

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 5566/18

לפני:

כבוד השופטת ד' ברק-ארז
 כבוד השופטת ע' ברון
 כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערערים:

1. עזבון המנוח סמי שמעון ז"ל
2. יכין חקל אחזקות בע"מ
3. יכין חקל בע"מ
4. יכין מטעים בע"מ
5. עץ וניר בע"מ
6. הדרי גינת בע"מ
7. יכין חברה חקלאית בע"מ

נגד

המשיבה:

רשות מקרקעי ישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד
 מיום 30.4.2018 בת"א 36934-12-09 [פורסם בנבו] שניתן
 על-ידי כבוד השופט א' מקובר

תאריך הישיבה:

כ"ב בתמוז התש"ף (14.07.2020)

בשם המערערים:

עו"ד יהושע חורש; עו"ד אורית יולס-דבי;
 עו"ד תומר שני; עו"ד אבי עזראי

בשם המשיבה:

עו"ד לימור פלד

כתבי עת:

יהושע ויסמן, "מקרקעי ישראל", משפטים, כרך כא (תשנ"א-תשנ"ב) 79

ספרות:

דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי**אהרן ברק **פרשנות במשפט** (כרך ד - פרשנות החוזה, תשס"א)חיים זנדברג **פירוש לחוקי-היסוד, חוק-יסוד: מקרקעי ישראל** (פירוש לחוקי היסוד, נבו, מכון סאקר, 2016)דניאל פרידמן ונילי כהן **חוזים**דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי**

חקיקה שאוזכרה:

חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960
 חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951: סע' 5 (ב)
 חוק-יסוד: מקרקעי ישראל
 חוק יישום תכנית ההתנתקות, תשס"ה-2005
 חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969: סע' 8

מיני-רציו:

* בימ"ש פסק כי לא ניתנה למערערים, שרכשו את מניותיה של חברת יכין חקל, הבטחה מינהלית שלפיה חוזי החכירה שנחתמו בין חברת יכין חקל למשיבה, יוארכו "באותם תנאים" של חוזי החכירה המקוריים, קרי בלא שהחכירה תהיה כפופה לתניית שינוי יעוד כפי שנקבע בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל; בדעת רוב נפסק כי גם לו ניתנה הבטחה, היא ניתנה בחוסר סמכות והיא אינה יכולה לגבור על סעיף 5(ב) לחוק נכסי המדינה, לפיה נדרש אישור מועצת מקרקעי ישראל להארכת תקופת החכירה.

* משפט מינהלי – הבטחה מינהלית – היעדרה

* משפט מינהלי – הבטחה מינהלית – תנאים להיותה מחייבת

* מקרקעין – מקרקעי ישראל – שינוי ייעוד

* מקרקעין – מקרקעי ישראל – חכירתם

* מקרקעין – חכירה – הארכת תקופת החכירה

בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל נקבע 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" (תניית שינוי יעוד). במהלך שנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת התקשרה חברת יכין חקל בהסכמי חכירה לתקופה בת 49 שנים של קרקע חקלאית ברחבי המדינה בשטח של כ-13,000 דונם. מבין חוזים אלה, ביחס לכ-8,000 דונם הקנו החוזים המקוריים זכות להארכת החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים - ובהם 18 חוזים שכונו "חוזי רשות הפיתוח". על רקע קשיים שאליהם נקלעה יכין חקל, בראשית שנות ה-90 רכש איש העסקים מר סמי שמעון ז"ל את מניותיה. בתוך כך הוסכם בין המערערים ובין מינהל מקרקעי ישראל, כיום רשות מקרקעי ישראל, על חידוש חוזי החכירה לתקופה של 49 שנים נוספות, וזאת ממועד אחד, 1.1.10.

בית המשפט העליון (השופטים ברק-ארז, ברון וגרוסקופף) דחה את הערעור ופסק כי:

המחלוקת היא בשאלה האם ניתנה הבטחה מינהלית למערערים שלפיה חוזי החכירה יוארכו "באותם תנאים" של חוזי החכירה המקוריים, קרי: בלא שהחכירה תהיה כפופה לתניית שינוי יעוד, משזו לא נכללה באותם חוזים; בנוסף, שאלה היא מה תוקפה של ההבטחה אם אמנם ניתנה; לחלופין נטען על ידי המערערים, כי בנוגע לחוזי הפיתוח זו המסקנה המתחייבת כבר משום נוסחם.

כל שופטי המותב סברו בכל הנוגע לחוזי רשות הפיתוח, כי דין טענת המערערים כי נוסחם של החוזים המקוריים מלמד על קיומה של מניעה מכוחם להוספת תניית שינוי יעוד בעת הארכתם, דחייה. כל שופטי המותב סברו אשר לטענה בדבר הבטחה מינהלי, כי לא הוכח שניתנה הבטחה שלפיה חוזי

החכירה של יכין חקל עם המינהל יוארכו "באותם תנאים" של חוזי החכירה המקוריים, דהיינו, בלא שהחכירה תהא כפופה לתניית שינוי יעוד. לפיכך, גם אין תוחלת לטענה בדבר קיומה של סמכות נחזית. אך גם לו ניתנה הבטחה, השופטת ברק-ארז, אליה הצטרפה השופטת ברון, קבעה כי היא ניתנה בחוסר סמכות ולא יכולה "לגבור" על סעיף 5(ב) לחוק נכסי המדינה, המורה כי "הממשלה לא תהא רשאית למכור מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית, וששטחם עולה על 100 דונם, להעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת, להשכירם להחכירם, אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל." לנוכח הוראה זו אין חולק על כך שנדרש אישור מועצת מקרקעי ישראל להארכת תקופת החכירה. ואמנם בשנת 2005 קיבלה המועצה את החלטה מס' 1046 בנוגע לחידוש חוזי החכירה של יכין חקל ל-49 שנים. המועדים שנקבעו בהחלטה נתנו ביטוי לדרישת המערערים "לאחד" את מועדי סיום תקופת החכירה בחוזים השונים ליום 31.12.09, אף שתקופת החכירה ביחס לחלק מהחוזים הסתיימה עוד קודם לכן. בנוגע לתנאי החוזים נקבע באותה החלטה כי "התנאים אשר יחולו בתקופת החכירה הנוספת יהיו התנאים אשר יהיו נהוגים במינהל, ביום 1.1.10, בחוזים למטרת מטעים." בכך, לטענת המערערים, הפר המינהל את ההבטחה המינהלית הנטענת.

בהקשר זה, השופט גרוסקופף הטיל ספק בשאלה אם מתוקף סעיף 5(ב) לחוק נכסי המדינה, מתחייב אישור המועצה גם לתנאים שבהם מבוצעת הארכת חכירה לתקופה נוספת. דעת הרוב, השופטות ברון וברק-ארז, קבעה כי בהינתן שעסקה בהיקף משמעותי במקרקעי ישראל כפופה לאישור המועצה מכוח סעיף 5(ב) לחוק נכסי המדינה, אך מתבקש שכאשר מדובר בתנאי עיקרי בעסקה החורג מהותית מן התנאים הסטנדרטיים, נדרש שהתנאי יקבל את אישור המועצה בגדרי אישור העסקה על מנת שיינתן לו תוקף. זהו התנאי שעליו נסוב הדיון - האם חוזי החכירה "הופטרו" מתניית שינוי יעוד, שעוד בהחלטה מס' 1 של המועצה נקבע כי שומה על הסכמי חכירה של קרקע חקלאית לכלול תנייה זו. מעבר לכך, התנאי לא רק שלא הוחרג מתנאי החכירה הסטנדרטיים, אלא ההיפך מכך, משעה שבהחלטה 1046 של המועצה נאמר: "התנאים אשר יחולו בתקופת החכירה הנוספת יהיו התנאים אשר יהיו נהוגים במינהל, ביום 1.1.10, בחוזים למטרת מטעים." על פניו, תניית שינוי יעוד באה בכללם של תנאים אלה.

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם זכויות מהותיות במקרקעי ישראל בהיקף נרחב יכולות להיות מוענקות בתוקף הבטחה של שר או אף התחייבות של ראש רשות מקרקעי ישראל, ללא אישור של מועצת מקרקעי ישראל? כמו כן, אלו חלופי דברים עם רשות שלטונית, ובכלל זה שר, ייחשבו כמגבשים הבטחה מינהלית מבחינת נוסח הדברים ונסיבות מסירתם? שאלות אלה עמדו במרכז הערעור שבפנינו.
2. ייאמר כבר עתה כי שאלות אלה הן הרות גורל במקרה שבפנינו, שנסב על טענות בעניין זכויות באלפי דונמים שהוקנו לחברת יכין חקל בע"מ (להלן: יכין חקל) במתכונת של חכירה חקלאית. השאלה המצויה במוקד הערעור היא האם ניתנו הבטחה או התחייבות בעלי תוקף מחייב על מנת שהארכתם של חוזי החכירה תיעשה בתנאים שאינם נהוגים כיום ברשות מקרקעי ישראל (להלן: הרשות), כלומר מבלי שזו תהא

זכאית לקבל את הקרקעות לידיה בחזרה במקרה של שינוי יעוד מחקלאות לבנייה (מה שמכונה "תניית שינוי יעוד"). יצוין כי חלק מן המהלכים המתוארים בהמשך הדברים נעשו בעת שהרשות הייתה ידועה כמינהל מקרקעי ישראל (להלן: המינהל), קודם לשינוי שמה מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009. ההתייחסות להלן תהא אפוא למינהל או לרשות בהתאם לתאריכים הרלוונטיים.

3. ככלל, ההכרעה במחלוקת בין הצדדים חייבה לרדת לחקר אירועים שהתרחשו לפני קרוב לשלושים שנה – בעת שמר אריאל שרון ז"ל, באותה עת שר הבינוי והשיכון (להלן: שרון), בא בדברים עם מר סמי שמעון ז"ל (להלן: שמעון), תושב זר שהתעניין ברכישה של מניות יכין חקל. המניות לא היו בבעלותה של המדינה, אך המדינה גילתה עניין בגורל החברה שלה היו חוזי חכירה על שטחי קרקע נרחבים וכן עובדים רבים. ההליך המשפטי מתקיים זה שנים רבות בעוד שני האנשים הרלוונטיים ביותר לבירורו אינם עוד עמנו. למעשה, מקורו של ההליך הוא בתביעה שהוגשה על-ידי עזבוננו של שמעון (המערער 1) נגד הרשות, ביחד עם יכין חקל (המערער 3) וקבוצה של חברות נוספות הקשורות בה (המערערות 2, ו-4-7).

4. גורמים רבים שהיו מעורבים בהתנהלות שליוותה את כניסתו של שמעון כמשקיע זר ביכין חקל הציגו גרסאות שונות, כמפורט להלן. ככלל, התמונה העולה מהתחקות אחר האירועים אינה פשוטה, בכל הנוגע להקפדה על התנהלות מסודרת בקשר לטיפול בהענקת זכויות מפליגות במקרקעי ישראל, שהם רכוש הציבור. מכל מקום, כפי שיוסבר, ההכרעה במקרה זה היא בסופו של דבר הכרעה משפטית טהורה, שבמידה רבה מאפשרת לייתר את ההכרעה בחלק מהמחלוקות העובדתיות העולות מגרסאות הצדדים.

הערות רקע: מקרקעי ישראל ושינוי יעוד

5. ראוי לפתוח במספר מושכלות יסוד, ידועות ומפורסמות, שיעמידו את המחלוקת בין הצדדים בהקשר הנכון. הדברים יובאו בקצרה, מאחר שאין בהם חידוש, אך התייחסות אליהם היא חיונית כבר בשלב זה.

6. מקרקעי ישראל, דהיינו קרקעות המדינה, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח, מנוהלים באופן ריכוזי, ומאז 1960 הדבר נעשה בהתאם לחוק יסוד: מקרקעי ישראל

וחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, כיום [חוק רשות מקרקעי ישראל](#), התש"ך-1960, והדברים ידועים.

7. מרכיב נכבד של מקרקעי ישראל מהוות הקרקעות החקלאיות, דהיינו קרקעות המיועדות לשימושים חקלאיים. מעת לעת, בהתאם לצורכי הפיתוח, מתקבלות החלטות שעניינן שינוי יעוד של קרקעות חקלאיות לצרכים אחרים.

8. המדיניות ביחס להחכרת מקרקעי ישראל והשימושים בהם נקבעת על-ידי מועצת מקרקעי ישראל (להלן גם: המועצה). בשנת 1965 התקבלה החלטה מס' 1 של המועצה שקבעה את עקרונות המדיניות ביחס למקרקעי ישראל, ובהתאם לכך נשאה את הכותרת המחייבת "מדיניות הקרקע בישראל". סעיף 3 להחלטה זו קבע כי "קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה. משתמש החוכר בקרקע למטרות החכירה, תוארך זכות החכירה, לבקשתו, לתקופה נוספת של 49 שנה לשימוש לאותן מטרות". סעיף 10 להחלטה זו נדרש לאפשרות של שינוי יעוד בקרקע חקלאית במהלך תקופת החכירה, הוא הנושא שעמד במידה רבה במרכז המחלוקת בין הצדדים שבפנינו, וכך נאמר בו:

"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 שייקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא".

9. להשלמת התמונה יוזכר, כי מדיניות זו ביחס לשינוי יעוד מתיישבת עם העיקרון של צדק חלוקתי, התומך בכך שהשבחת קרקעות בבעלות ציבורית תעשיר את הקופה הציבורית, ולא תרעיף טובות הנאה דווקא על החוכר המחזיק בקרקע (מעבר לפיצוי מתאים על השקעותיו) (ראו: [בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו\(6\) 25 \(2002\)](#)).

10. כיום, אין למעשה מחלוקת שזו המדיניות הנוהגת. השאלה שהתעוררה כאן, כמו גם במספר הליכים אחרים שכבר הסתיימו ויוזכרו בהמשך הדברים, היא רק האם ומתי המדיניות האמורה נדחית מפני החלטות, הסכמים או הבטחות ספציפיות. להשלמת התמונה ייאמר כי מכלול החלטות שהתקבלו על-ידי מועצת מקרקעי ישראל

במהלך השנים וניתנו להן מספרים הוחלף בשנת 2019 בקובץ החלטות מסודר המחולק לפי הנושאים. אולם, העקרונות נותרו בעינם. כיום, ההסדר הנוגע להחזרת קרקעות חקלאיות לידי הרשות במקרה של החלטה על שינוי יעוד מעוגן בפרק 8 של קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (סעיף 8.1.2).

11. תניות שינוי יעוד נכללות כעניין שבשגרה בחוזים של המינהל, או הרשות, לאחר שגובשה המדיניות בעניין זה. אולם, מעת לעת התעוררו מחלוקות לגבי חווי חכירה קודמים, שלא כללו את התנייה האמורה, וזאת כאשר עומדת לדיון שאלת הארכתם. כך היה בע"א [8325/12](#) מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל נ' מהדרין בע"מ [פורסם בנבו] (5.6.2014) (להלן: עניין מהדרין) שבו נטען כי התחייבויות שניתנו בשנות החמישים על-ידי שר האוצר בשעתו, אליעזר קפלן, צריכות להתפרש ככוללות התחייבות להארכת החכירה "באותם תנאים", קרי מבלי שיהיו כפופות לתניית שינוי יעוד. טענה זו נדחתה שם. בעיקרו של דבר, נקבע כי המכתבים שניתנו על-ידי קפלן לרוכשי הזכויות לא כללו התחייבות מפורשת להארכת החוזים כך שלא יוכפפו לתוספת של תניית שינוי יעוד (שם, בפסקה ל"ז לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין). בהיעדר התחייבות מפורשת נקבע כי אין מקום לקרוא התחייבות כזו אל תוך החוזים (שם, בפסקאות מ"ט-נ'). בסמוך לאחר מכן, העקרונות שנקבעו בעניין מהדרין יושמו גם במקרים דומים נוספים שהגיעו לפתחו של בית משפט זה (ראו: ע"א [5376/11](#) מדינת ישראל – רשות מקרקעי ישראל נ' נורדמן [פורסם בנבו] (24.6.2014); ע"א [465/12](#) רשות הפיתוח מקרקעי ישראל נ' חברת הדרי החוף מספר 63 בע"מ [פורסם בנבו] (21.8.2014)).

עיקרי התשתית העובדתית

12. יכין חקל היא חברה פרטית הרשומה בישראל. בעבר, בעלי מניותיה היו הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המגבית המאוחדת וחברות בשליטת ההסתדרות הכללית. מאז שנות החמישים של המאה הקודמת פועלת יכין חקל בתחום של גידולים חקלאיים ועיבוד תוצרת חקלאית. לשם כך, הוחכרו לה במהלך שנות החמישים והששים כ-13,000 דונם של קרקע חקלאית במהלך של מספר עסקאות שנעשו בתאריכים שונים. מתוכם, רק ביחס לכ-8,000 דונם ניתנו בחוזים המקוריים זכויות להארכת החכירה ל-49 שנים נוספות. חוזים אלה נחלקים לשלוש קבוצות, שנודעו לימים כ"חוזי רשות הפיתוח" (חוזים ביחס לכ-1,434 דונם); "חוזי קפלן" (שנחתמו ביחס לכ-5,120 דונם); "חוזה גן הירקון" (שנחתם ביחס לשטח של כ-1,282 דונם).

יצוין כי בחוזי רשות הפיתוח לא צויין מהם התנאים שיחולו בתקופת החכירה הנוספת, ובחוזי קפלן כמו גם בחוזה גן הירקון צויין כי התנאים שיחולו בתקופת החכירה הנוספת הם אלה שיהיו נהוגים בחכירות לגבי קרקעות המיועדות לאותה מטרה. יתר החוזים, 31 במספר, המתייחסים לשטח של כ-4,460 דונם, לא הקנו ליכין חקל זכות להארכת החכירה לתקופה נוספת.

13. עוד חשוב לציין כי לעומת חוזים אחרים של יכין חקל, שלוש קבוצות החוזים שנזכרו – חוזי רשות הפיתוח, חוזי קפלן וחוזה גן הירקון – לא כללו תניית שינוי יעוד. המשמעות היא שעל-פי ההחלטות הרלוונטיות שחלו על החוזים האמורים באותה עת, במקרה של שינוי יעוד של הקרקע המוחכרת (מחקלאות לייעוד אחר) יכין חקל הייתה זכאית לנצל את הקרקע בהתאם לייעודה החדש (או לקבל פיצוי בהתאם לו).

14. על רקע קשיים כספיים שאליהם נקלעה יכין חקל בסוף שנות השמונים של המאה הקודמת ושבעטיים היא עמדה על סף פירוק, נעשו ניסיונות למכור את מניותיה למשקיע שיהיה נכון להשקיע בחברה. שמעון, יהודי תושב לונדון, היה המשקיע הזר שרכש בראשית שנות התשעים את מניות החברה.

15. במהלך התקופה שקדמה להחלטתו של שמעון להשקיע ביכין חקל, ואף לאחר שהחל לפעול בכיוון זה, הוא עמד בקשר עם השר שרון. בעיקרו, קשר זה היה במתכונת של שיחות בעל-פה שלא תועדו. במקביל לכך, נעשו פניות מטעם עורך-דינו של שמעון, מר דב ויסגלס, בבקשה לקבל הבהרות או אישור להיבטים הנוגעים לתנאי החכירה.

16. בחלק מן הפגישות שהתקיימו בין הצדדים נכח גם מר גדעון ויתקון (להלן: ויתקון), שעמד באותה תקופה בראש המינהל. לטענת המערערים, בחודש יוני 1991 התקיימה פגישה בין שמעון לבין השר שרון ו-ויתקון ובה הובטח לו שחוזי החכירה של החברה יוארכו לתקופה נוספת של 49 שנים באותם תנאים. בהמשך לכך, נטען כי בפגישה שנערכה בין שמעון לשר שרון בסוף חודש ינואר 1992 ניתנה לשמעון הבטחה כי חוזי החכירה יוארכו ל-49 שנים נוספות בתנאיהם המקוריים.

17. במקביל, בשנת 1991 החלה להתנהל חליפת מכתבים שנפרשה על-פני מספר שנים בין גורמים במינהל לבין גורמים מטעם יכין חקל ושמעון שנגעו להתחייבויות

שניתנו ביחס לחווי החכירה. בעיקרו של דבר, חילופי הדברים בין הצדדים נסבו על הפער ביניהם לגבי תפיסת ההתחייבויות שניתנו בעל-פה כלפי שמעון והאנשים מטעמו וכלפי החברה.

18. ייאמר כבר עתה כי המערערים לא הציגו מסמך כתוב חתום על-ידי שרון או ויתקון מהתקופה שבה נוהל המשא ומתן עם שמעון שבו נזכרה הבטחה להארכת חווי החכירה בתנאיהם המקוריים. המרב שעלה בידם של המערערים היה להציג מכתב בחתימתו של מיכאל ורדי (להלן: ורדי), אשר החליף בשנת 1992 את ויתקון בתפקידו כראש המינהל ושבו הוא התייחס להתחייבות כזו, כמפורט להלן.

19. במכתבו הראשון של ורדי לשמעון, מיום 2.2.1992, הוא לא התייחס מפורשות לתנאים שבהם יוארכו חווי החכירה, ורק ציין כי –

”כל הסיכומים בנושא כפי שסוכמו בזמנו בפגישתך עם מר ג. ויתקון... ועם שר הבינוי והשיכון מר אריאל שרון... יכובדו במלואם ע”י מינהל מקרקעי ישראל”.

בהמשך, במכתב מיום 27.5.1993, כתב ורדי את הדברים הבאים:

1. העברת הזכויות ביכין חק”ל לגניש בע”מ טרם הושלמה ובין היתר לא שולם רוב הסכום הנדרש כדמי הסכמה.
2. יחד עם זאת הנני חוזר ומצהיר כי לאחר מילוי כל דרישות ממ”י לגבי גמר העברת הזכויות יכבד ממ”י את ההבטחות שנתנו בעבר לאיחוד מועדי סיום תקופת החכירה הראשונה ולארכה נוספת של 49 שנה.
3. בודאי שידוע לך כפי שהסברתי לנציגי חב’ גניש כי מדיניות מינהל מקרקעי ישראל הינה להאריך את מועדי כל החוזים לתקופת חכירה נוספת בתנאי חכירה כפי שיהיו מקובלים באותה עת בכפוף, כמובן, לקיום החוזים ע”י חב’ יכין חק”ל (ההדגשה הוספה).

מכתבים אלה אינם כוללים אפוא כל התחייבות להארכה של חווי החכירה ללא תניית שינוי יעוד. למעשה, מהאחרון אף עולה היפוכם של דברים, שכן ורדי הדגיש בו כי ההארכה תהיה בתנאים ה”מקובלים באותה עת”.

20. רק במכתב מאוחר יותר מיום 15.9.1993, שנשלח בעקבות פניות חוזרות ונשנות של עו”ד ויסגלס, ציין ורדי בלשון מעט יותר מפורשת כך:

"בכפוף לקיום תנאי החוזים השונים יאוחדו מועדי תקופת החכירה הראשונה למועד אחד, ויוארכו אוטומטית באותם תנאי חוזה ל-49 שנה נוספות" (ההדגשה הוספה).

הנסיבות שאפפו כתיבתו של מכתב זה לא הובהרו עד תום. הוא הודפס על נייר "חלק" שבראשו נכתב "מינהל מקרקעי ישראל", ולא על נייר מכתבים רשמי של המינהל. בעת שנחקר על כך במשפט ציין ורדי כי המכתב ניתן לבקשתו של עו"ד ויסגלס, נציגו של שמעון, והודפס מחוץ למשרדי המינהל. בהתייחסו לכך הוא הוסיף כי "זה מכתב שטוב שלא נדבר עליו" וכן "אין לי תשובות טובות" בכל הנוגע לנסיבות כתיבתו (פסקה 103 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי). את עיקרי הדברים שהובאו במכתב זה ורדי חזר ואישר במכתב נוסף מיום 31.1.1994 (בציינו כי "החוזים יוארכו לתקופת חכירה נוספת של 49 שנה ע"פ אותם התנאים").

21. במהלך השנים 2002-2004 פנו חברות שונות מקבוצת יכין חקל למינהל ומסרו הודעה על הארכת חוזה החכירה שלהן. כמו כן, ביום 27.3.2003 פנתה יכין חקל למינהל בבקשה לבצע רישום של החכירות בלשכת רישום המקרקעין. ביום 9.11.2003 היא נענתה כי תקופת החכירה מסתיימת בתום אותה שנה, וכי מאחר שמרבית השטח המוחקר ליכין חקל עתיד לשנות את ייעודו אין מקום לרישום החכירות וכי יש לקיים פגישה על מנת לדון בחידוש החכירות בהתאם לנתוני התכנון החדשים. בהמשך לכך, בשנת 2004 נעשו פניות בשמה של החברה למינהל בדרישה שזה יממש את התחייבויותיו הנטענות להאריך את תקופת החכירה בתנאים הקיימים, בהפניה, בין היתר, להתכתבות עם ורדי. בהמשך התקיימו דין ודברים בין החברה והמינהל בנוגע להארכת חוזה החכירה באותם תנאים, כמו גם דיונים פנימיים במינהל שבעקבותיהם אף הובאה הצעה לדיון במועצת מקרקעי ישראל, בצירוף חוות דעת משפטיות שהוכנו לגביה.

22. ככלל, בשלבים שונים הועלו בין הצדדים הסוגיות הבאות: היותו של שמעון אזרח זר; העניין שהביע בהאחדת מועדי החכירה (כך שכלל החוזים יעמדו לחידוש באותו מועד); תנאי החוזים שיארכו את החכירות.

23. בשלב זה, לאחר חלוף כשלושים שנה, אין עוד צורך להידרש לרבים מן ההיבטים שכבר הובהרו והוסדרו – מכוח הסכמות או החלטות מאוחרות יותר שמקובלות על שני הצדדים. בתמצית ייאמר כי שמעון אכן רכש את מניות יכין חקל

והעביר אליה כספים פרטיים במתכונת של הלוואת בעלים. הסוגיה של האחדת המועדים של חוזי החכירה, שהייתה כרוכה כשלעצמה בהטבה לא מבוטלת, הוסכמה בסופו של דבר חרף התלבטויות שעוררה, ואושרה בהחלטה 1046 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 18.5.2005, במסגרתה נקבע כי "חוזי החכירה יחודשו לתקופה נוספת אשר תחל ביום 1.1.2010 ותסתיים ביום 31.12.2058". עם זאת, שאלת התנאים שבהם יוארכו חוזי החכירה נותרה שנויה במחלוקת. בהחלטה 1046 האמורה נקבע כי "התנאים אשר יחולו בתקופת החכירה הנוספת יהיו התנאים אשר יהיו נהוגים במינהל ביום 1.1.2010, בחוזים למטרת מטעים". יכין חקל לא השלימה עם החלטה זו ופנתה בעניין למספר גורמים במינהל. בעקבות זאת ניהלו הצדדים משא ומתן ממושך אך לא הגיעו להסכמה בעניין, מה שהוביל בסופו של דבר להליך המשפטי העומד ביסוד הערעור דנן.

