

## בית המשפט המחוזי בירושלים לפני כבוד השופט רם וינוגרד

1 ביולי 2019

ה"פ 38060-04-18 קול נ' רשות מקרקעי ישראל

המבקשים 1. יהושוע קול

2. ענת קול

ע"י ב"כ עו"ד יגאל חברוני ועו"ד יפעת דוד

נגד

רשות מקרקעי ישראל

המשיבה

ע"י ב"כ עו"ד תומר פרידמן (פרקליטות מחוז ירושלים)

חקיקה שאוזכרה:

[חוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, תשנ"ב-1992](#)

חוק-יסוד: מקרקעי ישראל: סע' 1

חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960: סע' 2(א), 3

ספרות:

[י' ויסמן, דיני קניין, חלק כללי \(תשנ"ו-1993\)](#)

מיני-רציו:

\* נקבע כי אין למבקשים זכויות במקרקעין מושא התביעה, בין אם בשל פקיעתן ובין אם בשל העובדה שהקצאת הזכויות בוטלה כדין.

\* מקרקעין – מקרקעי ישראל – הקצאתם

המבקשים עותרים למתן פסק דין הצהרתי לפיו הם הבעלים של מלוא הזכויות במשק במושב בר גיורא, וכי הם זכאים להירשם אצל רשות מקרקעי ישראל כבעלים של מלוא הזכויות במשק.

בית המשפט דחה את התביעה, ופסק כלהלן:

מכוח מדיניות הקצאת המקרקעין העדכנית של המשיבה, שבאה לידי ביטוי בהוראת אגף חקלאי 31 ובהסכם הבנייה עליו חתמו המבקשים, פוקע תוקפה של הקצאת הזכויות בחלוף פרק זמן קצר למדי (של שלוש שנים) ממועד הקצאתן. מדיניות זו זכתה למשנה תוקף במסגרת ההחלטות המאוחרות של הנהלת הרשות.

מחדלם המתמשך של המבקשים מלפעול בהתאם למטרות ההסכמה בגדרה הוענקו להן הזכויות עולה כדי הפרה יסודית של ההסכמה. אין איפוא לבוא בטרוניה למשיבה על שזו פעלה בהתאם לזכות העומדת

לה מכוח הוראות ההסכמים, על פי מדיניות הקצאת המקרקעין המתחדשת של הרשות, ועל פי חובתה כלפי האינטרס הציבורי הכללי במשאב המוגבל של מקרקעי המדינה, והגיעה למסקנה לפיה יש לבטל את הקצאת הזכויות בנחלה למבקשים. זכויות המבקשים פקעו בשל מחדליהם, ולמצער – ניתן לראות בהודעת המשיבה כביטול כדין של הקצאת הזכויות.

המסקנה היא שבדין טענה המשיבה כי למבקשים אין עוד כל זכויות בנחלה. לפיכך, אין המבקשים זכאים לסעדים המבוקשים.

## פסק דין

1. המבקשים עותרים למתן פסק-דין הצהרתי לפיו הם הבעלים של מלוא הזכויות במגרש 96 במושב בר-גיורא, שהיה ידוע בעבר אצל המשיבה (להלן: "הרשות") כמשק 79 – זכויות שהוקצו להם בשנת 1990 – וכי הם זכאים להירשם אצל הרשות כבעלים של מלא הזכויות במשק זה (להלן: "המגרש" או "הנחלה"). כן עותרים הם לכך שבית המשפט יורה למשיבה לחתום בחתימת בעלים על בקשת המבקשים להיתר הבנייה בנוגע למגרש וכן יורה לה בהמשך לכך לנקוט בכל הפעולות הכרוכות ברישום זכות הבעלות של המבקשים במגרש. לחלופין מבקשים הם כי בית המשפט יקבע בפסק דין שעומדת להם הזכות להירשם כבעלי זכות החכירה במגרש.

התביעה הוגשה לאחר שהרשות הודיעה למבקשים, במכתב מיום 26.6.2017 (נספח ו' להמרצת הפתיחה), כי בשל העובדה שהם לא החלו בבניית בית מגורים בנחלה על אף שהגישו תכנית לבנייתו כבר בשנת 2002 "אין לכם זכויות במגרש הנ"ל והקצאתו תתאפשר אך ורק במכרז פומבי". המבקשים טוענים שלא קמה לרשות כל זכות להתנער מהזכויות שהוקנו להם במגרש מושא התובענה. מכאן התובענה שלפני.

2. בקליפת אגוז ייאמר כי עיקר מחלוקת הצדדים סובב את השאלה האם כתוצאה מכך שהמבקשים לא התגוררו בנחלה ולא בנו עליה הם איבדו את זכויותיהם בה.

הרשות סבורה כי התשובה לשאלה זו היא בחיוב. לפיכך טוענת היא כי יש להתייחס לנחלה כיום כ"נחלה בלתי מאוישת" המצויה במרכז הארץ. משכך, ובהתאם להחלטות הנהלת הרשות ומועצת מקרקעי ישראל (להלן: "מועצת מקרקעי ישראל" או "המועצה"), אין לאפשר למבקשים כיום לאייש את הנחלה, אלא יש לקדם את ביטולה והפיכתה למגרשים זמינים לבניה שישווקו בהתאם למדיניות העדכנית של הרשות.

המבקשים טוענים כי מאחר שהזכויות בנחלה נמסרו להם, והרשות אשרה את המסירה, הרי שלא מדובר בנחלה בלתי מאוישת. לפיכך לא ניתן כיום לבטלה

ולשווקה מחדש. המבקשים אינם מכחישים שלא החלו בבנייה בנחלה, שהזכויות בה ניתנו להם בחודש ינואר 1990. לטענתם נבע מצב זה מנסיבות חיזוניות שלא היו בשליטתם. עוד טענו המבקשים כי לאורך השנים, ולמצער משנת 2013 ואילך, הם פעלו והשקיעו רבות בניסיון לקדם בניית יחידת מגורים בנחלה. זאת עשו בהתבסס על מצגיה של המשיבה אשר מהם ניתן היה להבין שאין מחלוקת לגבי זכויותיהם בנחלה. לטענתם הרשות אינה יכולה כיום להתכחש למצגים אלה.

3. כפי שיובהר להלן, אין מחלוקת בין הצדדים לגבי מרבית העובדות שנצרכות לעניין. שני הצדדים גם יחד נשענו בטענותיהם על המסמכים שצורפו להמרצת הפתיחה ולכתב התשובה, כמו גם על החלטות המועצה והחלטות נוספות. כפועל יוצא מכך הגיעו הצדדים להסכמה דיונית לפיה יותרו על חקירת המצהירים, ויסכמו טענותיהם על יסוד כתבי הטענות והמסמכים המצורפים להם. בעקבות הגשת הסיכומים התבקשה המשיבה להמציא לבית המשפט מספר מסמכים נוספים, והצדדים השלימו טענותיהם בנוגע למספר שאלות נקודתיות.

דרך הילוך פסק-הדין תפתח בהרצאת העובדות, שכמעט כולן אינן שנויות במחלוקת. לאחריה תיבחן ותוכרע המחלוקת המשפטית שבין הצדדים.

