

## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 47451-06-17 חסיד נ' מדינת ישראל

ת"צ 27129-01-18 צמח ואח' נ' רשות מקרקעי ישראל - ת"א

לפני כבוד השופט ארז יקואל

עובדיה חסיד	המבקש בת"צ
ע"י ב"כ עו"ד מ' אליאס	47451-06-17
1. משה צמח	המבקשים בת"צ
2. שרה אילה צמח	27129-01-18
ע"י ב"כ עו"ד ד' רדעי ו-נ' גדות	

נגד

מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל	המשיבה
ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ת"א – עו"ד ד' דרורי	

ספרות:

יואב דותן הנחיות מינהליות (התשנ"ו)  
אהרן ברק פרשנות תכליתית במשפט כרך ב (התשס"ג)

חקיקה שאוזכרה:

חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960  
חוק הפרשנות, תשמ"א-1981: סע' 22, 23  
חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006: סע' 8(א), 8(א)2

מיני-רציו:

\* נדחתה בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד רשות מקרקעי ישראל, להשבת סכומים עודפים, בגין הטענה לפיה המשיבה מחשבת באופן שגוי את שיעור התשלום בעבור המרת זכות החכירה לזכות בעלות. במרכז פסק הדין עומדת שאלת פרשנות החלטה מספר 1370 של מועצת מקרקעי ישראל.

\* מקרקעין – מקרקעי ישראל – החלטות מועצת מקרקעי ישראל

\* משפט מינהלי – החלטות – בחינתן

\* משפט מינהלי – החלטות – פרשנותם

שתי תובענות ובצדן בקשות לאשרן כייצוגיות ששמיעתן אוחדה. המבקשים בשתי התובענות היו במועדים הרלוונטיים לתביעותיהם בעלי זכות חכירה לדורות במקרקעין. בעקבות רפורמה שנערכה ברשות מקרקעי ישראל, המירו המבקשים את זכות החכירה בזכות בעלות, בתמורה לתשלום למשיבה. במוקד התובענות נעוצה טענת המבקשים, כי המשיבה אוזתת בפרשנות שגויה ביחס לאופן בו יש לחשב את שיעור התשלום בעבור המרת זכות החכירה לזכות בעלות. לדידם, בשל פרשנות המשיבה, נגבו מהם ומחברי הקבוצה הנטענת סכומים עודפים. המשיבה, מנגד, טוענת כי גביית התשלום נעשתה כדין והשאלה המרכזית שבמחלוקת היא, האם צולחים המבקשים את התנאים הנדרשים על-פי דין כדי שתתקבל בקשתם לאישור התובענות כייצוגיות.

בית המשפט דחה את הבקשה ופסק כלהלן:

על פי ההוראה שבמחלוקת הבעלות בנכס תועבר לחוכר בתמורה לתשלום של שיעור מסוים מערך הקרקע כפי ערכה במועד משלוח דרישת התשלום, כדלקמן – 3% בשנה הראשונה, 3.5% בשנה השנייה, 4% בשנה השלישית ו-4.5% בשנה הרביעית ואילך. השאלה העומדת לדיון קשורה בביטוי "בשנה הראשונה", "בשנה השנייה" וכיו"ב, בדמות מהו המועד ממנו נספר מניין השנים?

יש ממש בגישת המשיבה, לפיה משביקשו חוכרי מקרקעין הצעת מחיר לרכישת בעלות במקרקעיהם, אך לא השכילו לנצלה והתקדמו בחלוף הזמן במדרגות שיעורי התשלום אל עבר המדרגה השנייה, השלישית והרביעית, שוב לא יחזרו הם לאחור. יש בפרשנות אחרת כדי לייצר תגמול בעבור חלוף הזמן, בניגוד לתכלית החלטות 1185, 1299 ו-1370.

אין להעדיף את פרשנות המבקשים להוראה שבמחלוקת בהחלטה 1370. יתרה מכך, אין יסוד לפרשנות החלופית המוצעת על ידם ולפיה יש לגזור את התשלום מתוך ערך הקרקע כפי שהיה במועד דרישת התשלום הראשונה שנשלחה לחוכרים. פרשנות זו מנוגדת ללשון ההחלטה.

בהחלטה הוגדר במפורש כי ערך הקרקע "יקבע על פי טבלאות ערכי קרקע שיקבעו על ידי הרשות לצורך ביצוע החלטה זו" וכן כי: "תוקף הטבלאות יהיה שנה אחת מיום פרסומן". מכאן שנהיר כי הרשות רשאית להסתמך על ערך הקרקע כפי שהיה שבמועד דרישת התשלום לפי החלטה 1370 ולא החלטה אחרת (שדרישת התשלום מכוחה הוצאה שנים קודם).

לפרשנות שמציעים המבקשים אין כל עיגון לשוני. החלטה 1370 מציינת את ערך הקרקע במועד "דרישת התשלום" ועולה ממנה, במובהק, כי הכוונה בכך היא לדרישת התשלום שנשלחה לחוכרים מכוח ההחלטה עצמה. לא ניתן לכפות על ההוראה שבמחלוקת פרשנות שאינה מתיישבת עם לשונה.

לא מתקיים התנאי לפיו קיימת אפשרות סבירה שהשאלות תוכרענה לטובת הקבוצה, כאמור בסעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות.

המחלוקת שהתגלעה בין הצדדים אינה מתאימה להתברר בגדרי תובענה ייצוגית, משזו אינה הדרך היעילה וההוגנת להכרעה בה.

