

- העותרים:**
1. ד"ר אברהם כהן
  2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד דן יקיר ו/או בלהה ברג ו/או דנה אלכסנדר  
ו/או הדס תגרי ו/או רינת קיטאי ו/או מיכל פינצ'וק  
ו/או נטע עמר ו/או עאוני בנא  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
ת"ד 35401, ירושלים 91352  
טל: 6521218-02 פקס: 6521219-02

- נ ג ד -

- המשיבים:**
1. שר התשתיות הלאומיות  
שיך ג'ראח, ירושלים
  2. מינהל מקרקעי ישראל  
רח' שמאי 6, ירושלים
  3. מועצת מקרקעי ישראל  
רח' שמאי 6, ירושלים
  4. תנועת המושבים  
מרח' ליאונרדו דה-וינצ'י 19, תל אביב
  5. התנועה הקיבוצית המאוחדת  
מרח' יסמין 1, רמת אפעל
  6. הקיבוץ הארצי  
מרח' ליאונרדו דה-וינצ'י 13, תל אביב
  7. הקיבוץ הדתי  
מרח' דובנוב 7, תל אביב
  8. התאחדות האיכרים  
רח' קפלן 8, תל אביב

### עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי, המורה למשיבים לבוא וליתן טעם כדלקמן:

1. מדוע לא יבוטלו החלטות 533, 611, 717, 727, 737 (להלן - ההחלטות) של מועצת מקרקעי ישראל (המשיבה 3);

2. מדוע לא ייקבע, כי בכל מקרה של שינוי ייעוד קרקע חקלאית תוחזר הקרקע למינהל מקרקעי ישראל, וכי חוכר הקרקע יהיה זכאי אך ורק לפיצויים חקלאיים, כשמשמעותם בסעיף 19 לעתירה.

### **בקשה לאיחוד הדיון**

עניינה של עתירה זו דומה לעתירה בבג"צ 244/00 עמותת שיח חדש ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'. בעתירה זו הוצא צו על תנאי, והיא קבועה לדיון בבקשה לצו ביניים בפני הרכב של שבעה שופטים ביום 31.1.01. לפיכך מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על איחוד הדיון עם עתירה זו.

### **בקשה לצו ביניים**

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים, המורה למינהל מקרקעי ישראל (המשיב 2) להימנע מלאשר ולהוציא לפועל עיסקאות, שטרם הוחל בביצוען, אלא אם הן עומדות בתנאי הוראות המעבר, שהוצעו בדו"ח של הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית מיום 14.12.00 (להלן - דו"ח מילגרומ).

עניינה של העתירה הוא בפגיעה קשה בזכות לשוויון ובזכות להנאה שווה מקרקעות המדינה. אי מתן צו ביניים עלול לגרום למצב בלתי הפיך. אימוץ הוראות המעבר, כהמלצת דו"ח מילגרומ, יש בו איזון ראוי והתחשבות באינטרסים של המחזיקים בקרקע חקלאית.

ואלה נימוקי העתירה:

### **מבוא**

1. עניינה של העתירה הוא בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, המתייחסות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית ולמתן פיצויים והטבות אחרות למחזיקי הקרקע החקלאית בעת שינוי הייעוד. החלטות אלו פוגעות פגיעה קשה בזכות לשוויון ובזכות של כל אזרחי המדינה להזדמנות שווה להנאה מקרקעות המדינה.

2. העתירה בבג"צ 244/00 עמותת שיח חדש ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ואח' (להלן - עתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית) כוללת תאור מקיף של החלטות מועצת מקרקעי ישראל ומדיניות מינהל מקרקעי ישראל והשלכותיהן הקשות, וכן טיעון משפטי מעמיק ומפורט לגבי הפגמים שנפלו בהחלטות אלו. לפיכך לא יחזרו העותרים על האמור שם, והמפורט והנטען בעתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית יהווה חלק בלתי נפרד מהעתירה זו.

### ד"ר אברהם כהן (העותר) וכפר חרוצים

3. ד"ר אברהם כהן (להלן – העותר) הוא דוקטור לפיסיקה עיונית, החוקר כיום במחקר, המשותף לאוניברסיטת בר-אילן ולמכון מקס פלנק בדרזדן, העוסק בפיסיקה קוונטית של מערכות מורכבות. הוא תושב כפר חרוצים, חבר הוועד המקומי וחבר מליאת המועצה האזורית חוף השרון-שפיים. בשנת 1999 כיהן העותר כיו"ר הוועד המקומי.
4. העותר נולד בשנת 1953 במעברת כפר נחמן שבשרון, להורים שעלו בשנת 1951 מעירק. בשנת 1959, משפורקה המעברה, חכרה משפחת כהן בית, הבנוי על דונם קרקע בכפר חרוצים. לתושבי כפר חרוצים לא הוקצו קרקעות לחקלאות.
5. כפר חרוצים הוא יישוב בשרון, בין כביש החוף (כביש מס' 2) לכביש החוף הישן (כביש מס' 4), מזרחית לקיבוצים געש ושפיים וסמוך למושב בני ציון.
6. ראשיתו של כפר חרוצים במעברת חוף השרון, שהוקמה בשנת 1951 ליישוב עולים חדשים. רוב המשפחות הגיעו מצפון אפריקה, תימן, עירק ואירן, וכן מספר משפחות מפולין. המשפחות הקימו בעצמן אוהלים, ולאחר כשנתיים הקימו פחונים. המשפחות סבלו מפגעי מזג האוויר, שעשה שמות באוהלים ובפחונים.
7. בשנת 1957 נוסד כפר חרוצים במקום המעברה שפורקה. מרבית המשפחות שכרו את הבתים שנבנו מחברת גב-ים, שהיתה מעין חברה משכנת, כשחוזי השכירות איפשרו לחכור את הקרקע בשלב מאוחר יותר. בעת הקמתו התגוררו ביישוב כ-150 משפחות. כיום הוא מונה כ-900 תושבים.
8. מרבית תושבי כפר חרוצים מדור המייסדים עבדו במשך עשרות שנים בחקלאות ביישובים השכנים – בקיבוצים שפיים, יקום וגעש (שנוסד כמה שנים לאחר מכן) עבדו תושבי כפר חרוצים בקטיף כותנה, בוטנים, תפוחי אדמה ומטעי אבוקדו ובננות. במושב בני ציון השכן הם עבדו בפרדסים (תפוזים, אשכוליות, קלמנטינות), פרחים, משתלה לגידול שתילי הדרים, אבוקדו, פקאן, במפעל לייבוש פרחים, במיון ביצים ובמחסן התערובת. במושב בצרה עבדו תושבי חרוצים בפרדסים.
9. בשנות ה-70 פחתה העסקתם של תושבי כפר חרוצים בחקלאות עם תחלת העסקתם של עובדים פלשתינים מהשטחים.
10. כך, למשל, אביו של העותר, דוד כהן ז"ל, עבד החל משנת 1952 (עוד בזמן שהמשפחה התגוררה במעברת כפר נחמן) ועד 1975 בפרדסים של "סינדיקט" ושל חקלאים פרטיים. האב עבד הן כעגלון, שהוביל פרי הדר, והן כפועל. באמצעות מעדר הכין "צלחות" סביב עצי פרי ההדר, ניכש עשבים, והכין גומות אוויר, שמטרתן לאפשר לשורשי העצים "לנשום". האב עבד מדי יום בשעות 06:00-18:00.