### **העובדות הנצרכות לעניין**

4. אין מחלוקת כי על הנחלה, כמוה כעל יתר הנחלות במושב בר גיורא, חל "חוזה שכירות (משבצת תלת-צדדי)" (להלן: "החוזה המשולש"). באמצעות חוזה זה החכירה המדינה באמצעות מינהל מקרקעי ישראל (כשמו אז, להלן: "המינהל") את קרקעות משבצת האגודה לסוכנות היהודית, וזו מסרה את הקרקעות לאגודה השיתופית של חברי מושב בר גיורא כבת-רשות. במסגרת החוזה המשולש מעניקה הסוכנות רשות שימוש לאגודה השיתופית, ואילו האגודה, כבת-רשות, מעניקה רשות שימוש בנחלה מסוימת לחבר או חברת אגודה אשר בהתאם מעמדם הוא כבני-רשות וזכותם היא "זכות אישית שאינה קניינית, אשר אופייה וגדריה נקבעים בהתאם להסכמת הצדדים בהסכם הרישיון", הוא החוזה המשולש (ע"א 1662/99 חיים נ' חיים, פ"ד נו(6) 295, 1314 (2002), להלן: הלכת חיים; בע"מ 8132/17 פרטוש נ' פרטוש, [פורסם בנבו] מיום 11.12.18, בפסקאות 9-10 לפסק-הדין ובאסמכתאות המובאות שם; בע"מ 1813/18 פלוני נ' פלוני, [פורסם בנבו] מיום 23.6.19, בפסקאות 12-13 לפסק-הדין; לשאלה אם לסוכנות מוקנית אכן זכות שכירות או זכות פחותה ממנה, למצער בהקשרים מסויימים, ראו בהרחבה ע"א 8378/11 יגל מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל, [פורסם בנבו] מיום 27.10.16). יוער כבר עתה כי המבקשים טוענים לזכויות בהישען על

זכויות המושב מכוח הסכם זה. לפיכך לא היה מקום לטענה לפיה הם זכאים להירשם כבעלים או כחוכרים, שעה שהזכות שהועברה להם אינה אלא זכות של בני רשות.

על פי החוזה המשולש שעמד בתוקף בעת העברת הזכויות למבקשים (החוזה מיום 14.7.1988, שצורף להודעה מיום 22.5.19; ההפניות להלן ל"חוזה המשולש" יהיו לחוזה זה), כל שינוי ברשימת חברי האגודה טעון הסכמה בכתב של "המשכיר" (המינהל) ו"המישבת", היא הסוכנות היהודית (סעיף 19(א) לחוזה המשולש).

5. בשלהי שנת 1989 אישרה הסוכנות היהודית את העברת הזכויות במשק 79 במושב בר גיורא לידי המבקשים (נספחים ב'ד' לכתב התשובה). אין מחלוקת בין הצדדים כי אישור זה התקבל מכוח היות המבקשת "בת ממשיכה" להורים שהם בעלי הזכויות בנחלה במושב (פסקה 1(ב) להמרצת הפתיחה). למבקשים ניתן אישור משותף מטעם משרד החקלאות והסוכנות היהודית לפיו הם ייקלטו "בנחלה חקלאית במשק בר-גיורא" (נספח ג' לכתב התשובה). ביום 31.10.1989 שלחה הסוכנות למינהל "הודעה על מסירת נחלה לחזקת מתישב מועמד חדש במושב בר-גיורא", בה הובהר כי מדובר ב"יחידת משק חדשה". המינהל אישר הודעה זו ביום 2.1.1990 (נספח ד' לכתב התשובה). ביום 4.1.1990 חתמו המבקשים על תצהיר לבקשת המינהל, במסגרתו אישרו שאין להם זכויות בנחלה אחרת (נספח ה' לכתב התשובה). אין למעשה מחלוקת כי לאחר חתימת מסמכים אלה הועברו הזכויות בנחלה לידי המבקשים, ללא שאלה נדרשו לשלם תמורה עבורן.

6. בתאריך לא ידוע חתמו המבקשים עם מינהל מקרקעי ישראל על הסכם שעניינו בכוונה להקים בנחלה יחידת מגורים נוספת (נספח ו' לכתב התשובה; להלן: "ההסכם" או "ההסכם לבנייה"). אין מחלוקת שבנחלה לא נבנה בית מגורים כלשהו מעולם, לא קודם לחתימת הסכם זה ולא לאחריה. מכאן המסקנה (שנראה כי גם המבקשים אינם חלוקים עליה) כי החתימה על ההסכם נעשתה לעניין בניית יחידת המגורים הראשונה בנחלה (אלא אם סברה המשיבה כבר אז כי המבקשים בנו כבר את ביתם בנחלה, בחלוף למעלה מ-10 שנים ממועד הקצאת הזכויות).

ההסכם אינו נושא תאריך. מהסימון המופיע בפינה השמאלית העליונה של עמודי ההסכם, בו נרשם המספר 5701 בסוגריים ומתחתיו "1/94", ניתן ללמוד לכאורה כי מדובר בהסכם ממהדורה שנוצרה לראשונה בחודש ינואר 1994. מכאן שהסכם זה לא נחתם כחלק מהמסמכים עליהם נדרשו המבקשים לחתום עובר להקצאת הזכויות, וחתימתו נועדה לצורך אחר. במסגרת ההסכם לבנייה התחייבו המבקשים להגיש תכנית בנייה בתוך 6 חודשים לכל היותר (סעיף 3(1) להסכם); להתחיל בבניית

יחידת המגורים לא יאוחר מ-12 חודשים מיום חתימת ההסכם (סעיף 3(2) להסכם); ולסיים את בניית היחידה "לא יאוחר מ-36 חודשים מיום חתימת הסכם זה" (סעיף 3(3) להסכם). עוד נקבע כי "הסכם זה יתבטל מאליו עקב אי-מילוי האמור בסעיפים קטנים (1) או (2) או (3) ולמתיישב לא תהיינה תביעות כלשהן מכל גורם שהוא" במקרה זה (סעיף 3(4) להסכם).

בבחינת הקדמת המאוחר יובהר כי הוראה דומה, לפיה יפקעו זכויות המתישבים אם לא יקימו את ביתם בנחלה "תוך שלוש שנים" מקבלת הזכויות בנחלה, נכללה גם בהוראת אגף חקלאי מס' 31 מיום 24.12.1992 (שצורפה להודעה מיום 22.5.19). התפיסה המגולמת בקביעות אלה היא זו שנקבעה בהוראת החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 (מיום 17.5.1965) לפיה זכות החכירה של חוכר שלא התגורר בנחלה וניצלה לעיבוד רצוף "תיפקע והנחלה תוחזר למינהל" (סעיף 7 להחלטה).

כאמור, הסכם זה בין המבקשים למינהל אינו נושא תאריך. בשל הכיתוב בראשו בעניין מהדורת המסמך, ולנוכח כלל נסיבות העניין, ניתן לשער כי נחתם בסמוך למועד בו ביקשו המבקשים לבנות בית בנחלה. מאחר שהמבקשים החלו בפעולות לקראת בניית בית בסמוך לשנת 2001, כפי שיובהר להלן, יש לשער כי חתמו על ההסכם בסמוך לאותו מועד.

7. במשך כ-11 שנים מהמועד בו הוקצו להם הזכויות בנחלה, לא פעלו המבקשים לממש את הזכויות שניתנו להם בנחלה. כחלוף קרוב לתריסר שנים ממועד הקצאת הזכויות, ביום 15.9.2001, הגיש אדריכל מטעמם "הצהרה בדבר אימות פרטי התכנית" בנוגע לתכנית שיזמו המבקשים לבנייה על הקרקע (נספח ז' לכתב התשובה). אין מחלוקת כי ביום 8.4.2002 חתמה המשיבה על תכנית בניה שהגישו לה המבקשים לגבי הקמת בית חד משפחתי במגרש, והיא שבה וחתמה על תכנית זו ביום 19.1.2003 (פסקה 20 לכתב התשובה); הצדדים לא הציגו את תכניות הבניה או את האישורים). אלא שגם לאחר מכן לא נבנה בית על הנחלה והמבקשים לא התגוררו בה.