24. בעיקרו של דבר, עמדת המערערים היא שהשר שרון, כמו גם ראשי המינהל בזמנים הרלוונטיים, הבטיח למר שמעון כי הארכת החוזים תיעשה ללא תניית "שינוי יעוד". לעומת זאת, עמדת הרשות היא שההארכה תהא בתנאים הנהוגים כיום, הווה אומר עם תניית שינוי יעוד.

ההליך המשפטי ועיקרי פסק דינו של בית המשפט המחוזי

25. בשנת 2009 הגישו המערערים לבית המשפט המחוזי מרכז-לוד תביעה למתן סעד הצהרתי שיצהיר כי התחייבויות שניתנו להם לטענתם על-ידי שרון ואחרים תקפות ומחייבות, ובכלל זה להארכתם של חוזי החכירה הקיימים באותם תנאים, דהיינו ללא תניית שינוי יעוד (ת"א 36934-12-09) [פורסם בבנו]. התביעה הוגשה נגד המינהל – כיום כאמור הרשות, שהיא המשיבה גם בפנינו.

26. בקליפת אגוז, המערערים טענו כי הדברים שנמסרו למר שמעון, בעל-פה ובכתב, עלו כדי הבטחה מינהלית שניתנה לו על-ידי הגורמים המוסמכים לתתה, על רקע הניסיון לשכנעו להשקיע בחברה, וכי הוא הסתמך עליה בכך שלקח על עצמו צעד כלכלי משמעותי. בהקשר זה, נטען כי שמעון הציב שני תנאים להשקעתו בחברה: ראשית, שהתנאים של חוזי החכירה יישארו כפי שהם גם בתקופת החכירה הנוספת, ושנית, שיאוחדו מועדי הסיום של החוזים. לשיטת המערערים, בפגישה שהתקיימה בחודש יוני 1991 בין שמעון לבין שרון ו-ויתקון הושגה הסכמה ביחס לתנאים אלה. המערערים הוסיפו וטענו כי בהסתמך על כך רכש שמעון את החברה, וכי בהמשך אף

חזרו אנשי המינהל על ההתחייבות בכתב. עוד טענו המערערים כי אין לומר שההתחייבות ניתנה בחוסר סמכות, וכי גם אם נפל פגם בכך שלא ניתן אישורה של מועצת מקרקעי ישראל להתחייבות יש לקיימה משיקולים שונים הכוללים, בין היתר, את העובדה שיכין חקל הסתמכה עליה ושינתה מצבה לרעה.

27. מנגד, עמדת הרשות הייתה שדין התביעה להידחות. הרשות טענה כי לא ניתנו לשמעון הבטחות העומדות בתנאים שנקבעו בפסיקה לקיומה של הבטחה מינהלית מחייבת – הן מהיבט הדרישה להבטחה מפורשת וחד-משמעית והן מבחינת הדרישה כי זו תינתן על-ידי הגורם המוסמך לתתה. בהקשר האחרון הוטעם כי הבטחה מסוג זה, החורגת מן האמור בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל, חייבת לקבל את אישורה של המועצה, וכי ללא אישור כאמור אין לה תוקף. על כן, נטען כי לכל היותר שמעון החזיק בהצהרת כוונות שלא השתכללה לידי הבטחה מפורשת וכי ממילא הבטחה כזו אינה מתיישבת עם חובות המינהל לשמירה על האינטרס הציבורי במקרקעי ישראל.

28. ביום 30.4.2018 דחה בית המשפט המחוזי את התביעה (השופט א' מקובר). בית המשפט המחוזי קבע, כי על-פי התנאים שנקבעו בהלכה הפסוקה בכל הנוגע להבטחה מינהלית לא הונח בסיס לקבוע שניתנו לשמעון הבטחות מינהליות מחייבות, שהן מפורשות וקונקרטיות דיין בכל הנוגע לתנאים של הארכת החכירה.

29. בית המשפט המחוזי סקר בהרחבה את הראיות והעדויות הנוגעות לסוגיה שבמחלוקת – הן הטענות הנוגעות להבטחות שנמסרו לכאורה בעל-פה על-ידי שרון ו-ויתקון והן לאשרורן בכתב, כך על-פי הנטען, על-ידי ורדי. בית המשפט המחוזי ציין כי "אין זה סביר ולא מתקבל על הדעת, שהבטחה כה משמעותית, כפי שנטען, לפיה החוזים יוארכו באותם תנאים, שלטענת התובעים אף היוותה תנאי בלעדיו-אין לרכישת יכין חקל על ידי מר שמעון, לא עוגנה כלל בכתובים ולא מצאה את ביטוייה בהסכם הרכישה של יכין חקל" (פסקה 95 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי).

30. בית המשפט המחוזי היה נכון להניח – חרף הספקות והחסר הראייתי – כי אכן ניתנה "הבטחה מסוימת" על-ידי שרון, במועד לא ברור, בנוגע להארכת החוזים. אולם, בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי ההבטחה שניתנה בעל-פה על-ידי שרון הייתה כללית ולא ברורה וחד משמעית כנדרש לצורך מתן הבטחה מינהלית מחייבת. בהקשר

זה צוין כי מהעדויות עולה ששרון "לא ניהל את המשא ומתן על תנאי חוזה החכירה, לא חתם על החוזה והוא כלל לא ידע מהם התנאים המדויקים שבחוזה החכירה" (פסקה 112 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי).

31. בהמשך לכך, בנוגע להתכתבות עם ורדי נקבע כי זו בסך הכול חזרה על הבטחה כללית שלא התייחסה לתנאי ספציפי בחוזה החכירה, כמו תניית שינוי הייעוד. בין היתר צוין כי ורדי מסר בעדותו כי נושא שינוי הייעוד כלל לא עלה בשיחות שקיים עם שרון בעניין יכין חקל, וכי הוא לא ניהל כל משא ומתן עם בא-כוחה של יכין חקל בנושא שינוי הייעוד. בית המשפט המחוזי הדגיש כי ורדי לא התכוון לתת לשמעון הבטחה חדשה מטעמו, וכי מכתביו אך חזרו על דבריו הכלליים והבלתי-מסוימים של שרון.

32. בית המשפט המחוזי אף קבע, בהתבסס על הראיות והעדויות ששמע, כי אף לא הוכח שלשרון או לורדי הייתה כוונה לתת לשמעון הבטחה בעלת תוקף משפטי מחייב בכל הנוגע לתנאי חוזי החכירה בתקופת ההארכה. כמו כן, בית המשפט המחוזי קיבל את הטענה כי לא הייתה סמכות ליתן את ההבטחה הנטענת לשמעון ללא אישורה של מועצת מקרקעי ישראל, שהיא הגורם המוסמך על-פי דין לתתה. עוד נקבע, כי חזקה על שמעון ונציגיו שידעו זאת או שהיה עליהם לדעת על כך.

33. לבסוף, דחה בית המשפט המחוזי את הטענה לקיומה של סמכות נחזית, וקבע כי כלל לא הוכחה הסתמכות קונקרטית בנוגע לתניית שינוי הייעוד.

34. בית המשפט המחוזי לא הסתפק בכך וקבע כי מכל מקום, בנסיבות העניין קיימת אף הצדקה להשתחרר מן ההתחייבות, אפילו ניתנה.

35. בהמשך, בחן בית המשפט המחוזי טענה חלופית שהעלו המערערים, ולפיה יש מקום לפרש את חוזי החכירה המקוריים ככוללים התחייבות להארכה באותם תנאים. טענה זו הועלתה בראשית ההליך על-ידי המערערים ביחס לכלל החוזים, אולם בשלב הסיכומים צומצמה לחוזי רשות הפיתוח בלבד. בית המשפט המחוזי קבע כי חוזים אלה שותקים למעשה בנוגע לתנאי החכירה שיחולו בתקופת החכירה הנוספת, וכי אין מקום לפרש שתיקה זו כמקנה זכות להארכת החוזים בתנאים המקוריים (דהיינו, מבלי שהרשות תהא רשאית להוסיף בהם תניית שינוי יעוד).

36. באופן יותר ספציפי, בית המשפט המחוזי קבע כי המערערים לא הפנו לעיגון ממשי בלשון החוזה או בנסיבות החיצוניות לו, המעיד על כך שכוונת הצדדים הייתה שהתנאים הנהוגים בתקופת החכירה השנייה יהיו זהים לאותם תנאים שהיו בתקופת החכירה הראשונה – מלבד השימוש בחוזי רשות הפיתוח במילה "הארכה" (להבדיל מהמילה "חידוש"). בית המשפט המחוזי הוסיף כי אין לקבל את פרשנות המערערים לפיה הבחירה במילה "הארכה" מלמדת כשלעצמה על כך שהתנאים אשר יחולו בתקופת החכירה הנוספת יהיו זהים לחלוטין לתנאי החכירה בתקופת החכירה הראשונה. בית המשפט המחוזי אף קבע כי מסקנה זו מתחזקת בהתאם לפרשנות תכליתית של חוזה החכירה, לאור העקרונות שנקבעו בפסק הדין בעניין מהדרין. בית המשפט המחוזי הוסיף כי בעניין מהדרין נקבע שהרשות רשאית להוסיף תניית שינוי יעוד בעת חידוש החכירה לתקופה נוספת אף בנסיבות שבהן צורף לחוזה נספח שבו נכתב כי הארכת חוזי החכירה תהיה "באותם תנאים". לא כל שכן, כך נקבע, במקרה דנן שבו כלל לא צורף לחוזה נספח בנוסח זה.

הערעור שבפנינו

37. הערעור דנן מכוון כלפי קביעותיו של בית המשפט המחוזי לכל רוחב החזית. לשיטת המערערים, הראיות שהציגו מוכיחות כי ניתנו לשמעון הבטחות ברורות בדבר הארכת חוזי החכירה בתנאים המקוריים – הן על-ידי שרון והן על-ידי ראשי המינהל ובעלי תפקידים בכירים בו. כמו כן, הם טוענים שלא יכול להיות ספק בכך ששר השיכון, שעמד בראש מועצת מקרקעי ישראל, או ראש המינהל יכולים היו לתת הבטחה מסוג זה. המערערים טוענים עוד כי ההבטחה שניתנה להם אינה סוטה מהחלטה מס' 1 של המועצה באופן שמחייב לקבל את אישורה. לחלופין, טוענים המערערים כי יש מקום להכיר בתוקפה של ההבטחה או להגן על ההסתמכות של מקבלה במסגרת העיקרון של סמכות נחזית. לחלופי חלופין, חוזרים המערערים על טענתם כי יש לפרש את חוזי רשות הפיתוח כמקנים זכות להארכה באותם תנאים, דהיינו ללא תניית שינוי הייעוד, וזאת מכוח החוזה המקורי.

38. לעומת זאת, הרשות טוענת כי חידושו של חוזה חכירה במתכונת שכוללת תניית שינוי יעוד מתחייב על-פי הוראותיה של החלטה מס' 1 של המועצה. הרשות טוענת עוד כי אף אם ניתנה למערערים הבטחה בעניין זה, הרי שניתנה בחוסר סמכות, וכי רום מעמדו של המבטיח אינו גובר על דרישות הדין בנוגע לזהותו של הגורם

המוסמך לאשר עסקה במקרקעי המדינה – מועצת מקרקעי ישראל. מכל מקום, הרשות כופרת בטענה שניתנה הבטחה קונקרטית העומדת בדרישות שנקבעו בפסיקה להבטחה מינהלית, ואף גורסת כי כפי שקבע בית המשפט המחוזי, אי-העלאת הדברים על הכתב מלמדת על כך. הרשות מצביעה על כך שהמערערים הפנו בעיקר לפניית חוזרות ונשנות מצד החברה למינהל שכללו בקשות בנוגע לחוזי החכירה. עוד נטען כי ממילא עולה שבעת עריכת העסקה לרכישת יכין חקל שמעון לא הסתמך על ההבטחה הנטענת.

39. באשר לטענה החלופית שעניינה פרשנותם של חוזי רשות הפיתוח, מדגישה הרשות כי כל אחד מחוזים אלה כלל הפניה לנספח המכונה "תוספת א'" שבו היו אמורים להיות מפורטים תנאיו. דא עקא, תוספת זו לא הוגשה על-ידי המערערים. הרשות מוסיפה וטוענת כי בהעדר כל הסבר למחדל זה יש להניח כי האמור בתוספת היה שולל את גרסת המערערים באשר לתנאי החוזה. מכל מקום, לשיטת הרשות אף אם מדובר בחוזים אשר "שותקים" בכל הנוגע לתנאי החכירה שיחולו בתקופת החכירה הנוספת, כפי שקבע בית המשפט המחוזי, אין לקרוא לתוכם את זכותם של המערערים לכך שהארכת החוזים תהיה באותם תנאים. בהקשר זה מסתמכת הרשות על קביעותיו של בית המשפט המחוזי בכל הנוגע לאומד דעת הצדדים, לתכליתו של החוזה ולנסיבות העניין, כמו גם על פסיקתו של בית משפט זה בעניין מהדדין.

40. הדיון בערעור התקיים בפנינו ביום 14.7.2020. הצדדים חזרו בו על עיקר טענותיהם בדבר ההבטחה הנטענת שניתנה לשמעון. בנוגע לטענתם החלופית של המערערים ביחס לחוזי רשות הפיתוח הרשות הדגישה את טענתה כי המערערים לא עמדו בנטל ההוכחה שרביץ לפתחם להביא את החוזה שעליו הם מתבססים במלואו, דהיינו את התוספת שכללה את תנאי החוזה.

דיון והכרעה

41. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים אני סבורה כי דין הערעור להידחות וכך אציע לחברי לעשות.

42. בעיקרו של דבר, אני סומכת את ידי על קביעותיו של בית המשפט המחוזי בכל הנוגע לשאלות העובדתיות שבחן, ובכלל זה בכל הנוגע לקביעתו כי לא ניתנה למערערים הבטחה מחייבת, מפורשת וחד-משמעית. קביעות אלה התבססו על סקירה יסודית ומעמיקה של חומר הראיות שהונח בפני בית המשפט המחוזי. לצד זאת, אבקש

להדגיש כי לשיטתי, נקודת המוצא לדיון ונקודת הסיום שלו במקרה שבפנינו מצויות בהכרעות משפטיות מובהקות, אשר מייתרות את הצורך להתחקות אחר פרטים ופרטי פרטים לגבי אירועים שהתרחשו לפני עשרות בשנים. לסוגיות משפטיות אלה אדרש להלן.

שאלה ראשונה: תוקפן של התחייבויות שניתנו ללא אישורה של מועצת מקרקעי ישראל

43. דומה שבצד אי-ההסכמות הרבות בין הצדדים אין מחלוקת על עובדת יסוד אחת: ההתחייבויות שעל-פי הנטען ניתנו לשמעון לא הובאו מעולם לאישורה של מועצת מקרקעי ישראל, וממילא גם לא אושרו על-ידה. התשובה החוקית ביחס אליהן היא אפוא ברורה: לא יכול להיות להן תוקף, כפי שיובהר להלן.

44. החוק הקובע את מסגרת הסמכות להתחייב בשם המדינה ביחס לנכסים, ובכלל זה ביחס למקרקעי ישראל הוא [חוק נכסי המדינה](#), התשי"א-1951 (להלן: חוק נכסי המדינה). [סעיף 5\(ב\)](#) לו מורה במפורש כך:

"המשלה לא תהא רשאית למכור מקרקעי ישראל, כמשמעותם [בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל](#), שאינם קרקע עירונית וששטחם עולה על 100 דונם, להעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת, להשכירם או להחכירם, אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל".

הדברים הם מפורשים ומדברים בעד עצמם.

45. ראוי להטעים כי הוראה זו הוספה [בחוק נכסי המדינה](#) בעקבות חקיקתו של חוק מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960, על מנת ליצור התאמה נורמטיבית ביניהם ולהבטיח את מעמדה של מועצת מקרקעי ישראל כגוף האמון על קביעת המדיניות הקרקעית.

46. אם כן, התשובה היא ברורה, ולמעשה אף אינה מורכבת כלל ועיקר: ללא אישורה של מועצת מקרקעי ישראל אין כל תוקף להבטחות או התחייבויות שניתנו ביחס למקרקעי ישראל, כאשר מדובר בעסקאות בהיקף גדול העולה על זה של 100 דונם. מתן התחייבות כזו ללא אישורה של המועצה נעשה בחוסר סמכות. ככזה, אין לו תוקף – בהתאם לעקרון הבסיסי ביותר של המשפט המינהלי, הוא עקרון חוקיות המינהל (באופן כללי, ראו: דפנה ברק-[ארז משפט מינהלי](#) – משפט מינהלי כלכלי כרך ג 259-260 (2013) (להלן: ברק-[ארז, משפט מינהלי](#) כלכלי)).

47. הדרישה כי התחייבות שנעשית בשמה של רשות מינהלית תיעשה במסגרת הסמכות המסורה לה היא אחד הביטויים של עקרון חוקיות המינהל. עיקרון זה מלווה את הרשות בכל אשר תלך. בהתאמה, דרישת הסמכות חלה הן בדיני ההבטחה המינהלית והן בדיני החוזים המינהליים. דרישה זו מונעת כבילה של הרשות על-ידי בעלי תפקידים שלא הוסמכו לכך, וכן תורמת לשמירה על המסגרת התקציבית (ראו: ברק-ארוז, [משפט מינהלי](#) כלכלי, בעמ' 327-328). על מנת שהבטחה מינהלית תהא מחייבת, עליה להינתן על-ידי הגורם המוסמך לתתה (ראו: [בג"ץ 135/75 סאי-טקס קורפוריישן בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל\(1\) 673 \(1975\)](#)). במידה רבה, בכך יכול היה הדיון להסתיים.

48. הצדדים מיקדו את טענותיהם בדיני ההבטחה המינהלית, ובהתאם לכך אף בית המשפט המחוזי התמקד באלה בפסק דינו. אולם, לאמיתו של דבר, ראוי להתבונן על האירועים המתוארים גם מן הפרספקטיבה של חוזים מינהליים, ואולי אף ביתר שאת, כאשר ברקע הדברים מצויה מערכת יחסים חוזית בין הצדדים. בהמשך לכך, יש להטעים כי כאשר חוזה שעושה רשות נדרש לאישורה של רשות נוספת, הדרישה לאישור היא חלק מן העמידה בדרישת הסמכות (ברק-ארוז, [משפט מינהלי](#) כלכלי, בעמ' 264-265).

49. על מנת להתגבר על התוצאה הנובעת מדרישת הסמכות [ומסעיף 5\(ב\) לחוק נכסי המדינה](#) הועלו על-ידי המערערים שתי טענות מרכזיות. ראשית, נטען ששרון היה באותה עת, בתוקף תפקידו, יושב ראש המועצה, ועל כן יכול היה להביא לאישורה הבטחות והתחייבויות שנתן. שנית, נטען כי בתוקף מעמדם של שרון ו-ויתקון, שהתחייבו כלפי שמעון, יש לתת תוקף להתחייבויות שנתנו השניים במסגרת עקרונות של סמכות נחזית, בשם תפיסות של הגינות והגנה על הסתמכות. כפי שאסביר, אינני סבורה שיש בטענות אלה כדי להכריע את הכף.

50. אכן, אין חולק על כך ששרון עמד בתקופה הרלוונטית בראשה של מועצת מקרקעי ישראל מתוקף תפקידו כשר הבינוי והשיכון. אולם, הסמכות לאשר את העסקה הייתה מסורה למועצה כגוף, ועל כן השר כשלעצמו לא היה מוסמך במקרה זה להעניק את ההתחייבות הנטענת (ראו והשוו: [ע"א 4872/17](#) המועצה המקומית זכרון יעקב נ' מאיר אפרת אחזקות בע"מ [פורסם בבנו] (9.10.2018)). כמו כן, אין מקום להניח מראש כי

הצעת החלטה שהיה מביא להחלטת המועצה הייתה מתקבלת בהכרח, או כי די בהתחייבות מטעמו כדי לבסס הסתמכות ראויה להגנה. לא ניתן להסתפק בהשערות בעניין זה. למעשה, הטיעון שהוצג בעניין זה עשוי לשקול אף לצד השני – שמא, בניגוד לנטען, ניתן להניח כי שרון עצמו לא גמר אומר לתמוך בהענקת ההטבות שעליהן התקיים שיג ושיח ולכן לא הביא הצעת החלטה בעניין זה למועצה. מכל מקום, לא ניתן לחלוק על כך שהנושא מעולם לא עלה לדיון במועצת מקרקעי ישראל, שאישורה נדרש על-פי החוק.

51. בשלב זה, לנוכח הקביעה שאפילו ניתנה הבטחה כנטען הרי שהדבר נעשה בחוסר סמכות, מתעוררת השאלה האם ניתן לתת לה תוקף. כידוע, עמדת היסוד של המשפט המינהלי היא שאין מקום לתת תוקף להחלטות שהתקבלו בחוסר סמכות (ראו: דפנה ברק-[ארז משפט מינהלי](#) כרך א 119 (2010)). הדברים יפים אף ביחס למצבים שבהם ניתנו לכאורה הבטחות בחוסר סמכות. יפים לעניין זה הדברים שצוינו ב**בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נח(1) 694 (2003)**:

"אייאכיפתה של הבטחה אשר ניתנה בחוסר סמכות נועדה להגן על אינטרס ציבורי מובהק – למנוע מצב שבו אדם הנושא בתפקיד ציבורי יוכל להבטיח את הישר בעיניו, והרשות הציבורית תחויב לעמוד מאחורי הבטחתו ותחויב לשאת בעולה של הבטחה זו. הכרה בתקפות הבטחה כזו עלולה לקעקע את יסודות המינהל הציבורי ולשבש את מערכות הניהול הארגוניות והכספיות של המערכת הציבורית" (שם, בעמ' 711-710).

52. האם יש מקום לקבל במקרה זה טענה של סמכות נחזית? כמו בית המשפט המחוזי, אף אני סבורה שהתשובה לכך היא בשלילה. ראשית, יש להזכיר, כי הגישה הנוהגת ביחס לאפשרות להתבסס על טענה זו היא למצער מצמצמת ביותר, וזאת בשל כך שהיא מצויה במתח עם עקרון חוקיות המינהל (ראו: [ע"א 9073/07](#) מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון נ' אפרופים שיכון וייזום (1991) בע"מ, [פורסם בבנו] פסקה 33 (3.5.2012) (להלן: עניין אפרופים השני); [בג"ץ 7031/09](#) חניון אשקלון – חניונים ומפעלי תיירות בע"מ נ' רשות הטבע והגנים, [פורסם בבנו] פסקה 24 (22.7.2014); ברק-[ארז, משפט מינהלי](#) כלכלי, עמ' 153. ראו והשוו גם: [ע"ם 7275/10](#) הועדה המיוחדת לפי [חוק יישום תכנית ההתנתקות](#), התשס"ה-2005 נ' שקד, [פורסם בבנו] פסקה כ"ד (29.11.2011)). מכל מקום, המצבים המתאימים פחות לקבלתה של טענה מסוג זה הם

מצבים שבהם אנשי עסקים מנהלים משא ומתן כשהם מלווים בייצוג משפטי מלא. בענייננו, שמעון אמנם לא היה אזרח המדינה ואף לא משפטן, אך היה איש עסקים מיומן שיוצג כדבעי. אין מקום להניח במקרה זה שהמצב המשפטי במדינת ישראל לא היה נגד עיניו. לא למותר לציין, כי בעניין אפרופים השני, שנזכר לעיל ועסק אף הוא בהבטחה שנתן לכאורה שרון כשר שיכון, לא ניתן תוקף להתחייבות של השר אף במקרה שבו מסגרת ההסמכה הייתה ברורה פחות (מאחר שהייתה מעוגנת בכתבי ההסמכה לפי [חוק נכסי המדינה](#) ולא בחוק עצמו, כבענייננו). יפים בעניין זה דבריה של השופטת (כתוארה אז) חיות:

”אין מדובר ב'אזרח הנבוך העומד בפני מסתרי מוסדות השלטון' אלא באנשי עסקים ותיקים ומנוסים שעסקיהם חובקי עולם, אשר שכרו את שירותיהם של עורכי דין בכירים ומיומנים לטיפול בעסקה” (שם, בפסקה 34).

53. זאת ועוד: חוזי חכירה הם מסמכים פורמאליים שנעשים בכתב, וניסיון החיים מלמד כי זכויות הנוגעות לעניינים שמוסדרים בחוזים אלה יוענקו אף הן באותה דרך. טענת הסתמכות על הבטחה שניתנה לכאורה מחוץ למערכת החוזית הכתובה היא אפוא מוקשית מטבעה (ראו והשוו: [ע"א 4228/11](#) מנצור נ' מדינת ישראל, [פורסם בבנו] פסקה 21 (15.12.2014)).

54. למעלה מן הצורך אוסיף, כי גם במישור העובדתי עיון בהתכתבויות שהוצגו אינו תומך לכאורה בעמדת המערערים. הרוב המכריע של ההתכתבויות שעליהן ביקשו המערערים להסתמך היו התכתבויות מטעם אנשים שייצגו את שמעון, ולא מטעם בעלי תפקידים במינהל. פשיטא, שרצון לקבל אישור לתנאים מיטיבים אינו יכול לשמש בסיס לטענת זכות. כך למשל, ביום 8.3.1992 כתב מנכ"ל יכין חקל דאז, מר ישראל מקוב (להלן: מקוב), מכתב שמוען לורדי, ובו ציין, בין היתר כך: "יותנה בחוזה, כי במקרה של שינוי יעוד המקרקעין משימוש חקלאי לשימוש אחר... תהיה יכין רשאית לחכור המקרקעין ביעוד החדש, בחוזה חכירה מהוון ועל פי התנאים הקבועים אותה עת בהחלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל". אולם, בהמשך לכך ובמענה למכתב זה כמו גם למכתבים מאוחרים יותר מטעם עו"ד ויסגלס, שייצג את שמעון, התנערו בעלי תפקידים במינהל מדרישות אלה. במכתבו של מר קרישפין, שהיה אז מנהל האגף החקלאי במינהל, מיום 5.4.1992, נאמר כך: "במכתבכם שבסמך לא קיבלתם אף אחת מהצעותינו שהועלו בישיבה אצלנו מיום 19.2.92, אלא העליתם הצעות אחרות, אשר איננו יכולים לקבלן כמות שהן, ולכן אין לנו מנוס אלא להודיעכם שהם אינן מקובלות

עלינו. אשר על כן הננו שבים לדרך הרגילה לפיה יש לפעול לגבי כל נכס בהתאם לחוזה, ולפי הנוהלים והדרכים המקובלות בהעברות". אם כן, מן הדברים חוזרת ומצטיירת תמונה לפיה אנשיו של שמעון ביקשו לקבל תנאים מיטיבים וקיימו לשם כך סדרת פגישות והתכתבויות שבהן דחקו לכך. בכך אין כדי לבסס את זכותם לקבל את התנאים שדרשו. דומה כי יותר משהייתה כאן הסתמכות, היו כאן ניסיונות לקבל מבעלי התפקידים הרלוונטיים נוסחים שתאמו את רצונם של הפונים (ראו והשוו: [ע"א 9294/16](#) שמעון נ' חברת איי די איי חברה לביטוח בע"מ, [פורסם בבנו] פסקאות 51-54 לפסק דיני (4.2.2020)).

55. על כך יש להוסיף כי במרבית מכתביו של ורדי, ראש המינהל בשנים המאוחרות יותר, הוא חזר והפנה ל"אישור התחייבויות קודמות". הא ותו לא. כלומר, הוא לא הוסיף עליהן דבר, וממילא כפי שקבע בית המשפט המחוזי, היו אלה הבטחות בלתי מסוימות. אדרבה, במכתבו מיום 27.5.1993 ורדי אף ציין במפורש כי תנאי החכירה בתקופת ההארכה יהיו אלה ה"מקובלים באותה העת" – דהיינו, את ההפך מן הנטען על-ידי המערערים. אכן, קיימים שני מכתבים נוספים של ורדי מהשנים 1994-1993 שבהם קיימת התייחסות להארכת החוזים "באותם התנאים". אולם, מכתבים אלה הוצאו כשנתיים לפחות לאחר ששמעון כבר התקדם עם עסקת רכישת המניות של יכין חקל. על כן, אין מקום לטענת המערערים בדבר הסתמכות ששימשה בסיס לעסקה. במאמר מוסגר ובזהירות המתבקשת אוסיף כי מכתבו של ורדי מיום 15.9.1993 מעורר שאלות. הוא כולל שלוש שורות, ואף אינו מודפס על נייר מכתבים רגיל של המינהל. ותהי לחידה. כך או כך, כאמור, אין ספק שאף ורדי, כמו גם שרון, לא היה מוסמך לתת התחייבות מסוג זה ללא אישורה של המועצה.

שאלה שניה: מהן הזכויות לפי החוזים המקוריים

56. טענה חלופית שהעלו כאמור המערערים הייתה שלפחות ביחס לחלק מן החוזים קיימת זכות להארכתם ללא תניית שינוי יעוד מכוח ניסוחם של החוזים המקוריים (כדוגמת הטענה שנדונה בעניין מהדריין).

57. טענה זו הועלתה באופן קונקרטי ביחס לחוזים שהוגדרו כחוזי רשות הפיתוח. בחוזים אלה יש הפנייה ל"תוספת א'", במובן זה שנכתב בהם כי התנאים יהיו אלה "הקבועים בחוזה החכירה הרצוף לחוזה זה כחלק בלתי נפרד ממנו ומסומן כ'תוספת א'". דא עקא, שני הצדדים לקו במחדלים דיוניים ביחס לכך. המערערים לא הציגו את

התוספת האמורה, ואילו הרשות לא התייחסה לעניין זה בכתבי הטענות שהוגשו לבית המשפט המחוזי.

58. בשלב מאוחר יותר, עלה בידי הרשות לאתר בתיקים אחרים מאותה תקופה מסמך הנושא את הכותרת "תוספת א'", וזה צורף לתצהיר של אחד מן העדים מטעמה. על-פי האמור במסמך זה, כפי שתיאר בית המשפט המחוזי, "בתום תקופת החכירה של 49 שנים תהיה לחוכר הזכות לחדש את החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים לפי תנאי החכירה שיהיו נהוגים בחכירות על אדמות הקק"ל לגבי קרקעות חקלאיות בלתי נטועות המיועדות למטעי הדר, אם יבקש זאת מפורשות בכתב לפחות 6 חודשים לפני גמר תקופת החכירה הראשונה" (פסקה 203 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי). תוכן זה ודאי שאינו תומך בעמדתם של המערערים. אולם, הברור העובדתי ביחס לשאלה האם זהו אכן נוסח התוספת שצורפה לחוזי רשות הפיתוח לא מוצה, ולכן בית המשפט המחוזי בחר שלא לבסס על כך את פסק דינו.

59. בנסיבות אלה אף אני אינני סבורה כי ניתן להכריע במחלוקת על סמך האמור בתוספת שהוצגה על-ידי הרשות, ודומה כי יש להכריע על-פי המסמכים שבפנינו. הלכה למעשה, גם אפשרות זו מובילה בנסיבות העניין לאותה תוצאה.

60. כפי שציין בית המשפט המחוזי, בהיעדרה של התוספת הכוללת את פירוט תנאי החוזה, חוזי רשות הפיתוח למעשה "שותקים" ביחס לסוגיית שינוי הייעוד. לפיכך, יש מקום להחיל עליהם אותה גישה פרשנית שכבר אומצה ביחס לחוזים אחרים שנעשו באותה תקופה עם תאגידים אחרים שעסקו בתחום העיבוד החקלאי, כמו בעניין מהדריין, שם נקבע כך:

"נוכח התכליות המיוחדות המונחות ביסוד סמכותו של המינהל ככלל וביחס לחוזי חכירה בפרט, לא נוכל להלום פרשנות אשר איננה מאפשרת למינהל להוסיף אל חוזה החכירה תניית שינוי ייעוד בפתחה של תקופת החכירה הנוספת כנהוג בחכירות מקבילות. ועוד, מן המפורסמות, כי אין רשות ציבורית יכולה להגביל את סמכותה וכוחה בהתחייבות חוזית, באופן השולל ממנה את שיקול-דעתה בתחומים למענם הוענקה לה הסמכות, ולכל התחייבות כזו אין תוקף" (שם, בפסקאות מ"ט-נ' לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין. הדגשות הושמטו).

אוסף ואחדד כי בפסק דיני בעניין מהדרין הטעמתי כי לכאורה יש להעדיף פרשנות שאינה כובלת את ידי המדינה ביחס לתניות שייכללו במקרה של הארכת חוזה חכירה. אבקש לחזור על הדברים גם כאן, מאחר שהם יפים גם למקרה שבפנינו:

“ניתן למצוא לפרשנות חיזוק נוסף בעיקרון הפרשני המייחס לרשות המינהלית כוונה שלא להתחייב בחוזה הכובל את שיקול דעתה כבילת יתר באופן המונע ממנה להגשים את תפקידיה הציבוריים. למעשה, אילו התקבלה עמדתן הפרשנית של המשיבות משמעות הדברים הייתה שהמדינה התחייבה לכך שבמשך 98 שנים מאז חתימת החוזה היא תהיה מנועה (מן הבחינה החוזית) מלהביא לשינוי השימוש החקלאי בקרקעות, גם אם יחול שינוי דרסטי בצורכי הציבור ובהתאם לכך ישונו התוכניות החלות על הקרקעות מן היסוד. האם סביר לייחס לרשות כוונה כזו? בית משפט זה כבר פסק לא אחת כי התחייבות ארוכת טווח שיש בה כדי התנערות מתפקידיה הציבוריים של הרשות עשויה להיחשב התחייבות הסותרת את תקנת הציבור, וכי בכל מקרה עדיף להימנע מפרשנותן של התחייבויות בדרך זו” (שם, בפסקה 8 לפסק דיני).

כמו שם, אף במקרה שבפנינו דעתי היא כי בפרשנותם של חוזי רשות הפיתוח אין לייחס לרשות המינהלית כוונה לכבול את שיקול דעתה בחוזה, ולא כל שכן בחוזה ארוך טווח.

61. המערערים חזרו וטענו כי בין המקרה דנן לבין המקרה שעליו נסב עניין מהדרין כמו גם מקרים נוספים שנדונו בבית משפט זה קיימים הבדלים משמעותיים. בין היתר, הדגישו המערערים את ההבדל בין השימוש במונח “חידוש החוזה” בעניין מהדרין למונח שנעשה בו שימוש בחוזי רשות הפיתוח, המתייחסים לאפשרות של “הארכת החוזה. כן נטען כי בעניין מהדרין הצדדים עמדו במפורש על כך שבתקופת החכירה הנוספת יחול שינוי בתנאי החכירה, ואילו במקרה דנן, לשיטת המערערים, מדובר בהארכה “אוטומטית” ללא כל שינוי בתנאי החכירה.

62. איני סבורה כי יש בטענות אלה כדי לסייע למערערים. כפי שהדגיש בית המשפט המחוזי, השימוש במילה “הארכה”, בהשוואה ל“חידוש”, כשלעצמו אינו מלמד על כך שתנאי החכירה בתקופת הנוספת יהיו זהים לחלוטין לתנאי החכירה שיחולו בתקופת החכירה הראשונה – בהעדר ראיה נוספת המלמדת על כוונת הצדדים בהקשר זה. בית המשפט המחוזי ציין עוד, כי למעשה בחוזי קפלן נעשה שימוש בשתי

המילים – הארכת החכירה וחידוש החכירה – מבלי שיוחסה משמעות שונה לביטויים אלה. המערערים הפנו לע"א 8729/07 אירונמטל בע"מ נ' קרן קיימת לישראל [פורסם בנבו] (12.11.2009) שנדרש להבדל בין חידוש חוזה חכירה להארכתו (ראו: שם, בפסקה 21), אך הדיון נעשה שם תוך הדגשת ההבדלים בין זכויותיהם של חוכרים עירוניים לעומת חוכרים חקלאיים, החשופים יותר לשינויים (שם, בפסקאות 22-23). יתר על כן, באותו עניין לא הייתה מחלוקת ביחס לתנאים שיחולו בתקופת החכירה הנוספת, לנוכח קביעתו המפורשת של החוזה כי "תנאי החכירה בתקופת החכירה הנוספת יהיו כנהוג אז לגבי החכרות מקרקעין מסוג המוכר" (שם, בפסקה 21).

62. מכל מקום, כפי שכבר הודגש, בענייננו מכריעה הפרשנות התכליתית של החוזה לאור העקרונות שנקבעו בעניין מהדרין.

אחר הדברים האלה

63. בשלב זה הגיעה לעיוני חוות דעתו של חברי השופט ע' גרוסקופף. חברי משליך את עיקר ייחודו על הפן העובדתי של הוכחת ההבטחה הנטענת, שמספק בסיס מספיק לתוצאה לשיטתו, ולעומת זאת מעורר ספק ביחס לשאלה האם אכן נדרש אישורה של מועצת מקרקעי ישראל מהיבט התנאי שעניינו שמירתם של תנאי החכירה המיוחדים. הוא מטעים בהקשר זה כי "לא כל תג ותג בתנאי העסקה מובא לאישור מועצת מקרקעי ישראל", וכן מציג את השאלה "מהו המבחן לפיו מבחינים בין תנאי עסקה הטעונים אישור מועצת מקרקעי ישראל לתנאי עסקה שאינם טעונים אישור" (בפסקה 14 לחוות דעתו). בשל הפן העקרוני של הדברים אחדד את גישתי בסוגיה זו, ולו בקצרה. סעיף 5(ב) לחוק נכסי המדינה מחייב לקבל את אישורה של מועצת מקרקעי ישראל לעסקאות גדולות בהיקף שצוין בו. מנקודת מבטי, פשיטא שכאשר מדובר בעסקה, תנאי העסקה העיקריים הם חלק בלתי נפרד ממנה – ממשמעותה הציבורית, כמו מכדאיותה העסקית. על כן, לפחות כאשר מדובר בתנאי עיקרי של העסקה, כזה שמגדיר את מהותה, אין משמעות לאישור שניתן "על החלק", מבלי להתייחס לתנאי זה. במקרה דנן, התנאי שלא הובא לאישורה של מועצת מקרקעי ישראל הוא התנאי הבסיסי ביותר של המדיניות הקרקעית בכל הנוגע למקרקעי ישראל. הוא הוגדר בהחלטה מס' 1 של המועצה, הנחשבת ל"בריח התיכון" של ניהול מקרקעי הציבור. מעבר לכך, השלכותיו הכלכליות הן עצומות, כפי שתעיד ההתדיינות דנן שעסקה במידה רבה במאבק של "להיות או לחדול" בנושא זה בלבד. לפיכך, אני סבורה כאמור כי תנאי זה היה חייב לקבל את אישורה של מועצת מקרקעי ישראל על מנת להיחשב כמחייב.

עם הסיוע

64. קשה לסיים את כתיבת פסק הדין מבלי להביע חוסר נחת מכך שהדיון בהתחייבויות הנוגעות למקרקעי המדינה נדרש לפגישות, מכתבים וחילופי דברים שלא נעשו במתכונת הפורמלית שלה ניתן היה לצפות. יש הרואים בעמידה על הליך קבלת החלטות מסודר ופורמלי משום "ביורוקרטיה" מכבידה. אולם, למעשה, המקרה שבפנינו מלמד כי ההקפדה הפורמלית בעניינים מסוג זה, הנוגעים לנכסי ציבור בהיקפים משמעותיים ביותר, היא תמיד לטובת העניין. היא ודאי חשובה מבחינת האינטרס הציבורי. היא חשובה לא פחות מבחינת משקיעים ובעלי דברן של הרשויות, אשר יכולים לדעת בדרך זו על מה ניתן לסמוך ועל מה כדאי שלא לסמוך. יש המטפחים תקוות כי דברים שנאמרו באופן פחות פורמלי יבשילו בסופו של דבר לברכה ורווח. אולם, לא ניתן לראות בתקוות מסוג זה ציפיות הראויות להגנה משפטית.

65. על כך יש להוסיף, כי באופן עמוק יותר, המקרה שבפנינו אינו עוסק רק בשאלה אלו ציפיות ראויות להגנה, אלא מחייב קודם כול לחזור למושכלות ראשונים ביחס לאחריותם של בעלי תפקידים המופקדים על נכסי הציבור. בעלי תפקידים אלה צריכים לדעת לעמוד בפני לחצים "לוותר" או "לעגל פינות". לא בכדי הקניית זכויות בהיקף נרחב אינה מסורה בידי של השר בלבד, רם מעלה ככל שיהיה, או בידי של מנהל הרשות לבדו. הענקות מסוג זה מחייבות פיקוח ושקיפות, ועל כן אינן מופקדות בידי של אדם בודד. כאמור, זו לא הכבדה טכנית. זוהי הערובה לכך שהשער המגן על נכסי הציבור לא יהיה פרוץ.

66. סוף דבר: הערעור נדחה. בשים לב לקשיים שעלו גם מהתנהלותם של בעלי תפקידים במדינה לאורך השנים, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופט ע' גרוסקופף:

אני מצטרף לתוצאה אליה הגיעה חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז, לפיה דין הערעור להידחות. עם זאת, מאחר שהדרך המביאה אותי לתוצאה זו שונה במידת מה מדרכה של חברתי, אפרשה בקצרה.

גדר המחלוקת – הכללת תניית שינוי יעוד בחוזה החכירה החקלאיים של יכין חקל

1. המחלוקת בתיק זה, כמו בתיקים רבים שעניינם חוזה חכירה חקלאיים, היא בשאלה האם עומדת לחוכר קרקע חקלאית הזכות לכך שתנאי החכירה לא יכללו הוראה המגבשת את המדיניות שקבעה מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1965 בהחלטה מס' 1 (להלן: החלטה 1), לפיה "עם שינוי יעודה של הקרקע חקלאית ליעוד אחר, יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל" (להלן: תניית שינוי יעוד).

2. לכאורה, חשיבותה של תניית שינוי היעוד נוגעת לשאלת זכותה של רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) להביא לסיום את חוזה החכירה החקלאי במקרה של שינוי יעוד. עם זאת, במקרה דנן, כמו במקרים דומים רבים, עיקר המחלוקת אינה נוגעת לעצם השאלה האם יש להביא את החכירה החקלאית לידי סיום בהינתן שינוי היעוד, אלא לזכותו של החוכר החקלאי ברווחים שיצמחו בעקבות האפשרות לעשות בקרקע שימוש ליעודים שאינם חקלאיים, כדוגמת מגורים, מסחר או תעשייה:

- ככל שחוזה חכירה חקלאי כולל תניית שינוי יעוד, הרי שהחוכר החקלאי מחויב מכוח חוזה החכירה להשיב את המקרקעין לרמ"י במקרה של שינוי יעוד, וזאת מבלי שתעמוד לו הזכות לרווח הצומח בעקבות שינוי היעוד. במצב דברים זה זכותו של החוכר החקלאי מוגבלת לכך, שכאשר ייאלץ להשיב את הקרקע לרמ"י על מנת שתוכל לנצל לשימושים הלא חקלאיים, יזכה ממנה ל"פיצויים עבוד השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו" (כלשון החלטה 1).

- ככל שחוזה החכירה אינו כולל תניית שינוי יעוד, הרי שלחוכר החקלאי זכות ליטול חלק גם מהרווחים שינבעו משינוי יעוד המקרקעין בעקבות האפשרות לעשות בהם שימושים לא חקלאיים, שכן לא ניתן לממש שימושים אלה ללא הסכמת החוכר החקלאי.

הבחנה זו הובהרה וחודדה בפסק הדין המנחה בעניין [בג"ץ 244/00 עמותת](#)

[שיח חדש, למען שיח דמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו\(6\) 25 \(2002\)](#) (להלן: בג"ץ הקשת המזרחית), ואין היא שנויה עוד במחלוקת.

3. במהלך שני העשורים שחלפו מאז מתן בג"ץ הקשת המזרחית הוסיף בית משפט זה והבהיר, בשורה עקבית של החלטות, כי המגמה הכללית היא לקבוע שהחכרת קרקע לחוכר חקלאי על ידי רמ"י נעשתה ותעשה בהתאם לתנאי החכירה המוגדרים בחוזה החכירה הסטנדרטי שמציעה רמ"י לסוג החוכרים עליהם הוא נמנה, תנאים המותקנים בהתאם לחקיקת המקרקעין, להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ולנוהלי רשות מקרקעי ישראל, כפי שהם משתנים מעת לעת, ובכלל זה תניית שינוי יעוד (להלן: תנאי החכירה הסטנדרטיים). בהתאם למגמה זו הובהר בע"א 463/18 קיבוץ חפציבה – קבוצת פועלים להתיישבות שיתופית בע"מ נ' קרן קיימת לישראל [פורסם בנבו] (5.3.2019) (להלן: עניין חפציבה) כי חוכר חקלאי זכאי, ככלל, ליהנות מתנאי החכירה הסטנדרטיים שמציעה רשות מקרקעי ישראל לסוג זה של חוכרים, וכי רק במקרים חריגים ויוצאי דופן תוכר זכותו של חוכר חקלאי לזכויות יתר החורגות מתנאי החכירה הסטנדרטיים. משמעות הדברים לענייננו היא, שככלל, ובהעדר ראיות ברורות לסתור, יש להניח כי חכירה חקלאית ניתנה בכפוף לתניית שינוי יעוד, שהיא חלק מתנאי החכירה הסטנדרטיים של רשות מקרקעי ישראל מזה שנים רבות (למצער, משנת 1965, דהיינו לפני יותר מיובל שנים). באותה רוח, נקבע בע"א 8325/12 מדינת ישראל נ' מהדרין בע"מ [פורסם בנבו] (5.6.2014) (להלן: עניין מהדרין), כי החזקה הפרשנית ביחס להתחייבות לחידוש חוזה חכירה חקלאי, ככל שקיימת התחייבות כזו, היא שהחידוש יעשה בהתאם לתנאי החכירה הסטנדרטיים שיהיו נהוגים ביחס לחוזי חכירה חקלאיים בעת חידוש החכירה. משמעותה של קביעה זו היא שהחידוש יעשה, בהעדר קביעה ברורה נוגדת, תוך הכללת תניית שינוי יעוד, וזאת גם אם חוזה החכירה הראשוני לא כלל תנייה שכזו (לפסיקות ברוח דומה ראו ע"א 5376/11 מדינת ישראל – רשות מקרקעי ישראל נ' נורדמן [פורסם בנבו] (24.6.2014); ע"א 465/12 רשות הפיתוח – מינהל מקרקעי ישראל נ' חברת הדרי חוף מספר 63 בע"מ [פורסם בנבו] (21.8.2016) (להלן: עניין הדרי חוף); ע"א 1005/16 גור נ' מנהל מקרקעי ישראל [פורסם בנבו] (25.6.2017)).

4. בעניין שלפנינו הוסכם בין המערערים לבין רשות מקרקעי ישראל על חידוש מכלול חוזי החכירה למטרות מטעים של המערערת במקרקעי ישראל, בהיקף של כ- 13,000 דונם (להלן: מקרקעי המטעים ו- מכלול החוזים, בהתאמה) ל- 49 שנים נוספות, כאשר על פי דרישת המערערים, הארכת מכלול החוזים נעשתה ממועד אחיד, 1.1.2010, כך שהם יפקעו כולם ב- 31.12.2058 (להלן: ההארכה האחידה). ודוק, אין חולק כי ההארכה האחידה דרשה החלטה של מועצת מקרקעי ישראל, שאכן ניתנה ביום 18.5.2005, במסגרת החלטה 1046, שזו לשונה: "בתוקף סמכותה לפי סעיף 3

לחוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך-1960, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מיום ט' אייר (18 למאי 2005) לאחד את מועדי סיום תקופת החכירה הראשונה בחוזה השונים של חברת יכין חק"ל ליום 31.12.2009. חוזה החכירה יחודשו לתקופה נוספת אשר תחל ביום 1.1.2010 ותסתיים ביום 31.12.2058. התנאים אשר יחולו בתקופת החכירה הנוספת יהיו התנאים אשר יהיו נהוגים במינהל, ביום 1.1.2010, בחוזים למסרת מטעים. ועדת הביקורת תבדוק את כל ההיבטים הנוגעים לעניין ותגיש מסקנותיה למליאת המועצה. (להלן: החלטה 1046).

5. המחלוקת בה עוסק התיק הנוכחי היא האם, כטענת המשיבה, ההארכה האחידה שאושרה על ידי מועצת מקרקעי ישראל היא בתנאי החכירה הסטנדרטיים ביחס למכלול החוזים, או שמא עומדת למערערים הזכות כי ביחס לחלק ממכלול החוזים, החכירה תבוצע בתנאים מיטיבים ביחס לתנאי החכירה הסטנדרטיים, ובאופן ממוקד יותר, ללא תניית שינוי יעוד. ודוק, גם המערערים אינם טוענים כי מכלול החוזים צריכים להיות מוארכים בתנאים משופרים מתנאי החכירה הסטנדרטיים, אלא טענותיהם מוגבלות לחלק מהחוזים הללו בלבד, כפי שיפורט בהמשך.

6. את ההצדקה לסטייה מתנאי החכירה הסטנדרטיים בעניינם מבססים המערערים על שני קווי טיעון נורמטיביים:

ראשית, לשיטתם, מקצת חוזה החכירה הראשונים שנערכו בין הגורמים שרמ"י עומד בנעליהם, לבין קבוצת יכין חקל (המערערות 3-7. להלן: יכין חקל) בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת ביחס למקרקעי המטעים (להלן: חוזה החכירה הראשונים), כללו התחייבות כי הארכתם תעשה ללא תניית שינוי יעוד. טענה זו מבוססת איפה על פרשנות חוזה החכירה הראשונים, והיא תכונה להלן: "טענת זכויות היתר מכוח חוזה החכירה הראשונים";

שנית, לטענת המערערות, רמ"י התחייבה לפני מר סמי שמעון ז"ל (שעזבונו הוא המערער 1. להלן: מר שמעון ז"ל) עת רכש (באמצעות המערערת 2) במהלך המחצית הראשונה של שנות התשעים את השליטה ביכין חקל, כי ההארכה האחידה תעשה באותם תנאים אשר חלו ביחס לחוזה החכירה הראשונים, וזאת גם אם התחייבות מסוג זה לא הייתה קבועה בחוזה החכירה הראשונים. טענה זו תכונה להלן: "טענת זכויות היתר מכוח הבטחה מנהלית".

להלן אבחן טענות אלה כסדר הכרונולוגי הנטען להיווצרותן.

טענת זכויות היתר מכוח חוזי החכירה הראשונים

7. הטענה בה עסקינן בחלק זה מתייחסת רק לקבוצה מוגדרת של חוזי חכירה של המערערות, הידועה בכינוייה "חוזי רשות הפיתוח", והמתייחסת לכ-1,434 דונם ממקרקעי המטעים (להלן: חוזי רשות הפיתוח). ייחודם של חוזי רשות הפיתוח בהשוואה למכלול החוזים הוא בשניים: ראשית, בחוזים אלה כלולה התחייבות להארכת תקופת החכירה לתקופת חכירה נוספת של 49 שנים (להלן: התקופה הנוספת. זאת בשונה מכ-4,460 דונם בהם אין כלל התחייבות להארכת תקופת החכירה בחוזים המקוריים, ופשיטא שאין התחייבות כי הארכה זו תעשה ללא תניית שינוי יעוד); שנית, לא הוכח כי בחוזי רשות הפיתוח נאמר כי ההארכה לתקופה הנוספת תעשה בתנאים שיהיו מקובלים ביחס לחוזי חכירה לאותה מטרה במועד ההארכה (וזאת בשונה מכ-6,400 דונם, המכונים "חוזי קפלן" ו-"חווה גן הירק", שכללו במפורש התניה כזו).

8. אפס, המאפיינים הללו של חוזי רשות הפיתוח הם תנאים הכרחיים, אך לא מספיקים, למסקנה הפרשנית אליה מבקשים המערערים להגיע. בהינתנם, דהיינו בהינתן שלמערערות ניתנה בשעתו אופציה להארכת חוזה החכירה לתקופה נוספת, וכי לא הוכח שנאמר בהם המפורש כי תנאי החכירה בתקופה הנוספת יהיו בהתאם למקובל במועד מימוש האופציה, מתעוררת השאלה הפרשנית האם הובטח למערערות בחוזי החכירה הראשונים כי ההארכה לתקופה נוספת תעשה אף היא ללא תניית שינוי יעוד. כאמור, החזקה הפרשנית מניחה כי התחייבות שכזו לא ניתנה, אלא שהארכת חוזי החכירה צריכה להיעשות על פי תנאי החכירה הסטנדרטיים, ובכללם תניית שינוי יעוד. הנטל הוא על המערערות לשכנע כי יש לסטות מחזקה פרשנית זו, ונטל זה איננו קל כלל ועיקר (ראו: עניין הדרי חוף, פסקאות 14-16).

9. המבקשת לומדת על קיומה של הבטחה להימנע מהכללה של תניית שינוי יעוד ביחס להארכה של חוזי רשות הפיתוח, מכך שבהוראה המתייחסת לעניין, נאמר כי "בתום תקופת 49 השנים הראשונות תוארך תקופת החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים" (סעיף 3 לחוזי רשות הפיתוח), ולא צויין כי ההארכה תהיה בתנאים שונים מאלה שנקבעו לתקופת ההחכרה הראשונה. ואולם, לשון חוזית זו היא שותקת, ולא מלמדת (ראו: אהרן ברק, [פרשנות במשפט](#) כך רביעי – פרשנות החוזה 138-141 (2001)). זאת ועוד, בהמשך חוזי רשות הפיתוח צויין כי "תנאי חוזה החכירה יהיו התנאים הקבועים בחוזה החכירה הרצוף לחוזה זה כחלק בלתי נפרד ממנו ומסומן כ"תוספת א'" (סעיף 4(א)), ומכאן שאת השאלה מהם התנאים שיחולו על חידוש חוזה החכירה לתקופה נוספת יש

לבחון גם על פי האמור בתוספת א'. בהקשר זה אציין כי בית המשפט קמא קבע כי רמ"י לא טענה, וממילא לא הוכיחה, כי בתוספת א' שצורפה לחוזי רשות הפיתוח נכללה הוראה לפיה הארכת החכירה תעשה בתנאים שיהיו נהוגים אצלה בעת החידוש. יחד עם זאת, רמ"י צירפה לראיותיה דוגמא של תוספת א' שנמצאה אצלה (תוספת שבית המשפט קמא קבע כי לא הוכח שצורפה לאחד מחוזי רשות הפיתוח), וממנה עולה כי גם עניין התנאים בתקופה הנוספת הוסדר במסגרת המסמך האמור (למצער, בחלק מהמקרים).