## פסק דין

לפניי שתי תובענות ובצדן בקשות לאשרן כייצוגיות ששמיעתן אוחדה. המבקשים בשתי התובענות היו במועדים הרלוונטיים לתביעותיהם בעלי זכות חכירה לדורות במקרקעין. בעקבות רפורמה שנערכה ברשות מקרקעי ישראל (להלן: "המשיבה" או "הרשות"), המירו

המבקשים את זכות החכירה בזכות בעלות, בתמורה לתשלום למשיבה. במוקד התובענות נעוצה טענת המבקשים, כי המשיבה אוזנת בפרשנות שגויה ביחס לאופן בו יש לחשב את שיעור התשלום בעבור המרת זכות החכירה לזכות בעלות. לדידם, בשל פרשנות המשיבה, נגבו מהם ומחברי הקבוצה הנטענת סכומים עודפים. המשיבה, מנגד, טוענת כי גביית התשלום נעשתה כדין והשאלה המרכזית שבמחלוקת היא, האם צולחים המבקשים את התנאים הנדרשים על-פי דין כדי שתקבל בקשתם לאישור התובענות כייצוגיות.

## רקע

1. ביום 12.5.2009 התקבלה החלטת ממשלה לעריכת רפורמה במינהל מקרקעי ישראל דאז (הרשות כיום). בגדרי הרפורמה המדוברת הוחלט, בין היתר, על מעבר ממשטר של חכירה למשטר של בעלות במקרקעין עירוניים שהוכרו למטרת מגורים או תעסוקה. רפורמה זו עוגנה בתיקון מס' 7 [לחוק רשות מקרקעי ישראל](#), התש"ך-1960. בתיקון זה הוספו להוראות החיקוק סעיפים 4יז – 4כא, הכוללים התייחסות להעברת הבעלות בקרקע לחוכרים על פי חוזי חכירה לדורות.

2. בתוך כך, התקבלו במועצת מקרקעי ישראל החלטות ובהן הוראות לעניין סוגי נכסים שלגביהם תוענק לחוכר זכות בעלות ללא תמורה, וכאלו שהקניית הבעלות בהם כרוכה בתשלום. באותן החלטות נקבעו אף הוראות לעניין שיעורי התשלום בהם יחויבו חוכרים לצורך רכישת זכות בעלות במקרקעין.

3. בשנת 2010 התקבלה החלטה 1185 ובה נקבע, כי בעלי זכות חכירה של דירה בבניין רווי או של בית צמוד קרקע ששטחו אינו עולה על 280 מ"ר, יזכו בבעלות במקרקעיהם בלא תשלום. לעומת זאת, לגבי בתים צמודי קרקע ששטחם גדול יותר מ-280 מ"ר נקבע, כי הבעלות בהם תועבר בתמורה לתשלום חד-פעמי של אחוז מסוים מערך הקרקע. לעניין זה נקבע מנגנון תשלום מדורג, שנועד לתמרץ את החוכר לבצע את הרכישה בסמוך למועד בו נשלחה לו דרישת תשלום מהרשות, כאשר המחיר יעלה עם כל שנה שתחלוף ולא מומשה הרכישה.

כך, כדי לבאר, בבית צמוד קרקע ששטחו מעל ל-280 מ"ר ועד 540 מ"ר, תועבר זכות הבעלות בנכס תמורת 3% מערך הקרקע, כפי שזה היה במועד משלוח דרישת התשלום לחוכר ובלבד שרכישת הבעלות נעשתה בטווח של שנה. בכל שנה שתחלוף מעבר לכך, יעלה התשלום ב-0.5%. לפיכך, במקרה של רכישת בעלות בחלוף שנה ועד שנתיים, שיעור התשלום יהא 3.5%; אם רכישת הבעלות תיעשה למעלה משנתיים לאחר דרישת התשלום ועד 3 שנים, שיעור התשלום יהא 4%; בשנה הרביעית ואילך, שיעור התשלום יהא 4.5%.

באופן דומה נקבעו מדרגות תשלום לגבי רכישת הבעלות בבית ששטחו מעל 540 מ"ר ועד 1,000 מ"ר, כדלקמן - בשנה הראשונה ממועד הדרישה יעמוד התשלום על 6% מערך