8. חלף למעלה מעשור נוסף עד שהמבקשים נקטו פעולה כלשהי בנוגע לבנייה במקרקעין. במהלך עשור זה התקבלו מספר החלטות הנוגעות לענייננו על ידי הנהלת מקרקעי ישראל, ולאחריהן החלטות על ידי מועצת מקרקעי ישראל:

ביום 30.4.2003 התקבלה החלטת הנהלה 863 בעניין "איוש נחלות פנויות במושבים". החלטה זו נועדה להתמודד עם תוצאת החלטת אגף חקלאי 31 לפיה נמסרות הזכויות "למתיישב ראשון בנחלה ללא כל תשלום" (ההדגשה במקור – ר.ו.).

בדיון הועלו מספר שאלות המצריכות הכרעה (כעולה מהמבוא להחלטה, שצורך להודעה מיום 22.5.19). בפתח ההחלטה עצמה הובהר כי "בנחלות פנויות הכוונה היא לנחלות לא מאוישות הנכללות במסגרת תקן הנחלות המתוכנן של הישוב כפי שאושר ע"י הרשות לתכנון חקלאי". הוחלט כי עד לגיבוש הצעת החלטה למועצה "אין לאייש נחלות פנויות במרכז הארץ ובאזור עדיפות ב', ואין לקדם תכנון יצירת חלקות א' של נחלות לא מאוישות" (ההדגשה הוספה – ר.ו.). בעקבות החלטה זו התקבלו החלטות הנהלה נוספות בסוגיה. במסגרת החלטת הנהלה 1046 (מיום 14.1.2004) הוחלט כי אין זה סביר שיוקצו נחלות ללא תמורה, וכי עד לגיבוש הצעת החלטה לא יאוישו נחלות פנויות "מלבד באזור קו עימות", בו תחול הוראת אגף חקלאי 31. בהחלטת הנהלה 1103 (מיום 24.3.2004) הובהר שלא יתכן כי "מגרשי ההרחבה יוקצו בתשלום, ואילו הנחלות הפנויות יוקצו ללא תמורה" כשהן משיאות למוכרים ליד שניה מליוני שקלים חדשים. לפיכך הוחלט כי בשלב זה לא יוקצו נחלות, למעט מושבים באזור עדיפות א' בנגב ובצפון כאשר שווי הנחלה אינו עולה על 100,000 דולר כולל פיתוח (וראו גם החלטת הנהלה 1542 מיום 1.2.2006).

מהחלטות אלה עולה כי החל משלהי חודש אפריל 2003 לא מאוישות נחלות פנויות במרכז הארץ. אין חולק כי המושב בר גיורא מצוי באזור גיאוגרפי זה. החלטות המנהלה נסובו על "נחלות פנויות", כאשר הגדרתן של אלה בהחלטה, ובהחלטות שבאו אחריה, היא "נחלות לא מאוישות".

ביום 31.12.2013 התקבלה החלטה מועצת מקרקעי ישראל מס' 1317 שעניינה ב"איוש נחלות פנויות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים". על פי החלטה זו, בישובי מרכז הארץ (שכאמור, אין חולק כי מושב בר גיורא נמנה עליהם) "לא ישווקו נחלות אשר אינן מאוישות" (סעיף 2.1 להחלטה). עוד נקבע כי "נחלות אשר אינן מאוישות תבוטלנה ותקן הנחלות של המושב יופחת בהתאמה" (סעיף 2.2 להחלטה). נקבע שחלקות אלה ייועדו למגורים במגרשים שגודלם לא יעלה על 500 מ"ר, ואלה ישווקו בתשלום מלא (סעיפים 2.3-2.4 להחלטה). בקביעות שנכללו בהחלטה זו חל שינוי במסגרת החלטה 1445, מיום 27.10.2015, שכותרתה אף היא "איוש נחלות פנויות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים". על פי החלטה זו "לא ישווקו נחלות במרכז הארץ אשר אינן מאוישות" (סעיף 3.1 להחלטה). ההוראה לעניין **ביטול הנחלות** הבלתי מאוישות לא נכללה עוד בהחלטה זו. חלף זאת נקבע כי הרשות תאפשר המרת נחלת פנויות למגרשי מגורים.

9. בתפר הזמנים שבין קבלת החלטות ההנהלה לבין קבלת החלטות המועצה החלו המבקשים בפעולות מחודשות לבנייה בנחלה, לאחר שלא נקטו בפעולה כלשהי למעלה מעשור:

בשנת 2013 פנו המבקשים בבקשה לקבלת אישור זכויות. נראה שפנייה זו נעשתה כצעד מקדים לפעולות שהיה בכוונתם לבצע לצורך בניה בנחלה. במענה לבקשתם, ניתן להם ביום 16.10.2013 אישור מטעם הרשות ולפיו הזכויות במשק 79 בבר גיורא "רשומות כבר רשות על שם" המבקשים (נספח א' להמרצת הפתיחה ונספח י"ב לכתב התשובה, להלן: "אישור הזכויות הראשון"). בסעיף 5 לאישור נאמר כי "בנוסף לאמור לעיל, במידה ותתקבל בקשה להעברת זכויות ודו"ח המפקח ימצא כי בנחלה קיימים שימושים לא חקלאיים ו/או בניה ללא אישור ממ"י ו/או ימצא כי הנחלה אינה בנויה, לא ניתן יהיה לבצע את העברת הזכויות עד להסדרתם לפי נהלי המנהל שיהיו תקפים באותה עת" [השימוש במונחים "ממ"י" ו"המינהל" הוא במקור, על אף שהאישור הוצא על ידי רשות מקרקעי ישראל ולא על ידי המינהל – ר.ו.]. בסעיף 6 לאישור נכתב כי מאחר שהרישומים בתיקי ממ"י אינם מדויקים, המסמך אינו יכול להטיל על המינהל אחריות כלשהי וכי "אין בו כדי לבסס או לשנות חובות או זכויות משפטיות, אין בו משום ראיה או הוכחה לתוכנו, והוא ניתן כשירות של רצון טוב לבקשת בעל הזכויות בנכס".

לאחר קבלת אישור הזכויות, ובמהלך פעולות שביצעו המבקשים לצורך קבלת היתר לבניית יחידת דיור בנחלה ולהשגת מימון לבנייה, התברר כי הנחלה המזוהה ברשות כמשק 79 מופיעה בתב"ע מי/198/ב' (להלן: "התב"ע") כמגרש 96. לפיכך פנה ב"כ המבקשים לרשות ביום 27.7.15, הבהיר כי "לאחרונה ביקשו מרשיי לממש את זכויותיהם במשק ולבנות עליו יחידת מגורים", וביקש כי יומצא למבקשים אישור זכויות מתוקן שיקשר ויבהיר את הזהות בין משק 79 למגרש 96 (נספח י"ג לכתב התשובה). במענה למכתב זה שלחה הרשות אישור זכויות מתוקן ביום 6.8.15 (נספח ה' להמרצת הפתיחה ונספח י"ד לכתב התשובה). במסמך זה, שכותרתו "משק מס' 79 (מגרש 96) בבר גיורא", אישרה הרשות כי הזכויות "בנכס הנדון" רשומות על שם המבקשים. סעיף 8 לאישור הזכויות המתוקן כולל אמירה דומה לזו שבסעיף 5 לאישור הזכויות הראשון, ולפיה "אם קיימים שימושים לא חקלאיים ו/או בנייה ללא אישור ממ"י ו/או ימצא כי הנכס אינו בנוי לא ניתן יהיה לבצע פעולה כלשהי בנכס, לרבות העברת זכויות עד להסדרתם עפ"י נהלי ממ"י שיהיו תקפים באותה עת". סעיף 10 לאישור הזכויות המתוקן זהה כמעט לחלוטין לסעיף 6 לאישור הזכויות הראשון.