11. אמו של העותר, לואיז כהן ז"ל, עבדה בשנים 1962-1985 לערך בשתי עבודות: חצי משרה (00:00-14:00) עבדה במחסן למיון ביצים במושב בני ציון, וחצי משרה (00:00-18:00) בנקיון בביה"ס היסודי המשותף של בני ציון, בצרה וחרוצים.

12. העותר עצמו כתלמיד תיכון עבד בסופי שבוע ובחופשות אצל משפחות במושב בני ציון בקטיף אשכוליות וקלמנטינות, בהשקיית נטיעות חדשות של הדריס, בעקירת שיחים טפילים בפרדסים, במשתלת הפרחים "ברייר" ובמשתלת "גצלר" לשתילים של עצי הדר.

13. דוגמאות נוספות לעבודתם החקלאית של תושבי כפר חרוצים (מיעוטם לא גר כיום ביישוב):

- ניסים ביטון ז"ל עבד בפרדסי המושב בני ציון במשך כ-29 שנים - משנת 1954 ועד 1983.
- פרוספר ועקנין ז"ל עבד בפרדסי מושב בצרה במשך כ-33 שנים - משנת 1957 ועד 1990.
- טובה בן משה עובדת משנת 1979 במשתלת "גצלר" במושב בני ציון ב"הרכבות" של פרי הדר.
- יעקב בן משה עבד במשך 20 שנים (1978-1998) במשתלות "גצלר" במושב בני ציון.
- סמי יחזקאל עובד מזה למעלה מ-30 שנים במשתלות "גצלר" במושב בני ציון.
- סאסי פלאח עבד כ-26 שנים במשתלות הפרחים "ברייר" במושב בני ציון (-1960). (1986).
- יפה בהרוזי עבדה במשך כ-21 שנים במשתלת הפרחים "ברייר" במושב בני ציון (1971-1992).
- שמואל סולימאני עבד במשך כ-24 שנים במשתלת הפרחים "ברייר" במושב בני ציון (1968-1992).
- דוד שם טוב עבד כ-19 שנים במשתלות הפרחים "ברייר" במושב בני ציון (-1967). (1986).
- לואיז כהן ז"ל עבדה במשך כ-26 שנים במחסן מיון הביצים במושב בני ציון (-1964). (1990 לערך).

14. כפר חרוצים מנוהל על ידי ועד מקומי, והוא משתייך למועצה האזורית חוף השרון-שפיים. העותר חבר בוועד המקומי והוא אף חבר מליאת המועצה האזורית. המועצה האזורית כוללת את קיבוץ גליל-ים שמדרום להרצליה, ואת הקיבוצים והמושבים שמצפון להרצליה.

15. מתוך 13 היישובים, המרכיבים את המועצה האזורית, כפר חרוצים הוא היחיד שאינו מאוגד כאגודה שיתופית (פרט לארסוף, שמורכב ברובו מתושבים חדשים, ושהוא למעשה פרבר צפונית להרצליה).

16. התוצאה היא שלמרות שמרבית תושביו של כפר חרוצים עבדו בחקלאות במשך עשרות שנים, אין הם זכאים לקרקע כלשהי או לפיצוי כלשהו על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

17. כ-70% מתושבי כפר חרוצים משתייכים למשפחות הותיקות, ורובם מצויים במצב סוציאקונומי בינוני או נמוך, חלקם אף במצב קשה.

### **הקצאת קרקעות על ידי מינהל מקרקעי ישראל**

18. החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל, מיום 17.5.65, הינה ההחלטה הבסיסית המעגנת את מדיניות הקצאת הקרקעות על ידי המינהל. בפרק א' של ההחלטה, שכותרתו "מדיניות מסירת קרקע חקלאית", נקבע בין היתר כי:

**" בהסכמי חכירה של קרקע חקלאית ייקבע כי עם שינוי יעודה של קרקע חקלאית ליעוד אחר, יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל. עם החזרת הקרקע יהיה המחזיק זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו, בשיעור שיקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא".**

19. בעקבות החלטה זו קיבלה המועצה שורת החלטות ביחס להקמת ועדת פיצויים, שתמונה על ידי שר החקלאות, ואשר תהיה מוסמכת לקבוע את שיעור הפיצויים המגיעים לחוכר עבור קרקע חקלאית, המוחזרת לחזקת המינהל, והכללים לחישוב הפיצויים. בהחלטה 343, מנובמבר 1986, נקבע כי במקרה של שינוי ייעוד ינתן לחוכר פיצוי עבור זכויות החכירה ועבור הפגיעה בהכנסותיו כאשר סכום הפיצוי יקבע על ידי ועדת הפיצויים על בסיס הפיצויים שהיו מגיעים למתיישב אילו הופקעה הקרקע על פי חוקי ההפקעה לצורכי ציבור הקיימים בעת ביטול זכות החכירה. החלטה זו איחדה למעשה את הכללים שנקבעו בהחלטות המינהל הקודמות בעניין ויצרה מנגנונים וכללים אחידים לקביעת סכום הפיצוי, תוך שמירה על העקרון של תשלום פיצויים בגין הזכויות וההשקעות בקרקע בלבד. במקרים שבהם בוצע שינוי יעוד פסקה ועדת הפיצויים את גובה הפיצוי בהתאם לסוג הגידול החקלאי (בעל, שלחין או מטע) ללא כל זיקה לערכה הצפוי של הקרקע. פיצויים אלה מכונים "פיצויים חקלאיים".

