|  |
| --- |
| **בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים** |

**ע"א 6678/20**

|  |  |
| --- | --- |
|  | |
| לפני: | כבוד הנשיא יצחק עמית  כבוד השופט עופר גרוסקופף  כבוד השופטת גילה כנפי-שטייניץ |
| המערערת: | מדינת ישראל |
| נגד | |
| המשיבים: | 1. חסן נבואני  2. נעים נבואני  3. כמאל נבואני  4. סאלח נבואני  5. דני נבואני  6. האני נבואני |
|  | ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה ב[ת"א 35168-09-17](http://www.nevo.co.il/case/22994294) [נבו] מיום 12.7.2020 שניתן על ידי כב' השופט אמיר טובי |
| תאריך ישיבות: | כ"ב בטבת התשפ"ב (26.12.2021)  ט"ז בתמוז התשפ"ד (22.7.2024) |
| בשם המערערת: | עו"ד אפי יגל |
| בשם המשיבים: | עו"ד זכי כמאל |

|  |
| --- |
| **פסק-דין** |

**הנשיא יצחק עמית:**

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט **א' טובי**) מיום 12.7.2020 ב[ת"א 35168-09-17](http://www.nevo.co.il/case/22994294), [נבו] שבמסגרתו התקבלה תביעת המשיבים לקבלת קרקע חלופית כפיצוי על הפקעת מקרקעין שבבעלותם.

**הרקע הדרוש לעניין**

1. בבית המשפט המחוזי הוגשה תביעת המשיבים, יורשיו של אביהם המנוח ג'מיל מוחמד נבואני ז"ל (להלן: **המנוח**), שכיהן בשעתו כראש המועצה המקומית בג'וליס. במסגרת התביעה, עתרו המשיבים להורות על השבה בעין של מקרקעין באדמות הכפר ג'וליס, שהיו בבעלות המנוח והופקעו בשנת 1976; לחלופין, עתרו לקבלת פיצוי בגין אותה הפקעה בדמות קרקע חלופית; ולחלופי חלופין, לקבלת פיצוי כספי.

2. העובדות הצריכות לעניין פורטו בפסק דינו של בית המשפט המחוזי ונציב אותן נגד עיננו. ביום 19.3.1976 פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 2206 הודעה לפי [סעיפים 5](http://www.nevo.co.il/law/72915/5) ו-[7](http://www.nevo.co.il/law/72915/7) ל[פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)](http://www.nevo.co.il/law/72915), 1943 (להלן: **פקודת הקרקעות**) בדבר הפקעת חטיבת קרקע באדמות הכפר ג'וליס בשטח 2,069 דונם. זכויות הבעלות נרשמו על שם המדינה וביום 19.7.1979 פורסמה הודעה על הקנייתם בהתאם [לסעיף 19](http://www.nevo.co.il/law/72915/19) לפקודת הקרקעות.

3. בעלי הזכויות בקרקעות הגישו עתירה נגד ההפקעה ([בג"ץ 665/77](http://www.nevo.co.il/case/26914979) **עאמר נ' שר האוצר** [נבו] (26.12.1977)), על ידי בא כוחם של המשיבים דהיום, שנדחתה בפסק דין קצרצר כהאי לישנא:

"אין בפנינו ראיות מספיקות לזכות קנינם של העותרים במקרקעין הנדונים. ולא זו בלבד אלא מהודעת פרקליטות המדינה עולה שהמדינה כבר תפסה חזקה במקרקעין מכוח צו רכישתם לצרכי ציבור.

אם טוענים העותרים לזכות קנין או חזקה במקרקעין, ולחוסר זכות המדינה ועושי דברה לתפוס חזקה בהם, הדרך פתוחה לפניהם להביא תביעתם לפני בית משפט מוסמך.

העתירה נדחית".

4. ביום 16.2.1978 נערכה ישיבה במשרדי מחוז הצפון של מינהל מקרקעי ישראל. בישיבה השתתפו, בין היתר, מנהל מינהל מקרקעי ישראל דאז (להלן גם: **המנהל**), ראש המועצה המקומית ג'וליס דאז – המנוח, חבר הכנסת אמל נסר אלדין, ונציגים של משרד החקלאות ומחוז הצפון במינהל מקרקעי ישראל. כפי שיפורט בהמשך, לטענת המשיבים במסגרת הישיבה ניתנה למנוח הבטחה מינהלית לפיה מינהל מקרקעי ישראל יפצה את הזכאים לכך בקרקע במקום אחר. מפי ראש המועצה המקומית נרשם כי הסיכום מקובל עליו, אך הוא מבקש לעכב את תשובתו עד לאחר שיסביר את ההצעה לחברי המועצה ולתושבי הכפר.