10. ביום 5.4.2017 בוצעה בנחלה פעילות פיקוח מטעם הרשות. בכתב התשובה נאמר כי במסגרת הדוח שמילא הפקח אודות הביקור נכתב כי "בביקור שביצעתי במקום מצאתי כי המגרש ריק ופנוי ולא בנוי בשטח דבר, בבירור שביצעתי עם מזכיר המושב

מסתבר שקול יהודה לא מתגורר בכלל בישוב כי אין לו בכלל בית" (פסקה 27 לכתב התשובה).

11. ביום 17.5.2017 שלחו המבקשים מכתב בכתב יד ובו פירטו את הקשיים שחו במרוצת השנים מאז קבלת הזכויות, הן כזוג צעיר ודל אמצעים בתחילת הדרך, והן לנוכח צורך להתמודד עם חברת החשמל ועם התהליך הארוך מול הבנק למשכנתאות כאשר החליטו להתחיל בבנייה. הם ביקשו כי הרשות תאשר את זכויותיהם על מנת שיוכלו להתחיל בבנייה (נספח ז' להמרצת הפתיחה). לא הובהר מה היה הרקע למשלוח מכתב זה. מנימת הכתוב ומהדרך בה מוען המכתב בכותרתו, נראה כי הוא בא כמענה לשיחות עם הרשות בהן התברר שקיימת בעיה בסוגיית קבלת אישור הזכויות. למכתב זה השיבה הרשות במכתב מיום 26.6.17, שנוכח בפתח הדברים, תוך שהיא מבהירה כי מבדיקת "מפקח משרדנו" עלה כי בית המגורים טרם נבנה על אף שחלפו כ-15 שנים מאז החתימה על היתר הבניה, וכי לפיכך "אין לכם זכויות במגרש הנ"ל והקצאתו תתאפשר אך ורק במכרז פומבי" (נספח ו' להמרצת הפתיחה)

פניות של העותרים ובא-כוחם לרשות לא הביאו לשינוי עמדתה. לפיכך הוגשה התובענה שלפני.

### **טענות הצדדים**

12. המבקשים טוענים שאין בסיס לטענת הרשות לפיה איבדו את זכויותיהם בנחלה אך בשל העובדה שלא פעלו לבנות עליה במרוצת השנים מאז הוקצו להם הזכויות בה. לטענתם, עמדת הרשות לפיה יש לראות את הנחלה כ"נחלה בלתי מאוישת" היא מוטעית. לשיטתם, מאחר שהנחלה הוקצתה להם בשנת 1990 הרי שלא מדובר עוד בנחלה פנויה או בנחלה בלתי מאוישת. מכאן שהחלטות המועצה והנהלת הרשות לגבי הקפאת איוש נחלות פנויות במושבים במרכז הארץ, עליהן מסתמכת הרשות, אינן רלוונטיות לגביה. מעבר לכך, המבקשים טוענים שהחלטת הנהלת הרשות בנוגע להקפאת הקצאת הנחלות אינה תקפה מכיוון שהתקבלה בחוסר סמכות. אף אם הייתה תקפה, היא לא יכולה לפעול באופן רטרואקטיבי ולהשפיע על החלטתה להקצות את הנחלה למבקשים.

המבקשים הוסיפו וטענו כי הרשות מושתקת מלטעון לגבי זכויותיהם בשל מצג שהציגה לאורך התקופה לפיו הם בעלי הזכויות במגרש, מצג שנתמך בהנפקת אישורי הזכויות. כתוצאה ממצג זה שינו מצבם לרעה והשקיעו עשרות אלפי שקלים חדשים בקידום תכניות הבניה (מהקבלות שצירפו נראה כי מדובר בהשקעת סכום של למעלה מ-80,000 ₪). עוד טענו לשיהוי מצד הרשות בהעלאת הטענה.



13. המבקשים הוסיפו וטענו כי לא בנו על הנחלה מנסיבות שלא היו בשליטתם, ויש לראות באלה כמקימות את טענת הסיכול. לטענתם, בעת שהנחלה הוקצתה להם לא היו להם האמצעים הנדרשים לבנות על הנחלה. עוד טענו כי במועד מאוחר יותר, ובעקבות חובות אליהם נקלע המושב ועיקולים שהוטלו על נכסי האגודה, מונה משקם למושב בהתאם [לחוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי](#), התשנ"ב-1992 (לטענתם מונה המשקם ביום 29.2.1996; מפסק-דין המשקם, שצורף כנספח ח' להמרצת הפתיחה, עולה כי בתאריך זה נקבע חובם להסדר). כתוצאה ממינוי המשקם הוטל איסור דיספוזיציה בשטחי המושב בנוסף על צווי המניעה והעיקולים שהוטלו על מקרקעי המושב. לטענתם, מינוי המשקם והטלת העיקולים לא אפשרו להם לבנות בנחלה ופגעו ביכולתם לממן את הבנייה באמצעות קבלת משכנתא. רק ביום 30.9.2013 ניתן פסק משקם בעניינם של המבקשים, במסגרתו בוטלה תחולת צווי המניעה והעיקולים אשר הוטלו על משבצת המושב כך שאלה לא חלו עוד על הנחלה (נספח ח' להמרצת הפתיחה). לאחריו פעלו לקדם את הבניה, אך נתקלו בבעיה של אי הזהות במספר המגרש, שתוארה לעיל. עוד תיארו המבקשים קשיים פסיים שנבעו מהתקנת עמודי חשמל ובזק בשטח הנחלה, שאף הם עיכבו את הליכי הוצאת הבנייה לפועל. יוער כי נראה שעמודים אלה הוקמו בשל העובדה שהמבקשים לא מימשו את זכויותיהם בנחלה בדרך כלשהי במשך למעלה מעשרים שנה.

כפי שיובהר להלן, הטענות בעניין הסיכול לא הוכחו דיין במישור העובדתי, ואין בהן כדי להושיע את המבקשים בפן המשפטי. לפיכך, ידונו אלה בקצרה בתום הדיון בשאלות הנוגעות לגוף העניין.