### **החלטות מועצת מקרקעי ישראל**

20. בשנות ה-90 השתנתה מדיניות מועצת מקרקעי ישראל. נביא כאן רק בקליפת אגוז את עיקרה של כל החלטה והחלטה נשוא העתירה:

**החלטה מס' 533, מיום 11.5.92** – קבעה כי מחזיקי קרקע חקלאית שהקרקע נמסרה להם לתקופה שאינה פחותה מ-21 שנים, יהיו זכאים לפיצוי על שינוי יעוד של הקרקע החקלאית שיחושב על בסיס ערכה של הקרקע על פי **יעודה החדש** (40% מן הערך החדש), ולא כפי שהיה עד אז, על בסיס ההכנסה החקלאית מהקרקע. ההחלטה איפשרה למחזיקים לקבל את הפיצוי האמור או לרכוש מן המינהל את הקרקע שבהחזקתם, ביעודה החדש, תמורת 51% מן הערך חדש של הקרקע.

**החלטה 611, מיום 13.10.93** – שינתה חלק מן הכללים המינהליים בהחלטה 533 כך שהתאפשר לקבל את הסכמת המינהל מראש, עוד טרם שינוי הייעוד, לעיסקאות כפי שאיפשרה החלטה 533.

**החלטה 717 מיום 20.6.95** – מאפשרת לקיבוץ או למושב להפוך קרקע חקלאית למפעל תעשייתי, תיירותי או מסחרי, תוך שינוי יעוד וקבלת חוזה חכירה חדש ונפרד לקרקע האמורה בתשלום של 51% מערך הקרקע במרכז הארץ, 26% באיזור עדיפות לאומית ב', ו-16% באיזור עדיפות לאומית א'.

**החלטה 727, מיום 3.7.95** – החליפה החלטה קודמת כמעט זהה לה, שמספרה 666, אשר נפסלה בבג"צ 5575/94 בשל ניגוד עניינים של חלק ממקבלי ההחלטה במועצת מקרקעי ישראל. ימים בודדים לאחר מתן פסק הדין נתקבלה ההחלטה המחודשת בהרכב אחר של המועצה שלא כלל את העומדים בניגוד עניינים, אך מהותית לא השתנתה ההחלטה. ההחלטה הבחינה בין סוגים שונים של מחזיקים חקלאיים, וצימצמה את שיעורי הפיצוי שניתנו בהחלטות 533, 611. חוכר בתנאי נחלה היה זכאי על פיה לפיצוי בגין שינוי יעוד בערך של 27%-29% מערכה של הקרקע לאחר שינוי ייעודה על פי איזור מושבו, או לקבל את אותו אחוז מן הקרקע בחוזה חכירה מהוון, ללא כל תמורה. מחזיקים אחרים היו זכאים אף הם לפיצויים אך בשיעורים מופחתים. ההחלטה ביטלה את החלטות 533 ו-611, אולם עיסקאות שכבר אושרו המשיכו להתנהל על פי תנאי החלטות אלו.

**החלטה 737, מיום 17.12.95** – החליפה החלטה קודמת, 612, שאיפשרה "להרחיב" יישובים חקלאיים (מושבים וקיבוצים) לצרכי מגורים. ההרחבה מתבצעת במסגרת הקרקע החקלאית המוקצית ליישוב, שיעודה משונה לצורך כך למגורים, כאשר המתיישבים החדשים אינם חייבים להיות חברי האגודה החקלאית, אינם מקבלים נחלות או שטחים אחרים לעיבוד חקלאי, ולמעשה הם מתיישבים לא למטרת חקלאות. ההחלטה מלכתחילה נועדה לאפשר הרחבת היישובים לצורך מגורי בני המתיישבים, אולם בהחלטה 737 נמחה כל זכר לעדיפות בני המתיישבים המקוריים, ולמעשה ניתן ליישובים למכור מגרשים שיעודם שונה לבניה ושקיבלו אותם במחיר מוזל ביותר מן המינהל, בשוק החפשי. דמי החכירה המהוונים עבור הקרקע נקבעו ל-66% מערך הקרקע החדש במרכז הארץ, 36% באיזור עדיפות לאומית ב', ו-22% באיזור עדיפות לאומית א'.

ההחלטות מצורפות ומסומנות **נספח ע/2**.

## ועדת רונן

21. הועדה מונתה על ידי שר התשתיות באוקטובר 1996 לבחון את המדיניות הקרקעית ביחס למקרקעי ישראל. בין היתר קבעה הועדה כי:

"מבחינה משפטית כמעט לכל החוכרים אין זכויות להנות מפירות שינוי היעוד בקרקע. בהתאם לכך הפיצויים המגיעים לחוכר על פי חוק הם "פיצויים חקלאיים" בלבד".

דו"ח ועדת רונן, עמ' 24, סעיף 1.3.2.

22. עם זאת המליצה ועדת רונן להעניק פיצוי בשל הפשרת קרקע חקלאית מבלי שהתייחסה בדו"ח להיבטים החברתיים ולפגיעה בזכות לשוויון.

## ועדת מילגרום

23. בעקבות העתירות לבג"צ שהוגשו כנגד החלטות אלו, מונה צוות בינמשרדי, שעליו הוטל לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית. הוועדה הגישה את המלצותיה ביום 14.12.00.

דו"ח מילגרום מצורף לעתירה זו ומסומן ע/3.

24. לעניין החלטה 727, העוסקת בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית שלא לצרכי החוכרים, קבעה הועדה:

"יש מקום להמעיט ככל שניתן בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית וכפי שהמליצו גורמי התכנון להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרים שהדבר הכרחי- לבנות בניה רוויה בשולי הערים. מדיניות זאת מחייבת דווקא לחזק את אחיזתם של החקלאים בקרקע" (עמ' 60).