10. עולה מן המקובץ כי השאלה אם חוזי רשות הפיתוח כוללים התחייבות להימנע מלקבוע תניית שימור יעוד בתקופת החכירה הנוספת, אם לאו, נותרה עמומה. הדבר אינו מובהר בחוזה החכירה גופו, והוא עשוי להיות תלוי בנוסח של מסמכים, שהצדדים לא צירפו. במצב דברים זה, ובהינתן האמור לעיל ביחס לנטל ההוכחה המוטל על המערערות לצורך סטייה מהחזקה הפרשנית בדבר תכולת תנאי החכירה הסטנדרטיים, דין טענת המערערות לזכויות יתר מכוח חוזי החכירה המקוריים להידחות.

טענת זכויות היתר מכוח הבטחה מנהלית

11. הטענה בה עסקינן בחלק זה מתייחסת לשלוש קבוצות של חוזי חכירה, בהיקף כולל של 7,836 דונם, אשר בחוזה החכירה הראשוניים שלהם לא נכללה תנית שינוי יעוד: חוזי רשות הפיתוח, חוזי קפלן וחוזה גן הירק (להלן: שלוש קבוצות החוזים). זאת בשונה מיתר חוזי החכירה המקוריים של המערערות, שכללו תניית שינוי יעוד). לשיטת המערערות ניתנה להם הבטחה שלטונית מחייבת מצד רמ"י, כי ההארכה האחידה ביחס למכלול החוזים תעשה "באותם תנאים" כמו חוזי החכירה הראשונים. לפיכך, ובהינתן שחוזי החכירה הראשוניים המשתייכים לשלוש קבוצות החוזים לא כללו תניית שינוי יעוד, הרי שגם החכרתם בתקופה הנוספת אינה צריכה להיות כפופה לתניית שינוי יעוד.

12. חברתי, השופטת ברק-ארז, סבורה כי דין טענת זכויות היתר מכוח הבטחה מנהלית להידחות כבר מהטעם שהגורמים שנטען כי נתנו בשעתו את ההבטחה למערערות לא היו מוסמכים לתתה, וזאת מאחר שלשיטתה הבטחה שכזו הייתה טענה, באופן ברור, אישור של מועצת מקרקעי ישראל, וזאת נוכח הוראת [סעיף 5\(ב\) לחוק נכסי המדינה](#), התשי"א – 1951 (להלן: חוק נכסי המדינה). משאישור כזה לא התקבל, הרי שהבטחה מנהלית, אף אם נתנה, אינה ניתנת לאכיפה על רמ"י.

13. כשלעצמי, אינני משוכנע כי מסקנה זו מבוססת על אדנים משפטיים איתנים דיים. ויובהר, בשים לב להיקף המקרקעין בו עסקינן, הדרישה הקבועה [בסעיף 5\(ב\)](#) לחוק נכסי המדינה מחייבת אומנם קבלת אישור מועצת מקרקעי ישראל להחכרת המקרקעין למערערות. על כך קשה לחלוק. ואולם, אישור להארכה האחידה ניתן על ידי מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 1046, ובכך התקיימה לכאורה דרישה זו. השאלה הנשאלת היא האם בעת הנטענת למתן ההבטחה (ראשית שנות התשעים של המאה הקודמת) הייתה חובה להביא לפני מועצת מקרקעי ישראל לא רק את עצם ההארכה האחידה, אלא גם את התנאים בהם בוצעה. בעניין זה לא שוכנעתי כי מצב הדברים המשפטי שנהג בשעתו היה כה ברור וחד כפי שסבורה חברתי.

14. רשות מקרקעי ישראל לא ידעה להשיב במהלך הדיון בערעור לשאלה האם מועצת מקרקעי ישראל נדרשה בשעתו לאשר במסגרת [סעיף 5\(ב\)](#) לחוק נכסי המדינה לא רק את עצם ביצוע העסקה, אלא גם את תנאיה. גם חיפוש שערכתי במקורות המשפטיים השונים לא הועיל להבהיר את הדין או הנוהג בעניין זה (סעיף 2.25 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל; יהושע [ויסמן "מקרקעי ישראל"](#) משפטים כ"א 79, 90-85 (1990); גדעון ויתקון דיני מקרקעי ישראל 226-229, 259-260 (מהדורה רביעית, 2009); חיים [זנדברג, פירוש לחוקי-היסוד, חוק-יסוד: מקרקעי ישראל](#) 248-250 (2016)). ודוק, פשיטא כי גם כיום לא כל תג ותג בתנאי העסקה מובא לאישור מועצת מקרקעי ישראל, ואולם האם נהוג היה בשעתו להביא את עיקר תנאי העסקה, להבדיל מעצם ביצועה, לאישור המועצה? ואם כן, מהו המבחן לפיו היו מבחינים בשעתו בין תנאי עסקה הטעונים אישור מועצת מקרקעי ישראל לתנאי עסקה שאינם טעונים אישור המועצה? כאמור, תשובה לשאלות אלה לא מצאתי, ויתכן שראוי היה שאמצא.

15. אחדד. אין חולק כי לתנאי העסקה בכלל, ולשאלה אם העסקה נעשית בהתאם לתנאי החכירה הסטנדרטיים בפרט, עשויה להיות חשיבות רבה. יתר על כן, ברור בעיני כי מועצת מקרקעי ישראל רשאית להתנות את אישורה לביצוע עסקה לפי [סעיף 5\(ב\)](#) לחוק נכסי המדינה בכך שעסקה זו תבוצע לפי תנאי החכירה הסטנדרטיים, או לפי תנאים אחרים שיוגדרו בהחלטתה. ואולם, מאחר שבענייננו התקבלה החלטה 1046, שהתייחסה לתנאי החכירה, רק למעלה מעשור לאחר ההבטחה הנטענת, אין זה פשוט בעיני לומר כי הבטחה המנהלית, ככל שניתנה בשעתו, אינה בת אכיפה מאחר שניתנה על ידי גורם שאינו מוסמך.

16. וזאת יש לזכור, ההבטחה לה טוענות המערערות כוללת שלושה רכיבים: הארכת מכלול החוזים ל-49 שנים נוספות (וזאת כאשר ביחס לחלק מהחוזים לא הייתה

כלל זכות להארכה שכזו); האחדת מועד ההארכה (וזאת למרות העדר האחידות במועדים בהם הוחכרו מקרקעי המטעים בראשונה ליכין חקל); ושמירת תנאי החכירה המקוריים (להלן: הרכיב השלישי). הבטחה זו, על שלושת רכיביה, ניתנה, לטענתן, על ידי מי שכהן באותה עת כשר הבינוי והשיכון, והיה מופקד על מועצת מקרקעי ישראל, מר אריאל שרון ז"ל (להלן: מר שרון ז"ל), ובהסכמת ראש רמ"י בשעתו, מר גדעון ויתקון יבדל"א (להלן: מר ויתקון, ויחדיו: נותני ההבטחה). מועצת מקרקעי ישראל לא התכחשה לעצם מתן ההבטחה להארכה אחידה של חוזי החכירה, ומצאה לנכון לתת תוקף לשניים מרכיביה, דהיינו הארכת מכלול החוזים לתקופה נוספת של 49 שנה, וזאת ממועד אחיד (1.1.2010). במצב דברים זה, אילו לא הייתה מחלוקת ביחס למתן ההבטחה ביחס לרכיב השלישי על ידי נותני ההבטחה, מסופקני אם ניתן היה לקבוע בנקל שדי בקביעת מועצת מקרקעי ישראל בשנת 2005, במסגרת החלטה 1046, כדי ללמד שהבטחה על ידי הגורמים הנכבדים הללו, שניתנה בראשית שנות התשעים, חרגה מגבולות סמכותם דאז.

17. למרות האמור, סבורני כי אין מקום להתערבותנו בפסק דינו המפורט של בית המשפט קמא. הטעם לכך הוא שעיון בפסק הדין קמא, כמו גם בראיות הצדדים, מלמד כי המערערות לא עמדו בנטל להוכיח כי ניתנה להן הבטחה ברורה וחד משמעית על ידי נותני ההבטחה ביחס לרכיב השלישי השנוי במחלוקת – דהיינו ביחס לשמירת תנאי החכירה שנקבעו בחוזים הראשונים גם בתקופת החכירה הנוספת (וכידוע, "הוכחת קיומה של הבטחה שלטונית צריכה להיות ברורה וחד משמעית" (בג"צ 5853/04 אמונה תנועת ההתיישבות של גוש אמונים אגודה שיתופית נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נט (2) 289, 293 (2004)). לעניין זה אני מייחס חשיבות רבה לעובדה שבזמן אמת, דהיינו בשנים בהם כיהנו נותני ההבטחה בתפקידם, אין כל תיעוד בכתב המאמת כי ניתנה הבטחה שכזו, ומאפשר לעמוד על תוכנה (השוו: ע"א 2181/11 מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל נ' בני דרום - מושב שיתופי של הפועל מזרחי, [פורסם בנבו] פסקאות 18-24 (28.4.2014) (להלן: עניין בני דרום)). כל שהוצג מהתקופה האמורה הוא תכתובות פנימיות בין מר שמעון ז"ל לאנשיו, אשר גם אם נניח שהן משקפות נאמנה את רוח הדברים למיטב הבנתו של מר שמעון ז"ל, הרי שאין בהן כדי ללמד על כך שבפגישות בינו לבין מר שרון ז"ל הוחלפו יותר מאשר אמירות עמומות וכלליות בעניין הרכיב השלישי. זאת ועוד, התנהלות המערערות באותה עת מלמדת כי גם להן היה ברור כי לאמירות שנאמרו בפגישות הללו אין תוקף מחייב מבחינה משפטית – ולראיה

מאמצייהן המתמשכים בשנים שלאחר מכן לקבל לאמירות אלה גושפנקא במסמך כתוב מטעם רמ"י.

18. לקושי הבסיסי האמור מתווספים שלושה שיקולים נוספים המקשים על קבלת הטענה למתן הבטחה מחייבת ביחס לרכיב השלישי מטעם רמ"י. אפרט אותם להלן, מהקל אל הכבד:

ראשית, התביעה הוגשה במועד בו לא ניתן היה כבר להעיד לא את מר שרון ז"ל, ולא את מר שמעון ז"ל. לעומת זאת, ניתן היה להעיד במשפט גורם שהשתתף לפחות בפגישה הראשונה, והיה צד על פי טענת המערערות להבטחה שניתנה – מר ויתקון, שהיה כזכור ראש רמ"י בעת הרלוונטית. הצדדים בחרו, כל צד משיקוליו, שלא לזמן את מר ויתקון כעד מטעמו. ואולם, בנסיבות העניין, משעה שהנטל לשכנע בעצם מתן ההבטחה מוטל על המערערות, הכשל להעיד את מר ויתקון פועל נגדן (השוו ע"א 78/04 המגן חברה לביטוח בע"מ נ' שלום גרשון הובלות בע"מ, פ"ד סא(3) 18, 61-63 (2006)).

שנית, ההבטחה הנטענת, על מכלול רכיביה, היא בגדר התחייבות לעסקה במקרקעין. דיני החוזים מתנים את תוקפה של התחייבות שכזו בכך שניתנה בכתב (סעיף 8 לחוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969), וזאת הן בשל הקושי המהותי לייחס גמירות דעת להתקשר בעסקה כבדת משקל בלא שהדברים הועלו על הכתב, הן בשל הקושי הראייתי ללמוד על קיומה של ההתקשרות ועל תנאיה מדברים שעל פה (ראו דניאל פרידמן נילי כהן, חוזים כרך א', 464-468 (מהדורה שנייה, 2018)). בפסיקה לא נקבע אומנם שכלל זה מונע את האפשרות לטעון לקיומה של הבטחה מנהלית שתוכנה הוא התחייבות בעל פה לביצוע עסקה במקרקעין (השוו דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי כרך ג' – משפט מינהלי כלכלי 323 (2013)). ואולם, גם אם הדבר אפשרי, הרי שהיקש מהכלל שנקבע על ידי המחוקק במשפט האזרחי, ומטעמיו, מחייב לעשות זאת באופן זהיר במיוחד. לפיכך, קבלת הטענה מחייבת קיומן של נסיבות חריגות, בהן הובאו ראיות חותכות הן להוכחת עצם מתן ההבטחה, הן להוכחת גמירות דעת נותן ההבטחה כי יהיה לה תוקף משפטי לאלתר והן להוכחת תנאי ההבטחה (השוו: ע"א 2019/92 משרד הבינוי והשיכון נ' זיסר, פ"ד נב(3) 208, 221 (1998); רע"א 11889/04 אזברגה נ' מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל, [פורסם בנבו] פסקה ו (15.6.2005); עניין בני דרום, פסקה 24). במקרה שלפנינו, כפי שמיטיב בית המשפט קמא להראות, הראיות שהובאו אינן מאפשרות להגיע למסקנה חד

משמעית ביחס לאשר נאמר בעל פה בפגישות שביין מר שמעון ז"ל לבין נותני ההבטחה, וממילא שלא ניתן לקבוע ברמת וודאות מספיקה כי ניתנה הבטחה מחייבת.

שלישית, עיון בראיות לעניין הדין ודברים בין המערערות לבין גורמי רמ"י בתקופה בה היו נותני ההבטחה בתפקיד (מר שרון ז"ל כיהן בתפקידו עד 13.7.1992; מר ויתקון כיהן בתפקידו עד ינואר 1992) מלמד כי באותה העת לא היה ברור כלל ועיקר לאנשי המקצוע ברמ"י כי ההבטחה כללה גם את הרכיב השלישי השנוי במחלוקת. שיג ושיח מתמשך בעניין זה התקיים בשנים 1991-1992 בין גורמים מקצועיים שונים ברמ"י (מר מיכאל (מיקי) ורדי, ראש רמ"י מינואר 1992 (להלן: מר ורדי), מר אבישי ספיר, יועמ"ש רמ"י, ומר דרור קרישפיין, מנהל האגף החקלאי ברמ"י) לבין אנשי המערערת (מר ישראל מקוב, שהיה מנכ"ל יכין חקל בע"מ ועו"ד דב (דובי) ויסגלס (להלן: עו"ד ויסגלס), שייצג את מר שמעון ז"ל), ולא ניתן למצוא בעמדת נציגי רמ"י כל אישור לקיומה של התחייבות כאמור, נהפוך הוא. ויודגש: רק כשנה לאחר שמר שרון ז"ל סיים את תפקידו כשר הבינוי והשיכון, אישר מר ורדי בשני מכתבים ששלח לעו"ד ויסגלס כי ההארכה האחידה תהיה "באותם תנאי חוזה" (מכתב מיום 15.9.1993) ו-"ע"פ אותם תנאים" (מכתב מיום 31.1.1994). שש המילים הללו, בהן רואות המערערות את אישור רמ"י לכך שאכן ניתנה הבטחה מחייבת בשעתו, כלולות בשני מכתבים שנסייבות הוצאתם נותרו עלומות (מר ורדי העיד כי המכתב מה- 15.9.1993 הודפס במשרדו של עו"ד ויסגלס, ולא על נייר מכתבים של רמ"י. בתחילת עדותו לגבי מסמך זה ציין כי "זה מכתב שטוב שלא נדבר עליו" ובהמשך סיכם כי "זה מסוג המכתבים שאני, אין לי תשובות טובות". פרוטוקול 27.10.2014, עמוד 69 שורה 13 ועמוד 71 שורה 18). זאת ועוד, מכתבים אלה נכתבו על ידי מר ורדי, שלא היה צד למשא ומתן בזמן אמת, ואשר אף עו"ד ויסגלס ציין כי "ראה את עצמו כמי שמבצע הבטחות שניתנו על ידי קודמיו" (פרוטוקול 27.10.2014, עמוד 46 שורה 24). מר ורדי כתב מכתבים אלה, לפי עדותו, על פי הנחיות שקיבל ממי שבשלב זה כבר לא כיהן באותה עת בתפקיד הרלוונטי (מר שרון ז"ל היה באותה עת חבר כנסת מהאופוזיציה), וזאת לאור בקשות חוזרות ונשנות של עו"ד ויסגלס, וכשהוא אינו מייחס להן חשיבות של ממש, שכן, לדבריו, "האווירה היתה שאנחנו מסתכלים על כל החוזים אותו דבר, וזו לא כזו בעיה, זה לא כזה משנה לנו אם זה חוזה עם סעיף שינוי יעוד או חוזה בלי סעיף שינוי יעוד" (פרוטוקול 27.10.2014, עמוד 76 שורות 9 - 11). בנסיבות הללו, אינני סבור כי ניתן לראות בשלוש המילים שנכתבו בכל אחד מהמכתבים האלה, משום ראייה משמעותית היכולה להשלים את שחסר בראיות מזמן אמת.

19. צירוף מכלול השיקולים הללו לנטל הכבד המוטל על מי שמבקש לטעון כי לא חלים בעניינו תנאי החכירה הסטנדרטיים, מצדיק לטעמי את מסקנתו של בית המשפט קמא כי המערערים לא הוכיחו שאכן ניתנה להם בזמן אמת הבטחה מנהלית מחייבת, המתייחסת לא רק להארכה אחידה של מכלול החוזים (הבטחה משמעותית בפני עצמה, שאין חולק כי ניתנה וקוימה), אלא גם לכך שנוסח חוזי החכירה בתקופה הנוספת יהיה זהה לנוסח חוזי החכירה הראשונים, באופן שימנע הכללת תניית שינוי יעוד בתנאי החכירה החלים על התקופה הנוספת ביחס לשלוש קבוצות החוזים (הבטחה חריגה, אשר רמ"י כפרה בה לאורך כל השנים הארוכות של הסכסוך).

20. אדייק, אינני יודע מה נאמר, ומה לא נאמר, בפגישה בשש עיניים שהתקיימה בין מר שמעון ז"ל לבין נותני ההבטחה ביוני 1991 או בפגישה שהתקיימה בארבע עיניים בינו לבין מר שרון ז"ל ב- 30.1.1992. כפי שקבע בית המשפט קמא, וכפי שהיה ברור בזמן אמת גם למערערות (ולראיה, מאמצייהן המתמשכים להשיג מרמ"י אישור בכתב לדברים), הראיות בעניין זה (דהיינו ההתכתבות הפנימית בין מר שמעון ז"ל לאנשיו) אינן מספיקות על מנת לקבוע ברמת הוודאות הדרושה ממצא פוזיטיבי לפיו ניתנה במהלך הפגישות הללו הבטחה שהייתה כוונה לתת לה תוקף משפטי ביחס לרכיב השלישי. במצב דברים זה, ובהעדר אפשרות לבסס את התביעה על התכתבות מאוחרת בין הצדדים (ובכלל זה מכתביו של מר ורדי מה- 15.9.1993 וה- 31.1.1994), דין התביעה לאכיפת ההבטחה השלטונית להידחות.

סוף דבר

21. לאור האמור, אני מצטרף לעמדתה של חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז, כי דין הערעור שלפנינו להידחות. בשים לב לכלל נסיבות העניין, מקובלת עלי גם עמדתה שלא לעשות צו להוצאות.

ט ו ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה עם פסק דינה של חברתי, השופטת ד' ברק-ארז, עם התוצאה ועם דרך הילוכה. לנוכח השוני בגישה של חבריי באשר לדרך המובילה לתוצאה, אוסיף מספר מילים משלי.

1. בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל שהתקבלה בשנת 1965 (להלן גם: המועצה), שכותרתה "מדיניות הקרקע בישראל" מעידה עליה, נקבע 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" (להלן: תניית שינוי יעוד); ועוד נקבע כי "עם החזרת הקרקע יהיה המחזיק זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו, בשיעור שייקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא." (להלן: החלטה מס' 1). (יצוין למען הסדר, כי החלטה מס' 1 כמו יתר ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, בוטלה במאי 2019 באמצעות קובץ אחוד של החלטות מועצת מקרקעי ישראל ומצויה כיום בפרקי משנה 8.1 ו-8.2 לקובץ זה).

במועדים שונים במהלך שנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת התקשרה חברת יכין חקל, שעיסוקה בגידולים חקלאיים ועיבוד תוצרת חקלאית, בהסכמי חכירה לתקופה בת 49 שנים (כ-80 חוזים) של קרקע חקלאית ברחבי המדינה בשטח כולל של כ-13,000 דונם. מבין חוזים אלה, ביחס לכ-8,000 דונם הקנו החוזים המקוריים זכות להארכת החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים – ובהם 18 חוזים שכונו "חוזי רשות הפיתוח" שנחתמו בסוף שנת 1954 ומתייחסים לשטח כולל של כ-1434 דונם (להלן: חוזי רשות הפיתוח).

על רקע קשיים שאליהם נקלעה חברת יכין חקל, בראשית שנות ה-90 רכש איש העסקים מר סמי שמעון את מניותיה. בתוך כך הוסכם בין המערערים ובין מינהל מקרקעי ישראל – כיום רשות מקרקעי ישראל – על חידוש חוזי החכירה כולם לתקופה של 49 שנים נוספות, וזאת ממועד אחד, 1.1.2010. והשאלה שניצבת במוקד המחלוקת בין הצדדים הינה – האם ניתנה הבטחה מינהלית למערערים שלפיה חוזי החכירה יוארכו "באותם תנאים" של חוזי החכירה המקוריים, קרי: בלא שהחכירה תהיה כפופה לתניית שינוי יעוד, משזו לא נכללה באותם חוזים; ומה תוקפה של ההבטחה אם אמנם ניתנה. לחלופין נטען על ידי המערערים, כי בנוגע לחוזי הפיתוח זו המסקנה המתחייבת כבר משום נוסחם.

2. בכל הנוגע לחוזי רשות הפיתוח – אינני רואה שוני מהותי בהתייחסות של שני חבריי, בהגיעם למסקנה שלפיה טענת המערערים כי נוסחם של החוזים המקוריים מלמד על קיומה של מניעה מכוחם להוספת תניית שינוי יעוד בעת הארכתם, דינה להידחות. מסקנה זו מקובלת גם עליי.

אשר לטענה בדבר הבטחה מינהלית – ראשית דבר ייאמר, כי דעתי כדעת חבריי שלא הוכח שניתנה הבטחה כנטען, שלפיה חוזי החכירה של יכין חקל עם המינהל יוארכו "באותם תנאים" של חוזי החכירה המקוריים, דהיינו, בלא שהחכירה תהא כפופה לתניית שינוי יעוד. ממילא גם אין תוחלת לטענת המערערים בדבר קיומה של סמכות נחזית.

אך גם לו ניתנה הבטחה, שותפה אני לעמדתה של השופטת ברק-ארז כי היא ניתנה בחוסר סמכות ולא יכולה "לגבור" על הוראת [סעיף 5\(ב\) לחוק נכסי המדינה](#), התשי"א-1951 (להלן: חוק נכסי המדינה), המורה אותנו כי "הממשלה לא תהא רשאית למכור מקרקעי ישראל שאינם קרקע עירונית, ושטחם עולה על 100 דונם, להעביר את הבעלות בהם בדרך אחרת, להשכירם להחכירם, אלא באישור מועצת מקרקעי ישראל". לנוכח הוראה זו, איש אינו חולק על כך שנדרש אישור מועצת מקרקעי ישראל להארכת תקופת החכירה, ואמנם ביום 18.5.2005 קיבלה המועצה את החלטה מס' 1046 בנוגע לחידוש חוזי החכירה של יכין חקל ל-49 שנים, ובלשון ההחלטה: "חוזי החכירה יחודשו לתקופה נוספת אשר תחל ביום 1.1.2010 ותסתיים ביום 31.12.2058". המועדים שנקבעו בהחלטה נתנו ביטוי לדרישת המערערים "לאחד" את מועדי סיום תקופת החכירה בחוזים השונים ליום 31.12.2009, אף שתקופת החכירה ביחס לחלק מהחוזים הסתיימה עוד קודם לכן. בנוגע לתנאי החוזים, נקבע באותה החלטה כי "התנאים אשר יחולו בתקופת החכירה הנוספת יהיו התנאים אשר יהיו נהוגים במינהל, ביום 1.1.2010, בחוזים למטרת מטעים". ובכך, לטענת המערערים, הפר המינהל את ההבטחה המינהלית הנטענת.

3. חברי, השופט ע' גרוסקופף, מטיל ספק בשאלה אם מתוקף הוראת [סעיף 5\(ב\) לחוק נכסי המדינה](#), מתחייב אישורה של המועצה גם לתנאים שבהם מבוצעת הארכת חכירה לתקופה נוספת. אינני שותפה לספק שמעלה חברי, ואני מצטרפת לדבריה של השופטת ברק-ארז בנושא. בהינתן שעסקה בהיקף משמעותי במקרקעי ישראל כפופה לאישור המועצה מכוח [סעיף 5\(ב\) לחוק נכסי המדינה](#), מתבקש מאליו שכאשר מדובר בתנאי עיקרי בעסקה החורג מהותית מן התנאים הסטנדרטיים, נדרש שהתנאי יקבל את אישור המועצה בגדרי אישור העסקה על מנת שיינתן לו תוקף; ואין חולק שכזהו התנאי שעליו נסוב הדיון כולו – האם חוזי החכירה "הופטרו" מתניית שינוי יעוד, שעוד בהחלטה מס' 1 של המועצה נקבע כי שומה על הסכמי חכירה של קרקע חקלאית לכלול תנייה זו. ויוזכר שמדובר במקרקעין בהיקף של כ-13,000 דונם, ולמצער כ-

8,000 דונם (אם להתייחס רק לאותם חוזים שהוארכו שכללו לכתחילה אופציית הארכה ולא כללו תניית שינוי יעוד).

מעבר לכך, ייאמר כי דומה שבמקרה דנן התנאי לא רק שלא הוחרג מתנאי החכירה הסטנדרטיים, אלא ההיפך מכך. זאת משעה שבהחלטה 1046 של המועצה נאמר: "התנאים אשר יחולו בתקופת החכירה הנוספת יהיו התנאים אשר יהיו נהוגים במינהל, ביום 1.1.2010, בחוזים למטרת מטעים." ועל פניו, תניית שינוי יעוד באה בכללם של תנאים אלה.

4. סופו של דבר, אני מצרפת כאמור את הסכמתי לפסק דינה של השופטת ברק-ארז, ודין הערעור להידחות בלא שנעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של כבוד השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, י"ז בכסלו התשפ"א (3.12.2020).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

עכ. 18055660_A12.docx

מרכז מידע, טל' 077-2703333 *3852; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il>

ד' ברק ארז 54678313-5566/18
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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