- הקרקע; בשנה השנייה 7%; בשנה השלישית 8% ובשנה הרביעית 9%. החשוב לענייננו הוא שמועד דרישת התשלום הוא "המועד הקובע" לעניין קביעת שיעור התשלום.
4. בשנת 2013 בוטלה החלטה 1185 והוחלפה בהחלטה 1299, אך בכל הנוגע לענייננו לא נודע כל שינוי מהותי בהשוואת שתי ההחלטות. בשנת 2014 בוטלה גם החלטה 1299 ותחתיה התקבלה החלטה 1370, שנכנסה לתוקף ביום 28.7.2014, היא זו העומדת במוקד הדיון (להלן גם: "ההחלטה"). יצוין כי החלטה 1370 שיפרה את מצבם של הרוכשים ונקבה בשיעורי תשלום נמוכים יותר מאלו שנקבעו בהחלטות 1185 ו-1299 שקדמו לה.
5. כך, בהחלטה 1370 נקבע כי זכות הבעלות תועבר ללא תמורה בדירה בבניין רווי או בבית צמוד קרקע אשר שטחו אינו עולה על 540 מ"ר, שהוחכרו על פי חוזה חכירה מהוון (זאת בשונה מבית בשטח של עד 280 מ"ר בהחלטות הקודמות). לגבי בתים ששטחם גדול מ-541 מ"ר ועד 1,000 מ"ר נקבעו שוב שיעורי תשלום הנגזרים מערך הקרקע. מנגנון התשלום המדורג חזר על עצמו אף בהחלטה זו, עת נקבע כי בשנה הראשונה מדרישת התשלום תועבר זכות הבעלות בנכס תמורת 3% מערך הקרקע, כפי שזה היה במועד משלוח דרישת התשלום לחוכר, בשנה השנייה 3.5%, בשנה השלישית 4% ובשנה הרביעית ואילך 4.5%.
6. בעתירה שהוגשה לבג"ץ נגד החלטה 1370 נטען כי היא פוגעת בעקרון השוויון והצדק החלוקתי, לאור ההטבות שהוענקו במסגרתה לחוכרים ושיעורי התשלום הנמוכים. בעקבות העתירה שקלה הרשות את ההחלטה ואת הוראותיה והודיעה על הקפאה חלקית של יישומה. ביום 28.9.2016 נכנסה לתוקפה החלטה 1478, שביטלה את החלטה 1370, והחזירה על כנה את החלטה 1185, בגדרה, כנוכר, נודעו מחירי רכישת בעלות גבוהים יותר.
7. חרף הקפאת ההחלטה וביטולה בהמשך, קבעה הרשות הוראת מעבר, לפיה חוכרים שכבר הגישו בקשה לרכישת בעלות לפי החלטה 1370 וטרם השלימו את הרכישה או כאלה שנשלחה להם הצעה לרכישת בעלות עד ליום 28.9.2016 – ייהנו מהוראות החלטה 1370 שתחולנה עליהם.
8. לשלמות התמונה יצוין כי לימים התקבלה החלטה 1549, שנכנסה לתוקף ביום 21.5.2018, בגדרה בוטל המנגנון המדורג של עלייה בשיעור התשלום משנה לשנה. בהחלטה זו נקבע מחיר אחיד לרכישת זכות הבעלות לחוכרי נכסים, כאחוז מערך הקרקע. כך, התמורה בגין רכישת בעלות במקרקעין ששטחם בין 280 מ"ר ל-540 מ"ר היא בשיעור 4.5% משווי הקרקע ובנכסים ששטחם למעלה מ-540 מ"ר ועד 1,000 מ"ר התמורה היא בשיעור 9% משווי הקרקע.

עיקרי העובדות בת"צ 47451-06-17

9. המבקש בת"צ 47451-06-17 (להלן: "חסיד") היה במועד הרלוונטי בעל זכות חכירה של נכס מקרקעין בהוד השרון, בשטח 746 מ"ר. ביום 12.1.2014 נשלחה לחסיד, לפי בקשתו, הצעת מחיר להמרת זכות החכירה שלו בנכס לזכות בעלות, בסכום של 199,827 ₪, זאת לפי שיעור של 6% משווי הנכס, כפי שנקבע בהחלטה 1185 שנהגה באותה עת.

10. בחלוף כשנתיים, שעה שהחלטה 1370 הייתה בתוקף, פנה חסיד בשנית למשיבה וביקש, פעם נוספת, לקבל הצעה לרכישת בעלות. ביום 5.5.2016 נשלחה לחסיד דרישת תשלום בסכום של 129,326 ₪, בשיעור 4% משווי הנכס וזאת בהתאם לשיעורי התשלום שנקבעו בהחלטה 1370. יוזכר כי בהתאם להחלטה שיעור התשלום הבסיסי עבור בעלות בקרקע הוא 3%, אך לפי גישת המשיבה, מאחר שחלפו מעל שנתיים ממועד משלוח ההצעה הראשונה, הועלה שיעור החיוב ב-1% (0.5% עבור כל שנה).

11. לאחר שחסיד הגיע למשרדי המשיבה וטען כי לא קיבל את הצעת הרכישה שנשלחה אליו ביום 5.5.2016, נמסרה לו הצעה עדכנית ביום 31.8.2016, בסכום של 131,171 ₪. יובהר כי בשני המקרים האחרונים עמד שיעור התשלום על 4% מהנכס, אולם הפער בסכום של 1,845 ש"ח נבע מעליית מדד המחירים לצרכן. חסיד שילם את דמי רכישת הבעלות תחת מחאה, בטענה כי שיעור התשלום צריך להיות 3% מערך הנכס.

#### עיקרי העובדות בת"צ 27129-01-18

12. המבקשים בת"צ 27129-01-18 (להלן: "צמח") היו בעלי זכות חכירה של נכס מקרקעין בשטח 956 מ"ר באור יהודה. ביום 16.1.2014 מסרה המשיבה לצמח, לפי בקשתם, הצעה להמרת זכות החכירה שהייתה להם בנכס לזכות בעלות, תמורת סכום של 236,949 ₪, זאת לפי השיעורים שנקבעו בהחלטה 1185, שנהגה באותה עת (6% משווי הנכס, שנאמד בסכום של 3,187,372 ₪). צמח, מטעמיהם, בחרו שלא לממש את ההצעה.

13. ביום 11.9.2016 הגישו צמח, פעם נוספת, בקשה לרכישת בעלות בנכסם, ולפי החלטה 1370. תחילה ניתנה לצמח הצעת רכישה ביום 10.1.2017 לפי החלטה 1478 (שכנזכר החליפה את החלטה 1370) ובהמשך ההצעה תוקנה משהוארכה תקופת המעבר, ונמצא כי צמח חוסים תחת החלטה 1370.

סיכומו של דבר, ביום 25.4.2017 נשלחה לצמח הצעה לרכישת בעלות בנכס, שנאמד באותה עת בסכום של 4,062,577 ₪ (עלייה בכ-27% לעומת האומדן הקודם). דרישת התשלום הייתה בסכום של 224,589 ₪, לפי 4.5% מערך הקרקע. אזכיר שלפי החלטה 1370, 4.5% הוא השיעור שיחול בשנה הרביעית ממשלוח ההצעה הראשונה (ולשיטת המשיבה בעניינם של צמח זוהי ההצעה משנת 2014 – שניתנה על בסיס החלטה 1185). צמח שילמו את התמורה שהתבקשו, אך לא השלימו עם החיוב שנגבה מעבר ל-3% מערך המקרקעין.

ההליכים מלפניי

14. חסיד וצמח (כל אחד בנפרד), הגישו תובענות ובהן טענו נגד גביית תשלום עודף לפי החלטה 1370, משנלקחו בחשבון הצעות קודמות לרכישת בעלות שניתנו בהתאם להחלטה 1185. מאחר שהוגשו שתי תובענות ובקשות אישור באותו עניין, אוחד הדיון והוסכם כי יתנהל תחת בקשתם של צמח.

### תמצית טענות הצדדים

15. לטענת המבקשים, לא היה מקום להתחשב בהצעות הרכישה הראשונות שניתנו להם בהתאם להחלטה 1185. לשיטתם, משבוטלה החלטה זו אין להביא בחשבון אף את הצעות הרכישה שניתנו בהסתמך עליה ואין למנות את הזמן שחלף מאז ניתנו. הצעת רכישה לפי החלטה 1370 ניתנה בשנת 2016 (לגבי חסיד) או בשנת 2017 (לגבי צמח), והמבקשים נענו להצעה זו במהלך השנה הראשונה מיום שניתנה. לפיכך, לטענתם, אין מקום לחייבם בתשלום עודף בגין השנים שחלפו מאז ניתנו ההצעות הראשונות לפי החלטה 1185.

עוד לטענת המבקשים, המשיבה אוחת בחבל בשני קצותיו, כאשר מן הצד האחד היא מביאה בחשבון את הצעת הרכישה הראשונה ומונה את השנים שחלפו מאז ניתנה, ומן הצד השני היא מחשבת את התשלום על בסיס ערך הקרקע במועד דרישת התשלום המאוחרת, הגבוה יותר. מכאן סבורים המבקשים כי נוצר שעטנו בין שתי הדרישות, שאינו יכול לעמוד נוכח לשונה של החלטה 1370. לפיכך, טענתם החלופית של המבקשים היא, כי ככל שייספרו גם הצעות הרכישה הראשונות שניתנו להם לפי החלטה 1185, כך שייקבע כי הרכישה נעשתה בשנה השלישית (לגבי חסיד) ובשנה הרביעית (לגבי צמח), אזי יש לחשב את התשלום על בסיס שווי הקרקע כפי שנקב בהצעה הראשונה.

המבקשים ביקשו לאשר את התובענה כייצוגית ביחס לקבוצה שהוגדרה כחוכרי מקרקעין שרכשו בעלות במקרקעיהם לפי החלטות 1370, לאחר שנשלחה אליהם דרישת תשלום קודמת ומועד שליחתה שימש את המשיבה כבסיס לקביעת שיעור התשלום.

יוער כי בבקשת האישור של חסיד נטען שהצעת הרכישה לפי החלטה 1185 כלל לא התקבלה אצלו ולפיכך אין למנותה כ"הצעה קודמת" ואין בכוחה להעלות את שיעור הרכישה. בסיכומים נזנחה טענה זו (שממילא מייצגת מקרה פרטני של חסיד בלבד ולא של קבוצת התובעים כפי שהוגדרה) ומכאן שאיני נדרש לדון בה.

16. לטענת המשיבה, שיעור החיוב נקבע בהתאם למניין השנים ממועד משלוח הצעת הרכישה הראשונית, ללא קשר לשאלה מכוח איזו החלטה ניתנה ההצעה. הודגש, כי כבר מראשיתה של הרפורמה, בכל החלטות המועצה נקבע מנגנון זהה לקביעת התמורה בגין רכישת הבעלות, באופן שהובאו בחשבון השיקולים השנים שחלפו מאז ניתנה ההצעה הראשונה. המשיבה סבורה כי אין לקבל את פרשנות המבקשים, משמע החלטה 1370 "איפסה" את הספירה והצדדים לא באו בדיון-ודברים לעניין רכישת בעלות בקרקע, ואין

תחולה למנגנון המדורג לעליית שיעורי התשלום. לעניין זה הפנתה המשיבה לנוהל שהוצא על-ידיה ביום 31.12.2017, בו מפורטת מדיניות החישוב הנטענת. עוד לשיטת המשיבה, אין כל סתירה בין התחשבות בהצעות קודמות לצורך מניין התקופה שחלפה מההצעה הראשונה, לבין קביעת ערך הקרקע לפי מועד ההצעה האחרונה, ומדובר בשני "עקרונות מקבילים". המשיבה אף עמדה על כך שקבלת פרשנות המבקשים תביא לעיוות לפיו הם ייהנו הן מהחלטה 1370 (שלימים בוטלה בהיותה חריגה ובלתי סבירה) והן מיישומה, באופן שסוטה לחלוטין ממדיניות הרשות ומאומד-דעתה.

### דיון והכרעה

17. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים בראי הדיון החל, הגעתי לכלל מסקנה כי יש לדחות את בקשות המבקשים לאשר את תובענותיהם כייצוגיות. בקליפת אגוז, התרשמתי כי המבקשים לא עמדו בנטל החל עליהם לשכנע בקיומה של אפשרות סבירה שהשאלה העומדת לדיון במקרה זה תוכרע לטובתם. זאת, משלא מצאתי מקום לדחות על אתר את פרשנותה המוצעת של המשיבה להחלטה 1370. נוסף על כך, שוכנעתי כי לא מתקיימים תנאים נוספים שבדין הנדרשים לשם קבלת גישת המבקשים. להלן אפרט את הנימוקים שביסוד מסקנתי.

### פרשנות החלטה 1370

18. לב הדיון הוא הפרשנות שיש ליתן להחלטה. תחילה אפנה להוראה השנויה במחלוקת בסעיף 3.4 להחלטה (להלן: "ההוראה שבמחלוקת"), בזה הנוסח:

**"3.4 ואלה נכסי המקרקעין שהרשות תציע את הקניית הבעלות בהם בכפוף לתשלום:**

**3.4.1. הבעלות בנכס מקרקעין שהוכר על פי חוזה חכירה מהוון למטרת מגורים בבניה צמודת קרקע (...), תוקנה לחוכר בכפוף לתשלום המפורט להלן:**

...

**3.4.1.2. בנכס מקרקעין שגודלו הוא מ-541 מ"ר ועד 1,000 מ"ר - הבעלות תועבר בתמורה לתשלום של 3%, 3.5%, 4% ו-4.5% בשנה הראשונה, השנייה, השלישית, הרביעית ואילך, בהתאמה, מערך הקרקע במועד משלוח דרישת התשלום לחוכר."**

19. כנזכר, על פי ההוראה שבמחלוקת הבעלות בנכס תועבר לחוכר בתמורה לתשלום של שיעור מסוים מערך הקרקע כפי ערכה במועד משלוח דרישת התשלום, כדלקמן - 3% בשנה הראשונה, 3.5% בשנה השנייה, 4% בשנה השלישית ו-4.5% בשנה הרביעית ואילך. השאלה העומדת לדיון קשורה בביטוי "בשנה הראשונה", "בשנה השנייה" וכיו"ב, בדמות מהו המועד ממנו נספר מניין השנים? לגישת המבקשים, הכוונה היא למועד שבו תוצג דרישה לתשלום לפי החלטה 1370. לדידם, ממועד זה וממנו בלבד, יימנה הזמן שחולף על להשלמת הרכישה. לעומתם, סבורה המשיבה כי הכוונה היא למן המועד בו

נשלחה לחוכרים בפעם הראשונה דרישת תשלום בעבור המרת זכות החכירה בקרקע לזכות בעלות, וזאת בלא קשר לשאלה מכוח איזו החלטה הוצאה דרישת התשלום.

20. אכן, עיון ראשוני בהחלטה 1370 מאפשר מקום להעלאת טענה כגון זו של המבקשים. סעיף 3.4.1.2 מדבר במונחים "השנה הראשונה" "השנה השנייה" והלאה ונחזה כי ספירת השנים נעשית ממועד משלוח "דרישת התשלום" שהסעיף מדבר בה (בשונה מדרישת תשלום קודמת, שלא מכוח ההחלטה). אולם, בכך לא מתמצה מלאכת הפרשן. יש להתייחס אף לגישת הפרשנות התכליתית – במיוחד שעה שמדובר בהחלטה שיצאה תחת ידי הרשות - אשר לפיה בחינתו של טקסט משפטי אינה נעצרת בלשונו בלבד (וזאת בין אם מדובר בחיקוק, חוזה, צוואה, הנחיות וכיו"ב, ראו: [ע"א 4628/93 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום בע"מ, פ"ד מט \(2\) 265 \(1995\)](#); [דנ"א 2045/05 מגדלי הירקות-אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד סא \(2\), 37 \(2006\)](#); [בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל](#) [פורסם בנבו] (8.10.2017); [רע"א 3106/16 עו"ד יעקב כהן נ' עו"ד איתן ארז](#) [פורסם בנבו] (30.11.2017); [דנ"א 8100/19 ביבי כבישים עפר ופיתוח בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ](#) [פורסם בנבו] (19.4.2020)). לא אחת נאמר כי בהליך הפרשנות התכליתית מתקיימת "תנועת מטוטלת" בלתי פוסקת בין לשון הטקסט ובין הנסיבות האופפות אותו, כדי להגיע לתכלית האמתית שבבסיס אובייקט הפרשנות (ראו א' [ברק, בספרו פרשנות תכליתית במשפט](#) (תשס"ג), עמ' 185-188).

21. לא אחת עמד בית המשפט על המשקל שיש לתת לעמדת הרשות, בבואו לפרש החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, שמעמדן הוא כשל הנחיות מינהליות. כך, למשל, נפסק ב-[בג"ץ 1836/16 פירט נ' מדינת ישראל רשות מקרקעי ישראל](#) [פורסם בנבו] (15.1.2018) (להלן: "עניין פירט"), כפי הפניית המשיבה, לאמור:

"סמכות המועצה למתן החלטות מעוגנת ... בסעיף 3 לחוק רמ"י ... מעמדן של החלטות אלו ... הוא כשל הנחייה מינהלית ..., שאותה יש לפרש – ככל נורמה משפטית אחרת – על פי תכליתה..."

בצד זאת, בפסיקתנו הוטעם כי בפרשנות הנחיות מינהליות יש להתחשב במאפייניהן הייחודיים... הנחיות נוצרות פעמים רבות על ידי אנשי המינהל חלף משפטנים המתמחים בניסוח נורמות משפטיות... ההנחיות הן נורמות גמישות שניתן לסטות מהן תוך כדי יישומן... פעמים רבות קיימת זהות בין מנסח ויוצר ההנחיות המינהליות לבין הגורם המופקד על יישומן – הרשות המינהלית (דותן, עמ' 440-441; וראו עוד: עניין מצפה בית שמש, שם; עניין עוגן נדל"ן, פסקה 19; [ע"א 2512/93 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נא \(3\) 252, 261 \(1997\)](#)). בנתון לכל אלה גורס [דותן כי אשר להנחיות מינהליות יש לאמץ פרשנות דינאמית וגמישה](#): 'יש ליחס פחות חשיבות לטכסט



**המילולי של ההנחיות (גם אם קיים טכסט מוגדר כזה) ויש לשים דגש על כוונתו של הגורם שיצר את ההנחיה ובמיוחד על הפרקטיקה של יישום ההנחיה בפועל'...".**

22. בעת בחינת הנסיבות שברקע ההחלטה, נודעת חשיבות לכך שגם בהחלטות שקדמו לה בגדרי הרפורמה (ובכלל זה החלטה 1185 מכוחה נשלחו למבקשים הצעות התשלום הראשונות), הופיע אותו מנגנון מדורג של עליית התשלום. התרשמתי כי יש ממש בגישת המשיבה לפיה ההחלטה לא התקבלה בחלל ריק, אלא המשיכה רצף של החלטות שהתקבלו בגדרי הרפורמה וקבעו עליית מחיר מדורגת עם כל שנה שעוברת, בה החוכר לא מממש את ההצעה שניתנה לו לרכישת בעלות בקרקע.