14. טענתה העיקרית של המשיבה היא, כאמור לעיל, כי מחדלם של המבקשים מלממש את הזכויות שניתנו להם ולאייש את הנחלה – על אף שחלפו למעלה מ-15 שנים מיום החתימה על תכניות הבנייה על ידי הרשות ולמעלה מ-25 שנים מהיום בו נמסרה להם הנחלה – הביא לפקיעת זכויותיהם ולכך שיש לראות את הנחלה כיום כ"נחלה לא מאוישת במרכז הארץ". לפיכך אין לאיישה. הרשות סבורה שיש לקדם את ביטול הנחלה ולהביא להפיכתה למגרשים זמינים לבניה. המשיבה הדגישה כי מכוח הוראות החוזה המשולש מעמדם של המבקשים בנחלה הוא של בני רשות, וזכויותיהם כפופות להוראות החוזה ולהחלטות מועצת מקרקעי ישראל והחלטות הנהלת הרשות. לטענתה, הפרו המבקשים בהתנהלותם את החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 מיום 17.5.1965 בגדרה נקבע כי "חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחכרה הקרקע" (סעיף 7 להחלטה; סעיף זה נשמר בנוסחו גם בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, שנכנס לתוקף ביום 4.4.2019 והחליף את ההחלטות הקודמות לו –

ראו סעיף 8.2.3(ב) לקובץ החלטות). מהחלטה עולה כי המטרות שלשמן מוכרת הקרקע הן לייצור חקלאי ולמגורים (סעיף 1 להחלטה). המבקשים לא פעלו בהתאם להחלטה זו. עוד נטען כי עקרונות אלה באים לידי ביטוי גם במסגרת החוזה המשולש, שזכויות המבקשים נשענות עליו, המחייב את האגודה ואת המבקשים להשתמש בקרקע לצורכי חקלאות והקמת יחידות מגורים (סעיפים 3(א), 3(ג), 4(ג) ו-18(ב) לנוסח החוזה המשולש שהיה בתוקף בעת הקצאת הזכויות למבקשים). משהמבקשים לא פעלו בהתאם להוראות החלטת המועצה, והפרו בהתנהלותם את החיובים החוזיים שבחוזה המשולש כאשר לא בנו בנחלה במשך שנים רבות, פקעה זכותם. לפיכך יש לראות את הנחלה כבלתי מאוישת.

המשיבה הטעימה כי בשל העובדה שיש לראות את הנחלה כבלתי מאוישת, לא ניתן כיום להקצותה למבקשים, כפי שעולה מהחלטות הנהלת המנהל והמועצה שפורטו לעיל.

המשיבה טענה שאין מקום לטענת ההסתמכות שהעלו המבקשים, שכן היא לא הציגה בפני המבקשים מצג ממנו ניתן ללמוד שהיא מכירה בזכויותיהם גם במקרה שהם הפרו את חובותיהם כבעלי נחלה ופעלו בניגוד להסכמים ולהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. היא הפנתה גם לנוסח המסוייג של אישורי הזכויות. עוד טענה כי עד שהגיע המפקח לנחלה לא ידעה המשיבה כי המבקשים הפרו את חובתם ולא בנו בנכס. היא הוסיפה וטענה שיש לבחון את החלטותיה בעניין ביטול זכויות המבקשים בראי המשפט המנהלי ולכן עומדת לה חזקת תקינות המעשה המנהלי.

## דיון

15. המקרקעין במדינת ישראל הם משאב לאומי רב חשיבות. כפועל יוצא מכך אין לאמץ פרשנות המעניקה בהם זכויות שלא הוענקו כדין. כידוע, "המקרקעין הם נכס יחיד במינו מבין נכסיה של המדינה. קשה להפריז בחשיבותם לחברה ולמדינה. אם המדינה ומפעלה התרבותי הם ה'נשמה' של העם, הרי שמקרקעיה הם ה'גוף' שלו" (בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו" 6) 25, 62 (2002), להלן: הלכת שיח חדש; עע"ם 7752/12 אסל נ' מינהל מקרקעי ישראל, [פורסם בנבו] מיום 2.11.14, בפסקה יא לפסק-הדין). קרקע המדינה היא "נכס יחיד ומיוחד" ובעלות המדינה על מקרקעיה "מבטאת עקרון יסודי במקומותינו, של בעלות הציבור באמצעות המינהל (כיום הרשות) על מקרקעי הציבור" (ע"א 8325/12 מינהל מקרקעי ישראל נ' מהדרין בע"מ, [פורסם בנבו] מיום 5.6.14, בפסקה מג לפסק-הדין, להלן: הלכת מהדרין). ניהול קרקעות המדינה באמצעות הרשות נועד לקדם מטרות לאומיות שונות, ובהן גם הקלה על מלאכת התכנון ושמירת רזרבה קרקעית לצרכים

ממלכתיים, תוך מניעה של "סחר ספקולטיבי בקרקעות המדינה" (בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 271-272 (2000); וראו גם הלכת שיח חדש, בעמ' 38; לפירוט התכליות העומדות בבסיס מסירת קרקעות המדינה לרשות ראו יהושע ויסמן דיני קניין – חלק כללי 217-218 (התשנ"ג), ובהערות השוליים שם).

הדגשת טיבם המיוחד של מקרקעי ישראל כ"משאב מוגבל" עוברת כחוט השני בפסיקה הנוגעת לאלה, תוך שהיא משמשת כבסיס לחובות המוטלות על הרשות. כך נקבע כי בניהול מקרקעי המדינה מוטלת על הרשות החובה לפעול כנאמן הציבור (הלכת מהדרין, בפסקה מז לפסק-הדין), ו"לפעול בהתאם לאינטרס הציבורי הרחב, בשים לב להיותם של המקרקעין משאב חיוני ומוגבל בישראל" (בג"ץ 3859/17 קיבוץ רגבים נ' רשות מקרקעי ישראל, [פורסם בנבו] מיום 18.6.19, בפסקה 19 לפסק-הדין). כן נקבע כי בעת קבלת החלטותיה בסוגיות מעין אלה עליה לשקול "שיקולים של צדק חלוקתי, בהתחשב בכך שמקרקעי ישראל הם משאב מוגבל" (בג"ץ 9831/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות מקרקעי ישראל, [פורסם בנבו] מיום 16.10.18, בפסקה 61 לפסק-הדין ובאסמכתאות שהובאו שם).

בכל אלה יש כדי לתמוך בגישה הפרשנית בה דוגלת הרשות בכל הנוגע לפרשנות המונח "נחלה שאינה מאויישת". תפיסת מקרקעי המדינה כמשאב מוגבל, וההתייחסות לרשות כנאמן הציבור השם את האינטרס הציבורי לנגד עיניו ואמון גם על הפעלת שיקולי צדק חלוקתי בהקשר למקרקעי המדינה, יש בה כדי להשפיע גם על המחלוקת במקרה דנא.

16. עוד יש להבהיר כי בדין טוענת המשיבה שעל זכויות המבקשים חלות הוראות וכללי הרשות הנקבעים מעת לעת. טענה זו מעוגנת בלשון החוזה המשולש, בו נקבע כי המשיבה רשאית להתנות את הסכמתה להעברת זכויות לחבר אגודה "בתנאים המקובלים אצלו אותה עת לגבי שכירות מהסוג של חוזה זה" (סעיף 8(ב) לחוזה המשולש), והותנה כי כל בניה של חבר אגודה תיעשה בכפוף להסכמת המשיבה ("המשכיר") ו"על פי הנוהלים הקיימים אצלו בעת מתן הסכמתו" (סעיפים 20(ב)-(ג) לחוזה המשולש); היא עולה בקנה אחד עם האמור באישורי הזכויות שהועברו לידי המבקשים, מהם עולה כי העברת הזכויות כפופה ל"נהלי המנהל שיהיו תקפים באותה עת"; והיא עולה בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה, לפיה גם חוזה מחייב כדת וכדין המקצה זכויות למי שהתקשר עם הרשות, כפוף בעת חידושו לתנאים הנובעים משינוי במדיניות הכללית של הרשות (ראו הלכת מהדרין, והשוו הדין וההכרעה בע"א 5376/11 רשות מקרקעי ישראל נ' נורדמן, [פורסם בנבו] מיום 24.6.14)