זאת ועוד, ההחלטות מהוות הטבות כלכליות מפליגות משום שהן מנתקות את הקשר בין הקרקע לבין אובדן ההכנסה מחקלאות, וקובעות מפתח פיצוי לפי ערך הקרקע לאחר שינוי ייעודה, כפי שקבעה הועדה:

"ההחלטות החדשות משנות התשעים בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית יצרו מצב... באשר לחוכר ניתנה האפשרות לקבל פיצוי מעבר לקבוע בחוזה החכירה, שהוא **בזיקה לערך הקרקע לאחר שינוי ייעודה**. הפיצוי הניתן בזיקה לערך הקרקע לאחר שינוי הייעוד מנתק למעשה את הקשר שהיה בין הפיצוי לבין אובדן הקרקע כגורם ייצור. באיזורי הביקוש ובמיוחד באיזורי הביקוש הגבוה, הפיצוי הכספי גבוה לאין ערוך מזה שהיה מתקבל על בסיס "פיצויים חקלאיים". מצב חדש זה מעורר מתחים חברתיים ומעלה שאלה בדבר ההצדקה לחלוקת נכסי הציבור בדרך זו לאוכלוסיה מוגדרת ומצומצמת". (עמ' 46)

25. מעבר לביקורת על אימוץ מפתח הפיצוי לפי ערך הקרקע לאחר שינוי יעודה, הרי שהוועדה ביקרה גם את גובה הפיצוי, שהוא גבוה מעבר לכל סטנדרט ראוי. הפיצוי הגבוה גרם במקרים רבים לחקלאים לוותר על האדמה החקלאית כמקור הכנסה ולהעדיף שינוי ייעודה מתוך כוונה לגרוף "רווחים קלים" לכיסם :

"שיעור הפיצוי שנקבע לחוכרי הקרקע החקלאית במרכז הארץ במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל (727), יצר במקומות רבים פער עצום בין התמורה לה היה זוכה החקלאי אילו המשיך לעבד את הקרקע לבין התמורה בגין הסכמתו לשינוי יעודה של הקרקע (פיצוי הנגזר מערכה של הקרקע ביעוד החדש). פער גבוה זה הפך במקרים רבים את החוכרים החקלאים, אשר נדחפו על ידי יזמים מתחום הנדל"ן, ממעמד של שומרי הקרקע החקלאית למעמד של יזמים ודוחפים לשנות את ייעודה של הקרקע החקלאית" (עמ' 44)

26. לעניין הפיצוי קבעה הוועדה :

"היבט השמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם, מובילה למסקנה כי יש להפחית באופן משמעותי את התמורה בעת שינוי ייעוד באיזורי הביקוש. ככל שהתמורה לחוכרי הקרקע החקלאית גבוהה יותר בעת שינוי ייעוד, כך קטנות הכנסות הקופה הציבורית. הכנסות אלו אמורות לממן את הוצאות הממשלה בהתאם לסדר עדיפויותיה ובכלל זה יעדיים חברתיים על פי קריטריונים שוויוניים. **מכאן נובעת טענת חוסר הצדק בחלוקת המשאבים הציבוריים, כאשר חוכרי הקרקע החקלאית זוכים לתמורה מוגדלת לאין ערוך מאובדן הקרקע כגורם ייצור.** לדעת הצוות יש ממש בטענות אלה, היבט זה עומד כשלעצמו. המסקנה יכולה להיות הפחתה משמעותית בתמורה באיזורי הביקוש, ויש שיאמרו בהיבט זה - אף ביטולה של השיטה".

(עמ' 67 ; ההדגשות שלי, ד' י').

#### לעניין החלטה 737 :

ההחלטה עוסקת בשינוי ייעוד לצורך הרחבת הישובים. הוועדה קבעה כי ניתוח החלטה זו דומה לזה שעשתה באשר לשינוי יעודה של קרקע לפי החלטה 727, אולם לגבי החלטה זו הרחיבה הוועדה :

"העובדה כי חלק מיחידות הדיור מיועדות לבני היישוב, אינו מקהה מתחושת אי הצדק החברתי שבהסדר זה, שכן לבני הישובים העירוניים אין הסדר כזה, מה גם שחלק לא מבוטל מיחידות הדיור נמכרות בשוק החופשי על ידי חוכרי הקרקע תמורת רווח נאה". (עמ' 77)



## עמדת היועץ המשפטי לממשלה

27. ב"כ היועץ המשפטי לממשלה וחברת הוועדה, עו"ד אורית סון, הגישה לוועדת מילגרום חוות דעת מפורטת, המבהירה את עמדתו המשפטית.

חוות הדעת מצורפת לעתירה זו ומסומנת ע/4.

28. מחוות דעת עולה כי החלטות המועצה מעניקות הטבות מפליגות לאוכלוסית החקלאים על פני אוכלוסיות אחרות:

" הפיצויים המשולמים לחוכרים על פי החלטה 727, בגין שינוי יעוד הקרקעות החכורות על ידיהם, עולים במידה משמעותית על שווי זכויותיהם של החוכרים בקרקע, כפי שהם קבועים בחוזי החכירה, וככאלה ניתנים לפנים משורת הדין. כך גם בכל הנוגע להנחות במחירי הקרקע על פי החלטה 737.... החלטות המועצה, העניקו כאמור הטבות לפנים משורת הדין .." (עמ' 46; ההדגשה שלי, ד' י').

לעניין הפיצוי נקבע בחוות הדעת:

"המסקנה המתבקשת היא כי פרשנות החוזים, ע"פ תכליתם, מעלה כי בשינוי ייעוד, הקרקע החקלאית חוזרת לכלל הציבור, כנגד פיצוי המחזיקים על זכויותיהם (החקלאיות) והשקעותיהם בקרקע.... זיקה ארוכת שנים בקרקע, ואף הכרה במחזיקי הקרקע כחוכרים לדורות, אינה גוררת עימה בהכרח זכות משפטית בקרקע לאחר שינוי ייעוד או זכות ליהנות מפירות שינוי הייעוד, ואין מקום לפרש חוזים עם המינהל כחוזים בלתי מסויגים הכוללים זכות זו" (ההדגשה שלי, ד' י')

**הצעת חוק עיגון ורישום זכויות בקרקע של חקלאים ושל תושבי ערי פיתוח ושיקום שכונות, התשס"א-2001**

29. הצעת חוק עיגון ורישום זכויות בקרקע של חקלאים ושל תושבי ערי פיתוח ושיקום שכונות התשס"א-2001, עברה קריאה ראשונה ביום 1.1.01. ההצעה מנסה ל"עגן" למעשה את הנאמר בהחלטות נשוא העתירה בחקיקה ראשית, ולהוסיף עליהן עוד כהנה וכהנה.

30. ביום 15.1.01 דנה ועדת הכספים בהצעת החוק, על מנת להכינה לקריאה שניה ושלישית. בפני חברי הוועדה הובאה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כדלקמן:

"הצעות החוק המונחות עתה על שולחנה של הוועדה, מעוררות לכאורה, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, סוגיות חוקתיות קשות של פגיעה בקניין הציבור, כפי שערך זה בא לידי ביטוי בחוק יסוד: מקרקעי ישראל ובחקיקה שנחקקה בהתאם לעקרונותיו, ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, המגן על הקניין, שנקבע בו כערך חוקתי וכן יש בהן פגיעה מהותית בעקרון השוויון, המעוגן בשיטתנו המשפטית: יש בהן גם פגיעה בקניינה של הקרן הקיימת לישראל, כפי שהוא מעוגן בחקיקה ובאמנה שנכרתה בינה לבין המדינה.

הצעות החוק אינן מעגנות זכויות, כפי שניתן להבין מכותרתן, אלא מעניקות זכויות מעין בעלות למגזר אשר קיבל משאב ציבורי יקר ערך למטרה ספציפית של עיבוד חקלאי. תרומתו של מגזר זה לחברה ולמדינה, שאין חולק עליה, יכולה להוות עילה להתייחסות הוגנת ומידתיות כגון ברוח ההצעות ההוגנות של ועדת מילגרום, אך לא לפגיעה בשוויון ובקניין, להפקעת זכויות הציבור וזכויות הקק"ל.

פגמים אלה יורדים לשורשן של הצעות החוק, ולכן נמנענו עד כה מהתייחסות פרטנית כיון שהתפיסה כולה מוקשית בעינינו.

הדעת נותנת שאם יתקבלו הצעות החוק, הן יועמדו למבחן חוקתי, והיועץ המשפטי לממשלה יתייצב בבית המשפט; יכול שיקשה מאוד להגן על הצעות אלה בהיבט החוקתי".

31. לאור עמדת היועץ המשפטי לממשלה הופסק הדיון בוועדה, על מנת שתערך בחינה מעמיקה של חוקתיות הצעת החוק.

32. הלכה פסוקה היא שאין בקיומן של הצעות חוק לגבי עניין מסוים, כדי למנוע מבית המשפט הנכבד לדון בנושא.

בג"צ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת נ' שר המשפטים ואח', פ"ד מז(4) 733, 715 ;

בג"צ 3806/93 מנינג ואח' נ' שר המשפטים ואח', פ"ד מז(3) 425, 420 ;

בג"צ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות ואח', פ"ד מז(5) 485, 495-496.

## הטיעון המשפטי

### מקרקעי ישראל

33. חוק יסוד: מקרקעי ישראל קובע בסעיף 1 כי:

"מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת"

34. כ-93% מככל הקרקעות בישראל הן קרקעות המדינה. החוק אוסר, כאמור על העברת בעלות במקרקעי ישראל. הרוב הגדול של מחזיקי הקרקע לצרכי התיישבות, תעשייה וחקלאות, כמו גם לצרכי מגורים, מחזיקים בקרקע על פי הסכם חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל.

## מינהל מקרקעי ישראל

35. מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) מנהל את מקרקעי ישראל, הכוללים את מקרקעי המדינה, מקרקעי רשות הפיתוח ומקרקעי הקרן הקיימת לישראל. המינהל מנהל את הרוב המכריע של מקרקעי המדינה, משאב חיוני, מוגבל ומצומצם. לא זו בלבד שמינהל מקרקעי ישראל אוחז בידו עוצמה ייחודית ביחס לרשויות מינהליות אחרות, אלא שקשה למצוא מקבילה למעמדו של המינהל במדיניות מערביות אחרות.

ניתן היה לצפות שהעוצמה יוצאת הדופן של המינהל תשפיע על ההסדרים הסטטוטוריים שחלים על פעילותו, אולם הלכה למעשה המסגרת הסטטוטורית, כפי שהיא מוגדרת בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק) בתחום זה הינה דלה וחסרה.

כדברי פרופ' זמיר :

"הסמכות הגורפת של המינהל יש בה, כמובן נוחות רבה, הן מן הבחינה של נסח החוק ושל המחוקק (מבחינה זו ניתן לראות בה חקיקה עצלנית) והן מן הבחינה של המינהל עצמו. אולם כנגד יתרון מפוקפק זה, חסרונותיה מרובים. **חוק כזה** (יש שקוראים לו בתור חוק מסגרת) **אינו מתיישב עם התפיסה של שלטון החוק ויש בו סכנה לעקרונות של מינהל תקין**".

(ההדגשות אינן במקור, ד' י')

יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (תשנ"ו) א 236-237.

## מועצת מקרקעי ישראל

36. על פי הוראות סעיף 3 לחוק, קובעת מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) את המדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל, מפקחת על פעולות המינהל, ומאשרת את הצעת התקציב שלו. מכך עולה בבירור, כי למועצה חשיבות ראשונה במעלה בכל הנוגע לקרקעות בישראל, והיא מנהלת את אחד הגופים הכלכליים החשובים ביותר בישראל בכלל. מועצת מקרקעי ישראל מקבלת החלטות בענין הקצאת קרקעות ליישובים מסוימים, מתן תנאים מועדפים להחכרת קרקע לסקטורים מסוימים, קידום זמינותה של קרקע לבניה, מדיניות לפינוי חוכרים מקרקע ועוד ועוד.

אולם גם לגבי סמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל אין הנחיות בחוק. מבחינה משפטית, חופש הפעולה של המועצה הוא רב, כמעט שאינו מוגבל. "אין לה במה להאחז זולת תבונתם של העושים במלאכה, השקפת עולמם והלחצים שהם נתונים בהם" (דפנה ברק-ארז "דונם פה ודונם שם : מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים" עיוני משפט כא (תשנ"ח) 613, 620).

## ההחלטות

37. החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיסדה את כללי ההחכרה הבסיסיים של קרקע חקלאית. עיקרם של כללים אלו היה, שקרקע חקלאית נמסרת בדרך של חכירה בלבד ל"יצור מוצרים חקלאיים" ולמגורי המתישבים.
38. יש לציין, כי ככלל לא שולמו במסגרת ההתיישבות העובדת דמי חכירה ראשוניים, ואילו דמי החכירה השנתיים בפועל היו בסכומים סמליים בלבד, בלא הבדל משמעותי בין האזורים השונים בארץ או שטח הנחלה. הקרקעות נמסרו למטרת חקלאות בחוזים קצרי מועד מתחדשים, מתוך מגמה למנוע העברת זכויות קניין בקרקע ולהבטיח שליטה מליאה של המדינה בשימוש בקרקע.
39. עד לשנות ה-90 אכן נהג מינהל מקרקעי ישראל על פי העקרונות שהותוו בהחלטה מס' 1, ובהתאם להחלטות נוספות אשר לא שינו ממדיניות זו באופן משמעותי. החל משנת 1992 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל שרשרת החלטות שמספריהן 533, 611, 717, 727, 737, והחלטות נוספות שבוטלו בינתיים, המשנות מן המדיניות שבאה לידי ביטוי בהחלטה מס' 1 הני"ל, ומהוראות הסכמי החכירה של החקלאים, אשר עוצבו בהתאם לאותה מדיניות.
40. החלטות אלה נוגעות לשינוי יעוד קרקע חקלאית ולפיצויים ולהטבות למחזיקי הקרקע החקלאית בעת שינוי היעוד. החלטות אלה הינן בעלות חשיבות עצומה לכלל אזרחי ישראל, כיון שהן עוסקות בשאלה: מה ייעשה בקרקעות הציבור שמוחזקות ע"י חקלאים במושבים, בקיבוצים, בחוות חקלאיות ובחברות פרטיות לצורך עיבוד חקלאי, אשר בחלקן כבר לא משמשות למטרה חקלאית. אדמות אלה מהוות את רובן המכריע של עתודות הקרקע במדינת ישראל.
41. קרקעות מדינה אלה הוחכרו לחקלאים לצורך שימוש חקלאי בלבד, ועם תום ייעודן החקלאי, ובפרט שינוי יעודן לבניה, אמורות הן לחזור - בהתאם להתקשרות החוזית מכוחה הוענקו לחקלאים - לחזקתה של המדינה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל.
42. החלטות נשוא העתירה נתקבלו בתקופה, שבה היתה צפויה עליה גדולה מבריה"מ לשעבר, ונועדו לכאורה למנוע מחסור בדיוור בקרב האוכלוסיה היהודית. המטרה המוצהרת של ההחלטות - מתן תמריץ למחזיקים בקרקע החקלאית לוותר עליה לצורך בנייה מסיבית כדי למנוע מצוקת דיוור מהעולים הצפויים להגיע ו/או לצורך בניה לבנים ממשיכים. המשמעות המעשית של החלטות אלה היתה העברת המונופול על האדמות החקלאיות לקבוצה קטנה באוכלוסיה, אשר בעזרת יזמים, קבלנים ומשקיעים למיניהם החלו לשלוט בשוק הדיוור. בניגוד למתוכנן, מהלך זה הביא להאמרת מחירי הדירות באופן ניכר ולשימוש בחלק גדול מהאדמות שהופשרו באופן בזבזני לטובת האוכלוסיה המבוססת - ע"י בניה צמודת קרקע, באופן בלתי מתחשב בצרכי הדיוור של כלל הציבור. הפשרת הקרקעות - והפיצוי שעלה מהם - הפכו להיות מקור הכנסה כלכלי רציני לקבוצה קטנה, ששולטת בקרקע החקלאית. בניגוד לכוונה המוצהרת, על רוב האדמות הללו לא נבנתה בנייה רוויה לשימושם של עולים חדשים.

43. זאת ועוד, בפועל ערך ההטבות היה רב יותר מכיוון שערך הקרקע נקבע על ידי השמאי הממשלתי. הנסיון הראה כי שומות אלו היו שומות אחידות ופעמים רבות היו מוטות באופן משמעותי מתחת למחירן הריאלי.

ראו דו"ח ועדת רונן, בע' 26.

44. גם היועץ המשפטי לממשלה במכתבו מיום 11.3.99 לשר לתשתיות לאומיות, תיאר את היישום בפועל של החלטות אלו כ"התעשרות שלא כדין ממקרקעי ישראל, תוך ניצול פסול של מדיניות מועצת מינהל מקרקעי ישראל...".

### הזכות לשוויון

45. הזכות לשוויון היא עקרון מרכזי בשיטת משפטנו, במסגרתו יש חשיבות ראשונה במעלה לחובתה של רשות ציבורית לנהוג בשוויון. חל איסור לנהוג אפליה בכלל ואפליה על רקע דת, גזע, מין, לאום בפרט. שורה ארוכה של פסקי דין עיגנו מעמדה של זכות זו. "עקרון מן הראשונים במלכות - משיכמו ומעלה גבוה מעל כל שאר העקרונות הוא עקרון השוויון".

בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 650.

46. מינהל מקרקעי ישראל כפוף אף הוא לחובה לנהוג בשוויון, כפי שקבע לאחרונה בית משפט זה:

"חובתה של המדינה לנהוג בשוויון משתרעת על כל פעולותיה. היא חלה איפוא, גם לעניין הקצאת מקרקעי המדינה... על כן **ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, המגבשות את מדיניות הקצאת מקרקעי המדינה חייבות להתקבל על בסיס של שוויון**". (ההדגשה אינה במקור, ד' י').

בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואת', פ"ד נד(1) 258, 274.

47. מקרקעי ישראל הם למעשה מקרקעי הציבור כולו, ומכאן החשיבות הרבה לאופן, בו הם מנוהלים, כפי שציין הנשיא (כתוארו אז) שמגר:

"מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות - אימוץ אמת מידה כאמור היא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תירגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג **בהגינות ובשוויון** ועל פי כללי המינהל התקין".

(ההדגשות במקור).

בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793, 801.

48. עוד הוסיף הנשיא שמגר כי הענקת קרקע ללא תחרות צריכה להיות "תופעה נדירה, המיוחדת לנסיבות מוגדרות יוצאות דופן". (שם, בעמ' 802).

49. מאוחר יותר ביסס בית המשפט את ההלכה שנקבעה בפס"ד פורז בהתייחסו להחלטה אחרת של המינהל, שהעדיף להחכיר קרקע לקיבוצים על יסוד הנמקה שהתחשבה בהפסדים, שהסב להם העיסוק בחקלאות על פני החכרה למושב סמוך:

"המינהל התקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון כלפי כל אזרח מחייבים את חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור... על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או הגרלה, המאפשרים לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים".

בג"צ 6176/93 אליקים 1986 - אגודה שיתופית חקלאית להתיישבות בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מח(2) 158, 160.

### היקף הפגיעה בזכות לשוויון

50. ההחלטות נשוא העתירה מנוגדות לעיקרון השוויון, הקובע את זכותם השווה של כלל אזרחי המדינה להנות מנכסי המדינה, שהם נכסי הציבור כולו. חלוקת משאב יקר ערך ומוגבל כקרקע המדינה למגזר אחד מותירה מחוץ למעגל הנהנים ציבורים רחבים, הזקוקים אף הם לפתרונות מגורים ודיר.

51. על פי ההחלטות מועברת זכות החכירה לדורות ברוב המכריע של עתודות הקרקע לבניה במדינת ישראל, לידי קבוצה קטנה של אנשים. לקבוצה זו אף ניתנת אפשרות להמיר את הזכות הקניינית בתמורה כספית בשיעור עצום. ההחלטות הן בעלות השלכות עצומות ובלתי הפיכות על כלל אזרחי המדינה.

52. ההטבה הכספית וזכות הקדימה המוחלטת לרכישת הקרקע, הניתנות על פי ההחלטות, למחזיקים בקרקע חלקאית, אינן שוויוניות, חסרות עילה משפטית, ואין הוגנות כלפי כלל האוכלוסייה, הזכאית לחלוקה שוויונית של נכסי המדינה.

53. הפגיעה הקשה בזכות לשוויון חמורה במיוחד נוכח חשיבות משאב הקרקע, מוגבלותו במדינת ישראל והעובדה, כי המשאב המוקצה הינו עיקר עתודות הקרקע של המדינה. האפליה מתבטאת במספר מישורים:

### **א. אפליה בין המחזיקים בקרקע חקלאית ליתר האזרחים במדינה**

54. מאז קום המדינה העבירה המדינה באמצעות המינהל לידי החקלאים המתיישבים בקיבוצים ובמושבים אדמות חקלאיות לצורך עיבוד חקלאי. חלק מהאדמות היו בבעלות המדינה, וחלקן נכסי נפקדים ואדמות שהופקעו מערבים.

55. האדמות שהועברו לישובים החקלאיים הועברו על פי הסכם לצורך עיבודן החקלאי. חלק ניכר מן האדמות הועברו למתיישבים על פי חוזה מיוחד, שהעניק להם מעמד של בר רשות. בתמורה שילמו המחזיקים בקרקע דמי שימוש נמוכים ביותר שלא עלו על כ- 600 שקלים לשנה בעבור נחלה בגודל של 100-30 דונם. (מחיר הנמוך בהרבה אף מהמחיר המינימלי שמשלמים זכאים סוציאליים המתגוררים בדוור ציבורי). בחוזים נכלל סעיף, שקבע כי האדמות מיועדות לעיבוד חקלאי, ובמידה שהמדינה תחליט על שינוי היעוד של הקרקע יוחזרו האדמות לשימוש המדינה והמדינה תפצה את המחזיקים בקרקע בגין השקעותיהם החקלאיות.

גם בחוזי חכירה מאוחרים יותר נכלל סעיף דומה. עד שנות ה-90 כשבוצע שינוי יעוד בקרקע בידי קיבוץ, מושב או חברה חקלאית - הקרקע היתה חוזרת למדינה או לקק"ל, והמחזיק היה מקבל פיצוי כספי לפי ערכה החקלאי ("פיצוי חקלאי" שהגיע לסכום של עד כ 10,000 ש"ח לדונם).

56. ההחלטות נשוא העתירה מאפשרות למחזיקים בקרקע החקלאית לקבל זכויות חכירה בקרקע תמורת תשלום חלק מערכה כקרקע בנויה או לוותר על הקרקע תמורת פיצוי הנע בין 20% ל-30% מערך הקרקע הריאלי לאחר שינוי הייעוד, וכן מאפשרות להרחיב מושבים ע"י יצירת מגרשים בני 500 מ"ר ושיווקם לאנשים שאינם חברי מושב.

57. ההחלטות מפלות את אזרחי ישראל, שאינם מחזיקים בקרקע חקלאית משום שבהעדפת המחזיקים החקלאים נמנעת מהאחרים זכות חכירה בעתודות הקרקע של מדינת ישראל, שהן על פי חוק היסוד רכושה של מדינת ישראל.

58. כך, למשל, הוריו של העותר ומרבית שכניו תושבי כפר חרוצים עבדו במשך שנים ארוכות בחקלאות. ההבדל היחיד בינם לבין תושבי הקיבוצים והמושבים השכנים הוא בכך שלכפר לא נמסרו קרקעות לעיבוד חקלאי, אלא תושבי הכפר עבדו עבור אחרים, שהחזיקו באדמות החקלאיות. ברי, כי שוני זה אין בו כדי להצדיק מתן זכויות במקרקעי ציבור לאחד, ומניעתן מאחר, מתן הטבות כלכליות לאחד ומניעתן מאחר.

ראו והשוו בג"צ 1/98 ח"כ כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241 ;

בג"צ 4906/98 עמותת "עם חופשי" נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 ;

בג"צ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164 ;

בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337.

### **ב. אפליה בין המחזיקים החקלאים לקבוצות אוכלוסיה אחרות על רקע סוציאקונומי**

59. מעבר לאפליה הכללית שצוינה לעיל קיימת אפליה ספציפית כלפי תושבי עיירות פיתוח, המתגוררים בדיור של המדינה, דיירי הדיור הציבורי, תושבים בשכונות עוני, המתגוררים ברכוש נטוש כבני רשות של המדינה – ושמעמדם הקנייני בדירות זהה לזה של החקלאים.

60. חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 העניק זכויות מסויימות לתושבי הדיור הציבורי לרכוש את דירות מגוריהם. הזכות המקורית נקבעה כנגזרת של מצב כלכלי, מצב משפחתי, מספר ילדים וכד'. החוק עצמו העניק זכויות מצומצמות בהרבה לדיירי הדיור הציבורי לעומת ההחלטות נשוא העתירה. כך למשל, על מנת לזכות בהטבות המקסימליות על פי החוק, היה על הדייר להתגורר למעלה מ 30 שנה בדירה. נקבעה תקרה מקסימלית של הטבה שלא תעלה על סכום של 580,000 ש"ח למשפחה ונקבע כי הדייר מקבל זכות רק לדירה ולהרחבה מינימלית שלה, בעוד שזכויות הבניה העתידיות נותרות בידי החברות המשכנות. אך גם זכויות מצומצמות אלה הוקפאו במשך שנתיים ועד לאחרונה עמדה בתוקף רק החלטת ממשלה מיוחדת שקבעה זכויות מוגבלות, הפחותות מהזכויות שהוקנו בחוק הדיור הציבורי. זכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי צומצמו בטענה שההטבה לה יזכו כתוצאה מהחוק הינה בעלת עלות גבוהה מידי למדינה. ההטבה בחוק הדיור הציבורי מיועדת לאוכלוסייה ברמת הכנסה נמוכה בלבד. עלותן של החלטות מועצת מקרקעי ישראל, מאידך, לא נבחנו ע"י המדינה, ולמרות שמדובר בהטבה בת מיליארדי דולרים לקבוצת אינטרסים חזקה - המדינה לא התנגדה להן ולא הציגה כל הערכת עלות.

### **ג. אפליה בין המחזיקים החקלאיים לבין האזרחים הערבים**

61. ע"פ ההחלטות שהתקבלו מוענקות בפועל זכויות החכירה לחקלאים יהודים בלבד. זאת ועוד, חלק ניכר מן המחזיקים בקרקע החקלאית, במיוחד במרכז הארץ אינם עוסקים בחקלאות. הקצאה זו מנוגדת לעקרון השוויון, בכך שהיא שוללת מחקלאים ערבים זכויות דומות לחכירת קרקע מהמדינה, והטבות דומות בגין שינוי היעוד.

62. כך, למשל, הרשויות הנציחו מאז קום המדינה מדיניות, לפיה נמנעו מחתימה על חוזה חכירה ארוכי טווח עם תושבים בדואים בנגב. אזרחים בדואים, שפנו למינהל בבקשה לחכור קרקע לתקופה ארוכה, בדומה לחוזים המוצעים לחוואים החקלאיים היהודים, נענו בשלילה. היקף הקרקעות שהוקצו לאזרחים בדואים היה קטן ביותר, וחוזי החכירה היו לתקופות קצרות.

63. ההחלטות מנציחות את הפער ומאפשרות הענקת זכויות קנייניות ארוכות טווח לתושבים היהודים בעודן מונעות זכויות דומות מערבים.

64. ההחלטות פוגעות בזכויות הקניין של האזרחים הערבים בקרקעות שהיו בעבר בבעלותם. האדמות הופקעו למטרות, שהוגדרו כמטרות ציבוריות - פיתוח חקלאי ושמירת עתודות קרקע בידי המדינה לצורך הקמת ישובים ומילוי התחייבויותיה כלפי תושביה. במשך השנים המדינה החכירה את הקרקעות לחקלאים יהודים



בחוזים מתחדשים לתקופות קצרות, מתוך מטרה לשמור על רזרבה של קרקעות לצורך תכנון ישובים לטווח ארוך. הקצאת הקרקעות בבעלות המדינה כיום רק לחקלאים היהודים, בהתעלם מצורכי החקלאים הערבים, בהתעלם מצורכי הדיור של האוכלוסיה הערבית, ובהתעלם מהעובדה שחלק מהקרקעות היו בבעלות ערבית ועובדו על ידם במשך עשרות שנים לפני הפקעתם - מהווה אפליה פסולה.

65. משהסתיימה המטרה הציבורית שבשלה הופקעה הקרקע, חובה על המדינה לבחון החזרת הקרקע המופקעת לבעליה. המדינה חייבת לנהוג באופן שוויוני כלפי כל אזרחיה, ואסור למדינה להעדיף את האזרח היהודי, המחזיק באדמה מכח חוזה של בר-רשות עם המדינה או קיבל זכויות חכירה מהמדינה על פני האזרח הערבי, שהיה בעלים של האדמה והחזיק בה במשך דורות.

66. כמו כן בעניין היקף הפיצוי, קיימת אפליה כלפי חקלאים ערבים. ע"פ ההחלטות, זכאי חקלאי יהודי לבחור בעת שינוי יעוד קרקע בין רכישת הקרקע תמורת תשלום מוזל מהמדינה, לבין מכירת הקרקע למדינה תמורת אחוז גבוה מערכה לאחר שינוי היעוד. זכות זו אינה עומדת לחקלאי ערבי, כאשר הקרקע שברשותו נדרשה למדינה - היא הופקעה והפיצוי ניתן לפי שוויה החקלאי.

### **מדיניות כלכלית ולא הבטחה מינהלית**

67. העותרים טוענים כי ההחלטות היו פסולות אף בעת שנתקבלו, אך אף אם ניתן ההחלטות כדין, הרי שכיום, בהעדר העילה שעמדה בפני מקבלי ההחלטות בתחילת שנות התשעים, שעניינה הצורך הדחוף ב"הפשרת" קרקעות לבנייה בשל גל העליה, דינן להתבטל.

68. בחוות הדעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהוגשה לועדת מילגרום, נקבע כי לא ניתן לקבל את טענות החקלאים לפיהן יש לראות בהחלטות אלו הבטחה מינהלית המונעת מהרשות לשנותן. בחו"ד ישנה אבחנה בין "הבטחה מינהלית" ל"מדיניות כלכלית", שהיא "אחד השמות הנפוצים לנורמות כלליות גמישות ולא פורמליות המשמשות את המינהל הציבורי בפעולותיו. מטבעה מדיניות היא מכשיר גמיש, שאפשר ליצור אותו במהירות ובלא מגבלות פורמליות ואשר נועדה לשרת את הרשות המינהלית באותם תחומים בהם יש צורך בהתאמה מהירה של הנורמות לצרכים הביצועיים השוטפים" (עמ' 46).

ר' גם יואב דותן, "הנחיות מנהליות" (נבו תשנ"ג), 28.

69. מן הנאמר לעיל עולה, כי החלטות מועצת מקרקעי ישראל אינן מהוות החלטה מנהלית מחייבת, אלא מדיניות כלכלית, אותה ניתן לשנות מעת לעת.

באותו אופן קבע בית משפט זה :

”אין לשום אדם זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית, עליה ביסס את חישוביו העסקיים, תמשך... ולא יישמע אדם בטענה ששם מבטחו בהסדר הקיים ושעל סמך זה קיבל על עצמו התחייבות”

בג”צ 332/78 סאי טקס בע”מ נ’ שר האוצר, פ”ד לג(2) 593, 594.

70. אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו-על-תנאי, כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובות המשיבים לעשותו למוחלט.

---

דן יקיר, עו”ד  
ב”כ העותרים