בהינתן נסיבות אלו, סבורני כי לשון ההוראה שבמחלוקת יכולה לסבול את הפרשנות שניתנת לה על ידי המשיבה אף אם אין זו הפרשנות המילולית הראשונית הנחזית. קרי, שהשנים נמנות מן המועד שבו ניתנה לחוכר הצעת לרכישה בעלות בקרקע, בין אם מכוח החלטה 1370 ובין אם מכוח החלטות קודמות. כך, חוכר שקיבל הצעת רכישה לפי החלטה 1185 בשנת 2012 ולא מימש את הצעת הרכישה שניתנה לו, מודע לכך שבשנת 2016 הוא הגיע למדרגת המחיר הרביעית והאחרונה. אלא שאז התמזל מזלו והתקבלה החלטה 1370, שהפחיתה את התשלום במדרגת מחיר זו באופן משמעותי, מ-9% מערך הקרקע ל-4.5% בלבד.

23. בעניין פירט אימץ בית המשפט את הדעה שהובעה בספרות, לפיה לא מן הנמנע כי לשון ההנחיה תיסוג מפני כוונת הרשות האמונה על יישום ההנחיה. בעניינינו, עמדת הרשות הובאה בנוהל 90.01B הקניית בעלות או שדרוג זכות חכירה, ללא תמורה ובתמורה - **בנכסים ששטחם אינו עולה על דונם, מיום 31.12.2017, בו נקבע בסעיף 1.5 כך:**

**"אם ניתנה הצעה לרכישת בעלות שלא מומשה שעור התשלום לרכישת שדרוג זכות החכירה בתמורה גדל מדי שנה. המועד לתחילת מניין השנים לצורך קביעת שעור התשלום הינו מועד משלוח ההצעה הראשונה לחוכר. לפיכך שעור התשלום בכל הצעה יקבע בהתאם להחלטות שבתוקף באותה עת ובהתאם למספר השנים שחלפו ממועד משלוח ההצעה הראשונה לרכישת שדרוג זכות החכירה עד למועד משלוח ההצעה החדשה".**

24. בדברים אלו מובהרת עמדת הרשות, לפיה מתחיל מניין השנים לחישוב התשלום מהעת שנשלחה לחוכר מקרקעין הצעה לשדרוג זכותו בקרקע לזכות בעלות. זאת, אף אם בהמשך תובא לפתחו הצעה חדשה. במקרה כזה, מניין השנים מחושב ממועד ההצעה הראשונה.

לא נעלמה מעיני טענת המבקשים כי נוהל זה פורסם לאחר שכבר הוגשה תביעת חסיד, אולם יש בנוהל כדי להבהיר את עמדתה הנוהגת של הרשות בנדון. אכן ברורה העדיפות

לאזכור הדברים כבר בגדרי החלטה 1370 להתרת ספקות ולמניעת אי הבנות, אך לא ראיתי בכך בלבד הצדק להטיית הכף לעבר הפרשות המוצעת על ידי המבקשים. זאת, כאשר לשון החלטה 1370 נחזית כסובלת אף את הפרשנות האחרת ובשים לב למשקל שיש לייחס להחלטות קודמות ולעמדת הרשות האמונה על יישום ההחלטה.

בעניין זה הפנו המבקשים לאסמכתאות לפיהן אין בכוחם של נהלים, הנחיות פנימיות, וכיו"ב כדי לסתור החלטות מועצה. לא בסתירה עסקינן כי אם בהבהרת ההחלטה על דרך בחירה בין שתי פרשנויות אפשריות.

25. עוד לפי עמדת המבקשים, משבוטלה החלטה 1185 אזי בוטלה אף דרישת התשלום שנשלחה מכוחה ואין לייחס לה כל משמעות, לרבות לא לצורך מועד הדרישה. בתמיכה בעמדתם הפנו המבקשים להוראת [סעיף 23 בחוק הפרשנות](#), תשמ"א-1981 (להלן: "[חוק הפרשנות](#)"), שלפיה: "[משבוטל חיקוק בטלים עמו התקנות והמינויים שנעשו מכוחו](#)", וטענו כי יש להחילה במקרה שלפנינו, למצער על דרך היקש.

אין בידי לקבל את טענת המבקשים. ככל שניתן להחיל על דרך היקש את [סעיף 23 בחוק הפרשנות](#), יש לקרוא לצדו גם את [סעיף 22](#) באותו חוק, שלפיו ביטולו של דין אין בו: "[להשפיע על פעולה קודמת של הדין המבוטל או על מה שנעשה לפיו](#)" וכן אין בו: "[להשפיע על זכות או חיוב שלפי הדין המבוטל](#)".

בענייננו, "הדין המבוטל", על דרך היקש, הוא כביכול החלטה 1185 ומשלוח הצעת המחיר לפי אותה החלטה היא בבחינת "פעולה קודמת" שנעשתה מכוחו. פעולה זו שרירה וקיימת, היא הניעה את מרוץ הזמן וביטול החלטה 1185 אינו מפקיע אותה.

26. אכן, בסיפא של ההוראה שבמחלוקת מדובר על "[ערך הקרקע במועד משלוח דרישת התשלום לחוכר](#)". המבקשים טוענים ויש מקום לכך, כי הכוונה היא בדרישת התשלום מכוח החלטה 1370. אלא שלטענתם, יש לפרש את ההוראה שבמחלוקת באופן הרמוני, כך שגם מניין השנים נמנה מאותה דרישת תשלום וזאת על מנת שלא ייווצר אותו "שעטנז" עליו הם מצביעים. כנזכר, לא שוכנעתי כי זוהי הפרשנות היחידה ואין בלתה והבהרתי מדוע לדידי ניתן לקרוא את לשון ההוראה שבמחלוקת אף באופן שיכיל את פרשנותה של הרשות.

27. יתרה מכך. מקובלת עלי טענת המשיבה לפיה מאחר שתכלית המנגנון המדורג היא לתמרץ את החוכרים להשלים את הרכישה בהקדם מעת שקיבלו את דרישת התשלום לראשונה, אזי לא נודע ההיגיון שב"איפוס" ספירת השנים ובמתן תגמול לחוכרים - כפועל יוצא - על התמהמהות בביצוע הרכישה. סבורני כי יש ממש בגישת המשיבה, לפיה משביקשו חוכרי מקרקעין הצעת מחיר לרכישת בעלות במקרקעיהם, אך לא השכילו לנצלה והתקדמו בחלוף הזמן במדרגות שיעורי התשלום אל עבר המדרגה השנייה, השלישית והרביעית, שוב לא יחזרו הם לאחור. יש בפרשנות אחרת כדי לייצר תגמול בעבור חלוף הזמן, בניגוד לתכלית החלטות 1185, 1299 ו-1370.

28. עוד בגדרי הנסיבות הצריכות לעניין, יש ליתן את הדעת לכך שהחלטה 1370 בוטלה וכך אף בוטל כליל מנגנון התשלום המדורג ונקבעו שיעורי תשלום גבוהים יותר באופן ניכר (כנזכר, שיעור התשלום הנוהג כיום לבית צמוד קרקע ששטחו נע בין 541-1,000 מ"ר הוא 9% מערך הקרקע, קרי כפול מהשיעור המקסימלי שנקבע בהחלטה 1370). בהקשר זה נפסק כי יש לפרש בצמצום הטבות שהוענקו מכוח החלטות שבוטלו ובזו הלשון:

"סבורני כי קשה להלום גישה המפרשת בהרחבה את ההטבות שניתנו מכוחה של החלטה 611, וזאת נוכח אופיה הייחודי ומעמדה הנורמטיבי. כזכור, המדובר בהחלטה אשר בוטלה זמן קצר לאחר שנתקבלה, ואף שתי ההחלטות שבאו תחתיה בוטלו בבית משפט זה (...), משנקבע כי הנהיגו פרקטיקה פסולה של מתן הטבות המפלה לטובה את ההתיישובות החקלאית באופן בלתי סביר, תוך פגיעה הן בעקרון השוויון וערך הצדק החלוקתי הנגזר ממנו הן בחופש העיסוק (...). לא בכדי נקבע בעניין דה מרקוביץ כי יש ליתן משקל לדבר ביטולה של החלטה 727, ובהתאם לכך לפרש בצמצום את היקף ההטבות אשר הוענקו מכוחה... למעלה מן הנדרש יוטעם, כי איני סבור שיש מקום להחיל בענייננו את כלל 'הפירוש כנגד המנסח', ולפרש בהתאם את החלטה 611 באופן המיטיב עם המערערת. כזכור, להחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל מעמד נורמטיבי, ומשכך אין לפרשן משל היו חוזה בין שני צדדים. להבחנה זו כמובן חשיבות כשלעצמה. לא זו אף זו, דומה כי יש להעדיף במקרה דנא את הכלל הפרשני לפיו ראוי להתחשב דוקא בפירוש בו דוגלת הרשות המינהלית, מן הטעם שהיא זו אשר ניסחה את החלטה (וראו [בג"ץ 1195/10](#) מרכז השלטון המקומי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב [פורסם בנבו] פסקה ל"ח לחוות דעתי (2014)"), (ראו [ע"א 3578/15](#) מצפה בית שמש בע"מ נ' מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל [פורסם בנבו] (3.1.2017), כהפניית המשיבה).

בהקשר האמור יש לייחס את המשקל המתבקש להיות המשיבה רשות ציבורית הנאמנה על כספי ציבור. קבלת פרשנות המבקשים משמעה הכבדה ממשית על הקופה הציבורית, תוך מתן הטבות למבקשים על סמך החלטות שבוטלו. עצם ביטול ההחלטות ומנגנון התשלום שנקבע בהן תומך בכך שיש להעדיף גישה מצמצמת ומדיניות של "יד קמוצה" לעניין היקף התשלומים מכוחן (השוו: [ע"א 3996/05](#) מינהל מקרקעי ישראל נ' דה מרקוביץ, [פורסם בנבו] פסקה 8 (5.8.2007)).

