



ביקורת שיפוטית על החלטות הות"ל והיבטים של מדיניות קרקעית

הטור יוקדש הפעם לשני נושאים, בכל אחד מהם יובאו שני פסקי דין מהתקופה האחרונה: שני פסקי דין עוסקים בעתירות שהוגשו לבג"צ כנגד אישור תכניות בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל), ושני פסקי דין עוסקים בהיבטים של מדיניות קרקעית - האחד שם קץ לפרשה הארוכה של ההסכם שנחתם בין המדינה לבין חברות המלח בנוגע לקרקעותיהן בעתלית ובאילת, והשני עוסק בשאלה חידוש חוזי החכירה של חברת מהדרין.

פסקי דין בעתירות כנגד החלטות הות"ל

- בג"צ 8160/13 ועד תושבי שכונת עין כרם ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'

העתירה הוגשה כנגד אישורה של תכנית לתשתית לאומית תת"ל 24/א העוסקת בהסדרת ההקמה של מערכת חדשה לאספקת מים לירושלים - "מערכת החמישית לאספקת מים לירושלים וסביבותיה בקטע המזרחי אשתאול-כסלון, שורק-עין-כרם-מוצא".

העתירה כוונה כנגד החלופה שנבחרה להקמת תחנת שאיבה באזור אגן עין כרם, במרחק של כ-400 מ' מבתי התושבים, מנזרים וכנסיות. לטענת העותרים, החלופה שנבחרה תביא לפגיעה בערכי הנוף הייחודיים באזור, כמו גם לפגיעה בחופש הדת בשל הקירבה למנזרים ולכנסיות. לטענתם, הות"ל לא בחנה כראוי חלופה אחרת שהוצעה על ידם ושפגיעתה נמוכה יותר.

בית המשפט דוחה את העתירה וקובע כי אין עילה להתערבותו בהחלטת הות"ל: "...כידוע, התערבות בתי המשפט בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה ובמקרים חריגים..". ובמקרים בהם נפל פגם מינהלי היורד לשורשה של החלטה. כללים אלו מקבלים משנה תוקף כאשר ההחלטה הנתקפת היא החלטה של מוסד תכנון עליון.

ביהמ"ש קובע כי ההחלטה במקרה זה התקבלה לאחר תהליך סדור, ארוך ומורכב שכלל בין היתר עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. ביהמ"ש השתכנע כי נבחנו חלופות באופן ראוי, ובין היתר החלופה עליה הצביעו העותרים, שגם נשמעו בהליך ההתנגדויות. שאלת מיקומה של תחנת השאיבה הינה

..... ביקורת שיפוטית על החלטות הות"ל והיבטים של מדיניות קרקעית

בעיקרה שאלה תכנונית, הנמצאת בתחום המומחיות של רשויות התכנון. משכך, ובהעדר תימוכין לפגם המצדיק את התערבות ביהמ"ש, העדר תימוכין לטענות בדבר העדר תום לב או שיקולים זרים – אין עילה להתערבות בית המשפט, והעתירה נדחית.

פסק הדין התקבל ביום 1.5.2014 ע"י המשנה לנשיא מ' נאור, י' דנציגר וא' שהם.

- בג"צ 5636/13 מתיישבי תימורים ואח' נ' הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות ואח'

הדיון ופסק הדין איחדו 3 עתירות (מספרה של הראשונה בהן הובא לעיל) כנגד החלטת הות"ל לאשר הקמת תחנת כח פרטית מוסקת בגז טבעי, בהספק של עד 428 מגואט, באזור התעשייה באר טוביה (תת"ל 34).

גם במקרה זה, כמו בעניין תחנת השאיבה בעין כרם, ביהמ"ש מוצא כי אין עילה להתערב בהחלטת הות"ל, שכן תהליך התכנון בוצע כראוי לכל אורכו, תוך שקיפות ושיתוף הציבור, וביצוע הבחינות והבדיקות המעמיקות הנדרשות.

אחד הנושאים המעניינים שנדונו בעתירה, הוא שאלת הזיקה לקרקע ביחס לבחינת החלופות. טענת העותרים היתה כי קיים ניגוד עניינים מובנה אצל היזם לגבי הקרקע עליה מבוקש להקים את תחנת הכח, דבר המרוקן מתוכן את בחינת החלופות במסגרת הליך התכנון, באופן ש"קודם ירו את החץ ולאחר מכן סימנו את המטרה". זאת מאחר ותנאי להכרזה על הפרויקט כעל תשתית לאומית הוא קבלת רשיון לייצור חשמל, וקבלת רשיון לייצור חשמל מותנית בהוכחת זיקה למקרקעין שעליהם מבקש היזם להקים את התחנה. כתוצאה מכך מוגשת תכנית על גבי קרקע ספציפית, ללא בחינת חלופות אמיתית. כב' השופט פוגלמן, דוחה את הטענה שבשל הזיקה לקרקע לא היתה בחינת חלופות, משלוש סיבות עיקריות: (1) הזיקה לקרקע היא דרישה המעוגנת בתקנות, אשר לא נתקפו בעתירה על ידי העותרים; (2) הזיקה לקרקע לא מונעת ולא צריכה למנוע בחינת חלופות על ידי מוסד התכנון, כפי שבוצע על ידי הות"ל גם במקרה הזה, שבו נקבע כי התקיימו דיונים עניינים בחלופות, כולל חלופת אפס; (3) אין בעיה מובנית בעובדה כי היזם מקדם את התכנון על קרקע שיש לו זיקה אליה. נהפוך הוא: ייזום תכנית בידי בעל קרקע היא דרך המלך בקידום תכניות, כאשר על מוסד התכנון לבחון האם התכנית מגשימה את המדיניות התכנונית ואת האינטרס הציבורי.

כמו כן דחה ביהמ"ש טענות נוספות של העותרים, דיוניות ומהותיות, ובהן הטענות כי ההליך לא היה סביר ונפלו בו פגמים מהותיים, כי התכנית מייצרת סיכונים לסביבתה, וכי היה צורך לבצע תסקיר השפעה על הבריאות, מן הסיבה כי אין חובה סטטוטורית לערוך מסמך כאמור.

בהתאם לכך העתירה נדחתה, ללא הוצאות לעותרים. פסק הדין ניתן ביום 20.5.2014.

-לסיכום-

שתי ההחלטות בעתירות כנגד החלטות הות"ל נדחו מטעמים דומים, בראשם ההלכה לפיה בית המשפט אינו נכנס בנעליהם של מוסדות התכנון, אלא רק

במקרים חריגים, כגון כאשר קיים פגם מינהלי חמור בהליך התכנון. בשני המקרים שהובאו לעיל, בית המשפט לא מצא טעם להתערב בהחלטות הות"ל. עם זאת, מקרים אלו, כמו גם מקרים קודמים בהם נתקפו החלטות הות"ל, מעוררים את השאלה האם ההליכים המשפטיים קשורים לעובדה כי בות"ל אין מנגנון ערר וכי הכתובת היחידה למי שאינו שלם עם החלטת הועדה – הינה בית המשפט.

לאחרונה מתרבים ההליכים התכנוניים במסלול של "תכנית אחת בוועדה אחת" – תכניות לתשתית לאומית בות"ל, תכניות ארציות ברמה מפורטת במועצה הארצית, וכן תכניות המקודמות בוד"לים. לאחרונה גם נכנסה לתוקף הוראת השעה מכוחה יוקם מסלול ייעודי לקידום מתחמים מועדפים לדיוור, ובין היתר וועדה ייעודית לעניין (ותמ"ל). במסלולים אלו אין מנגנון ערר פנימי, המאפשר למתנגדים לברר את טענותיהם בפני מוסד תכנון נוסף. כך יוצא, שהכתובת היחידה במקום עררים – הינה בית המשפט.

מסקנה נוספת שנגזרת מפסקי דין אלו, היא כי בפועל בג"ץ אינו מתפקד כ"מנגנון ערר" תכנוני שהעותרים בשני המקרים הללו ביקשו לייעד לו. זאת, נוכח ההלכה הברורה לפיה בית המשפט אינו שוקל שיקולים תכנוניים, אלא אם מדובר בחריגה ממתחם הסבירות. נסיון זה מלמד שכנראה מאמציהם של יוזמי הרפורמה במערכת התכנון ושל מבצעי תיקונים מבניים אחרונים בה (כמו הקמת הות"ל והועדות היעודיות למיניהן) הצליחו. מאמצים אלו שאפו לייעל את תפקודה של מערכת התכנון ע"י הצרת מרחב הדיון בה, גם אם הדבר נעשה על חשבון בחינה נוספת של החלטות מוסדות התכנון ואיכות החלטותיהם.

פסקי דין בנושאים הקשורים במדיניות קרקעית

בג"ץ 9591/03 התנועה למען איכות השלטון נ' מועצת מנהל מקרקעי ישראל ואח' ובג"ץ 10557/03 החברה להגנת הטבע ועמותת שיח חדש נ' מועצת מקרקעי ישראל

בחודש מרץ 2014 הגיעה אל קיצה סאגה ארוכה, בת כעשר שנים, הנוגעת להסכם בין המינהל לבין חברות המלח. שתי העתירות נוגעות להחלטה מס' 980 של מועצת מקרקעי ישראל, בה אושר הסכם בין המינהל לבין חברת המלח לישראל בע"מ ותעשיית המלח לישראל בע"מ. ההחלטה העניקה לחברות המלח הטבות בשטח שהוחזק על ידן בחוזה חכירה לשם הקמתן של בריכות מלח, ואישרה עסקה לשינוי ייעוד משותף של חברות המלח ושל המינהל, בשטח כולל של כ-2,000 דונם בעתלית ובאילת. על פי תוכן העיסקה, יותרו בידי חברות המלח 30% מזכויות הבניה לאחר שינוי הייעוד.

בין המינהל לבין חברות המלח נחתם בשנת 1996 "הסכם עקרונות", שהיווה את הבסיס לעסקת בריכות המלח שאושרה בהחלטה מס' 980. הסכם העקרונות נבחן במסגרת ביקורת מבקר המדינה לשנת 2000, שם נטען בין היתר כי ההסכם אושר מבלי שצורפו לו ניתוחים כלכליים ומשפטיים. בשנת 2003 פרסם היועמ"ש לממשלה דאז חוות דעת ביחס לעסקת בריכות המלח, בה נכתב כי ההסדר מעניק לחברות המלח "... הטבות מפליגות וחריגות, מעבר לכל הסדר המקובל בעסקאות אחרות... הסדר העקרונות חורג באופן מהותי

ממדיניות מועצת מקרקעי ישראל, ונותן הטבות מפליגות לחברות המלח ללא מקור סמכות, ותוך חריגה ממינהל תקין. עמדתינו כי הסדר העקרוני כשלעצמו אינו יכול לעמוד וספק רב אם היה עומד בביקורת שיפוטית...".

על רקע דברים אלו ביקש היועץ המשפטי לממשלה כי העיסקה לא תאושר סופית מבלי שתיבחן על ידו, וכי המינהל יביא לאישור המועצה את ההסדר לפני חתימה סופית ומחייבת עליו. למרות דברים אלו, וביקורות נוספות מצד העותרות על ההסדר, אישרה מועצת מקרקעי ישראל את טיטוט ההסכם ביום 22.10.2003.

בעקבות החלטה זו, הוגשו העתירות שבנדון, ובהן טענות רבות הנוגעות לסבירות ההחלטה ולהיותה מנוגדת לחוק מינהל מקרקעי ישראל המחייב את המינהל לנהל את קרקעות המדינה בסבירות, להימנע מאפליה ולפעול למען צדק חלוקתי. עוד נטען כי ההליך היה רווי בפגמים חמורים. אחת הטענות המרכזיות בעתירות נגעה לקושי בסיווג הקרקע – שכן אין מדובר בקרקעיות חקלאיות במובהק או עירוניות במובהק. הבחנה זו משליכה על תוכן ההסכם. בהקשר התכנוני, נטען בעתירת החברה להגנת הטבע כי בכריתת ההסכם ובאישורו התעלמו המינהל ומועצת מקרקעי ישראל מייעודי הקרקעות כפי שהותוו על ידי רשויות התכנון במדינה. כך למשל, שטח בריכות המלח בעתלית מוגדר כשטח נוף כפרי פתוח ובו שמורות טבע. במקום קיים אתר צפרות ייחודי המיועד לשימור.

ביום 28.10.2003 הוצא צו ביניים ארעי המורה למינהל להימנע מלפעול על פי ההסכם נשוא העתירה. לאחר מכן עברו העתירות לגוללים רבים, שתקצר היריעה מלפרטם כאן.

ביום 21.7.2013 התקבלה החלטה מס' 1293 של מועצת מקרקעי ישראל, שביטלה הלכה למעשה את החלטה מס' 980, נשוא העתירות. ההחלטה עוסקת בשינוי ייעוד של קרקע המוחזקת בחוזה חכירה למטרת תעסוקה בשטח של מעל 20 דונם, כאשר השימוש בקרקע הוא אקסטנסיבי (הניצול לבנייה נמוך מ-40% מתכסית יחידת השטח). ההחלטה מגבילה את אפשרות החוכר לרכוש בפטור ממכרז 40 דונם בלבד מתוך השטח האקסטנסיבי, ובכפוף לדמי חכירה מהוונים. ההחלטה חלה בין היתר על שטחי בריכות המלח, וקובעת תנאים חדשים למצב של שינוי ייעוד, שונים בתכלית מאלו שנקבעו בהחלטה 980 שנתקפה בעתירות.

מרגע קבלת ההחלטה, התייתרו למעשה העתירות והעותרות הסכימו למחיקתן, אך ביקשו לחייב את המשיבים בהוצאות משפט. ביהמ"ש השתכנע כי בניחול העתירות הושקעו משאבים מרובים על ידי העותרות, שאף הביאו לשינוי מדיניות המינהל. לאור זאת, קובע ביהמ"ש כי המדינה וחברות המלח ישלמו לתנועה לאיכות השלטון ולחברה להגנת הטבע סך של 50,000 ₪ לכל אחת (בחלוקה שווה בין המדינה וחברות המלח). ההחלטה התקבלה ביום 20.3.2014.

ע"א 8325/12 מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל נ' מהדרין בע"מ ופרי אור בע"מ

חברת מהדרין וחברת פרי אור מחזיקות בחוזי חכירה משנות החמישים לקרקעות בהיקף של כ-11,600 דונם. בשנת 2002, כאשר ביקשה מהדרין להאריך את חוזה החכירה לתקופה של 49 שנים נוספות, התנה זאת המינהל בהוספת תנאי מפסיק לחוזה, ולפיו אם ישונה ייעוד הקרקע מושא חוזה החכירה, יהא רשאי המינהל להביא לסיומו המוקדם של החוזה תוך פיצוי החוכר. החוכר יהיה זכאי לפיצוי עבור זכות החכירה לעיבוד חקלאי, שעיקרה הפסד הכנסה עתידי הנובע מהעיבוד החקלאי ליתרת תקופת החכירה.

מהדרין סירבה לחתום על החוזה החדש שכלל את תניית שינוי היעוד, והגישה תביעה שעניינה זכותה להאריך את חוזה החכירה באותם תנאים שהיו בתקופת החכירה הראשונה. ביסוד הדברים עמדה הבטחה מינהלית של שר האוצר הראשון, אליעזר קפלן, במכתב מיום 28.3.1951, ולפיו אין מקום להוספת תניה כאמור. בית המשפט המחוזי קיבל את תביעת מהדרין וקבע למכתבו של קפלן מעמד של הבטחה שלטונית, כך שהמינהל אינו רשאי להוסיף תניית שינוי ייעוד לעת חידוש החוזה.

על החלטה זו של בית המשפט המחוזי, ערער מינהל מקרקעי ישראל בפני בית המשפט העליון.

בית המשפט העליון דן בשאלת מעמדו של מסמך קפלן, ומשמעות צירופו לחוזה החכירה. המכתב נשלח על רקע משבר חמור שפקד את ענף ההדרים בעקבות מלחמת העצמאות, בעקבותיו הוחלט להשקיע בשיקום ענף ההדרים, שהיה בזמנו ענף ייצוא מרכזי. המסמך היה יישום של ייפוי הכוח שניתן לשרי האוצר והחקלאות על ידי הממשלה, כדי להגשים את התכנית הממשלתית לעידוד נטיעתם של מטעי הדרים חדשים על ידי חברות פרטיות על גבי קרקעות המדינה. כמו כן מנתח ביהמ"ש את הנסיבות החיצוניות למכתבו של קפלן, מהן הוא מסיק כי כל כולה של תכלית החכירה היתה חקלאית, וכי ההתייחסות לחידוש החכירה היתה מוגבלת למטרה החקלאית הספציפית, ולא כ"צ'ק פתוח" למטרות אחרות.

עוד עוסק ביהמ"ש העליון בפרשנות התכליתית של הסתירה בין הוראות המכלול החוזי ובפרשנות חוזי רשות. חוזה החכירה הוא חוזה רשות, וחוזי חכירה הם בין הרגישים ביותר שהמדינה, באמצעות המינהל, היא צד להם, שכן מדובר בנכסי המקרקעין של המדינה ובעקרון של "והארץ לא תימכר לצמיתות" המצוי ברקע. ביהמ"ש מפרט את הרציונל לבעלות הציבורית על הקרקע, וקובע כי תכלית מרכזית של הגבלת השליטה של הפרט בקרקע היא הבטחת הניצול היעיל שלה, על פי צורכי המשק. עיקרון הבעלות עוגן לימים בחוק יסוד מינהל מקרקעי ישראל.

עוד חוזר ביהמ"ש על ההלכה לפיה אין רשות ציבורית יכולה להגביל את סמכותה וכוחה בהתחייבות חוזית, באופן השולל את שיקול דעתה בתחומים בהם הוענקה לה סמכות, ולכל התחייבות כזו אין תוקף. לכן, גם אם לא נכללה בחוזה החכירה הוראה מפורשת המורה כן, ניתן לקרוא לתוכה תניה מכללא, אשר מייחסת לצדדים כוונה שלא לשלול את שיקול דעתה של הרשות ביחס לתקופת החכירה הנוספת.

ביהמ"ש מציע לקבל את ערעור המדינה, ולהוסיף לחוזה החכירה את תניית שינוי הייעוד. פסק הדין ניתן ביום 5.6.2014.

- לסיכום

שני המקרים נוגעים ליחסי הגומלין שבין מדיניות קרקעית לבין התכנון. למרבה השמחה, בפרשת בריכות המלח, בוטל ההסכם אשר מימושו היה מביא לקידום תכניות פיתוח בבריכות המלח בעתלית, הסותרות את ייעודו התקף של השטח כשטח פתוח.

גם בעניין מהדרין גברו השיקולים של הגבלת השליטה של הפרט בקרקע (שליטה המשפיעה כמובן על תכנון השטח), אלא לצורך הבטחת הניצול היעיל שלה, והוענק שיקול דעת רחב למינהל מקרקעי ישראל לעניין משך חוזה החכירה.

איריס האן