5. לאחר ההפקעה, התנהלו הליכי הסדר וניתנו שני פסקי דין על ידי בית המשפט המחוזי בחיפה שהכריעו בזכויות הבעלות במקרקעין ערב ההפקעה ובזכות לפיצויי הפקעה: בתיק 573/ג'וליס ניתן ביום 15.3.1982 פסק דין לפיו המנוח זכאי לפיצויים בגין הפקעת זכויותיו בחלקה זמנית 12 (כיום חלק מחלקה 34 בגוש 18461 וחלקה 5 בגוש 18503) בשיעור של 60% (6,268.8 מ"ר מתוך 10,448 מ"ר); בתיק 570/ג'וליס ניתן פסק דין ביום 23.2.1983 לפיו זכאי המנוח לפיצויים בגין הפקעת חלקה זמנית 8 (כיום חלקה 22 בגוש 18461) בשיעור של 50% (2,098.5 מ"ר מתוך 4,197 מ"ר).

6. המשיבים הגישו תביעה לבית המשפט המחוזי בטענה כי הם זכאים לפיצויי הפקעה מהיותם יורשיו של המנוח מתוקף צו קיום צוואה שניתן על ידי בית הדין הדרוזי ביום 13.3.2014. בתביעתם טענו המשיבים כי המדינה לא תפסה עד לאותו היום את החזקה במקרקעין ומכאן שיש להורות על השבת הבעלות במקרקעין לידם מכוח ההלכה שנפסקה ב[בג"ץ 2390/96](http://www.nevo.co.il/case/5679234) **קרסיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נה(2), 625 (2001) (להלן: עניין **קרסיק**). לחלופין, נטען כי יש להקצות להם מקרקעין חלופיים בהסתמך על הבטחה שלטונית שניתנה, לטענתם, לאביהם המנוח על ידי המערערת עוד בישיבה שהתקיימה בשנת 1978. לחלופי חלופין, עתרו המשיבים לחייב את המערערת לשלם להם פיצויי הפקעה בסך 2,430,000 ש"ח בהתאם לחוות דעתו של שמאי מטעמם.

**פסק דינו של בית משפט קמא**

7. בתמצית, בית המשפט המחוזי קיבל את תביעת המשיבים וקבע כי הם זכאים לפיצוי בדמות קרקע חלופית בגין בעלותם במקרקעין שהופקעו. ועתה בהרחבה.

ראשית, נקבע כי המשיבים הם אכן יורשיו של המנוח בעל הזכויות במקרקעין בהסתמך על צוואת המנוח וצו קיום הצוואה מבית הדין הדתי הדרוזי, וכן על תצהיר המשיבים, שהוא בבחינת תצהיר זיהוי של המנוח. אשר לסעד של השבת המקרקעין המופקעים לידי המשיבים עקב זניחת מטרת ההפקעה על פי הלכת **קרסיק**, בית משפט קמא דחה סעד זה מהטעם שמדובר למעשה בתביעה לביטול ההפקעה שהסמכות העניינית לה היא של בג"ץ.

אשר לסעד של פיצויי הפקעה בדמות מקרקעין חלופיים – המשיבים ביקשו להסתמך על סיכום הישיבה משנת 1978 וטענו כי ניתנה למנוח הבטחה מינהלית מפי מי שכיהן בזמנו כמנהל מינהל מקרקעי ישראל. בית המשפט המחוזי בחן האם אכן מדובר בהבטחה מינהלית בהתאם לחמשת התנאים שנקבעו בפסיקה, ונקבע כי אין מחלוקת לגבי עצם קיומה של ההבטחה; כי ההבטחה מסוימת דיה שכן באותן שנים המינהל נהג לפצות בקרקע חלופית, ומכל מקום ניתן יהיה להשלים את הפרטים החסרים בהתאם למנגנון שהיה נהוג אצל המערערת באותה תקופה; כי מנהל מינהל מקרקעי ישראל היה מוסמך לתת הבטחה כאמור מתוקף תפקידו ומעמדו; וכי אמירות קודמות של גורמים במינהל מקרקעי ישראל, תכלית הישיבה, מעמדם של הנוכחים בה ולשונו המפורשת של סיכום הישיבה מעידים כולם על כוונתו של המנהל ליתן להתחייבותו תוקף משפטי מחייב. משכך, קבע בית משפט קמא כי ניתנה למשיבים הבטחה מינהלית לפצות בקרקע חלופית בגין הפקעת המקרקעין.

לצד זאת, נבחן האם המערערת הייתה רשאית לחזור בה מן ההבטחה המינהלית. נמצא כי כבר בשנת 2004 התפרסם נוהל מס' 44.01 של מינהל מקרקעי ישראל, שבו נקבע במפורש כי אין ליתן פיצוי בקרקע חלופית בגין הפקעת מקרקעין וכי דרך המלך היא מתן פיצוי כספי. נקבע כי במישור העקרוני, בחלוף 40 שנה, המדינה הייתה רשאית לחזור בה מההבטחה השלטונית נוכח השינויים שחלו במדיניות הפיצוי הנהוגה אצלה, ככל שהייתה מציגה טעמים שביסוד שינוי המדיניות. ברם, המדינה לא הציגה כל צידוק חוקי שיש בו כדי לאפשר לה לסגת מהבטחתה ולכן לא די בשינוי המדיניות כשלעצמו כדי לשחרר אותה מהבטחתה. טענות ההתיישנות והשיהוי שהעלתה המערערת נדחו גם כן, ובשורה התחתונה הורה בית המשפט למדינה להציע למערערים קרקע חלופית תוך שלושה חודשים ממועד פסק הדין.

**טענות הצדדים**

8. בעיקרם של דברים, המערערת טוענת כי בית משפט קמא שגה משקבע שניתנה למשיבים הבטחה מינהלית ליתן בידם קרקע חלופית בגין הפקעת המקרקעין שבבעלותם. נטען כי מנהל מינהל מקרקעי ישראל לא היה מוסמך להבטיח פיצוי בדמות קרקע חלופית – זאת בהסתמך על [סעיף 5(ב)](http://www.nevo.co.il/law/73103/5.b) ל[חוק נכסי המדינה](http://www.nevo.co.il/law/73103), התשי"א-1951 (להלן: **חוק נכסי המדינה**) לפיו מכירת מקרקעי ישראל ששטחים עולה על 100 דונם תיעשה באישור מועצת מקרקעי ישראל בלבד; ומכל מקום, לפי הלכת **שמעון** עסקאות רחבות היקף במקרקעין דורשות אישור של מועצת מקרקעי ישראל ([ע"א 5566/18](http://www.nevo.co.il/case/25002150) **שמעון נ' רשות מקרקעי ישראל**, פסקה 47 [נבו] (3.12.2020)). כך, גם הבטחתו של המנהל אינה "בת ביצוע" ללא קבלת כלל האישורים הנדרשים. עוד נטען כי לא הייתה כוונה ברורה לתת להבטחה תוקף משפטי מחייב והתבטאותו של המנהל בישיבה הייתה רק הצהרת כוונות מצדו – מסיכום הישיבה משנת 1978 עולה כי לא הושגה כל הסכמה בין הצדדים וכי נכונותה העקרונית של המערערת להעניק קרקע חלופית הותנתה ברצון המשיבים וכן בבירור שאלת הזכויות במקרקעין המופקעים שנעשה רק לאחר מכן; וכי ההבטחה הנטענת חסרה פרטים מהותיים כך שהיא אינה "ברורה" דיה באופן שאף משליך על גמירת הדעת של המערערת ועל היכולת להוציא את ההבטחה לפועל. לעמדת המערערת, גם אם ניתנה הבטחה מינהלית מחייבת, הרי שקיים צידוק חוקי המאפשר לה לסגת ממנה; ומכל מקום, תביעת המשיבים מכוח אותה הבטחה התיישנה זה מכבר או שלכל הפחות קיים שיהוי בהגשתה המצדיק את דחייתה.

9. המשיבים סמכו יתדותיהם על פסק דינו של בית משפט קמא. נטען, בין היתר, כי חלק מטענות המערערת מהוות הרחבת חזית אסורה; כי כלל הגורמים שנכחו בישיבה היו מוסמכים ליתן הבטחה מינהלית כאמור, וכי הלכת **שמעון** לא רלוונטית משום שהיא נקבעה בהתאם לתמונה חקיקתית שונה מזו שהייתה קיימת בשנת 1978; כי למען הזהירות, יש להכיר בסמכות הנוכחים בישיבה ליתן הבטחה כאמור לאור מצג השווא שהוצג למנוח; כי הישיבה משנת 1978 היא למעשה שיאו של משא ומתן קודם בין הצדדים; כי ההבטחה המינהלית לא לקתה בחוסר בהירות והיה ברור לצדדים מה היא כוללת; כי הטענה שזכויות המשיבים טרם היו ידועות בשלב מתן ההבטחה היא טענת סרק; כי טענת המערערת לצידוק חוקי לחזרה מן ההבטחה נטענה בעלמא; כי העדה היחידה שהעידה מטעם המערערת נמצאה כלא מהימנה; וכי קיימים נפקעים אחרים בעלי מעמד זהה למשיבים אשר קיבלו פיצוי בעין בדמות קרקע חלופית, ועל המערערת לפעול בשוויון.

10. בסיכומי תשובתה, מדגישה המערערת כי התכתבויות מאוחרות למועד הישיבה בין הצדדים מצביעות על כך שהיה ברור שטרם ניתנה הבטחה מחייבת; כי לא ניתן היה לספק התחייבות עקב המחלוקת בשאלת זהות בעלי הזכויות במקרקעין המופקעים אשר הוכרעה רק בשלב מאוחר יותר; כי דברי החקיקה אליהם הפנתה המערערת היו בתוקף בשנת 1978; וכי אין מקום להשוואה לנפקעים אחרים שעניינם הפרטני שונה מזה של המשיבים.

11. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 26.12.2021 התקיים דיון שבו חזרו הצדדים על טענותיהם. בסיום הדיון ניתנה החלטה לפיה "בעקבות הערות בית המשפט במהלך הדיון, מתבקשים הצדדים לבוא בדברים על מנת לבחון אפשרות לפשרה". לאחר בקשות ארכה רבות עדכנו הצדדים כי לא עלה בידם לסיים את התיק על דרך הפשרה מחוץ לכתלי בית המשפט. ביום 22.7.2024 קיימתי עם הצדדים ישיבת בתר-ערעור ובתום דיון שלא לפרוטוקול ניתנה לצדדים ארכה נוספת על מנת להגיע להסכמות.

חרף ניסיונות בית משפט זה להביא לסיומו של התיק בדרך של פשרה, הודיעו הצדדים כי המשא ומתן ביניהם לא צלח ומשכך אין מנוס אלא ליתן פסק דין.

**דיון והכרעה**

12. לאחר שעיינתי בהודעת הערעור, בסיכומי הצדדים ובמוצגים שצורפו, ולאחר שמיעת טיעוני הצדדים בעל-פה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להתקבל, וכך אציע לחבריי כי יעשה.

13. שיטת המשפט שלנו מכירה בתקפותה המשפטית של הבטחה מינהלית כמקור לזכות בידי מקבל ההבטחה. אלא שישנם מספר תנאים **מצטברים** הנדרשים להתקיים על מנת שניתן יהיה לראות בהבטחה כמחייבת:

"על פי ההלכה המושרשת, לשם הוכחת קיומה של הבטחה מנהלית יש להראות תחילה כי אכן ניתנה הבטחה בצורה **מפורשת**, **ברורה** ו-**חד-משמעית**, שאינה בגדר הצהרת כוונות כללית של הרשות (ראו: [בג"ץ 3975/95](http://www.nevo.co.il/case/5802312) קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459, 484 (1999); [בג"ץ 7474/05](http://www.nevo.co.il/case/6104762) העמותה לקידום ויישום יום חינוך ארוך נ' משרד החינוך, התרבות והספורט, פסקה 6 [נבו] (19.6.2006); [ע"א 3781/07](http://www.nevo.co.il/case/5915504) אליהו נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה, פסקה 24 [נבו] (31.5.2009)). כמו כן, מתן תוקף משפטי לאותה הבטחה מותנה בקיומם של תנאים נוספים: נותן ההבטחה היה **בעל סמכות לתתה**; לנותן ההבטחה הייתה כוונה להקנות לה תוקף משפטי מחייב; נותן ההבטחה הוא בעל יכולת למלא אחריה; **אין סיבה אחרת המצדיקה את אי-קיום ההבטחה** ([בג"ץ 135/75](http://www.nevo.co.il/case/17911605) סאי-טקס קורפוריישן בע"מ נ' שר המסחר והתעשיה, פ"ד ל(1) 673 (1976); [בג"ץ 2020/19](http://www.nevo.co.il/case/25550799) קיבוץ נחל עוז נ' מדינת ישראל – משרד החקלאות, פסקה 20 [נבו] (5.1.2020); אלכס [שטיין "הבטחה מינהלית"](http://www.nevo.co.il/safrut/book/5308) משפטים יד 255, 270 (1984); דפנה ברק-ארז [משפט מינהלי](http://www.nevo.co.il/safrut/bookgroup/2057) כרך ג' – משפט מינהלי כלכלי 322-311 (2013))" ([ע"א 7859/22](http://www.nevo.co.il/case/29145083) **דורית חברה לבינוי ופיתוח בע"מ נ' המינהל האזרחי לאיזור יהודה ושומרון הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש**, פסקה 40 [נבו] (15.7.2024) (להלן: עניין **דורית**); הדגשות בקו תחתון הוספו – י"ע).

אקדים אחרית לראשית ואומר כי איני סבור שתנאים מצטברים אלה מתקיימים במלואם בענייננו.

14. בטרם אצלול לניתוח התנאים, אציין כי אמנם הכלל הוא כי אין זו דרכה של ערכאת הערעור להתערב בממצאי עובדה שנקבעו על ידי הערכאה הדיונית, ואכן בית משפט קמא התרשם באופן בלתי אמצעי וישיר מעדויות העדים, ואף קבע ממצאי מהימנות בעניינם. אולם, ישנם מקרים שבהם כלל זה נחלש, ואחד מהם הוא כאשר ממצאי הערכאה הדיונית מבוססים על ראיות בכתב. בענייננו, אני סבור כי ניתן להכריע בשאלה אם התנאים להבטחה מינהלית מתקיימים על בסיס החומרים הכתובים בלבד, כך שלערכאה הדיונית אין כל יתרון על פני בית משפט זה (ראו והשוו: [ע"א 8124/18](http://www.nevo.co.il/case/25150247) **יורשי המנוח אלקנה ביישיץ נ' ז'רוט**, פסקה 22 [נבו] (4.8.2020)). במקרה דנן, כפי שיפורט להלן, מצאתי כי ישנה הצדקה להתערבותנו במסקנות הערכאה הדיונית.

15. ראשית, לא מצאתי כי ניתנה הבטחה בצורה **מפורשת וחד-משמעית**. על מנת לבחון תנאי זה, נציג את השתלשלות העניינים בין הצדדים כפי שעולה מהחומרים הכתובים שהובאו לעיוני:

(-) ביום 30.12.1977 נערכה ישיבה שעסקה במקרקעין המופקעים, שבה נכחו, בין היתר, מנהל מחוז צפון במינהל מקרקעי ישראל (להלן: **מנהל המחוז**), המנוח ונציגי משפחות נוספים. במהלך הישיבה מנהל המחוז הציע כי בשלב ראשון יפנו לוועדת הפשרות של מינהל מקרקעי ישראל על מנת שתכריע בשאלת הזכויות של כל צד. נציגי המשפחות עמדו על כך שהם לא מעוניינים בפיצויים או בתמורה בדרך של קרקע חלופית אלא דורשים את ביטול ההפקעה. מנהל המחוז סיכם את הישיבה והציע לנציגי המשפחות שתי אפשרויות:

"א. **תרצו** **לקבל קרקע חליפה**, נהיה מוכנים ללכת לקראתכם, ולהציע לכם קרקעות בסביבה הקרובה כל אחד בהתאם לזכויותיו.

ב. **לא תרצו לנהל איתנו מו"מ לקבלת קרקע חליפה** זכותכם לפנות לערכאות ולהגיש תביעה נגד עצם ההפקעה. גם במקרה הזה טוב אם תחילה ידע כל צד מהם זכויותיו בשטח הנדון" (הדגשה הוספה – י"ע).

נציגי המשפחות ביקשו להתייעץ ביניהם באשר להצעות השונות וסוכם כי "לאחר שנציגי המשפחות יקבעו את עמדתם [...] ואז תקבע פגישה נוספת בנדון".

(-) ביום 16.2.1978 נערכה ישיבה נוספת, כאמור לעיל. מפרוטוקול הישיבה עולה כי המנוח הלין על הפקעת המקרקעין בגוש 18461, השייכים לתושבי הכפר המעבדים אותם במשך דורות. בתגובה נרשמו מפי מנהל מינהל מקרקעי ישראל דאז הדברים הבאים:

"מודיע כי שטח שהופקע המינהל אינו מוכן לטפל בביטולו. **במידה והתושבים ירצו המינהל מוכן לבוא לקראתם, ולפצות את בעלי הזכויות במקום אחר**" (הדגשה הוספה – י"ע).

בסיכום הישיבה נכתב כי "המינהל יפצה את הזכאים לכך בקרקע במקום אחר" וראש מועצת ג'וליס, המנוח, אמר כי הסיכום מקובל עליו אולם ביקש לעכב את תשובתו עד לאחר שיסביר את ההצעות לחברי המועצה ותושבי הכפר.

(-) ביום 1.8.1978 שלח המנוח מכתב לשר החקלאות שבו התבקש כי יורה על ביטול הפקעת הגורן והמעיין, ולצד זאת כתב כי "לעומת זה אנו **מוכנים לדון** בחליפין של שאר השטח המעובד בשטח אחר **בהתאם להסכם שיושג**" (הדגשה הוספה – י"ע).

(-) בימים 19.1.1979 ו-8.2.1979 נערכו ישיבות בין הצדדים באשר לחלוקת הזכויות במקרקעין המופקעים. ביום 9.8.1979 פנה למנוח חבר הכנסת נסר אלדין, שנכח בישיבה מיום 16.2.1978, והבהיר לו כי "הכדור" נמצא אצלו והאיחור בחתימת ההסכם עומד לפתחו. ביום 31.12.1980 פנה המנוח למערערת וביקש להוציא לפועל את שסוכם עליו בישיבה מיום 28.2.1979, קרי פיצוי בעלי הקרקעות באדמה (יצוין כי לא קיים תיעוד לישיבה שהתקיימה ביום 28.2.1979 – ייתכן כי המנוח התכוון לישיבה מיום 8.2.1979 אולם מהסיכום לא עולה כי דנו במהלכה בפיצוי בקרקע).

(-) בשנים 1982 ו-1983 ניתנו פסקי הדין בהליכי ההסדר אשר קבעו את זכויות המנוח במקרקעין. רק ביום 18.3.1988 פנה בא כוח המנוח דאז וביקש לראשונה ליישם את הסיכום שניתן בישיבה מיום 16.2.1978 ולבצע חילופי קרקעות. במענה שנשלח למנוח צוין כי עליו לפנות לאחראי המחוזי לחליפין והפקעות. פניותיו הבאות של המנוח היו בשנת 2002, שם התבקש כי המערערת תפצה את המנוח בקרקע חלופית; ובשנת 2006 ו-2007, שם התבקש ביטול ההפקעה משייעוד ההפקעה לא מומש עד לאותה עת.

16. כפי שהובהר לא אחת, תוקפה המחייב של הבטחה מינהלית לא חל על כל הצהרת כוונות כללית של הרשות – "אין בכך שרשות מינהלית מצהירה על כוונה, מגלה רצון טוב לסייע לאדם, מבטיחה לברר אם אפשר להיענות לבקשה, ומעוררת ציפייה ותקווה שהבקשה תיענה. נדרשת הבטחה, לא פחות" (יצחק זמיר [**הסמכות המינהלית**](http://www.nevo.co.il/safrut/bookgroup/385) כרך ה 4024 (2020); ראו גם [בג"ץ 585/01](http://www.nevo.co.il/case/5711797) **קלכמן נ' ראש המטה הכללי**, פ"ד נח(1) 694, 706 (2003) (להלן: עניין **קלכמן**)). מהשתלשלות העניינים עולה באופן ברור כי לא ניתנה כל הבטחה מפורשת וחד-משמעית בישיבה שהתקיימה ביום 16.2.1978, אלא לכל היותר הצהרות כוונות כללית של הרשות. הישיבה הזו הייתה המשכו של משא ומתן בין הצדדים שהחל מספר חודשים קודם לכן, בישיבה שהתקיימה ביום 30.12.1977. כאשר קוראים את פרוטוקול הישיבה המלא מיום 16.2.1978 עולה כי נכונותו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל ליתן קרקע חלופית **הותנתה** ברצונם של בעלי הזכויות, ובסיום הישיבה טרם ניתנה תשובתם הסופית להצעה. ברי כי אין מדובר בהבטחה מינהלית סגורה ומפורשת, אלא בהבעת רצונות גרידא – המערערת עדיין לא התחייבה לדבר באותו שלב. מכתבו של המנוח מיום 1.8.1978, מספר חודשים לאחר אותה ישיבה, רק מחדד כי אין בפנינו הבטחה מינהלית מן הטעם שגם המנוח סבר כי טרם הושג הסכם בין הצדדים וכי יש להמשיך ולדון בעניינו. למעשה, הפעם הראשונה שבה המנוח התייחס להבטחה המינהלית שנטען כי ניתנה בישיבה מיום 16.2.1978 הייתה רק במכתבו מיום 18.3.1988, כעשור לאחר מכן.

17. איני סבור כי לפנינו הבטחה מינהלית העומדת בתנאי הסף הבסיסי ביותר (עניין **דורית**, פסקה 41; [ע"א 5806/08](http://www.nevo.co.il/case/5960370) **חלפון נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פסקה 10 [נבו] (1.8.2012); [ע"א 8490/06](http://www.nevo.co.il/case/6130737) **בדרה נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פסקה 25 [נבו] (17.4.2011); [ע"א 3781/07](http://www.nevo.co.il/case/5915504) **אליהו נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה**, פסקאות 25-24 [נבו] (31.5.2009)). היא אינה מסוימת – הצהרת המנהל לא כללה התייחסות לפרטים מהותיים כמו גודל הקרקע החלופית ומיקומה; היא מסויגת ולמעשה ממתינה לעמדת בעלי הזכויות בקרקע; ומבחינה אובייקטיבית, הישיבה מיום 16.2.1978 לא נראית כסיומו של המשא ומתן בין הצדדים אלא כשלב נוסף בהידברות ביניהם במטרה למצוא הסדר שיהיה מקובל על שני הצדדים (דפנה ברק-ארז [**משפט מינהלי**](http://www.nevo.co.il/safrut/bookgroup/2057) **כלכלי** 319-316 (2013); לעניין זה ראו עמדתו של חברי השופט **גרוסקופף** לפיה הבטחה מינהלית שהיא בגדר התחייבות לעסקה במקרקעין אמנם לא מחויבת בדרישת הכתב אולם מצדיקה דרישה לראיות חותכות להוכחת עצם מתן ההבטחה – עניין **שמעון**, פסקה 18 לפסק דינו).

18. שנית, לא מצאתי כי מנהל מינהל מקרקעי ישראל היה **בעל סמכות** לתת הבטחה מינהלית למתן קרקעות חלופיות. מתן קרקעות מדינה חלף הפקעת קרקע פרטית הוא למעשה עסקה במקרקעי ישראל, ומכיוון ששטח המקרקעין של בעלי הזכויות שנדון באותה ישיבה עולה על 100 דונם, חל בענייננו [סעיף 5(ב)](http://www.nevo.co.il/law/73103/5.b) ל[חוק נכסי המדינה](http://www.nevo.co.il/law/73103):

5. (ב) הממשלה לא תהא רשאית למכור מקרקעי ישראל, כמשמעותם ב[חוק-יסוד: מקרקעי ישראל](http://www.nevo.co.il/law/72918), שאינם קרקע עירונית **וששטחם עולה על 100 דונם**, **להעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת**, להשכירם או להחכירם, **אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל**.

נוכח הוראת הסעיף, וכפי שנקבע בפסיקה – "ללא אישורה של מועצת מקרקעי ישראל אין כל תוקף להבטחות או התחייבויות שניתנו ביחס למקרקעי ישראל, כאשר דובר בעסקאות בהיקף גדול העולה על זה של 100 דונם" (עניין **שמעון**, פסקה 46, שם נידונה הבטחה נטענת של שר שכיהן גם כיושב ראש מועצת מקרקעי ישראל או של ראש רשות מקרקעי ישראל, שכידוע, באה בנעלי מינהל מקרקעי ישראל, ונקבע שהיא לא ניתנה בסמכות). גם אם מנהל מינהל מקרקעי ישראל הביע רצון לבוא לקראת המשיבים וליתן להם קרקע חלופית לזו שהופקעה מהם, הרי שהוא אינו מוסמך להתחייב על כך בעצמו. מקורה של הסמכות חייב להימצא על פי דין, וזאת בשל עיקרון חוקיות המינהל ([בג"ץ 4374/15](http://www.nevo.co.il/case/20388063) **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פסקה קיכ לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין [נבו] (27.3.2016)). משכך, אין להבטחה הנטענת ממנהל מינהל מקרקעי ישראל כל תוקף משום שהיא לא הובאה לאישור הגורמים המוסמכים לכך (ראו והשוו: [ע"א 2181/11](http://www.nevo.co.il/case/5816541) **מינהל מקרקעי ישראל נ' בני דרום - מושב שיתופי של הפועל מזרחי**, פסקה 24 [נבו] (28.4.2014)).

[במאמר מוסגר יובהר כי [סעיף 5(ב)](http://www.nevo.co.il/law/73103/5.b) ל[חוק נכסי המדינה](http://www.nevo.co.il/law/73103), הוא הסעיף הרלוונטי לענייננו ועליו אף נסמכה הקביעה בעניין **שמעון**, נחקק בשנת 1960 יחד עם חקיקת חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. אשר על כן, אין לקבל את טענת המשיבים כי המסגרת החוקית שהייתה קיימת בעניין **שמעון** שונה מזו שהייתה קיימת במועד מתן ההבטחה המינהלית הנטענת בשנת 1978, ואיננו נדרשים לחוק יסוד: משק המדינה].

19. לא מצאתי ממש בטענת המשיבים כי למצער יש להכיר בסמכותו הנחזית של מנהל מינהל מקרקעי ישראל ליתן בידם הבטחה מינהלית. הגישה הנוהגת כיום להתבססות על טענה מסוג זה מצמצמת ביותר משום שהיא מצויה במתח ישיר עם עקרון חוקיות המינהל (עניין **שמעון**, פסקה 52; [ע"א 9073/07](http://www.nevo.co.il/case/5709785) **מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון נ' אפרופים שיכון וייזום** **(1991) בע"מ**, פסקה 33 [נבו] (3.5.2012)). לא מצאתי כי עניינם של המשיבים הוא אחד מאותם מקרים המצדיקים לחרוג מכלל זה, זאת משום שממכתבו של המנוח מיום 1.8.1978 עולה כי הוא עצמו לא הסתמך על אמירת מנהל מינהל מקרקעי ישראל ולא ראה בה הבטחה מפורשת ומחייבת (ראו והשוו: [בג"ץ 397/10](http://www.nevo.co.il/case/5570663) **אפללו נ' צבא הגנה לישראל - מחלקת מופ"ת**, פסקאות 11 ו-14 [נבו] (15.12.2011)).

20. לבסוף, ולמעלה מן הצורך, אציין כי גם אם היינו מניחים כי מתקיימים התנאים המצטברים להבטחה מינהלית, מצאתי כי קיים **צידוק חוקי** לחזרת המערערת מהבטחתה. במסגרת כך אנו נדרשים לבחון "האם ישנו טעם ענייני סביר המצדיק את ביטול ההחלטה – והחובה להראות זאת מוטלת על המשיבים המבקשים להתעלם מן ההחלטה שנתקבלה לטובת העותר" ([בג"ץ 250/78](http://www.nevo.co.il/case/17916201) **אביוב נ' שר החקלאות**, פ"ד לב(3) 742, 748 (1978)). המערערת טענה כי המחסור בקרקעות מדינה, בהיותן משאב ציבורי מוגבל, הוא שהוביל לשינוי במדיניות הפיצוי שלה בגין הפקעת קרקעות. עמדה זו באה לידי ביטוי בסעיף 15.6 לנוהל מספר 44.01 של רשות מקרקעי ישראל מיום 18.2.2004 – 26 שנה לאחר ההבטחה הנטענת – ולפיו "אין לתת פיצויים בקרקע, למעט באותם מקרים מיוחדים לגביהם ניתן אישור מיוחד של הנהלת המינהל" (עמדה זו באה לידי ביטוי גם בהחלטה מספר 2131 של הנהלת מינהל מקרקעי ישראל מיום 13.2.2008 שלפיה אין להעניק פיצוי בקרקע במקרה של שחרור נכסי נפקדים; ראו גם [בג"ץ 1139/24](http://www.nevo.co.il/case/30420474) **סעיד נ' רשות הפיתוח רשות מקרקעי ישראל**, פסקה 2 [נבו] (29.5.2024)). כפי שכבר נפסק, "מקום שמשקלו של האינטרס הציבורי גובר על אינטרס הפרט והציבור בקיומה של ההבטחה", מצדיק חזרה של הרשות מהבטחה מינהלית (עניין **קלכמן**, עמ' 713), ואני סבור כי במקרה זה המערערת הצליחה להצביע על צידוק חוקי כאמור.

21. נוכח האמור לעיל, איני סבור כי המשיבים זכאים לקבל קרקע חלופית בגין הפקעת המקרקעין שבבעלותם.

22. יחד עם זאת, אין משמעות הדבר כי המשיבים אינם זכאים לפיצוי כלל. בית משפט קמא קבע כי הוכח שהמשיבים הם אכן יורשיו של המנוח, ובהתאם לפסקי הדין בתיקים 570/ג'וליס ו-573/ג'וליס, הם בעלי הזכויות במקרקעין המופקעים. זאת ועוד, במהלך הדיון שהתקיים בפנינו ציין בא כוח המערערת כי היא לא טוענת להתיישנות לגבי הפיצוי הכספי וכי לא תחסם דרכם של המשיבים לתבוע פיצוי כאמור. משכך, ובהתאם [לסעיפים 12](http://www.nevo.co.il/law/72915/12) ו-[13](http://www.nevo.co.il/law/72915/13) לפקודת הקרקעות, המשיבים זכאים לפיצוי כספי בגין ההפקעה.

לעניין גובה הפיצויים – המשיבים הגישו לבית המשפט המחוזי חוות דעת שמאית מטעמם מיום 20.2.2017 לפיה הם זכאים לפיצויים בסך של 2,430,000 ש"ח; ואילו המערערת הגישה חוות דעת שמאית מטעמה לפיה המשיבים זכאים לפיצויים בסך כולל של 241,405 ש"ח. בשל העובדה שפסק דינו של בית המשפט המחוזי עסק בסוגיה של הבטחה מינהלית, לא נערך דיון בחווֹת הדעת השמאיות ולא נקבעו ממצאי מהימנות ועובדה באשר להן. משכך, לא נקבע גובה הפיצוי הכספי שלו זכאים המשיבים בגין ההפקעה. אשר על כן, אציע לחבריי כי התיק יוחזר לבית המשפט המחוזי על מנת שידון בגובה הפיצויים הכספיים שלהם זכאים המשיבים.

**סוף דבר**

23. סיכומם של דברים, אציע לחבריי לקבל את הערעור כך שיקבע כי המשיבים אינם זכאים לקרקע חלופית בגין הפקעת המקרקעין שבבעלותם. לצד זאת, אציע כי התיק יוחזר לבית המשפט המחוזי על מנת שיקבע את גובה הפיצוי הכספי שלו זכאים המשיבים בגין הפקעת הקרקע. בנסיבות העניין, ובהינתן ההיסטוריה של המקרקעין – לא ייעשה צו להוצאות.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | יצחק עמית  נשיא |

**כב' השופטת ג' כנפי-שטייניץ:**

אני מסכימה.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | גילה כנפי-שטייניץ שופטת |

**כב' השופט ע' גרוסקופף:**

אני מסכים לתוצאה אליה הגיע חברי, הנשיא **יצחק עמית**, מהטעם שלא הוכח במקרה שלפנינו מתן הבטחה מנהלית בהתאם לדרישות המחמירות שמציב הדין לעניין זה, במיוחד כאשר מדובר בהבטחה מנהלית שהיא בגדר התחייבות לעסקה במקרקעין, וזאת כמפורט בפסקאות 17-15 לחוות דעתו. משלא הוכח מתן הבטחה מנהלית, ממילא אינני רואה צורך לדון ביתר השאלות בהן עוסק חברי בחוות דעתו, דהיינו סמכות מנהל מינהל מקרקעי ישראל (כתוארו אז) לתת התחייבות מסוג זה, ואפשרות החזרה מההתחייבות האמורה ברבות הימים. אציין עם זאת, כי האפשרות להעלות מן האוב הבטחה מנהלית שלא מומשה בשעתו, ולהתבסס עליה עשרות שנים לאחר שניתנה, מעוררת בעיני קושי ניכר, שמא ״עבר זמנה בטל קורבנה״. לאור קושי זה, למצער, ראוי לטעמי להקל משמעותית בתנאים המצדיקים חזרה מהבטחה מנהלית ישנה נושנה שכזו. מכל מקום, משלא הונח המסד של מתן ההבטחה המנהלית, לא ראיתי לנכון להרחיב גם בעניין זה, הנוגע לטפחות הלכת ההבטחה המנהלית.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | עופר גרוסקופף  שופט |

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא **י' עמית**.

ניתן היום, י' באדר התשפ"ה (‏10.3.2025).

5129371

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 54678313  יצחק עמית  נשיא | עופר גרוסקופף  שופט | גילה כנפי-שטייניץ שופטת |