29. כללם של דברים, לא שוכנעתי כי יש להעדיף את פרשנות המבקשים להוראה שבמחלוקת בהחלטה 1370. יתרה מכך, לא מצאתי יסוד לפרשנות החלופית המוצעת על ידם ולפיה יש לגזור את התשלום מתוך ערך הקרקע כפי שהיה במועד דרישת התשלום הראשונה שנשלחה לחוכרים (בענייננו, לפי החלטה 1185). אני סבור כי פרשנות זו מנוגדת ללשון

ההחלטה. בהחלטה הוגדר במפורש כי ערך הקרקע "יקבע על פי טבלאות ערכי קרקע שיקבעו על ידי הרשות לצורך ביצוע החלטה זו" וכן כי: "תוקף הטבלאות יהיה שנה אחת מיום פרסומן". מכאן שנהיר כי הרשות רשאית להסתמך על ערך הקרקע כפי שיהיה שבמועד דרישת התשלום לפי החלטה 1370 ולא החלטה אחרת (שדרישת התשלום מכוחה הוצאה שנים קודם). כפי שנפסק לא אחת: "הפרשנות חייבת לעגן את עצמה בלשון הטקסט, והלשון היא המסגרת אשר בגבולותיה נעשית מלאכת הפרשנות" (ראו למשל ע"א 4127/95 זלקינד נ' בית זית – מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ, פ"ד נב(2) 306). לפרשנות זו שמציעים המבקשים אין כל עיגון לשוני. החלטה 1370 מציינת את ערך הקרקע במועד "דרישת התשלום" ועולה ממנה, במובהק, כי הכוונה בכך היא לדרישת התשלום שנשלחת לחוכרים מכוח ההחלטה עצמה. לא ניתן לכפות על ההוראה שבמחלוקת פרשנות שאינה מתיישבת עם לשונה. יוטעם, כי הדברים שונים לגבי קביעתי מעלה לעניין המועד ממנו יחושב חלוף הזמן, שכן בהקשר זה וכפי שהכברתי הלשון סובלת את שתי הפרשנויות המוצעות על ידי הצדדים.

30. סיכומו של דבר, לא מצאתי כי מתקיים התנאי לפיו קיימת אפשרות סבירה שהשאלות תוכרענה לטובת הקבוצה, כאמור בסעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות").

#### התאמת הסכסוך להתברר בגדרי תביעה ייצוגית

31. אף אם ביקשתי לשקול אפשרות לייחס משקל יתר לפרשנותם של המבקשים את ההוראה שבמחלוקת, התרשמתי כי המחלוקת שהתגלעה בין הצדדים אינה מתאימה להתברר בגדרי תובענה ייצוגית, משזו אינה הדרך היעילה וההוגנת להכרעה בה (ראו סעיף 8(א)(2) בחוק תובענות ייצוגיות).

32. אחת ממטרותיו של כלי התובענה הייצוגית, אם לא המרכזית שבהן, היא "לאפשר לקבוצת אנשים, אשר נזקם האישי של כל אחד מהם קטן ואינו מצדיק הגשת תביעה עצמאית בגינה, לאחד אינטרסים ולממש בדרך זו את זכות הגישה לערכאות" (ראו דנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ [פורסם בנבו] (17.12.2019), ההדגשה הוספה, וראו גם: רע"א 4556/94 טצת נ' זילברשץ, פ"ד מט(5) 774, 783-784 (1996); ע"א 5378/11 פרנק נ' אולסייל [פורסם בנבו] (22.9.2014), פסקה 34 לפסק דינה של השופטת ארבל; רע"א 3489/09 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' חברת צפוי מתכות עמק זבולון בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה 39 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (11.4.2013); רע"א 3698/11 שלמה תחבורה (2007) בע"מ נ' ש.א.מ.ג.ר. שירותי אכיפה בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה כ' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (6.9.2017)).

33. בענייננו, פשיטא שאין מדובר בסכומים פעוטים שאינם מצדיקים הגשת תביעה אישית בגינם, או כאלו שהעלות הכרוכה בניהול תביעה עולה על התועלת הצפויה ממנה. כך,

צמח טוענים לנזק בסכום של 71,298 ₪ וחסיד אומד את נזקו בסכום של 32,332 ₪. סכומים אלו מגלמים את הפער בין המחיר ששילמו המבקשים, לפי מדרגת התשלום השלישית והרביעית בהחלטה 1370 (4% מערך הקרקע לגבי חסיד ו-4.5% לגבי צמח) לבין המדרגה הראשונה (3% מערך הקרקע). הדבר נכון ביחס לכל חברי הקבוצה הנטענת, משמדובר ב- 1%-1.5% מערך מקרקעין בשטח שמעל לחצי דונם.

המבקשים טענו, כי הסבירות לכך שתוגשנה תביעות פרטניות בידי יחידים היא נמוכה, בין היתר משום שהמשיבה הינה רשות שבעלי זכויות "נוהרים שבעתיים מלנקוט נגדה בהליכים משפטיים". לא הונחה לטענה זו כל תשתית והדברים נטענו בעלמא.

משכך, התרשמתי כי אין לומר שמתקיים התנאי שלפיו תביעה ייצוגית מהווה את הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת.

### סוף דבר

34. לאור המקובץ, התובענה הייצוגית שמבוקש לנהל בענייננו אינה מקיימת אחר התנאים הקבועים בהוראות סעיפים 8(א) (1-ו-8(א)2) בחוק תובענות ייצוגיות. ביתרת טענות הצדדים לא מצאתי ממש כדי לשנות ממסקנותיי ואני מורה על דחיית בקשות האישור המאוחדות.

35. אשר להוצאות משפט. התחשבתי בתוצאת הדיון אך גם בסוגיה שהובאה לדיון ובעיקר בעובדה שפרשנות המבקשים אינה זרה ללשון הטקסט. בנסיבות אלו, לא ראיתי לנכון למתוח למול המבקשים את מלוא שורת ההוצאות. לפיכך אני מחייבם לשאת בהוצאות המשיבה על הצד הנמוך, בסכום כולל של 20,000 ₪, שיתחלק באופן שווה בין חסיד לבין צמח. סכום ההוצאות ישולם בתוך 60 ימים ורק ככל שלא ישולם במועד, יישא הפרשי ריבית והצמדה מהיום ועד למועד התשלום המלא בפועל.

**ניתן היום, 10 מרץ 2021, בהעדר הצדדים.**

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

ארז יקואל 54678313-/  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה