הסמכויות בחוק האם, המגדיר את מסגרת הפעולה המותרת לו. בישראל אינה מצויה הסמכה כוללת וגורפת של הרשות המבצעת (הממשלה) לחוקק חקיקת משנה. על כן יש לעגן כל חקיקת משנה בהסמכה מיוחדת המצויה בחקיקה ראשית. כאשר החקיקה

<sup>38</sup>, ת"א 15417/06:09 עוגן נדל"ן מניב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל. ניתן ביום 2.3.2011.

<sup>39</sup>. דותן יואב; "הנחיות מנהליות", נבו הוצאה לאור בע"מ, תשנ"ו – 1996 עמ' 37.

□□. ע"א 524/88 פרי העמק אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שדה יעקב- מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות מזה (4) 529, 554:553.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

הראשית מסמיכה את מחוקק המשנה לחקיקת משנה, חייבת חקיקת המשנה לקיים את הוראות ההסמכה, שאם לא כן היא תחרוג מסמכותו (ULTRA VIRES) של מחוקק המשנה. הוראות ההסמכה קובעות את היקף ההסדר שניתן לקובעו בחקיקת המשנה. הקביעה המשפטית, כי לפנינו חריגה מהסמכות המהותית, נקבעת על פי השוואת תוכנו של החוק המסמיך לתוכנה של חקיקת המשנה. לשם כך יש לפרש את החקיקה הראשית ואת חקיקת המשנה, ויש לערוך השוואה ובדיקה, עד כמה חקיקת המשנה "נופלת" למסגרת החקיקה הראשית... רק לאחר ששני דברי החקיקה - החוק המסמיך וחקיקת המשנה שהותקנה מכוחו- פורשו ונקבע תחום התפרסותם, ניתן לקבוע, אם חקיקת המשנה הינה במסגרת הסמכות או חורגת ממנה."

פרופ' יצחק זמיר בספרו "הסמכות המינהלית"<sup>41</sup>, כותב על התקנת צווים הדרושים לביצוע מדיניות הרשות המבצעת:

"דבר שגרתו הוא שחוק מסמיך את השר הממונה על ביצוע החוק להתקין תקנות לביצועו. תקנות כאלה אמורות לקבוע הסדרים משניים לביצוע הסדרים ראשוניים שנקבעו בחוק המסמיך... עם זאת, הסמכות להתקין תקנות, אף שהיא במהותה סמכות חקיקה, הרי היא ביסודה סמכות מינהלית. לפיכך, היא כפופה לכל ההלכות החלות בדרך כלל על הלכות מינהליות... וכמו כל רשות מינהלית כך אף הרשות המתקינה כפופה לביקורת שיפוטית. אכן, הביקורת אינה מתעלמת מן הייחוד של התקנות, שיש להן בדרך כלל מעמד גבוה ותחולה רחבה יותר מאשר לצווים אישיים. לכן בית המשפט נוהג בזהירות רבה כאשר הוא שוקל אם לבטל תקנות, ובמיוחד כאשר הביטול מתבקש בעילה של חוסר סבירות. הוא זהיר עוד יותר בבקשה לבטל תקנות שאושרו על-ידי ועדה של הכנסת."

עילת הביטול של חקיקת משנה המעוגנת בחריגה מסמכות, כרוכה ומשתלבת פעמים רבות בטענת אי סבירות חקיקת המשנה. בע"א 524/88 בעניין "פרי העמק" נקבע ש"חקיקת המשנה צריכה להיות סבירה. היא צריכה להיות לתכלית ראויה ופגיעתה בערכים הראויים להגנה צריכה להיות שלא מעבר למידה הדרושה". בפסיקה נתגבשו מבחנים מנחים לבטלות חקיקת משנה. בבג"צ 156/75 פאוזי דקה ואח' נ' שר התחבורה הותוו עקרונות מחמירים לפסילתה של חקיקת משנה:

1. בית המשפט לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו. אף אם היה נוטה לקבוע כללים אחרים, לו היה הדבר מסור לשיקול דעתו, אין בכך כדי להצדיק פסילתה של תקנה.

□□ . זמיר יצחק, "הסמכות המינהלית", כרך-א', 178 □ 180

## דיני מקרקעי ישראל

2. בית המשפט ינהג, בדרך כלל בריסון עצמי רב, בבואו לשקול תקפה של חקיקת משנה.
  3. על חקיקת המשנה להיות בלתי סבירה במידה קיצונית ביותר. כלומר, שברור לגביה לחלוטין, שהיא בלתי צודקת ואין לה כל בסיס עובדתי, ציבורי או חברתי.
  4. סבירותה של תקנה נבחנת לעולם על רקע המטרה אותה מבקשת התקנה להגשים.
- סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 מפרש: "תקנה" - הוראה שניתנה מכוח חוק והיא בת-פעל תחיקתי. בע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, נקבעו הסימנים לזיהוי תקנה בת פועל תחיקתי:

"ראשית: כי תקבע התקנה נורמה משפטית, ותביא בדרך זו לשינוי במשפט הנוהג במדינה, שנית: כי תהא זאת נורמה כללית או "מופשטת", היינו נורמה המופנית אל הציבור כולו, או לפחות אל חלק בלתי מסוים ממנו, שלא נקבע לפי שמוותיהם של המוענים אליהם מכוונת התקנה, ואילו תקנה אשר אין בה כל נורמה, או שיש בה נורמה אשר לא הופנתה את הציבור "בעילום שם", אלא באורח קונקרטי לאדם מסוים הנקרא בשמו, או לאנשים מסוימים הנקראים בשמם, וכל תקפה מתמצה לגבי אדם זה או אנשים אלה, תקנה כזו אינה תקנה בת-פעל תחיקתי הטעונה פרסום, לפי סעיף 17 לפקודת הפרשנות."

### **4.3.2 ריבוי החלטות: שינוי נסיבות או טעות?**

מאז כינון מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל יותר מ-1500 החלטות המנחות את מדיניות הקרקע של רשות מקרקעי ישראל. מדיניות מקרקעין נועדה ליצור יציבות בהגנה על זכויות קניין וליצור תנאי סחר בעסקות מקרקעין המבוססים על מידע ושקיפות. את אלו קשה להגשים כאשר מדיניות המקרקעין משתנה חדשות לבקרים. בנושאים רבים<sup>□□</sup> נקטה מועצת מקרקעי ישראל גישה של "ניסוי וטעיה".

שני טעמים יש לשינוי במדיניות: שינוי נסיבות וטעות בהחלטה. ריבוי החלטות מועצת מקרקעי ישראל והשינויים התכופים בהחלטות מלמד שלא שינוי בנסיבות הוא הגורם השכיח לשינוי מדיניות הקרקע אלא טעות בהחלטה - או מה שנקרא בלשון נקייה "שיקול דעת נוסף". טעות של הרשות המינהלית, היא טעם שבגינו

□□ . ע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא 695, 701

43 . למשל: פרסום או אי פרסום מחירי מינימום במכרזי הרשות, שיטת שיווק קרקע שאין לה תכנית מתאר (מקב"ת), שיווק קרקע בשיטת "מחיר למשתכן" החלטות בדבר הפיצוי בהשבת קרקע שיעוד שונה ועוד

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

רשאית רשות לשנות את החלטתה. יש להבחין בין טעות שהיא תוצאה של הטעייה או מרמה, לבין טעות שבשיקול דעת כדברי השופט פרופ' י. זמיר בספרו "הסמכות המינהלית"<sup>44</sup>:

"... טעות של הרשות המינהלית יכולה להיות עילה טובה לשינוי או ביטול החלטה קודמת. כך לגבי טעות עובדתית, כך לגבי טעות משפטית, וכך לגבי טעות בשיקול הדעת. לעניין זה עשוי להיות הבדל בין טעות שנגרמה באשמת הרשות המינהלית לבין טעות שנגרמה באשמת האזרח. אמנם גם בטעות שנגרמה באשמת הרשות המינהלית ניתן לתקן את הטעות או לבטל את ההחלטה, אולם זאת רק בנסיבות מיוחדות או אם קיים אינטרס ציבורי מיוחד בתיקון הטעות, כגון, שכתוצאה מן הטעות עלול להיגרם לציבור נזק חמור. ההסבר לכך כפול. ראשית, האזרח רשאי להניח כי הרשות ערכה את הבדיקות הנדרשות, ואינו צריך לחשוש שהכול ייפתח מחדש בשל טעות גרידא. שנית, הרשות המינהלית צריכה לקבוע לעצמה סדרי עבודה נאותים, המבטיחים שהבדיקות הנדרשות יערכו לפני מתן ההחלטה ולא לאחר מכן... כמו כן יש הבדל בין טעות במסגרת הסמכות של הרשות, כגון טעות בקביעת עובדה או טעות בהפעלת שיקול הדעת, לבין טעות המוציאה את ההחלטה מחוץ לגדר הסמכות או גורמת לרשות באופן אחר לפעול בניגוד לחוק..."

עקרון הסופיות שנגזר מתורת מעשה בית דין, אינו חל על המעשה המינהלי. לרשות זכות לשנות החלטה מינהלית<sup>45</sup>. שינוי מדיניות הוא "מכאן ואילך ולא למפרע"<sup>46</sup>. בפסיקה נאמר כי מקום בו מדובר בתחולה רטרואקטיבית של החלטה מתקנת של הרשות, יש לתת משקל לאינטרס הסופיות של ההחלטה המינהלית, לאינטרס ההסתמכות ולשינוי מצב לרעה של האזרח<sup>47</sup>. בבג"צ 5273/97 דליה מוננון נ' עירית אשדוד - אגף החינוך נאמר<sup>48</sup>:

"רשות מינהלית אשר עמדה, או הועמדה, על פגם שנפל בהחלטה שיצאה מתחת ידה, רשאית לעיתים (ולעיתים היא אף חייבת) לבטל או לשנות את החלטתה, ככל הדרוש לתיקון הפגם בו לקתה. אך בגדר שיקוליה לביטולה או

□□ זמיר יצחק, "הסמכות המינהלית" כרך ב', ירושלים, תשנ"ו - 1996, בעמ' 1006 □ 1004

□□ בג"צ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מו(1) 191, 204

□□ בג"צ 134/67 ואנונו נ' משרד התחבורה, פ"ד כא(2) 710, 716

□□ בג"צ 707/81 שוורץ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל-אביב-יפו, פ"ד לו(2) 665, 667 □ 668

בג"צ 3406/91 דן בבלי, רו"ח נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מזה(5) 1, 10 □ 10

בג"צ 4492/92 שנקרנקו נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מז(4) 864, 861

בג"צ 5273/97 דליה מוננון נ' עירית אשדוד - אגף החינוך, פ"ד נא(4) 757, 762 □ 761

ע"א 4452/00 - לעיל

□□ בג"צ 5273/97 - לעיל

## דיני מקרקעי ישראל

לשינויה של החלטה קודמת, חייבת הרשות להביא בחשבון את השפעת ההחלטה המבטלת, או המתקנת, על המציאות אשר נוצרה בעקבות החלטתה המקורית. משנרכשו זכויות מכוח ההסתמכות על ההחלטה הראשונה, או אף נוצרו ציפיות לגיטימיות למימושן של זכויות כאלו, שוב אין הרשות - בגדר החלטתה המתקנת - רשאית להתעלם מהן..."

בבג"צ 5496/97 אשר מרדי נ' שר החקלאות<sup>49</sup> נאמר על תחולה למפרע של הנחיות מינהליות:

"מבחינה עקרונית המשפט סולד מתחולה למפרע. כך לגבי חוקים ותקנות, וכך גם לגבי הנחיות מינהליות. ראו בג"צ 7691/95 ח"כ שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577, 598□597 (להלן: "שגיא"). בהתאם לכך, מבחינה עקרונית, התחולה של הנחיות, לרבות שינוי בהנחיות, שיש בהן משום פגיעה צריכה להיות עתידית. התחולה למפרע של הנחיות, ובכלל זה שינוי של הנחיה, פסולה... ההתנגדות לתחולה למפרע של הנחיות נובעת בעיקר מן הרצון להגן על אינטרס ההסתמכות או, לשון אחר, על ציפיות ראויות. ההגנה ניתנת בדרך כלל לזכויות מוקנות. אולם בנסיבות מסוימות אינטרס ההסתמכות, או הצורך לכבד ציפיות ראויות, מצדיקים מתן הגנה גם לאינטרס שאינו מגיע כדי זכות מבובן המקובל או לאינטרס שטרם התגבש לזכות בזאת."

נוכח הביטול התדיר של החלטות מועצת מקרקעי ישראל, בין בשל טעות בהחלטה או בעקבות פסקי דין, יש נפקות לסוגיה האם החלטות מועצת מקרקעי ישראל הן תקנות בנות פועל חקיקתי. הסוגיה הגיעה לדיון בערכאות כאשר אושרה בשנת 1995 למושב "נחלים" תכנית לשינוי ייעוד קרקע על פי הוראות החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 666 משנת 1994. החלטה זו בוטלה והוחלפה, בעקבות בג"צ מהדרין, בשנת 1995 בהחלטה מספר 727. בסופו של דבר גם החלטה 727 בוטלה בשנת 2003, בעקבות בג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית - עמותת שיח חדש ותוקנה עוד כ - 15 פעמים<sup>50</sup>. אין עורר שהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ניתנות לביטול (voidable), אך לטענת מושב נחלים, ההחלטה שהיא תקנה בת פועל תחיקתי ניתנת לביטול רק מכאן ולהבא ולא באופן רטרואקטיבי<sup>51</sup>. על כן אפילו בוטלה ההחלטה, אין הדבר משפיע על פעולה קודמת שנעשתה טרם הביטול. בתשובה טען בא כוח מינהל מקרקעי ישראל, כי החלטות מועצת מקרקעי ישראל אינן "חיקוק" אלא קביעת מדיניות. סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל מסמיק, את

□□ . בבג"צ 5496/97 אשר מרדי נ' שר החקלאות, פ"ד נה(4) 540

50 . החלטות 751; 754; 758; 945; 969; 1013; 1029; 1070; 1109; 1222; 1259; 1285; 1426

□□ . ה"פ 1011/02 "נחלים" מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות שיתופית בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל; ניתן על ידי השופטת גרסטל הילה ביום, כ"ח באב, תשס"ג (26 באוגוסט 2003).

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

המועצה לקבוע מדיניות ותו לא. לדעת בא כוח המינהל, ניתן ללמוד שהחלטות מועצת מקרקעי ישראל אינן תקנות בנות פועל תחיקתי, גם משילוב סעיף 17 לחוק הפרשנות, הקובע שתחילת תוקפן של תקנות בנות פועל תחיקתי מיום פרסומן, עם סעיף 4יג לחוק מינהל מקרקעי ישראל, הקובע: "החלטה של המועצה או של ועדה מוועדותיה, שיש לציבור עניין בה תפורסם ברשומות, אולם תחילת תוקפה לא תהיה מותנית בפרסומה אלא אם כן נקבע אחרת בהחלטה". תוקף החלטות מועצת מקרקעי ישראל לא תלוי בפרסומן ברשומות. מאחר והחלטות מועצת מקרקעי ישראל לא משנות מצב משפטי, אין חובה ליידע הציבור טרם כניסתן לתוקף מחייב.

#### 4.3.3 החלטות מועצת מקרקעי ישראל כהנחיה מינהלית

אם החלטות מועצת מקרקעי ישראל אינן תקנות בנות פועל חיקתי, נותר שהן הנחיות פנימיות או הנחיות מינהליות, המוציאות לפועל את המדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל. סעיף 1 לחוק הפרשנות מגדיר מהן הוראות מינהל:

"הוראת מינהל" - הוראה או מינוי - לרבות הודעה, מודעה, רישיון, היתר וכיוצא באלה - שניתנו בכתב מכוח חוק ואינם בני-פעל תחיקתי ;

הוראות מינהל ניתנות לתיקון ולשינוי כאמור בסעיף סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א - 1981:

"הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות, או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה." "

מועצת מקרקעי ישראל קובעת מתוקף סמכותה לקביעת המדיניות הקרקעית לפיה יפעל המינהל מעת לעת, כללים המכונים "החלטות מועצת מקרקעי ישראל". במספר פסקי דין קבע בית המשפט העליון כי "אל החלטות מועצת מקרקעי ישראל מקובל להתייחס כאל הנחיות מינהליות". לדעת פרופ' יואב דותן, בספרו הנחיות מנהליות (1996) החלטות מועצת מקרקעי ישראל אינם הנחייה מנהלית אלא "מעין תקנות". שכן, במובחן מהנחיות מינהליות אשר הסמכות לקובען אינה מפורשת בחוק והן נקבעות במסגרת הפעלת סמכותה הכללית של הרשות לפעול בתחום סמכותה, חוק רשות מקרקעי ישראל מקנה למועצת מקרקעי ישראל סמכות

□□ ע"א 585/68 וייראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 491, 494;

ה"פ (ת"א) 917/91 גלעד שרה נ' רשות הפיתוח, תק-מח 93(2) 33;

ע"א 5035/98 משה"ב חברה לשיכון ופיתוח נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(4) 11, 23 □□.

□□ בג"צ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 853

ע"א 5035/98 משה"ב חברה לשיכון בניין ופיתוח נ' מינהל מקרקעי ישראל תק-על 2002(1), 20, 24.

54. ע"א 4071/02 קיבוץ מפלסים נ' מנהל מיסוי מקרקעין באר שבע (12.9.2006), פסקה 14

55. דותן יואב, הנחיות מנהליות, 1996. עמוד 47.

## **דיני מקרקעי ישראל**

מפורשת לקבוע כללים בתחום סמכותה. השופט בנימין ארנון התייחס לאופן פירוש החלטות המועצה<sup>56</sup>:

“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 כלל 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 נוסחן כך שתוגשם תכליתן<sup>57</sup>.”

סמכות מועצת מקרקעי ישראל ליתן החלטות אכן מעוגנת בחוק מינהל מקרקעי ישראל, אולם אין בהחלטות המועצה לשנות המשפט הנוהג במדינה והן אינן גוברות על הקבוע בהסכמי החכירה. התשובה לשאלה האם החלטות מועצת מקרקעי ישראל הן תקנות פועל תחיקתי אינה חד משמעית. לדעתי, נדרשת בחינה של כל החלטה לגופה: החלטת מדיניות קרקעית עקרונית עשויה להתפרש כתקנה בת פועל תחיקתי. מאידך, החלטה שהיא הוראת נוהל לביצוע המדיניות הקרקעית של המועצה היא “הוראת מינהל” והיא אינה תקנה בת פועל תחיקתי.

### **4.3.4 “הוראות מעבר”**

התחייבות שלטונית כפופה ל”כלל ההשתחררות”, לפיו רשאית הרשות לחזור בה מהתחייבות שנתנה מטעמים של אינטרס הציבור. שינוי מדיניותה של רשות והחלפתה במדיניות שהיא ראויה יותר, או מתאימה יותר לנסיבות המשתנות, כרוך בפגיעה ביחיד הציבור, תמי לב, אשר הסתמכו על מדיניותה הקודמת של הרשות. על יסוד הסתמכות זו, השקיעו זמן ומשאבים, תוך צפייה שמדיניות זו תמשיך לחול. מטעם זה, במקרים רבים קיימת הצדקה לקביעתן של הוראות מעבר, אשר תגנה על הסתמכותם הלגיטימית של אותם פרטים שסמכו על מדיניותה הקודמת של הרשות<sup>58</sup>. בית המשפט אף הכיר, כי בנסיבות מסוימות, יש לדחות את מועד התחילה של החלטה מנהלית, לרבות תקנה או הנחיה, אף אם בחיקוק המסמיך אין הוראה הדורשת זאת<sup>59</sup>:

“תקופת מעבר יכולה להקל על המעבר מן המצב המשפטי הקיים אל המצב המשפטי החדש בדרכים שונות. שתי הדרכים העיקריות הן אלה. ראשית, אפשר

56. ת”א (מחוזי - מרכז) 15417/06:09 עוגן נדל”ן מניב בע”מ נ’ מינהל מקרקעי ישראל (2.3.2011).

57. ע”א 4127/95 זלקינד נ’ בית זית – מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע”מ, פ”ד נב(2), 306 (1998).

58. בג”צ 5936/97 ד”ר אורן לב נ’ בן ציון דל, פד”י נג’ (4) 673, עמ’ 688:687.

59. בג”צ 2832/96 - יוסף בנאי נ’ המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ”ד נ(2), 582, 595:596.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

שנורמה משפטית תיכנס לתוקף באופן מיידי, אך תקבע הסדרים מיוחדים לתקופה מסוימת, מן המועד בו נכנסה לתוקף ועד מועד נקוב. הסדרים אלה יכולים לחול, כפי שייקבע בכל מקרה, על כל מי שכפוף לאותה נורמה או רק על חלק מן הכפופים לנורמה; על כל המצבים או רק על חלק מן המצבים; וכיוצא בזה לפי העניין. במקרה כזה מדובר על הסדרי ביניים או הוראות מעבר, כלומר, על הסדרים מיוחדים שיחולו עד שהנורמה תקבל תוקף מלא. על הסדרי ביניים, והחשיבות שיכולה להיות להם בביקורת חוקיות המינהל, ראו בג"צ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת (טרם פורסם). שנית, אפשר שהנורמה לא תיכנס לתוקף במועד בו נתקבלה או פורסמה, אלא במועד מאוחר יותר שנקבע בנורמה, כגון חודש או חודשיים לאחר שהנורמה פורסמה. במקרה כזה מדובר על תחולה מאוחרת. תחולה מאוחרת נועדה לאפשר לכל מי שכפוף לנורמה לעשות את ההכנות הנדרשות לפני שהנורמה מחייבת אותו להתנהגות מסוימת. ויש גם מקרים שיש בהם שילוב של הסדרי ביניים ותחולה מאוחרת.

הגנה באמצעות הוראת מעבר על אדם, המסתמך על הוראות, אשר תוקפן מתבטל על ידי החלטה שלטונית, נסמכת על דוקטרינת הבטלות היחסית. בטלות יחסית משמעה כי פעולות שנעשו על סמך החלטות שבוטלו על ידי הוראת מינהל לא בהכרח תהיינה בטלות. ניתן להחליט, לדוגמה, שבשל הסתמכות בתום לב על החלטה טרם ביטולה, לא תהיה בטלות מוחלטת וכי המדיניות תמשיך לחול על מי שהסתמך, כאילו ההחלטה לא בוטלה, או שונתה. לפיכך, כאשר מועצת מקרקעי ישראל קובעת הנחייה או הוראה המבטלת הנחייה, או נוהל מינהלי, או מדיניות קימת, היא קובעת הוראות מעבר שמטרתן לאזן בין הצורך בקיום שלטון מינהלי תקין לבין הצורך שלא לפגוע בציבור תמי לב, שהשלים מעשיו או הוציא הוצאות ניכרות, תוך כדי נקיטת הליכים, לפני ביטול הנוהל או המדיניות.

הוראות מעבר נועדו להגן על אינטרס הסתמכות לגיטימי של הפרט על המדיניות הקודמת, וקביעתן היא אף חובה המוטלת על הרשות בנסיבות מסוימות כדי לעמוד בדרישות הסבירות, ההגיוניות והמידתיות של הפעלת הסמכות המינהלית. עם זאת, אין מדובר בשיקול יחיד, שכן מצדו השני של המתרס ניצב האינטרס הציבורי שהוביל לשינוי המדיניות מלכתחילה כגון שיקולים של צדק חלוקתי ומניעת שימוש מסחרי בלתי מוגבל באדמות חקלאיות. בפסיקה נאמר כי הרשות צריכה לאזן בין שיקולים אלו ואחרים כדי להתוות את הוראות המעבר – על היקפן, תחולתן ומאפייני ההסדרים הקבועים בהן. קביעתן של הוראות-מעבר מתבקשת מן הצורך

60. זמיר יצחק, "הסמכות המינהלית", כרך ב', 1996, 830 – 831;

בג"צ 2918/93 עיריית קרית גת נ' מדינת ישראל, פ"ד (5) 832, 847-848;

61. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד (6) 25 (2002);

בג"ץ 10934/02 קיבוץ כפר עזה נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד (3) 854 (2004)



## דיני מקרקעי ישראל

להתחשב באינטרס ההסתמכות, שהוא אינטרס לגיטימי של הפרט, שההגנה עליו עומדת ביסודם של מספר דינים מתחומי המשפט החוקתי והמינהלי. חובתן של רשויות שלטוניות להתחשב בהסתמכות, ובמידת-מה גם בציפייה, ולקבוע הוראות-מעבר מקום שבו הוראות אלה דרושות באופן סביר להגנה עליהן, מעוגנת בין השאר בדיני ההגינון, ההשתק, הסבירות, והמידתיות<sup>62</sup>. שינוי מדיניותה של רשות כרוך בפגיעה בציבור שהסתמך בתום-לב על מדיניותה הקודמת של הרשות. מטעם זה, במקרים רבים קיימת הצדקה לקביעתן של הוראות מעבר, לשם הגנה על הסתמכותם הלגיטימית של אותם פרטים על מדיניותה הקודמת של הרשות. המשנה לנשיא (בדימו') ת' אור עמד בעניין כפר עזה<sup>63</sup> על ההצדקה העקרונית לקביעת הוראות מעבר במצב שבו הרשות משנה את מדיניותה:

”שינוי מדיניותה של רשות והחלפתה במדיניות שהיא ראויה יותר או מתאימה יותר לנסיבות המשתנות, כרוך בפגיעה בבני אדם מן הציבור, תמי הלב, אשר הסתמכו על מדיניותה הקודמת של הרשות. על יסוד הסתמכות זו שלהם, השקיעו זמן ומשאבים, תוך צפייה שמדיניות זו תמשיך לחול בעתיד. מטעם זה, במקרים רבים קיימת הצדקה לקביעתן של הוראות מעבר, אשר תגנה על הסתמכותם הלגיטימית של אותם פרטים, על מדיניותה הקודמת של הרשות”

### **4.3.5 הנחיות פנימיות ונוהלי רשות מקרקעי ישראל**

רשות מינהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות מינהליות כדי שידריכו אותה בעת שהיא מפעילה את סמכותה<sup>64</sup>. יש להבחין בין הנחיה מינהלית לבין מסמך שכותרתו סיכום דיון והחלטה בהנהלת הרשות. מסמך המעיד על ”החלטה”, מלמד לכאורה על כלליות. אך אין די בכותרת כדי להגיע למסקנה כי מדובר בהנחיה מינהלית. בפסיקה נאמר<sup>65</sup> שגם אם נניח כי לא בהנחיה מינהלית עסקינן, ”בכל מקרה, עומדת על מכונה הזכות הכללית לקבל מידע ציבורי, שטיבו לא הוגדר בהוראה מפורשת בחוק”.

הנחיות ונוהלי רשות מקרקעי ישראל הן הוראות ניהול פנימיות שאינן מהוות ”תקנה בת פועל תחיקתי”. החלטות וכל הוראה, שיש בהן משום מדיניות או סטייה

62. בג”ץ 5936/97 לם נ’ מנכ”ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ”ד נגד (4) 673, 687 (1999);

בג”ץ 2832/96 בנאי נ’ המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ”ד נ (2) 582, 594 (1996);

דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי כרך א 368 (2010)

63. בג”ץ 10934/02 קיבוץ כפר עזה נ’ מינהל מקרקעי ישראל, פ”ד נח (3) 854 (2004), עמ’ 121

64. דותן, יואב. הנחיות מינהליות, המכון למחקרי חקירה ולמשפט השוואתי ע”ש הארי סאקר, הפקולטה למשפטים האוניברסיטה העברית (תשנ”ו - 1996), 28.

65. א 002487/02 ויטייה ברוטשטיין ואח’ נ’ מינהל מקרקעי ישראל, ניתן על ידי כב’ השופט נעם סולברג בבית משפט השלום ירושלים ביום 03/04/03

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

מהמדיניות שנקבעה ומהנהלים הקיימים - מובאת לפני נתינתן או פרסומן, לאישורו של מנהל רשות מקרקעי ישראל והן תקפות מכוח סמכות הניהול של מנהל הרשות. נוהל לא יכול לשנות הסדר שנקבע בהחלטת מועצה. קיים מדרג חוקתי המחייב כי החלטה יכולה להשתנות רק על ידי החלטה ונוהל אסור לו שיסתור החלטה. סעיף 15 לחוק הפרשנות תשמ"א - 1981 קובע:

**"הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה."**

פרסומם של נהלים פנימיים הוסדר בסעיף 6 לחוק חופש המידע תשנ"ח - 1998. ככל שנוהל תואם ומתאים להחלטות המועצה, אין פגם בכך שהוא נוהל פנימי והוא אינו מתפרסם ברבים. הנוהל אינו יוצר זכויות או שולל אותן. אלה נקבעים בהחלטות המועצה. הנוהל יוצר את הפרוצדורה כדי להוציא אל הפועל את ההחלטות או שהוא ממלא תוכן את ההחלטות.

על החלטות מועצת מקרקעי ישראל או של ועדה מועדות המועצה, שיש בהן עניין לציבור חלה חובת פרסום. על חובת הפרסום של נהלים אשר משפיעים על זכויותיהם של אנשים, נאמר בבג"צ 7139/02 פריאל עבאס נ' שר הפנים:

**"מן הנתונים שהציגו העותרים עולה עוד כי הנוהל אינו מפורסם באופן אשר מביאו לידיעת הגורמים הרלוונטיים. בעניין זה מקובלת עלינו טענת העותרים כי בשל אופיו ותכליתו של נוהל 1999 אין להסתפק בהנהגתו בדרך של הנחיות מינהליות (פנימיות), שיופצו בלשכות המרשם, בשל חשיבותו הרבה של הנוהל והשפעתו על מערך זכויותיהם של אנשים רבים היה מוטב אילו נקבע בחקיקת משנה."**

זכות הפרט לדעת את נוהלי השלטון הוכרה בבג"צ 1477/96 נמרודטקס נ' משרד התעשייה:

**"חובה זו מושתתת על שני טעמים עיקריים: טעם אחד מתמקד בפרט, והטעם השני מתמקד בשלטון. הטעם המתמקד בפרט, שורשו בהכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו. טעם זה יש בו כדי להצדיק**

66. לעיקרון של ה"פרמידה הנורמטיבית" או ה"מדרג הנורמטיבי" ראו: ע"א 6821/93 בנק המזרחי נ' מגדל כפר שיתופי, מט (4) 367, סיכום פסק הדין של כב' השופט חשין. וכן ראה, בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות נג (5) 337, ודברי השופט זוסמן בע"פ 213/56 היועץ המשפט נ' אלכסנדרוביץ יא (1) 695,

67. סעיף 4 יג' לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ך - 1960

68. בג"צ 7139/02 פריאל עבאס נ' שר הפנים, בפיסקה 8 לפסק הדין

69. בג"צ 1477/96 נמרודטקס נ' משרד התעשייה נג (5) 193, בעמ' 199

## דיני מקרקעי ישראל

את פרסומן של נורמות חקוקות, נורמות פסוקות ואף נורמות מינהליות (הנחיות פנימיות)... בפרסום בא לידי ביטוי משטר חופשי ודמוקרטי המבטיח את יכולתו של האדם לתכנן את חייו כרצונו... חובת ההגינות של השלטון כלפי האזרח מחייבת פרסום גם של ההנחיות הפנימיות, שהרי גם בהן יש כדי להשפיע על מהלך חייו של האזרח...

הטעם השני המצדיק פרסומן של הנחיות פנימיות נוגע בעיקר לתקינותו של השלטון, לתקינות זו שני פנים: ראשית, יש בפרסומם של הכללים אשר לפיהן פועלת הרשות המינהלית כדי להוות מחסום כנגד שרירות לב שילטונית, ואף כנגד הפליה נסתרת... שנית, פרסומם של הכללים חושף אותם, ובכך את הרשות, לביקורת ציבורית ואף שיפוטית, אשר יכולה להוביל לשיפור מתמיד בדרך תפקודה של זו האחרונה.

### 4.3.6 "הסתמכות" על החלטות המועצה

להחלטות מועצת מקרקעי ישראל תחולתה פרוספקטיבית – הצופה פני עתיד ואין להן תחולה רטרוספקטיבית במובן שהן משנות תנאי חכירה כפי שנקבעו בהסכמי חכירה או בעסקות להקצאת קרקע שהטיפול בהן הסתיים. יש החלטות שיש להן תחולה אקטיבית במובן שהן חלות על בקשות להקצאת קרקע שכבר הוגשו והטיפול בהן לא הסתיים. לפיכך נכללו בהחלטות "הוראות מעבר" הקובעות כללים לגבי בקשות שהוגשו לרשות על פי כללים שבוטלו בהחלטות החדשות.<sup>70</sup>

הכלל הוא שאין לאדם זכות שמדיניות או מדיניות כלכלית אותה נקטה הרשות תמשיך להתקיים. לפיכך, לא תועיל טענת "הסתמכות" של מי שביסס את חישוביו העסקיים על מדיניות הרשויות ואלו בחרו לשנות את המדיניות<sup>71</sup>. בשל הפגיעה בזכות אלו שההחלטה נוגעת לעניינם, ראוי כי חקיקה תחול לעתיד ולא למפרע,

□□ . להבחנה בין תחולה פרוספקטיבית, אקטיבית, ורטרוספקטיבית:

ע"פ 3025/00 הרוש נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(5), 111, 118 □ 117

בג"צ 6057/00 אילן זוהר וז' אח' נ' שר האוצר - מר אברהם שוחט; מינהל מקרקעי ישראל; מנהל

מקרקעי ישראל - מר מירון חומש; מועצת מינהל מקרקעי ישראל, תק-על 2002 (1) 57;

□□ . בג"צ 198/82 מוינץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470

בג"צ 4806/94 ד. ש. א. איכות הסביבה נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193

בג"צ 1869/95 חברה להובלת דלק בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד מט(5) 559;

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

ובוודאי כך גם לגבי חקיקת משנה, או הנחיות, או הוראות של רשויות מנהליות<sup>72</sup>.  
סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א - 1981, קובע<sup>73</sup>:

**"הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטל בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה."**

הלכה פסוקה היא, כי אינטרס ההסתמכות נסוג מפני חובת הרשות להפסיק נוהג בלתי חוקי<sup>74</sup>. בדומה, גם טענת ההפליה, נסוגה מפני מעשה בלתי חוקי. לכן, אין לאדם הזכות לדרוש כי הרשות תנהג כלפיו בניגוד לחוק, ותעניק אף לו, כלשכנו, היתר בנייה לא חוקי<sup>75</sup>.

ספק האם החלטות מועצת מקרקעי ישראל נכנסות לכלל ההגדרה של חיקוק. החלטות מועצת מקרקעי ישראל אינן חיקוק אלא הנחיית מדיניות ונוהלי הרשות כמו גם הוראות האגפים המקצועיים של הרשות הן הנחיות פנימיות<sup>76</sup>. לפיכך, יש לבחון את מידת ההסתמכות על החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהלי הרשות על פי ההלכות הנוגעות להנחיות פנימיות, ולא הלכות ההבטחה המינהלית<sup>77</sup>. ככל מעשי הרשות, גם ההנחיות הפנימיות כפופות להלכות הכלליות בדבר הפעלת שיקול הדעת הרשותי<sup>78</sup>.

בג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית נגד יו"ר מועצת מקרקעי ישראל (בג"צ 244/00) קבע אי חוקיות שורה של החלטות המועצה שהתקבלו בעבר והטיל על מועצת מקרקעי ישראל לשקול את מדיניותה פעם נוספת. מספר רב של יוזמות ועסקות היו בתהליך וכולן הסתמכו על מדיניות מועצת מקרקעי ישראל שבוטלה בפסיקה. בבואה לקבוע הוראות מעבר, הונחתה המועצה, הן על ידי בג"צ והן על ידי היועץ המשפטי לשקול בהוראות המעבר את שיקול ה"הסתמכות"<sup>79</sup>.

- 
- □ בג"צ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466;
  - □ בג"צ 8340/99 גורלי כוחן ושות' משרד עו"ד נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נה(3) 79.
  - □ דותן, י. "הנחיות מינהליות" (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הארי סאקר, 1996) עמ' 165-172.
  - □ בג"צ 640/78 בוריס קצאן נ' יו"ר הוועדה המקומית נתניה ואח', פ"ד לד(2) 1.
  - □ בג"צ 178/74 בר חורין נ' הוועדה המקומית לתכנון, נהריה, פ"ד כח(2) 757.
  - □ ה"פ 246/96 שטרנליסט נ' בית יהושע מושב עובדים, פ"מ תשנ"ט (1) 23.
  - □ דותן, י. "הבטחה מינהלית לציבור", משפט וממשלה (תש"ס) 465.
  - □ בג"צ שלמה עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 853.
  - □ ה"פ 204/01 דוד אביקזר והילה אביקזר נ' מינהל מקרקעי ישראל ניתן על ידי כב' השופט י. עמית ביום י"ט באב ותשס"ב, 28 ביולי 2002

## דיני מקרקעי ישראל

הלכה היא כי פעולת הגוף המנהלי נבחנת בהתאם למצב החוקי במועד הגשת הבקשה ולא ניתן להסתמך על דין שכבר אינו בתוקף. החלטות הרשות מבטאות את מדיניות מועצת מקרקעי ישראל, וטבעה של מדיניות הוא להשתנות מעת לעת. הרשות מנועה מלטעון כי בינתיים חל שינוי במצב וכיום חלות על נשוא הבקשה החלטות מועצה אחרות. בפסיקה נקבע שאם הבקשה הייתה מוצדקת על פי המצב המשפטי בעת הגשתה, אינטרס "ההסתמכות" הוא אינטרס לגיטימי של הפרט, שההגנה עליו עומדת ביסודם של דיני המשפט החוקתי והמינהלי.

תחולה של הוראות מינהל למיניהן, ובהן החלטות בדבר שינוי מדיניות, שיש בהן משום פגיעה, צריכה להיות עתידית.<sup>80</sup> זכויות מוקנות מוגנות מפני תחולה למפרע של החלטות מנהליות שונות, ובנסיבות מסוימות תינתן אף הגנה לאינטרס שטרם התגבש לכדי זכות, זאת על מנת לכבד ציפיות ראויות ואינטרס הסתמכות.<sup>84</sup> בפסיקה אובחן ההבדל בין "זכות קיימת" ל"זכות קנויה". בעמ"ה 877/70 חברת אחוזת חנה בע"מ נ' פקיד השומה ת"א-4 הבדיל השופט אשר, בין זכות קיימת לבין זכות שנרכשה או נולדה, הנחשבות לזכות מוקנית.

"זכות קיימת" משמעה זכות כללית הקיימת לכל האנשים או לקבוצה מסוימת של אנשים; ואילו "זכות מוקנית" היא זכות מיוחדת הנרכשת ע"י פרט ואינה נחלתו של הכלל".

"זכויות קיימות אינן מוגנות כלל בפני שינוי או ביטול ע"י חיקוק חדש, ואילו זכויות מוקנות משתנות או מתבטלות רק אם נאמר כך במפורש בחיקוק החדש. והשאלה היא מתי תיחשב זכות כ"זכות קיימת", ומתי היא נעשית ל"זכות מוקנית".

- 
- 80 . בג"ץ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, פ"ד לה (2) 85, 98
- 81 . ע"א 2104/99 רמת מגשימים כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ ואח' נ' אברהם ויעל פלד ואח', ניתן ביום 30.3.03
- 82 . בג"צ 2832/96 יוסף בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ (2) 582, 594.
- ת"א (מחוזי - חיפה) 914/05 סיוון ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל (21.10.10),
- ה"פ 1010136 עטיה ואח' נ' מנהל מקרקעי ישראל - מחוז מרכז ואח', ניתן בבית המשפט המחוזי מרכז, ביום, ט"ו תמוז תשע"ב, 05 יולי 2012
- □ בג"צ 5060/96 קהלני נ' ראש הממשלה, פ"ד נד (3) 270
- בג"צ 7691/95 ח"ב שגיא ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד נב (5) 557
- □ בג"צ 5496/97 מרדי ואח' נ' שר החקלאות ואח' פ"ד נה (4), 540, תק-על 2001 (2), 130;
- 85 . עמ"ה 877/70 חברת אחוזת חנה בע"מ נ' פקיד השומה ת"א 4, פד"א ה 186.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

בע"א 730/83 מנהל מס שבח מקרקעין נ' אלברט אלקוני ואח"י הבחין השופט וייס בין זכות קיימת לזכות קנויה וכך אמר:

"לטענת התובעים, אין להחיל למפרע את החלטת ההקפאה שנתקבלה על ידי המינהל, כך שתחול עליהם. לטענתם, לשם בחינה טענה זו, עלינו לבדוק האם זכותם של התובעים זכות קנויה היא?"

"ברם, גם אם נצא מתוך הנחה, שריבית הינה עניין מהותי, עדיין עלינו לברר, מה טיב הזכות שהייתה בידי המשיבים, שהרי "אין לשום אדם זכות קנויה לכך, שהחוקים הקיימים בעת עשיית עסקה לא ישתנו בעתיד לרעתו".

לדעת פרופ' יצחק זמיר<sup>86</sup>, ככלל, אין מניעה לפרש חוק ככזה המעניק סמכות למפרע. השאלה האם הפירוש ראוי תלויה בתכליתו של אותו חוק. בין השאר, יש לבדוק האם הסמכות שהחוק מעניק היא פוגעת או מטיבה. אם הפעלת סמכות למפרע אינה פוגעת בזכויות מוקנות ואינה מטילה חיובים חדשים, אלא מקנה זכויות או מטיבה מצב, על פי רוב יאמר, כי החוק מאפשר גם תחולה למפרע. הדברים מתייחסים לרישיונות למיניהם, אך נראה כי ניתן להחילם גם על הוראות מינהל בדרך כלל. לגבי תקנות, קיימת חזקה כי מותר ליתן להם תוקף למפרע, בכפוף למבחן הסבירות. חזקה כזו אינה קיימת לגבי הוראות מינהל אף כי גם לא קיימת חזקה הפוכה, לפיה, אין מקום ליתן להם תוקף מתן תוקף למפרע להוראות מינהל או לתקנות, תלויה בכל מקרה, בנסיבות החוק ובנסיבות המקרה. ההכרעה בדבר מתן תוקף למפרע צריכה לשקף איזון ראוי בין טובת הציבור, לרבות הפגיעה בפעילות המינהל, ולבין טובת הפרט, לרבות ההגנה על זכויות מוקנות. כפי שכותב פרופ' יצחק זמיר<sup>87</sup>:

"לדעתי ראוי לקבוע חזקה פרשנית שהמחוקק לא הסמיך את הרשות המנהלית להקנות לתקנות או להוראות מינהל תוקף למפרע. אכן החזקה, כדרכן של חזקות פרשניות, צריכה להיות ניתנת לסתירה בכל מקרה, לפי לשון החוק או תכלית החוק. אך לצורך זה נדרש טעם מיוחד. בהעדר טעם מיוחד לא תהיה הרשות המנהלית מוסמכת לפעול למפרע. חזקה כזאת נדרשת למען העיקרון של שלטון החוק וההגנה על זכויות אדם. על הבסיס של חזקה כזאת ניתן לקבוע

86 . בע"א 730/83 מנהל מס שבח מקרקעין נ' אלברט אלקוני ו-4 אח"י . פ"ד לט(3), 169, עמ' 177-178

87 . ע"א 295/76 מושלין ואח"י נ' מנהל מס שבח מקרקעין, פ"ד לא(2) 50 בעמ' 55,

בג"צ 616/80 ברא"ז נ' שר האוצר, פ"ד לה(2) (191 בעמ' 194, 226

בג"צ, 6/82 "אגיס" סוכנויות מסחריות בע"מ ואח"י נ' שר האוצר, פ"ד לו(3), 18, 21

88 . זמיר יצחק, "הסמכות המנהלית", כרך ב', 1996 ע"מ 975.

89 . זמיר לעיל בעמ' 976

## דיני מקרקעי ישראל

הבחנות בין סוגי מיקרים, שבהם החזקה מקבלת יותר תוקף או, להיפך, שבהם היא נחלשת, או אפילו נסתרת".

### 4.3.7 פרסום החלטות מועצת מקרקעי ישראל

הליך מינהלי תקין מחייב פרסום ושימוע כדי להבטיח שקיפות בפעולת השלטון. חובת הפרסום נגזרת מאופייה הדמוקרטי של המדינה, מחובת הנאמנות של נבחרי הציבור ומזכות הציבור לדעת. חשיבות הפרסום מקבלת משנה תוקף שעה שמוקצים משאבי ציבור לגוף פרטי או לעמותות, בפטור ממכרו וללא תמורה וזאת, לשם מניעת חשש להענקת טובות הנאה למקורבים ולתומכים. זכות השימוע והטיעון הוכרו בפסיקה עוד בשנות החמישים. במתן זכות טיעון, נשמר אמון הציבור בנבחרי, מתאפשרת הבאת תשתית עובדתית מלאה בפני הרשות ומובטחת קבלתן של החלטות ראויות בפסיקה נקבע שלשם מיצוי אפשרות הטיעון, זכאי המבקש לעיין במסמכי הרשות. חובת פרסום החלטות מועצת מקרקעי ישראל והחלטות הנהלת הרשות הורחבה בתיקון משנת 2010 של חוק רשות מקרקעי ישראל.

עד שנת 1965, החלטות המועצה לא פורסמו באופן מסודר. בשנים שלאחר מכן, פורסמו חלק מההחלטות בילקוט הפרסומים ואחרות, שלדעת המינהל לא היה בהם עניין לציבור לא פורסמו. בשנת 1995 הופעל אתר האינטרנט במינהל מקרקעי ישראל. מאז מפורסמות, במערכת מידע שהיא נגישה ויעילה, כל החלטות המועצה שבתוקף. בתוך כך, מפרסמת הרשות באתר האינטרנט פרסום חלקי של החלטות הנהלה והוראות האגפים המקצועיים ברשות. חובת פרסום החלטות מועצת מקרקעי ישראל נקבעה לראשונה בשנת 1995 בחוק. בשנת 2005 הורחבה חובת הפרסום ב"רשומות" גם לפרסום באינטרנט. בתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל משנת תשע"ב הורחבה חובת הפרסום פעם נוספת:

- 
- . רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין ואח', פ"ד מח(3) 485
  - . בג"צ 3638/99 אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות, תק-על 2000(3) 882.
  - . בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס ואח', פ"ד מד(3) 353, 365-364
  - . רובינשטיין א., המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל כרך א', תל-אביב, תשנ"ה 667;
  - . בג"צ 3/58, 9/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב(2) 1493, 1508;
  - . בג"צ 337/66 פיטל נ' פקיד השומה, פ"ד כא(1), 69;
  - 96. החלטות בדבר מדיניות קרקעית חייבות בפרסום ברשומות, בהתאם להוראות סעיף 4יג לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960.
  - 97. החלטה מספר 1055 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.7.2005 בדבר פרסום הצעות החלטה המוגשות למועצת מקרקעי ישראל באינטרנט
  - 98. סעיף 4יג בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

- 4"ג. פרסום החלטות (תיקונים: התשנ"ה, התשע"ב) (א) החלטה של המועצה או של ועדה מוועדותיה תפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של הרשות, אולם תחילת תוקפה לא תהיה מותנית בפרסומה אלא אם כן נקבע אחרת בהחלטה.
- (ב) החלטה של הנהלת הרשות (בסעיף זה – החלטת הנהלה) תפורסם באתר האינטרנט של הרשות, בכפוף להוראות אלה:
- (1) לא תפורסם החלטת הנהלה הכוללת מידע שהוראות סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (בסעיף זה – חוק חופש המידע) חלות לגביו, או מידע הכולל פרטים שמסירתם עלולה לפגוע בצד שלישי;
- (2) הרשות רשאית שלא לפרסם החלטת הנהלה הכוללת מידע שהוראות סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע חלות לגביו; על פרסום מידע כאמור בפסקאות (1) ו-2, יחולו הוראות סעיף 11 לחוק חופש המידע, בשינויים המחויבים.
- (ג) אין בהוראות סעיפים קטנים (א) ו-1(ב) כדי לגרוע מזכותו של מבקש מידע לפי חוק חופש המידע.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (ב), תחילת תוקפה של החלטת הנהלה לא תהיה מותנית בפרסומה, אלא אם כן נקבע אחרת בהחלטה."

על אף שיפור רב בפרסום החלטות מועצת מקרקעי ישראל, עדיין חסרים פרסום החלטות ועדות המשנה של מועצת מקרקעי ישראל, פרסום פרוטוקול הדיון במועצה כדי לעמוד על כוונת חברי המועצה ופרסום הוראות ביצוע שאינן מוכרות לקהל צרכני הרשות.

### 4.4 חופש המידע וההגנה על פרטיות המידע

#### 4.4.1 מאגר מידע על מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל מנהלת מאגר מידע שבו ספר נכסים ותיקי חוכרים. לספר הנכסים מתכונת דומה לרישום נכסים בספרי המקרקעין בלשכת רישום המקרקעין במשרד המשפטים. על פי חוק המקרקעין, תשכ"ט - 1969. ספרי רישום המקרקעין בלשכת רישום מקרקעין פתוחים לציבור ותמורת אגרה, כל מבקש יכול לקבל נסח רישום. עד כה, לציבור אין גישה למידע כאשר האמור במקרקעי ישראל שטרם נרשמו בספרי המקרקעין. בשנת תש"ס - 1999, תוקן חוק מינהל מקרקעי ישראל שהורה שהמינהל ובהמשך הרשות, תנהל מאגר מידע פתוח לעיון הציבור שבו ייכללו פרטים לגבי מקרקעין שבניהולה ועל התקשרויות של הרשות אשר אינם רשומים בפנקסי המקרקעין. המידע שבמאגר אין בו כדי להוות אישור מוסמך המעיד על מצב הזכויות במקרקעי ישראל. בתיקון לחוק משנת 1999 נקבע שהמאגר יכלול פרטים על:



## דיני מקרקעי ישראל

- (1) זכויות לגבי המקרקעין;
- (2) התחייבויות של הרשות לרישום משכנתה בנוגע למקרקעין בעת רישומם בפנקסי המקרקעין;
- (3) הודעות שהומצאו לרשות בדבר משכון שנרשם על פי דין לגבי אותם מקרקעין;
- (4) הודעות שהומצאו לרשות בדבר פסקי דין, החלטות וצווים שניתנו על ידי בית המשפט או על ידי רשות אחרת המוסמכת לכך על פי דין והנוגעים לזכויות לגבי המקרקעין.

בעבר, נמנע מינהל מקרקעי ישראל מלמסור מידע לכל דורש בנימוק שהמידע חסוי מתוקף חוק הגנה על הפרטיות<sup>99</sup>. בעל זכות בנכס המנוהל על ידי רשות מקרקעי ישראל, או בא כוחו המוכיח את זכותו בנכס או מציג ייפוי כוח בכתב מטעם בעל הזכות, רשאי לעיין בתדפיס ובו פרטי נכס שיש לו זכות בו, וכן לקבל פרוט זכויותיו וחובותיו הנובעות מיחסיו הכלכליים והמשפטיים עם מינהל מקרקעי ישראל<sup>100</sup>. בעל הזכות יידרש לשלם לרשות עבור איתור המידע והדפסתו. בנוסף, בעל נכס רשאי לקבל מידע מוקדם בדבר גובה דמי הסכמה או היוון<sup>101</sup>. גוף ציבורי<sup>102</sup> רשאי לבקש מידע מרשות מקרקעי ישראל, בהתאם לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א. 1981

יש להבחין בין רישומים בספר הנכסים הממוחשב של הרשות, שהוא "מאגר מידע" לבין תיקי החוכרים והעסקות. עמדת רשות מקרקעי ישראל היא שתיקי העסקות ברשות חסויים לפי חוק הגנת הפרטיות. מאז כינון מינהל מקרקעי ישראל, ראה מינהל מקרקעי ישראל בתיקי העסקות ותיקי החוכרים, מידע ניהולי פנימי שלא נועד לשרת את הציבור אלא לבסס את היחסים המשפטיים בין כל אחד מהחוכרים למינהל. הדיסקרטיות הנדרשת בניהול תיקי החוכרים נובעת מחובת הנאמנות של רשות מקרקעי ישראל כלפי החוכרים. בעבר, הובע חשש שמסירה חופשית של מידע מתוך תיקי החוכרים עלולה להטעות בשל ליקויים באמינות הנתונים שבתיקי רשות מקרקעי ישראל והצורך לבדוק בכל עסקה ובירור את טיב הנתונים

□□ . חוק הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981;

תקנות הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981;

צו הגנת הפרטיות (קביעת גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986.

תקשי"ר פרק 42.5 מסירת ידיעות ופרסום ברבים;

תקשי"ר פרק 66 מערכות מידע ממוחשבות.

חוק המחשבים התשנ"ה - 1995; הצעת חוק חופש המידע התשנ"ח - 1988

□□□ . נהל מספר 17.03 של מינהל מקרקעי ישראל, פורסם ביום 17.11.1999.

□□□ . נהל מספר 36.20 של מינהל מקרקעי ישראל

□□□ . גוף ציבורי - כמשמעו בחוק הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

שבתיקים. בשנים האחרונות הושקעו מאמצים רבים בטיוב הנתונים ובמחשובם, דבר שאפשר לזהות נתונים שאינם אמינים או נתונים חסרים.

#### 4.4.2 הזכות למידע היא זכות חוקתית.

חוק חופש המידע שנחקק בשנת 1999 קובע את זכותם של אזרחי ישראל ותושביה לקבל מידע מרשויות ציבור. החוק עיגן זכות יסוד שהוכרה שנים רבות קודם לכך בפסיקה, כמאמר השופט ויתקון בבג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון ועיריית חולון<sup>103</sup>:

"מן הדין לשאול, היכן האסמכתה כחוק השוללת מהאזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי. כל "הסודיות" הזו, המקימה מחיצה ופורשת מסך בין השלטון והאזרח, לא יכירנה מקומה במינהל תקין במשטר חפשי. יש ומן הסתם היא נובעת מגאוות השררה ויש והיא נותנת מקום לחשד שבאמת יש מה להסתיר. מקום שמוצדק השלטון שלא לגלות חומר, עליו לטעון לגביו את טענת החיסוי...מן המפורסמות הוא שהיום מצמצמים את מקרי החיסוי עד כמה שאפשר"

זכותו של אדם, תושב ואזרח לקבל מידע המצוי בידי רשויות ציבור, שיש לו נגיעה ישירה אליו או אינטרס אישי בו ואף למידע בעניינים שאין לו נגיעה ישירה אליהם. מדובר בזכות שפרישתה רחבה, ואשר משקפת את ההכרה בצורך בפעולה של רשויות הציבור בשקיפות מלאה שלשמו אומץ כלל של גילוי, בכפיפות לחריגים. בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי "היקפה רחב הידיים של הזכות למידע בהתאם לחוק משקף את ראיית הזכות כחיונית לקיומו ולתפקודו התקין של המשטר הדמוקרטי. חשיבות זכותו של הפרט לנגישות למידע המצוי בידיהן של רשויות ציבור נגזרת במידה ניכרת מכך שבקיומה מותנית יכולתו של אותו פרט לממש ולהגשים חירויות אחרות הנתונות לו"<sup>104</sup>. והוסבר:

"בבסיסה של הזכות למידע מספר רציונלים עיקריים: ראשית, הזכות למידע נתפשת כחיונית לצורך הגשמת זכות היסוד החוקתית של הפרט לחופש הביטוי. על חשיבותו של חופש הביטוי נשפכו כבר מילים לרוב. זכות זו הוכתרה בזכות "עילאית"<sup>105</sup>, כ"ציפור נפשה של הדמוקרטיה"<sup>106</sup>, כזכות שיש לה "מקום של

103. בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון ועיריית חולון, פ"ד כא(1) 69, 71 (1967).

104. ע"פ 7024/03 עו"ד אריה גבע נ' יעל גרמן, ראש העירייה הרצליה ואח', ניתן בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים ביום, י"ג באלול תשס"ו (6.9.06).

105. ע"א 723/74 הרצאת עיתון הארץ בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לא(2) 281, 295 (1977).

106. ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435.

## דיני מקרקעי ישראל

כבוד בהיכל זכויות היסוד של האדם<sup>107</sup>. בלא נגישות למידע יקשה על הפרט לבחון העובדות והנתונים הנוגעים לנושאים שונים, לגבש באופן מושכל את עמדותיו ודעותיו ולהביען<sup>108</sup>:

"חירות הביטוי הוא תנאי מוקדם לקיומה של הדמוקרטיה ולפעולתה התקינה. השמעת הדעות החופשית והחלפת הדעות הבלתי מוגבלת בין איש לרעהו הן בגדר תנאי שאין בלעדיו לקיומו של המשטר המדיני והחברתי, בו יכול האזרח לשקול, תוך לימוד הנתונים וללא מורא, מה דרוש לפי מיטב הבנתו, למען טובתם ורווחתם של הכלל ושל הפרט, ואיך יובטח קיומם של המשטר הדמוקרטי ושל המסגרת המדינית, אשר בתוכה הוא פועל".

ועוד<sup>109</sup>:

"שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה "מורכבת" מלמעלה".

חופש המידע הינו תנאי להגשמתה של זכות הציבור לדעת, ובהמשך ליכולת של ציבור זה לבטא דעותיו ועמדותיו<sup>110</sup> וכפי שציין השופט ריבלין בע"מ 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ<sup>111</sup>.... בפראפרזה על דברים שאמר בעניין אחר הנשיא ברק: "ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור".

בבסיס הזכות למידע עומדת תפישת הרשות כנאמן הציבור המחויב לאינטרס הציבור ולא לאינטרס הפרטני של הרשות. המידע הנאסף בידי הרשות נאסף לטובת הציבור כולו ולטובת כל אחד מיחידיו<sup>112</sup> והרשות הציבורית מחזיקה את המידע בנאמנות עבור הציבור. הציבור, כבעל המידע, זכאי לנגישות אל אשר שלו הוא<sup>113</sup>.

107. בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398 (1984).

108. בג"ץ 372/84 קלופפר-נווה ואח' נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 238 (1984).

109. בג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז(4) 2407, 2416 (1962).

110. בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, 673.

זאב סגל "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים ציבוריים" עיוני משפט י (1984) 625.

111. בע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (לא פורסם, 2.1.06).

112. ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 470 2003.

113. הלל סומר "חוק חופש המידע: הדין והמציאות" המשפט ח (תשס"ג) 435, 437 - 438.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

הזכות למידע הינה אמצעי חשוב ומהותי ביכולתו של הציבור להפעיל פיקוח ובקרה על רשויות הציבור ולקחת חלק בעשייה השלטונית. לפרסום החלטות הרשות ומדיניותה יש חשיבות הן מאחר שלאורן יכול הפרט לתכנן התנהלותו ולקבל החלטות מושכלות.

#### 4.4.3 יישום חוק חופש המידע ברשות מקרקעי ישראל

"מידע" לפי הגדרת חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, הוא כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב. "קבלת מידע" היא לרבות עיון, צפייה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או קבלת מידע בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע וצורת החזקתו. לפי לחוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. בעל דין, זכאי לגילוי מסמכים מלא מכוח חובת הרשויות לסייע באמצעים דיוניים שונים, לגילוי האמת.

קיים קונפליקט מובנה בין העיקרון הכללי של חופש המידע לבין רצונם של מקבלי ההחלטות שלא לחשוף את שיקוליהם ואת המידע עליו התבססו לעיון הציבור. חוק חופש המידע התשנ"ח - 1998 מורה כי לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבלת מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות החוק אלא אם ישנו סיג בחוק המונע מסירת המידע. המידע המבוקש מרשות מקרקעי ישראל נחלק לשלושה סוגים:

- בקשה לקבלת מידע בנושאים כלליים, כגון: פרוטוקולים של החלטות מועצת מקרקעי ישראל והחלטות הנהלה ישנות. בקשות מסוג זה מטופלות על-ידי הממונה על יישום חוק חופש המידע, בהנהלה הראשית.
- בקשות לקבלת מידע על נושא פרטני, כגון: פרטים על נכס, על תיק וכד'. בקשות מסוג זה מטופלות במרחב העיסקי של הרשות.
- בקשות לקבלת מידע המופנות מגופים ציבוריים (עיריות, מועצות מקומיות וחברות ממשלתיות), כגון: דוחות מספר נכסים, הסכמי חכירה ושמות בעלי זכויות. ככל שהמידע נחוץ לגוף הציבורי לצורך מילוי תפקידו, אזי הבקשה תטופל בוועדה למסירת מידע בין גופים ציבוריים, אשר מונתה מתוקף תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986.

נוהל לקבלת מידע ברשות מקרקעי ישראל קובע הוראות ליישום חוק חופש המידע והתקנות במגבלות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א - 1981. המידע יועמד לרשות

14. חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998, תיקון תש"ס 2000);

□□□ . רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית "הרסה" נ' גלעד, פ"ד מט(2), 516, 522.

גורן אורי, סוגיות בסדר הדין האזרחי (מהדורה שביעית, תשס"ג - 2003) עמ' 162 ואילך.

## דיני מקרקעי ישראל

המבקש כפי שהוא מצוי ברשות. מתוקף חופש המידע, רשות ציבורית מנועה מלמסור מידע אשר בגילוייו יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור, או בביטחונו או בשלומו של אדם.

על דחיית בקשה לקבל מידע לפי חוק חופש המידע, ניתן לעתור לבית המשפט במועדים שנקבעו בחוק. אדם רשאי לפנות לרשות בבקשה לתקן את המידע שקיבל על אודותיו אם מצא כי המידע אינו נכון, שלם, ברור או מעודכן.

### 4.4.4 ההגנה על הפרטיות

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981 קובע בסעיף 1 ש"לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו". החוק מגדיר שורה של נושאים המהווים פגיעה בפרטיות ובהם:

- הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייניו הפרטיים של אדם ;
- הפרה של חובת סודיות לגבי ענייניו הפרטיים של אדם, שנקבעה בהסכם מפורש או משתמע ;
- שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה ;

סעיף 23ב(א) בחוק הגנת הפרטיות, עניינו איסור על מסירת מידע:

"מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה".

לאדם שמורה זכות עיון במסמכי הרשות, כאשר יש לו עניין לגיטימי בהיותו "נוגע בדבר". בבג"צ 337/66 פיטל נ' ועדת השומה<sup>1</sup> נפסק, כי זכות העיון מעוגנת בשכל הישר ובהגינות האלמנטרית ביחסי הציבור השוררים בין השלטון לבין האזרח. העניין שהיה לעותר, התמקד בזכותו לערוך על החלטה מנהלית<sup>2</sup>.

רשות מקרקעי ישראל כרשות ציבורית, מנועה מלמסור מידע שגילוייו מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות אלא אם הגילוי מותר על פי דין. הרשות מנועה מלמסור מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של רשות מקרקעי ישראל כרשות ציבורית, או את יכולתה לבצע את תפקידיה. הרשות פטורה מלמסור מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב או למסור מידע על אודות פרטי משא ומתן עם גוף או עם אדם שמחוץ לרשות ומידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי הרשות, חבריה או יועציה,

<sup>1</sup> . בבג"צ 337/66 פיטל נ' ועדת השומה שליך עיריית חולון פ"ד כא(1)

<sup>2</sup> . זמיר י. הסמכות המנהלית כרך ב' (תשנ"ו), 876

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה. על הרשות נאסר למסור מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור ובכלל זה מידע שיש בגילוי פגיעה בצנעת הפרט של אדם שנפטר.

בקשה לקבלת מידע תוגש בכתב לממונה או למי שהוסמך לכך על ידו; אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו. על הרשות מקרקעי ישראל כרשות הציבורית, להודיע למבקש המידע ללא שיהוי, לא יאוחר מ - 30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטה בבקשתו. ראש הרשות הציבורית, או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי להאריך את התקופה האמורה, במקרה הצורך, ב - 30 - 60 ימים נוספים, ובלבד שהודיע על כך למבקש בכתב, ונימק את הצורך בהארכת התקופה. המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית ואין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש. היה המידע ממוחשב, הוא יופק עבור המבקש באמצעים המשמשים דרך קבע את הרשות. רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע אם טיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה או שהמידע נוצר או נתקבל בידה למעלה משבע שנים לפני הגשת הבקשה ואיתורו כרוך בקושי של ממש או לאחר שהרשות הציבורית נקטה אמצעים סבירים, התברר לה שלא ניתן לאתר את המידע או שאינו מצוי ברשותה.

סעיף 8(1) לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע, בין היתר, אם הטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. אולם אבן נגף כבדה יותר עומדת בפני המבקש. חוק חופש המידע אינו מתיר ואף אוסר מסירת מידע אשר לגביו חלים כללי הסודיות<sup>119</sup>, קרי חיסיון שנבקע בדין<sup>120</sup>.

החידוש בחוק חופש המידע "הוא בהכרתו בזכותו של אזרח ישראלי או של תושב לקבל מהרשות הציבורית מידע בעל אופי ציבורי, שאין לו בו עניין אישי מיוחד"<sup>121</sup>. חוק חופש המידע חל על רשות מקרקעי ישראל מקרקעי ישראל באשר הרשות ראל היא רשות ציבורית על פי הגדרת החוק. על מנהל רשות מקרקעי ישראל מקרקעי ישראל, בתפקידו כראש רשות ציבורית, למנות, מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות החוק. על הרשות מקרקעי ישראל, כרשות ציבורית לפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילות הרשות ותחומי אחריותה והסבר על תפקידי הרשות וסמכויותיה. בהתאם לסעיף 6 לחוק חופש המידע, על רשות מקרקעי

<sup>119</sup> . עת"מ 1067/01 אמיר לירון נ' הממונה על חופש המידע במשרד הפנים

<sup>119</sup> . למשל איסור על מסירת מידע מכוח הדין מצוי בסעיף 232 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), תשכ"א -

1961; איסור דומה מצוי בסעיף 50(א) לחוק מס רכוש, התשכ"א - 1961;

<sup>120</sup> . סגל, ז. הזכות לדעת באור חוק חופש המידע, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין (תש"ס - 2000), 11.

## דיני מקרקעי ישראל

ישראל כרשות ציבורית, להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן פועלת הרשות ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

### **4.4.5 החיסיון על מסמכים בהליך משפטי**

תקנות 112 – 117 בתקנות סדר הדין האזרחי עוסקות בגילוי ממסמכים. בית המשפט או הרשם רשאי לפי בקשת בעל דין, ליתן צו המורה לבעל דין אחר לגלות בתצהיר מה הם המסמכים הנוגעים לעניין הנדון המצויים ברשותו או בשליטתו ושאותרו על ידי בעל הדין לאחר חקירה ודרישה. תקנה 119 מאפשרת לבעל הדין לטעון טענת חיסיון לגבי שאלה פלונית או מסמך פלוני ורשאי בית המשפט שלא להיעתר לבקשה. בתצהיר גילוי מסמכים יש לאזכר מסמכים הנהנים מחיסיון שלא הותר למבקשים לעיין בהם. תקנות סדר הדין האזרחי, אינן כוללות הוראות חיסיון למיניהם. את החסיונות או הערכים המוגנים בגינם אנו מכירים בזכותו של בעל דין שלא לחשוף מסמך רלוונטי, אנו מוצאים מחוץ לגדרן של תקנות סדר הדין האזרחי – אם בהוראות החיסיון בפקודת הראיות, אם בחסיונות סטטוטוריים אחרים, או בחסיונות יציר הפסיקה או המשפט המקובל.

חיסיון חל על מסמכים שנערכו בין עורך דין ללקוח. יש להבחין בין חיסיון על מסמכים המוטל מכוח תקנות סדר הדין האזרחי לבין חיסיון המוטל מכוח חוק חופש המידע. חיסיון המעוגן בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 מקנה לרשות ציבורית שיקול דעת אם למסור מידע "בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין".

בפסק הדין ברע"א 2498/07 מקורות חברת מים בע"מ נ' ברע"א: הבחין בית המשפט בין חיסיון מכוח תקנות סדר הדין האזרחי לבין חיסיון מכוח חוק חופש המידע:

"...ואולם, בסופו של יום עסקינן במאטריות שונות. חוק חופש המידע מצוי בגדריו המשפט המינהלי, ומטרתו שקיפות המינהל ועל-ידי כך שיפורו מבחינת יושרתו, דרכי קבלת ההחלטות בו, אמות מידה סדורות לפעולותיו ולהחלטותיו וכיוצא באלה. וזאת בכפוף לאינטרסים ציבוריים המצדיקים חיסיון, שאותם מנה המחוקק, והנתונים לביקורת שיפוטית... ההתדיינות האזרחית, על פי סדר הדין האזרחי, מטרתה הכרעה בסכסוך ספציפי, ואף כאן ננקטו דרכי חיסיון, אך

121. ע"א 240/73 ברוך וילקר נ' דב טישלר, פ"ד כח(1) 201 (1973);

רע"א 8221/05 המגן חברה לביטוח בע"מ נ. שירותי בריאות כללית (ניתן ביום 15.11.2005).

122. א 000441/03 איגוד הבהאים העולמי נ' מדינת ישראל / האפוטרופוס לנכסי נפקדים / רשות הפיתוח /

מינהל מקרקעי ישראל ניתן ביום 31/03/2008 כב' השופט יצחק עמית בבית המשפט מחוזי חיפה.

123. רע"א 2498/07 מקורות חברת מים בע"מ נ' בר (ניתן ביום 27.6.2007).

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

המחוקק ומחוקק המשנה לא העתיקו את הוראות החיסיון המפורטות בחוק חופש המידע אל תקנות סדר הדין האזרחי משנתקבל חוק חופש המידע. אכן, בשני נתיבים עסקינן – תקנות סדר הדין האזרחי וחוק חופש המידע, ומטבע הדברים בראשון יצעד ככלל בעל זכות תביעה, כגון המגן על קניינו או על שמו הטוב, ואילו בשני יצעד ככלל בעל עניין בפעולת הרשות ובתקינותה. יש שוני מובנה ביניהם: הנתיב האזרחי מותנה, בין השאר, ברלבנטיות לתיק, ויש בו חסיונות שבדין; ואילו נתיב חופש המידע העומד לרשות הכל, ללא צורך בהסבר ובהוכחת זכות עמידה ורלבנטיות, כפוף למגבלות מסוימות בדין, הנובעות מתכליתו של חופש המידע. ומכאן החסיונות שנקבעו בחוק. נוכח התכליות השונות והתנאים השונים, גם החסיונות אינם זהים...”

#### 4.4.6 הגנת המידע כלפי צד שלישי

סעיף 13(א) לחוק חופש המידע קובע:

הגנה על צד שלישי

נתבקש מידע הכולל פרטים על אודות צד שלישי, אשר מסירתם עלולה לפגוע בצד השלישי, והרשות הציבורית שוקלת לאפשר למבקש המידע לקבל את המידע, תודיע הרשות לצד השלישי, בכתב, על דבר הגשת הבקשה ועל זכותו להתנגד למסירת המידע ותודיע על כך למבקש; קיבל אדם הודעה כאמור, רשאי הוא להודיע לרשות, בתוך 21 ימים, כי הוא מתנגד לבקשה, בנימוק שאין למסור את המידע, כולו או מקצתו, מכוח הוראות סעיף 9 או הוראות כל דין; 21 הימים האמורים לא יבואו במניין המועדים המנויים בסעיף 7.

מהוראת הסעיף נובע, כי הנימוקים שעל-פיהם רשאי צד שלישי להתנגד לחשיפת מידע אינם מוגבלים לטעמים המפורטים בסעיף 9 לחוק בלבד, אלא יכולים להתבסס גם על “הוראות כל דין”. מסקנה זו נתמכת גם בהוראת סעיף 20 לחוק חופש המידע, הקובע כי “אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית”.

כאשר מבקש אדם מידע מתיקיו של אחר, על רשות מקרקעי ישראל לקבל את עמדת הצד השלישי כדי שבמידה ותידחה ההתנגדות למסירת המידע יוכל האחר לפנות בעתירה מנהלית כנגד החלטת הרשות. כך היה כאשר תושבי מושב נתיב השיירה ביקשו מידע על חוזה החכירה של קיבוץ כברי השכן. הקיבוץ פעל לחילופי קרקעות כדי לאפשר את הקמת בית קברות של נהריה בשטחי הקיבוץ, בצמוד



## דיני מקרקעי ישראל

למושב נתיב השיירה<sup>125</sup>. מינהל מקרקעי ישראל לא ראה טעם לסרב לבקשת נתיב השיירה לעיין בהסכם החכירה. קיבוץ כברי פנה בעתירה נגד החלטת המינהל בטענה כי על המינהל לנמק את החלטתו. בית המשפט דחה את עתירת הקיבוץ וקיבל את עמדת המינהל כי גילוי חוזה החכירה של הקיבוץ לא יגרום לפגיעה ממשית באינטרסים מוגנים של הקיבוץ וכי חוזה החכירה שנכרת לפני שנים, אינו מהווה חלק מפרטי המשא ומתן בין הקיבוץ לנהריה ולכן אינו זוכה לחיסיון המוענך על פי חוק חופש המידע.

זכות לקבל מידע מוגבלת בשל החיסיון על דיונים המתנהלים ברשות ציבורית. בעע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ<sup>126</sup> נקבע שהחיסיון אינו גורף. היועץ המשפטי לממשלה גרס כי קיימת חשיבות רבה בהגנה על האינטרס של שמירה על חיסיון דיונים פנימיים, על מנת לאפשר הליך קבלת החלטות ענייני ונטול לחצים ועל מנת לאפשר לרשות לבצע פעולותיה באופן תקין ואחראי. בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה<sup>127</sup> נקבע כי על רשות ציבורית לבחון כל מקרה לגופו ולאזן בין האינטרסים הנוגדים ולקבל החלטה פרטנית בכל מקרה על פי נסיבותיו.

### **4.4.7 מידע מוקדם לחוכרי רשות מקרקעי ישראל**

מידע מוקדם - הוא מידע הניתן לחוכר בדבר גובה תשלום דמי הסכמה או דמי היתר, או דמי היוון לפני ביצוע עסקה. מטרת מתן מידע מוקדם היא לאפשר לאזרח להעריך על סמך נתונים אמיתיים את כדאיות העסקה ולקבל החלטה נכונה. בהתאם לנוהלי רשות מקרקעי ישראל<sup>128</sup>, דינו של המידע המוקדם יהיה כמידע סופי, אם העסקה תתבצע על פי הנתונים שנמסרו על ידי החוכר ועל פי המועדים הנקובים בהודעה. המידע המוקדם ניתן לחוכר או בא כוחו, הפונה לרשות בבקשה לקבל מידע מוקדם ומחייב בקשר לנכס לגביו יש לו זכויות. מתן מידע מוקדם, בדרך כלל איננו כרוך בתשלום והוא ניתן חינם, כשירות לציבור. במקרים בהם אין טבלאות ערכי קרקע ונדרשת הכנת שומה על ידי שמאי, במיוחד לשם הפקת המידע המבוקש - יתבקש הפונה להשתתף בהוצאות הכנת השומה. השומה לבניה למגורים שנמסרה כמידע מוקדם, לפיה חושבו דמי הסכמה או דמי היתר, תהיה

---

<sup>125</sup>. עת"מ 1389/03 (חיפה) קיבוץ כברי נ' מינהל מקרקעי ישראל ניתן על ידי השופט י. גריל ביום ט"ז בשבט, תשס"ד (8 בפברואר 2004).

125. עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (טרם פורסם, 19.1.06).

126. עע"מ 7024/03 ער"ד אריה גבע נ' יעל גרמן, ראש העירייה הרצליה ואח, ניתן בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים ביום, י"ג באלול תשס"ו (6.9.06).

<sup>127</sup>. נהל מספר 36.20 בדבר מתן מידע מוקדם ומחייב בנושא תשלום דמי הסכמה/היוון/היתר, פורסם ביום 7.5.2000.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

בתוקף ובסיס תקף לחישוב עד חצי שנה מיום קביעתה. לשומה יש להוסיף הפרשי הצמדה.

הכתובת לקבלת מידע מוקדם ברשות מקרקעי ישראל היא במחלקת חוזים ועסקות במשרדי המחוז. על המחלקה לוודא שהפונה הנו בעל זכויות בנכס ולשם כך הפונה יתבקש בעצמו, או באמצעות יפוי כוח, למלא טופס בקשה לקבלת מידע מוקדם. כאשר המידע עוסק בהעברת זכויות, החוכר יתבקש לצרף, במידת האפשר, גם טיוטת הסכם בינו לבין מקבל הזכויות.

#### 4.4.8 הסתמכות על מידע שמקורו בטעות

רשות מינהלית רשאית לתקן את החלטותיה, כאשר שינוי ההחלטה הוא עקב טעות בשקול דעת של הרשות ושקילה מחדש עקב שינוי נסיבות, עיתים ודרכים. תיקון הטעות בא מכוחו של האינטרס ציבורי לפעול לטובת הכלל<sup>177</sup>. מקרה של הסתמכות צדדים לעסקה על מידע מוקדם שגוי של המינהל נדון בה"פ 176222/01<sup>178</sup>. מינהל מקרקעי ישראל טעה כאשר אישר כי העברת נחלה חקלאית במושב בילו פטורה מדמי הסכמה. כאשר נתגלתה הטעות, נטען על ידי המינהל שעדיין חלה וקיימת חובה בתשלום על אף הטעות שבאישור המינהל. מנגד, טענו בעלי הנחלה שהמינהל מנוע ומושתק מלטעון כנגד אישור העברת הזכויות ללא תשלום דמי הסכמה. לטענתם, הם היו רשאים להסתמך על וההסבר והאישור בכתב שניתן ע"י פקיד המינהל אשר סבר שהעברת הנחלה פטורה מתשלום דמי הסכמה. בית המשפט קבע שאין ספק שהאישור להעברת הזכויות מקורו בטעות, לאחר שהפקיד סבר שמדובר במגרש מגורים ולא בנחלה ושהוא לא ראה במחשב את תשלום דמי החכירה (המשולמים באמצעות האגודה). מהמסמכים והנסיבות הקשורות להעברת הזכויות עולה שהמבקשים ידעו שהנכס לא מהוון. בעלי הנחלה ניסו להיתפס בטעות פקיד המינהל לגבי אישור הזכויות ולהתעשר ממנו, כאשר המינהל רשאי היה לתקן טעות זו כפי שאכן עשה בפועל ולדרוש את תשלום דמי ההסכמה (ששולמו תחת מחאה). בית המשפט פסק שאישור הזכויות המוטעה לא יוצר זכויות יש מאין. בעלי הנחלה ידעו, או לפחות היו אמורים לדעת, שהנכס אינו מהוון מזה ששילמו דמי חכירה שנתיים ומזה שבהסכם החכירה לא נאמר שהנכס מהוון ואף נאמר שיש לשלם דמי חכירה ולשלם דמי הסכמה. לדעת בית המשפט, בעלי הנחלה בחרו שלא לבדוק את הטעות ולא להתמודד עמה חזיתית באופן של פניה למינהל ובדיקת אותו חוזה חכירה מהוון שמופיע באישור הזכויות או בדיקה אחרת במינהל מתוך חשש שאז יתברר שאכן מדובר בטעות ומתוך אסטרטגיה שעדיף לא

<sup>177</sup>. ע"א 1928/93 רשות ניירות ערך נ' גיבור סבריינה מפעלי טקסטיל בע"מ, פ"ד מט(3) 177;

בג"צ 489/94 עיריית קריית אתא נ' מר יצחק רבין ואח', תק-על(1) 94 1528.

<sup>178</sup>. הפ 176222/01 (שלום ת'א) בלאור ליאורה; בלאור פול; נ' מינהל מקרקעי ישראל; ניתן ביום

## דיני מקרקעי ישראל

לברוק, שאז תתגלה הטעות, בחרו לעצום עיניים ולהמשיך בקו של "הסתמכות", טענה שלא הוכחה כלל ועיקר. באשר לטענת ההסתמכות על המידע השגוי, ניתן להגיש תביעה נזיקית להעמדת הנזק במצב בו היו טרם קרות הנזק ולהוכחת אינטרס ההסתמכות, או תביעה חוזית שבמסגרתה ניתן לתבוע גם בהסתמך על אינטרס הקיום והציפייה לפיצוי במטרה להביא למצב ששקול לקיום ההבטחה הנטענת.<sup>68</sup>

רשות מקרקעי ישראל אינה מנועה ומושתקת מלהתכחש למסמך שנמסר בטעות, גם ללא שנטען לרשלנות מצד הרשות, או למצג שווא רשלני בשל הטעות. טעות של נותן האישור אין בה כדי ליצור השתק.<sup>69</sup> רשות מקרקעי ישראל, רשאית לתקן את טעותה, אך כרשות עליה להפעיל שיקול דעת בהגינות, בסבירות, בתום לב, ללא שרירות ומתוך התחשבות בנתונים הרלוונטיים.<sup>70</sup> הרשות, ככל מתקשר, חייב לנהוג בתום לב ובדרך מקובלת, ודרישת תום הלב המוטלת על רשות ציבורית מחמירה יותר מחובת תום הלב הנדרשת מאדם פרטי.<sup>71</sup> אחרת היה המצב המשפטי לו הוגשה תביעה נזיקית או חוזית בשל הטעיה או בשל מצג שווא רשלני, שבשניהם גם נדרשת הטעיה והסתמכות על המצג.<sup>72</sup> לא כך הוא כאשר האמור באישור שניתן בטעות משרדית טכנית או שניתן בהיסח הדעת שרשות ציבורית יכולה לחזור בה מאישור מוטעה שאינו מהווה אף "החלטה" אלא אישור מצב זכויות.<sup>73</sup>

יש להבחין בין אישור זכויות שגוי עקב טעות בתום לב לבין טעות בחוזה או הבטחה שלטונית מחייבת. לא כל מתן אישור מידע לגבי זכויות מקיים את התנאים ליצירת הבטחה מחייבת, כשבכל מקרה הרשות הייתה יכולה לשנות ולתקן מידע מוטעה.<sup>74</sup> כאשר הטענה היא שקיימת הבטחה שלטונית, יש לטעון טענה זאת במפורש ולא באופן סתמי וכללי.<sup>75</sup> בפסיקה נקבע כי הרשות רשאית לחזור

---

68. ע"א 5610/93 זלסקי ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון, פ"ד נא(1) 68.  
69. בג"צ 267/76 מגן נ' שר החקלאות ואח', פ"ד לא(1) 634.  
70. רע"א 1784/98 עמידר-החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' מנדה ואח', פ"ד נג(1) 315.  
71. ע"א 5042/96 כהן נ' מינהל מקרקעי ישראל מחוז ירושלים, פ"ד נג(1) 743.  
רע"א 8733/96 לנגברט נ' מ"י-מינהל מקרקעי ישראל, דינים עליון נז 309,  
בג"צ 4422/92 עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד מז(3) 853.  
בג"צ 764/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס מע"מ ואח', פ"ד נב(1) 289.  
72. ע"א 1977/97 ברזני נ' בנק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח', פ"ד נה(4) 584.  
73. ע"א 433/80 נבסי י.ב.מ ישראל בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים ת"א, פ"ד לז(1) 337.  
74. ע"א 2019/92 משרד הבינוי והשיכון ואח' נ' זוטר ואח', פ"ד נב(3) 220, 208.  
75. ע"א 6514/96 חניון המרכבה חולון בע"מ נ' עיריית חולון, פ"ד מג(1) 390, 399.

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

מהבטחה שניתנה בלא סמכות או אם נותן האישור לא היה בעל סמכות<sup>673</sup> ועל כן לא יכל להקנות לאישור תוקף משפטי. מי שמבקש להסתמך על מידע שניתן בטעות צריך להראות שהוא הסתמך על המידע המוטעה באופן סביר ובתום לב וביטול פעולתו שינה את מצבו לרעה<sup>674</sup>.

במסמכי הרשות מקובל להוסיף את ראשי התיבות ט.ל.ח. שפירושם: "טעות לעולם חוזרת". יש והמבקשים נאחזים בטעות כמוצאים שלל רב, תוך התעלמות מהזכויות האמיתיות וניסיון להסתמך על טעות זו שהיא אכן חוזרת וניתנת לתיקון. כשם שרישום מוטעה אין בכוחו להטיל חובת תשלום, כך השמטה מוטעית מן הרישום אין בכוחה לפטור חייב מחבותו ותיקון הרישום רק מתאים את הרישום למצב העובדתי<sup>675</sup>.

#### 4.5 מדיניות הקרקע של רשות מקרקעי ישראל

מקרקעי ישראל הם נכס יחיד במינו מבין נכסיה של המדינה. בפסיקה עמדו בתי המשפט על חשיבות מקרקעי ישראל לחברה ולמדינה. "המחוקק הפקיד בידי מינהל מקרקעי את אחד המשאבים הלאומיים החשובים ביותר, אם לא החשוב בהם"<sup>141</sup>. אם האומה ומפעלה התרבותי מהווים את ה"נשמה" של העם, הרי שמקרקעיה מהווים את "הגוף" שלו. על בסיס הקרקע מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם. על חשיבות המקרקעין למדינה עמד נשיא בית המשפט העליון השופט א. ברק בע"א 3901/96<sup>142</sup>:

"המקרקעין ... הוא משאב לאומי. כמות המקרקעין אינה ניתנת להגדלה. חיי החברה מותנים ביכולת הציבור לעשות שימוש במקרקעין, כגון לבנות כבישים, לסלול מסילות, להסדיר אמצעי תקשורת, להבטיח בנייתם של מוסדות ציבור, לשמר עתיקות ונכסים תרבותיים, לשמר שטחים פתוחים, ולקיים שמירה על בטחון הציבור ושלומו"

הוסיף על כך השופט אור בבג"צ 244/00:

---

673 . בג"צ 135/75 סאיטקס בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1) 673.  
בג"צ 142/86 רישון כפר שיתופי להתיישבות חקלאית נ' שר החקלאות ואח', פ"ד מ(4) 523, 530.  
674 . ע"א 6996/97 חב' א. עבארה בע"מ נ' רשות הפיתוח ע"י מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נג(1) 117.  
רע"א 4928/92 עזיז ואח' נ' המועצה המקומית תל-מונר, פ"ד מ(5) 94.  
675 . רע"א 2987/91 רייגר נ' עיריית ירושלים, פ"ד מו(3) 661.  
השופט עזרא קמא בה"פ (תל-אביב-יפו) 433/96 ילובסקי נ' נחלים, תק-מח (1)97, 1867.  
676 . ע"א 3901/96 הועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה נ' הורוויץ; פסקה 9 לפסק דינו של הנשיא ברק. פ"ד נו(4) 913

## דיני מקרקעי ישראל

"המקרקעין הם, ...משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסייה בה גדולה, ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל כן על מדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה. אך ניתן להתאים את ייעודיהם של המקרקעין לצרכים המשתנים ולהגדיל ולהקטין את זמינותם לצרכים שונים"<sup>143</sup>.

מינהל מקרקעי ישראל החל בפעולתו בשנת 1960. החלטה על מדיניות קרקעית כוללת נקבעה לראשונה בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל, בחודש מאי 1965. ההחלטה נסמכה על דו"ח ועדת מנכ"לים בראשות מנהל מינהל מקרקעי ישראל = יוסף ויץ, שמונתה על ידי ראש הממשלה מר לוי אשכול. המלצות הוועדה אושרו על ידי ממשלת ישראל. מאז קבלת החלטה מספר 1 בדבר המדיניות הכוללת של מועצת מקרקעי ישראל, ועד כה, קיבלה המועצה כאלף וחמש מאות החלטות הכוללות השלמות ותיקון למדיניות הקרקע משנת 1965.

בעת שנקבעה בשנת 1965, המדיניות שלפיה יפעל מינהל מקרקעי ישראל, נאמר שהמדיניות באה לענות על שלוש שאלות עיקריות<sup>144</sup>: הייעוד שלשמו משתמשים בקרקע; בידי מי נעשה השימוש בקרקע; ובאלו תנאים נמסרות הזכויות בקרקע. התשובה לשאלה למי תימסר הקרקע לשימוש קשורה להשקפת עולם חברתית, לערכי צדק חברתי ולשיטת ממשל ומינהל. על פי דברי כותב הדו"ח השנתי של מינהל מקרקעי ישראל משנת 1965, כל אלו "בסופו של דבר מכוונים להביא להיחלצות מלוא הכוחות האנושיים, לבניין החברה ולבניין המדינה". בשפת הדיבור של שנות האלפיים, מדברים במונחים של "צדק חלוקתי". מדיניות הקרקע נועדה לשמירה על נכסי לאום, תרומה לביצוע מדיניות פיזור האוכלוסייה, שמירה על קרקע חקלאית, הקצאת שטחי ירק אזורי נופש ושטחים פתוחים לצורכי ציבור, והבטחת רורבות קרקע לפיתוח, לצרכים ממשלתיים, ביטחון וצרכי ציבור.

## 4.6 הגנה על מקרקעי ישראל

התיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל משנת 2009, לוהה בדיון נוקב עם מתנגדי החוק שסברו שיש בו כדי לעודד רכישת קרקעות על ידי זרים שאינם אזרחי ישראל

---

□□□ . בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ועוד 10 אחרים; מינהל מקרקעי ישראל; מועצת מקרקעי ישראל ועוד 15 אח'; (בג"צ 3939/99 (קיבוץ שדה נחום); בג"צ 4690/99 (מושב מבואות ירושלים); בג"צ 1308/00 (מזריצקי עוד 3 אחרים); בג"צ 4269/00 (שלמה חזק ועוד 2 אח'); בג"צ 8350/00 (החברה להגנת הטבע)); פ"ד ג'ה(5), 847.

□□□ . ראה: "נקודות תורפה במדיניות הקרקעית", דו"ח שנתי מספר 4, מינהל מקרקעי ישראל, ירושלים, 1965

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

ולהשתלטות עוינת על מקרקעי הלאום. חשש מהשתלטות הובע גם כלפי בעלי הון העשויים לרכוש זכויות בעלות כדי לצבור קרקעות לעת שמחירן יעלה. לפיכך, הותקן סעיף בדבר הגנה על מקרקעי ישראל<sup>145</sup>. בשל חשיבותם המיוחדת של מקרקעי ישראל, הרשות רשאית, להתנות את הקניית הבעלות בנכס מקרקעין בתנאים ובהגבלות, לרבות לעניין הקניית זכויות בו בעתיד או לעניין התחייבות להקניה כאמור, מידי החוכר או מידי אדם אחר שיהיה בעל זכויות לגבי אותו נכס מקרקעין, ובלבד שלא ייקבעו סוגי תנאים או הגבלות שלא חלו על נכס המקרקעין או על העברת הזכויות בו, במועד משלוח ההודעה לחוכר כאמור בסעיף 4(ב) או (ב1), או במועד עריכת ההסכם על הקניית הבעלות. קבעה הרשות תנאי או הגבלה, תציין זאת בבקשה לרישום או בשטר העסקה, והרשם ירשום הערה על כך בפנקסי המקרקעין. נרשמה הערה כאמור, וכל עוד לא נמחקה, לא תירשם בפנקסים עסקה הסותרת את תוכן ההערה.

בתיקון לחוק מקרקעי ישראל משנת 2011 (התשע"ד) הוספה לחוק הוראה בדבר הגבלה על הקניה או העברה של זכויות במקרקעין לזרים<sup>146</sup>. "זר" הוגדר בחוק כיחיד שאינו אזרח ישראלי או תושב ישראל, או מי שאינו זכאי לעלות לישראל לפי חוק השבות, התש"י-1950 או תאגיד שהשליטה בו בידי יחיד אחד או יותר שהוא "זר". החוק מורה כי המבקש להקנות או להעביר זכויות במקרקעי ישראל לזר, שהוא תאגיד, יגיש בקשה לאישור ההקניה או ההעברה ליושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. זר שאינו תאגיד יגיש את בקשתו לאישור ההקניה או העברת זכויות, למנהל רשות מקרקעי ישראל אם הוא מבקש לרכוש יחידת מגורים אחת במקרקעין שייעודם למגורים לפי תכנית, ובלבד שאינו בעל זכויות במקרקעין ביחידת מגורים נוספת, או שהוא זר שמנהלת מרכז ההשקעות<sup>147</sup> אישרה להעניק לו מענק לפי חוק לעידוד השקעות הון לצורך יישום התכנית שלשמה אושר המענק; או שהזר הוא מדינה, בהתאם להתחייבות של מדינת ישראל בהסכם בין-לאומי, לצורך ניהול ענייני אותה מדינה בישראל במסגרת ההתחייבות שניתנה.

יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל רשאי לתת אישור להקניה או להעברה של זכויות במקרקעי ישראל לזר, על פי המלצה של ועדת משנה של מועצת מקרקעי ישראל ולאחר התייעצות עם שר הביטחון ושר החוץ, או גם עם גורמים נוספים ובהתאם לייעוד הקרקע ולזהות המבקש. בהחלטת יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, בבואו להחליט בדבר מתן אישור, יובאו בחשבון, בין השאר, שיקולים של טובת הציבור וביטחונו; זיקתו של הזר לישראל, לרבות נתוניו האישיים, תקופות מגוריו בישראל וקרבה משפחתית שלו למי שאינו זר; (ג) המטרה שלשמה הזר

145 . סעיף 4'ט.

146 . סעיף 2א לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960(תיקון התשע"א)

147 . "חוק לעידוד השקעות הון" - חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959;

## דיני מקרקעי ישראל

מבקש כי המקרקעין יוקנו או יועברו לו; היקף המקרקעין שנקנו בידי אותו זר או שהועברו לו, קודם למועד הבקשה; ותכונות המקרקעין המבוקשים, לרבות גודל השטח המבוקש, מקום המקרקעין וייעודם.

הגנה מיוחדת<sup>148</sup> נגד השתלטות עוינת ניתנה על הקניית בעלות ביישוב קהילתי קטן<sup>149</sup> וביישוב חקלאי<sup>150</sup>. מועצת רשות המקרקעין רשאית להחליט, בהתאם לכללים שתקבע, כי הקניית בעלות על ידי הרשות, בנכס מקרקעין באגודה שיתופית שהיא יישוב קהילתי קטן או יישוב חקלאי, תותנה בהסכמת האגודה השיתופית, הסוכנות היהודית לארץ ישראל או ההסתדרות הציונית העולמית, לפי העניין; החליטה המועצה כאמור, לא תקנה הרשות בעלות בנכס מקרקעין באגודה שיתופית, אלא לאחר שתימסר לה הסכמה בכתב. סעיף זה, על אף עניינו בהגנה מפני השתלטות עוינת על מקרקעי ישראל, נועד להסדיר בחקיקה את מעמדן המשפטי של ועדות הקבלה בישובים כפריים.

## 4.7 הרפורמה במקרקעי ישראל

### 4.7.1 "הרפורמה"

בשנת 2005 החליטו ממשלת ישראל<sup>151</sup> ובעקבותיה מועצת מקרקעי ישראל<sup>152</sup>, על רפורמה במקרקעי ישראל שעיקרה הקניית זכות הבעלות בקרקע למגורים עירוניים. ההחלטה כללה הנחיות בדבר הסדר לחילופי קרקעות עירוניות עם הקרן הקיימת לישראל, עידוד מבצעי היוון לקרקע המשמשת לתעסוקה, העברת האחריות על התכנון המתארי למינהל התכנון שבמשרד הפנים וארגון מחודש של הרשות כגוף ייעודי לפיתוח ושיווק של מקרקעי ישראל. במסגרת הרפורמה תועבר בהדרגה האחריות לביצוע פיתוח תשתיות עירוניות בפרויקטים במקרקעי ישראל לרשויות המקומיות ותיערך חלוקה גיאוגרפית של הפעילות בין רשות מקרקעי ישראל

148. סעיף 4'ב'.

149. יישוב קהילתי קטן – אגודה שיתופית שסווגה על ידי רשם האגודות השיתופיות, לפי פקודת האגודות השיתופיות, כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית או כיישוב קהילתי כפרי, ומספר בתי האב ביישוב אינו עולה על 500 או על מספר אחר שקבעה המועצה;

150. "יישוב חקלאי" – אגודה שיתופית שסווגה על ידי רשם האגודות השיתופיות, לפי פקודת האגודות השיתופיות<sup>153</sup>, כמושב עובדים, ככפר שיתופי, כקיבוץ, כמושב שיתופי, כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית או כיישוב קהילתי כפרי, לרבות הרחבה למגורים של היישוב;

151. דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש) והחלטות ממשלת ישראל מס' 2430 מיום 15.08.2004 והחלטה מס' 3759 מיום 1.6.2005 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל.

152. החלטה מספר 1066 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 11.1.2006 בדבר רפורמה במקרקעי ישראל והחלטה עורכנה בהחלטה מספר 1299 ופעם נוספת בהחלטה מספר 1370 מיום 22.6.2014.

#### **4. רשות מקרקעי ישראל**

למשרד הבינוי והשיכון. פעולות התכנון יועברו מרשות מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, לרשויות הסטטוטוריות העוסקות על פי מטרותיהן בפיתוח או בתכנון, למגור הפרטי ולמשרד הבינוי והשיכון. משרד הבינוי והשיכון יתכנן תכניות מפורטות ויפתח פרויקטים באזורי עדיפות לאומית ובישובים חדשים, בפרויקטים להתחדשות עירונית, בפרויקטים לזכאים ולאוכלוסיות מיוחדות ובמגור הלא יהודי. רשות מקרקעי ישראל תשתתף בעלות התכנון המפורט בפרויקטים אשר יבוצעו ע"י הרשות המקומית ההשתתפות תהיה בהתאם לכללים שיקבעו ברשות מעת לעת. הרשות המקומית תשתף את הרשות בהליך התכנון. עם זאת, תכנון פרויקטים גדולים למגורים ו/או לשימושים אחרים, ותכנון פרויקטים של פינוי מחנות צבא, חברות ממשלתיות ושימושים לא יעילים בקרקע יוכל להתבצע על ידי הרשות, בכפוף לאישור ועדת פרויקטים.

הרפורמה כרוכה בשינוי המבנה הארגוני של רשות מקרקעי ישראל. במגמה לייעל ולשפר את עבודת הרשות ולהתגבר על הקשיים אשר יצר המבנה הסטטוטורי הקודם. המבנה הארגוני של הרשות ישונה באופן שיורכב ממטה ומשלוש חטיבות: חטיבת שירות, חטיבה עסקית וחטיבת שמירה על הקרקע.

על פי הערכת מנהל רשות מקרקעי ישראל<sup>153</sup>, כתוצאה מיישום הרפורמה, יעברו כ- 800 אלף חוכרים למעמד של בעלי הקרקע. כתוצאה מהמעבר תוכל רשות מקרקעי ישראל לטפל במשימות העיקריות של ניהול הקרקע ולהקטין את היקף עבודת הרשות בניהול החוכרים.

#### **4.7.2 הקניית בעלות לחוכרי רשות מקרקעי ישראל**

חוק מקרקעי ישראל מרשה את העברת הבעלות לחוכרים בקרקע עירונית בלבד. החלטת מועצת מקרקעי ישראל<sup>154</sup> מורה כי הקניית הבעלות לחוכרים תתאפשר במקרקעין שבבעלות מדינת ישראל או בבעלות רשות הפיתוח ולעניין הקניית הבעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל ההקניה תתאפשר ככל שיתקבל אישור קרן קיימת לישראל לעניין חילופי מקרקעין. בהתאם לסעיף 4כא לחוק רשות מקרקעי ישראל, הרשות לא תעביר בעלות במגרש ששטחו עולה על 16 דונם, אלא אם כן תחליט מועצת מקרקעי ישראל שקיימות נסיבות שבשלהן ניתן להקנות בעלות כאמור. החוק אינו מאפשר העברת בעלות לחוכרים בקרקע שיעודה

153 . נתונים שנמסרו על ידי מנהל מינהל מקרקעי ישראל, מר ירון ביבי לועדת הכלכלה של הכנסת בחודש אוגוסט 2009.

154 . סעיף 2 בהחלטה מספר 1370 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 22.6.2014 בדבר "רפורמה במקרקעי ישראל"



## דיני מקרקעי ישראל

חקלאי. ההגדרה "קרקע עירונית" תוקנה<sup>155</sup> בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960 בסעיף 1 בתיקון משנת 2009:

"קרקע עירונית" - קרקע שייעודה לפי תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בנייה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הוא למגורים או לתעסוקה; "תעסוקה" - תעשייה, מלאכה, משרדים, מסחר, תיירות או מלונאות, למעט חקלאות או גידול בעלי חיים;";

חוק רשות מקרקעי ישראל מורה בדבר העברת הבעלות לחוכרי הרשות<sup>156</sup>:

(ב) הרשות תשלח לכל חוכר של נכס מקרקעין שהקניית הבעלות בו כפופה לתשלום, הודעה, בדואר רשום, על כוונת הרשות להקנות לו בעלות בנכס בכפוף לתשלום כפי שיפורט בה, הכולל את התמורה בעד הקניית הבעלות וכן תשלום מס רכישה כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, בשיעור שנקבע בסעיף האמור או לפיו, לגבי אותה תמורה (...), ויחולו הוראות אלה:

(1) הייתה זכותו של החוכר בנכס רשומה בפנקסי המקרקעין, למעט אם הייתה זו זכות חכירה בחלק מסוים במקרקעין, יצורף להודעה לחוכר החייב בתשלום, שטר עסקה החתום על ידי הרשות, לרישום הבעלות בנכס על שמו של החוכר, בכפוף לביצוע מלוא התשלום כמפורט בהודעה לחוכר; לא הייתה זכותו של החוכר בנכס רשומה בפנקסי המקרקעין, או שהייתה רשומה כזכות חכירה בחלק מסוים במקרקעין, תשלח הרשות לחוכר את שטר העסקה החתום על ידי הרשות במועד שבו יהיה ניתן לרשום את זכות הבעלות בשל אותה חכירה, ובלבד שהרשות תהא רשאית לחתום על שטר העסקה לצורך רישום זכות הבעלות כאמור, לפי כל דין;

(2) הגיש החוכר ללשכת הרישום את שטר העסקה להעברת הבעלות בנכס על שמו, כאמור בפסקה (1), יחולו הוראות אלה:

(א) הרשם ירשום בפנקסי המקרקעין את הבעלות בנכס על שם החוכר, ובלבד שצורפו לבקשה שטר העסקה כשהוא חתום גם בידי החוכר, וכן הוכחה לכך שהתשלום שולם לרשות במועד, כמפורט בהודעה לחוכר;

(ב) על רישום הבעלות כאמור בפסקת משנה (א) יחולו הוראות לפי חוק המקרקעין, ואולם לא יידרשו כתנאי לרישום הבעלות על שם החוכר, ייפוי כוח מאת הרשות, וכל מסמך או אישור המהווה הוכחה לכך ששולמו

---

155 . בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960 הוגדרה "קרקע עירונית". כ"קרקע המצויה בתחומי שטח תכנון עיר".

156 . סעיף 4'2 בחוק רשות מקרקעי ישראל

#### 4. רשות מקרקעי ישראל

תשלומי החובה, למעט לעניין תשלומי החובה שהיו נדרשים לצורך רישום החכירה בנכס, ככל שמדובר בחכירה שלא הייתה רשומה.

(ב) המועצה תקבע תנאים שלפיהם יהא חוזה חכירה למטרת מגורים או למטרת תעסוקה, לחוזה חכירה מהוון.

(ג) ....

(ד) הודעה לחוכר או תשלום לפיה, כתב הסכמה, ורישום בעלות על שם חוכר לפי הוראות סעיף זה, לא ייחשבו -

(1) לעניין חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 לגבי נכס מקרקעין שהקניית הבעלות בו לחוכר פטורה מתשלום - כמכירת זכות במקרקעין;

(2) לעניין התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה - כמימוש זכויות במקרקעין.

(ה) בכפוף להוראות סעיפים קטנים (ב)(2)(ב) ו-(ב)(1)(2)(ב) הוראת כל דין האוסרת רישום זכויות בפנקסים כל עוד לא שולמו תשלומי החובה במלואם לא תחול על רישום בעלות בנכס מקרקעין על שם חוכר לפי סעיף זה; ואולם לא תירשם בעתיד, בפנקסים, העברת זכויות בנכס מקרקעין, המותנית לפי דין בהוכחת תשלומי החובה, מידי מי שהיה חוכר ונרשם כבעלים לפי הוראות סעיף זה, אלא לאחר הוכחת תשלומם של תשלומי החובה שהיו נדרשים בעת רישום זכות הבעלות על שמו אלמלא הוראות סעיף קטן זה.

(ו) העניק חוכר, ביחס לזכותו לגבי נכס מקרקעין, זכות כלשהי לאדם אחר, או שזכותו כאמור עוקלה או שהוצא לגביה צו בידי בית משפט או רשות אחרת, לפי דין, ולאחר מכן הוקנתה הבעלות באותו נכס מקרקעין לחוכר לפי סעיף זה, יראו את זכותו של האדם האחר, את זכותו של המעקל או את הצו, לפי העניין, כזכות או כצו החלים ביחס לבעלות שקיבל החוכר לפי הוראות סעיף זה; הרשות תביא לידיעתו של החוכר, בהודעה לחוכר, את תוכן הוראת סעיף קטן זה.

(ז) ....