17. כבר בפתח הדברים יש להבהיר כי אין לשעות לטענות המשיבה לפיהן החלטות הנהלת הרשות (החלטת הנהלה 863 ואלה שבאו בעקבותיה) הן בעלות השפעה או תחולה ישירה על זכויותיהם של המבקשים. לפיכך אין גם צורך לבחון את השאלה אם אלה ניתנו בסמכות אם לאו. החלטות אלה עסקו בהקפאת איוש נחלות פנויות. מחלוקתם של הצדדים אינה נוגעת לשאלה אם יש להקצות למבקשים "נחלה פנויה". היא סובבת את השאלה האם פקעה הקצאת הזכויות שנעשתה להם. ככל שזו פקעה, ברי כי אין עוד לראות את הנחלה כ"מאויישת". קביעה מעין זו תהא בבחינת סוף הדיון במסגרת תובענה זו. אמנם, תוצאת הקביעה לפיה הקצאת הזכויות פקעה תהיה שהנחלה היא "נחלה פנויה", אלא שאין כל צורך במקרה מעין זה להמשיך ולדון בשאלה אם יש מקום להקצותה מחדש למבקשים, טענה שכלל לא הועלתה לדיון.

מכאן שלהחלטות הנהלת הרשות בענייננו אין השפעה ישירה על זכויות המבקשים. החלטה זו לא הפקיעה זכויות של מי שאיישו נחלות, וכל פועלה היה להקפיא מצב נתון הנוגע לנחלות פנויות במרכז הארץ, ולקבוע שאלה לא יאוישו. פועלן של החלטות אלה במקרה דנא מצטמצם להדגמת הלך רוחה הברור של הרשות בנוגע לדרך בה יש לנהוג באותו משאב מוגבל, הוא קרקעות המדינה.

בבחינת למעלה מהנדרש אציין כי לו אכן היה מתעורר הצורך לדון בשאלה אם יש מקום להקצאה מחודשת של הזכויות למבקשים, הרי שטענה זו היתה נבחנת באספקלריה של מדיניות הרשות הנוכחית. זו אינה מאפשרת כיום הקצאת נחלות במרכז הארץ, וממילא היתה הטענה נדחית.

18. העולה מכל האמור לעיל הוא כי מחלוקת הצדדים מצטמצמת לשאלה ממוקדת עד מאוד: האם פקעה הקצאת הזכויות בנחלה בשל מחדלם הממושך של המבקשים מלממש את הזכויות בה?

במחלוקת זו שבין הצדדים סבור אני שהדין עם המשיבה.

19. אין מחלוקת כי הנחלה היא חלק מ"מקרקעי ישראל" כהגדרתם [בסעיף 1 לחוק-](#) [יסוד: מקרקעי ישראל](#) והיא מנוהלת על פי הוראות חוק-יסוד: [מקרקעי ישראל וחוק רשות מקרקעי ישראל](#), התש"ך-1960 (בעבר חוק מינהל מקרקעי ישראל) (להלן: [חוק רשות מקרקעי ישראל](#)). [מקרקעי ישראל מנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל \(סעיף 2א\) לחוק רשות מקרקעי ישראל](#). מועצת מקרקעי ישראל הוסמכה, בין היתר, לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות [\(סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל\)](#). בין היתר מוסמכת מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את מטרות

חכירת מקרקעין המיועדים לשמש כנחלות, כפי שעשתה בפועל במסגרת החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 ובהחלטות נוספות (ראו הלכת שיח חדש, בפסקה 39 לפסק-הדין; [ע"א 7019/14 שזור](#) – **מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' פרג'י**, [פורסם בנבו] מיום 16.5.18, בפס' 51 לפסק-הדין ובאסמכתאות המובאות שם).

כפי שהובהר לעיל, קבעה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 כי "חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחכרה הקרקע" (סעיף 7 להחלטה וסעיף 8.2.3(ב) לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל; ההדגשה הוספה – ר.ו.). "המטרות לשמן הוחכרה הקרקע" הוגדרו בסעיף 1 להחלטה כייצור חקלאי ומגורים. קביעה דומה נכללה בחוזה המשולש, מכוחו שואבים המבקשים את טענתם לזכויות בנחלה. על פי הוראות החוזה המשולש התחייבה האגודה "להשתמש במשבצת בהתאם להוראות הסעיפים 3 ו-4(ג) וזאת בשינויים המחויבים לפי הענין" (סעיף 18(ב) לחוזה המשולש), תוך שנקבע כי הפרת הוראות אלה תחייב את האגודה במתן סיוע משפטי לכל הליך ובכלל זה לסילוק יד ופינוי 18(ד) ו-18(ו) לחוזה המשולש). סעיף 3 לחוזה המשולש קובע כי מטרת השכירות היא שימוש בקרקע "בעיקר לצרכי חקלאות", אך גם ל"הקמת יחידות מגורים ומגורים בהן", וסעיף 4(ג) לחוזה המשולש מבהיר כי יש לפעול במגמה לעיבוד הקרקע לצרכי חקלאות.

המסקנה הברורה מהוראות אלה, שאין מחלוקת שהן מחייבות גם את המבקשים, היא כי מטרת מסירת זכויות במקרקעין דוגמת אלה שהם מושא התובענה, היא לעיבוד חקלאי ולמגורים. הקרקע לא הוקצתה לאגודה או למתיישב לצורך מסחר במקרקעין או לכל צורך אחר. הותרתה ככלי שאין חפץ בו, מתוך כוונה לעשות בה שימוש בעתיד כאשר מחירה בשוק המקרקעין יאמיר, עומדת בניגוד קטבי למטרות ההקצאה כפי שאלה נקבעו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ובחוזה המשולש. הן מנוגדות גם לראיית מקרקעי המדינה כמשאב ציבורי מוגבל, שיש להקצותו תוך קידום האינטרס הציבורי ובדרך שתגשים צדק חלוקתי.

20. ההימנעות מלפעול לצורך יישום מטרת הקצאת הזכויות מהווה הפרה יסודית של ההסכם ושל הנסיבות האופפות אותו, כפי שהבהירה המשיבה בסיכומיה (סעיפים 59, 67-74 לסיכומי המשיבה). הנחלה הוקצתה למטרות שנקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובחוזה המשולש. מטרות אלה לא יושמו במשך למעלה מ-25 שנים ממועד הקצאת הזכויות. בחינת פרק זמן זה, בכל אמת מידה אפשרית של "פרק זמן סביר" לקיום התחייבות חוזית, מעלה כי ההתחייבות החוזית הופרה על ידי

המבקשים. לנוכח טיב הקביעות שבהחלטת המועצה ובחוויה המשולש, וההבהרה כי אלה הן מטרות ההסכם, הרי שיש לראות את ההפרה כהפרה יסודית.

21. עוד יש לזכור כי הוראת האגף החקלאי 31, שהמבקשים לא העלו לגביה טענה של סמכות ולא כפרו בקביעותיה, הבהירה כי "אישור מסירת הנחלה הפנויה מותנה בכך שהמתיישב החדש יקים את ביתו בנחלה תוך שלוש שנים ויתחייב לגור בה מגורי קבע ולעבד בתמידות את נחלתו, וכי אם לא יעשה כן **יתבטל מאליו אישור המינהל למסירת הנחלה לאותו מתיישב וזכותו לגביה תפקע**" (סעיף 10 להוראה; ההדגשה הוספה – ר.ו.). אף אם קיים חוסר בהירות לגבי השאלה אם הוראה זו אכן חלה ישירות על הקצאת הזכויות למבקשים, שבוצעה קודם להוצאתה, יש בה כדי לבטא במפורש את עמדת המשיבה נכון לאותה עת. כאמור, לנהלים העדכניים והמשתנים של המשיבה נודעת משמעות בנוגע ליחסים החוזיים עם המבקשים.

בפועל לא עמדה המשיבה על עמדה זו בעניין המבקשים כאשר אלה החלו בהליכים לבניית ביתם בשנת 2001. לא ניתן כל הסבר, לא מפי המבקשים ולא מפי המשיבה, לדרך התנהלות זו של המשיבה. יתכן שהדבר נבע מכך שהזכויות הוקצו למבקשים במועד המוקדם להוראת אגף חקלאי 31 (והם לא חתמו על תצהיר בנוסח המצורף כנספח ג' לאותה הוראה), ויתכן שהוא נבע מסיבות אחרות. כאמור, אף לא אחד מהצדדים מצא לנכון לשפוך אור על סוגיה עובדתית זו.

עם זאת, אין חולק שהמבקשים חתמו בפועל על ההסכם לבנייה בו נקבע כי עליהם להגיש תכנית בנייה בתוך 6 חודשים לכל היותר (סעיף 3(1) להסכם); להתחיל בבניית יחידת המגורים לא יאוחר מ-12 חודשים מיום חתימת ההסכם (סעיף 3(2) להסכם); ולסיים את בניית המגורים "לא יאוחר מ-36 חודשים מיום חתימת הסכם זה" (סעיף 3(3) להסכם). בהסכם זה נקבע במפורש כי "**הסכם זה יתבטל מאליו עקב אי-מילוי האמור בסעיפים קטנים (1) או (2) או (3) ולמתיישב לא תהיינה תביעות כלשהן מכל גורם שהוא**" במקרה זה (סעיף 3(4) להסכם). אין מחלוקת שהמבקשים לא עמדו בתנאי ההסכם זה. מכאן שעל פי הוראות אותו הסכם התבטלה זכותם לבנות יחידת מגורים בנחלה. אמנם, קיים קושי מסויים בקביעה לפיה ניתן להתבסס ישירות על הוראות ההסכם בהקשר זה (בעיקר בשל חוסר הבהירות הנוגע למועד חתימתו, והאפשרות כי נחתם במועד מוקדם יותר והרשות לא אכפה את הוראותיו בפועל). עם זאת, המעט שניתן לומר הוא כי החתימה על הסכם זה מלמדת על אומד דעתם של שני הצדדים לאפשרות לביטול זכויות של המבקשים בעקבות אי ניצול הזכויות למטרות ההסכם בתוך פרק זמן של שלוש שנים. לעניין זה ניתן לראות את הוראות ההסכם כמשתלבות עם הוראות אגף חקלאי 31, שקדמו לחתימת ההסכם (הנושא

כותרת המעידה על כי הוא נערך במסגרת מהדורה שנוצרה בשנת 1994, וכאמור - נראה שהוא נחתם בסמוך להגשת תכניות הבניה).

22. המסקנה מכל אלה היא כי המבקשים לא פעלו בהתאם למטרות לשמן הוקצו להם הזכויות בנחלה. המשיבה לא פעלה לביטול הזכויות בעת שהמבקשים הגישו תכניות בניה בשנת 2002, והסכימה בהתנהגותה – שבאה לידי ביטוי בחתימה על תכניות הבניה – להארכת הקצאת הזכויות. כאמור, יתכן שהסכמה זו נבעה מסימני השאלה בנוגע לתחולה הישירה של הוראת אגף חקלאי 31 על המבקשים, או מנסיבות אחרות שלא הובהרו דיין. מכל מקום, בעת שנחתמו תכניות הבניה היו המבקשים מודעים היטב לעמדת המשיבה לפיה הזכויות לבניה בחלקה יתבטלו מאליהן אם הבניה לא תושלם בתוך שלוש שנים, ואף ויתרו על כל טענה בהקשר זה. אין להם אלא להלין על עצמם בשל מחדלם מלפעול על פי התחייבות זו. במקרה דנא מדובר במחדל קיצוני במיוחד: המבקשים לא רק שלא השלימו את הבניה, אלא כלל לא החלו בה. למעט החתימה על תכניות בניה לא נעשה דבר, ובמשך למעלה מעשר שנים לאחר מכן לא נעשתה פעולה כלשהי שניתן לקשרה לבנייה במקרקעין.

23. כאמור, מכח מדיניות הקצאת המקרקעין העדכנית של המשיבה, שבאה לידי ביטוי בהוראת אגף חקלאי 31 ובהסכם הבנייה עליו חתמו המבקשים, פוקע תוקפה של הקצאת הזכויות בחלוף פרק זמן קצר למדי (של שלוש שנים) ממועד הקצאתן. מדיניות זו זכתה למשנה תוקף במסגרת ההחלטות המאוחרות של הנהלת הרשות. מחדלם המתמשך של המבקשים מלפעול בהתאם למטרות ההסכמה בגדרה הוענקו להן הזכויות עולה כדי הפרה יסודית של ההסכמה. אין איפוא לבוא בטרוניה למשיבה על שזו פעלה בהתאם לזכות העומדת לה מכח הוראות ההסכמים, על פי מדיניות הקצאת המקרקעין המתחדשת של הרשות, ועל פי חובתה כלפי האינטרס הציבורי הכללי במשאב המוגבל של מקרקעי המדינה, והגיעה למסקנה לפיה יש לבטל את הקצאת הזכויות בנחלה למבקשים. זכויות המבקשים פקעו בשל מחדליהם, ולמצער – ניתן לראות בהודעת המשיבה מיום 26.6.17 כביטול כדין של הקצאת הזכויות. המועד המאוחר של הודעה זו נובע מהמועד בו התגלה למשיבה כי המבקשים לא מימשו את זכויותיהם בנחלה (בעת ביקור הפקח ביום 5.4.17).

המסקנה מכל האמור לעיל היא שבדין טענה המשיבה כי למבקשים אין עוד כל זכויות בנחלה. לפיכך אין המבקשים זכאים לסעדים המבוקשים.

#### **בשולי הדברים – טענות המצג והסיכול**

24. לנוכח המסקנה דלעיל, אין עוד צורך לדון בטענות בעניין מצגי הרשות ונפקותם. אין בכוחו של מצג ליצור זכות בחזקת יש מאין; ובפועל – לא נעשה מצד הרשות מצג



מחייב כלשהו. באישורי הזכויות נכתב כי מאחר שהרישומים בתיקי ממ"י אינם מדויקים, המסמך אינו יכול להטיל על המינהל אחריות כלשהי וכי "אין בו כדי לבסס או לשנות חובות או זכויות משפטיות, אין בו משום ראייה או הוכחה לתוכנו, והוא ניתן כשירות של רצון טוב לבקשת בעל הזכויות בנכס". יתירה מזו: דומה כי עיון באישורים עשוי לתמוך דווקא בעמדת המשיבה, שהרי אלה התייחסו במפורש לאפשרות לפיה יתברר ש"הנכס לא בנוי" ולהגבלות על הזכויות כתוצאה ממחדל מעין זה והכפיפות לנהלי המשיבה "שיהיו תקפים באותה עת".

נוסחו של האישור הוא כללי ביותר. אין הוא מתחייב לקיומה של זכות הרשומה אצל המשיבה, ולמעשה – הוא מבהיר כי העדר בנייה עלול לפגוע בכל זכות אפשרית. לא ניתן להיתלות באישור כללי מעין זה ככזה המבסס זכות של המבקשים, או כזה המעיד על יצירת זכות או ויתור על טענה מצד המשיבה.

כמו כן, נראה שיש לא מעט טעם בטענת המשיבה, שנתמכה בתצהיר מטעמה, לפיה בעצם הגשת בקשה לקבלת אישור זכויות, ואף באמירה במכתב לפיה בכוונת המבקשים לבנות בנכס, אין כדי להעיד כי מדובר בנכס לא בנוי. לעניין זה הבהירה המצהירה מטעם המשיבה כי בנחלה ניתן לבנות שתי יחידות דיור ובקשות כגון אלה "עשויות להוות בקשה להקמת יחידת מגורים נוספת, כאשר מדובר בדבר שכיח למדי" (סעיף 19 לתצהיר). המשיבה טענה כי בנסיבות אלה לא יכולה היתה לדעת שלא נבנה דבר בנכס, וכי לא העלתה בדעתה שעל אף חלוף השנים הרבות לא נבנה דבר בנכס, עניין שהוברר רק לאחר שנשלח הפקח למקום ביום 5.4.17 (סעיף 20 לתצהיר). טענה זו לא נסתרה. יש בה כדי לשמוט את הבסיס מתחת הנסיון לראות בהוצאת אישור הזכויות משום מצג מחייב.

אשר לטענה לפיה הוציאו המבקשים הוצאות רבות בגין הנפקת אישורי הזכויות, הרי שככל שהמבקשים סבורים שקמה להם עילה בעניין זה, יוכלו לפתוח בהליך מתאים. ההפסד הכספי הנטען שנגרם למבקשים – העומד על סכום נומינלי של 81,607 ₪ שהוצא לאחר שנת 2015 – נופל בעשרות מונים מההפסד שעלול להיגרם לאינטרס הציבורי אם תוקצה למבקשים קרקע ששווייה הנוכחי עומד על מליוני שקלים חדשים. לפיכך אין בהפסד כספי זה כשלעצמו כדי לבסס את הטענה לפיה שינוי מצב המבקשים לרעה בעקבות אותו מצג, שנקבע לעיל שלא היה בבחינת מצג מחייב בכל דרך שהיא, יש בו כדי להטות את הכף לזכותם.

25. אף בטענת הסיכול אין ממש. המבקשים לא הציגו ראיות בנוגע למצבם הכלכלי בשנים שחלפו מאז הוקצו להם הזכויות ועד לשנת 2015. הם לא הבהירו מדוע לא מכרו (או למצער – משכנו) את הדירה שהיתה בבעלותם כדי להתחיל בנייה



(המבקשים רכשו דירה בירושלים בשנת 1986, כעולה מנספח כ"ה לכתב התשובה ומנספח ט"ו להמרצת הפתיחה). הם לא הבהירו אילו מאמצים עשו להשגת מימון לבנייה בשנים הרבות שחלפו משנת 1990 ולכל הפחות עד לשנת 2013. מהעובדה שנחתמו תכניות בניה בשנים 2002 ו-2003 ניתן ללמוד כי מינוי המשקם לא מנע את האפשרות לבנות במקרקעין. לכל היותר נמנעה האפשרות להעמיד את המקרקעין כבטוחה לקבלת הלוואה. כאמור, בהקשר זה לא הוצגה ולו תשתית מינמלית המלמדת כי אכן לא ניתן היה, בכל דרך אחרת, להשיג מימון לבנייה.

יתירה מזו: אף לו נקלעו המבקשים לידי מצוקה כלכלית שמנעה מהם מלממש את הזכויות בדרך של בנייה במקרקעין, אין הדבר עולה כדי "סיכול" במובנו המשפטי, ולו בשל העובדה שהנסיבות להן טוענים המבקשים אינן עונות לדרישה העדר הצפיות של המאורע המסכל (לסקירת הפסיקה בעניין זה ראו בפסק-דיני [בת"א \(שלום י-ם\) 37002-03-10 המוסד לביטוח לאומי נ' חנין ארטור](#), [פורסם בנבו] מיום 24.3.11, בפסקה 18 לפסק-הדין). דומה כי גם הסבורים שיש מקום לגישה "מרוככת" במקצת, דוגמת זו שבאה לידי ביטוי בע"א [6328/97 רגב נ' משרד הבטחון, פ"ד נד\(5\) 506, 517-518 \(2000\)](#) (וראו ההערה בע"א [4893/14 זועבי נ' מדינת ישראל – משרד האוצר](#), [פורסם בנבו] מיום 3.3.16, בפסקה 30 לפסק-דינו של כבוד השופט עמית), לא יחיל גישה זו על מקרה בו מתקשה צד להסכם לעמוד בחיוביו בשל מצוקה כלכלית כזו או אחרת לה נקלע. הפרת הסכם עקב מצוקה כלכלית היא מצב דברים שכית. החלת דוקטרינת הסיכול על נסיבות מעין אלה תרחיב את הגנת הסיכול עד שזו תפרוש כנפיה כמעט על כל הפרה באשר היא. המעט שניתן לומר כי היקלעות למצב כלכלי לא נוח אינה בלתי צפויה, ודי בכך כדי לשלול את תחולת דוקטרינת הסיכול על נסיבות העניין.

## סוף דבר

26. המסקנה מכל האמור לעיל היא שדין טענות המבקשים להידחות. מסקנה זו מבוססת על האמור לעיל, ובין היתר על מטרות ההסכם מכוחו הוקצו הזכויות למבקשים; על מחדלם הממושך, במשך למעלה משנות דור, לממש את הזכויות; על פרשנות של מערכת היחסים הן על רקע טיבם הייחודי של מקרקעי ישראל, ובכלל זה על רקע החובות המוטלות על המשיבה כלפי האינטרס הציבורי בכלל ומדיניות הצדק החלוקתי המגולמת ביישומו והן על רקע מדיניות המשיבה במרוצת עשרות השנים האחרונות; ועל הוראות החוזה המשולש והסכם הבנייה, המעגנים את ההסכמות בין הצדדים.

27. לנוכח כל האמור מתקבלת עמדת המשיבה לפיה למבקשים אין עוד זכויות במקרקעין מושא התביעה, בין אם בשל פקיעתן ובין אם בשל העובדה שהקצאת הזכויות בוטלה כדין. לפיכך התביעה נדחית.

בנסיבות העניין, ושעה שהמבקשים נשאו בלא מעט הוצאות כספיות במהלך קידום תכניות הבנייה העדכניות, ומבלי שהדבר יהווה משום הבעת דעה בנוגע לשאלה אם קמה למבקשים זכות תביעה בנוגע להוצאות אלה, לא אעשה צו להוצאות בהליך שלפני.

**המזכירות תשלח העתק מפסק-הדין לב"כ הצדדים.**

**ניתן היום, כ"ח בסיוון התשע"ט, 1 ביולי 2019, בהעדר.**

**רם וינוגרד, שופט**

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

רם וינוגרד 54678313-/  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה