

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7574/06

בפני : כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
 כבוד השופטת ע' ארבל
 כבוד השופט ד' חשין

העותרים : 1. הסוללים קבוצת מכבי צעיר להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ
 2. "מתיישבי הסוללים" אגודה קהילתית כפרית חקלאית שיתופית בע"מ

נ ג ד

המשיבים : 1. מינהל מקרקעי ישראל
 2. אברהים והילדה דווירי

עתירה למתן צו ביניים

תאריך הישיבה : כ' בטבת תשס"ז (10.1.07)

בשם העותרים : עו"ד א' גושן ; עו"ד ד' גושן

בשם המשיב 1 : עו"ד א' קורן
 בשם המשיב 2 : עו"ד ז' פ' נערה

נושא התיק :

מנהל מקרקעי ישראל, מדוע שלא להקצות למשיבים 3, 2 קרקע בשכונת ההרחבה הקהילתית בקיבוץ הסוללים.

מיני-רציו :

* מקרקעין – מקרקעי ישראל – הקצאתם

* מקרקעין – מקרקעי ישראל – מינהל מקרקעי ישראל

* משפט חוקתי – זכויות הפרט – שוויון

* משפט מינהלי – כללי הצדק הטבעי – זכות הטעון

בני זוג ערבים ישראלים ביקשו לרכוש קרקע בשכונת ההרחבה שהוקמה בקיבוץ הסוללים. בקשתם נדחתה ע"י ועדת הקבלה של היישוב, לנוכח אי עמידתם בחלק מתנאי הסף להצטרפות. המינהל הודיע לבני הזוג כי יפעל ע"פ המלצת ועדת הקבלה. במסגרת עתירה שהגישו בני הזוג הסכימו הצדדים כי בני הזוג יופנו להליכי קבלה רגילים, בהתעלם מתנאי הסף, תוך שמירת זכויות הצדדים להעלות טענותיהם בעניין תנאי הסף בשלב מאוחר יותר. מכאן ואילך, נכנסו הצדדים למסכת רבת שנים של הליכים ושימועים. בסופו של דבר, ועדת ערר מטעם המינהל המליצה להקצות לבני הזוג מגרש בשכונת ההרחבה, והמינהל אימץ המלצה זו. מכאן העתירה.

ביהמ"ש העליון בשבתו כבג"ץ דחה את העתירה בקובעו:

העותרים טוענים כי אין המינהל מוסמך להתערב בתנאי הסף. דין טענה זו להידחות. מינהל מקרקעי ישראל הוא המוסמך ע"פ דין "לנהל את מקרקעי ישראל", ומועצת מקרקעי ישראל היא בעלת הסמכות לקבוע את "המדיניות הקרקעית" על פיה יפעל המינהל, ולפקח על ביצועה. במסגרת סמכויות אלו, כוח ההכרעה בעניין הקצאת קרקעות מדינה חייב להישאר בידי המינהל, אף שרשאי הוא לקבוע כי יישובים מסוגים שונים יוכלו להמליץ על זהות המתקבלים אליהם. משכך, אין המינהל כפוף לתנאי הסף.

המשמעותית מבין טענותיהם של העותרים, בהקשר הדיוני, היא שלא ניתנה להם זכות טיעון עובר לקבלת החלטתו של המינהל לחדש את הדיון בעניין בני הזוג, לאחר שוועדת ערר אחת דחתה את עררם. אכן, זכות הטיעון בפני הרשות הינה זכות יסודית, וביטוייה המעשי הוא, בין היתר, בכך שמאפשרת היא לרשות לגבש תשתית עובדתית הנדרשת לשם קבלת ההחלטה המינהלית. הגם שהתנהלות המינהל בעניין זה לא הייתה חפה מכל פגם, הרי שבג"ץ איננו סבור כי פגם זה שלל מהעותרים את זכות הטיעון ברמה המהותית, ואין בו כדי להצדיק את ביטול ההחלטה. עניין זה תקף גם ליתר טענותיהם הדיוניות של העותרים.

אשר למישור המהותי, העותרים מעלים טענות בעניין זכויותיהם החברתיות-והתרבותיות של יהודים חילוניים, המבקשים לשמור על אופיו של יישובם כיהודי-חילוני, והסכנות הנשקפות, לטענתם, לחיי הקהילה שלהם אם תיפתח הדרך בפני בני הזוג להצטרף ליישוב. ה"סכנות" עליהן מצביעים העותרים הינן תיאורטיות וספקולטיביות. ככאלה, ברי שאינן יכולות לבסס הבחנה בין פרטים המתבססת על לאום.

פסק-דין

השופט ד' חשין:

1. העותר 1 הוא קיבוץ המאוגד כאגודה שיתופית (להלן – הקיבוץ). בשנת 1999 החל הקיבוץ בהקמת שכונה קהילתית בשם "נוף אלונים" (להלן – שכונת ההרחבה). העותרת 2 היא אגודה שיתופית המאגדת בתוכה את כלל תושבי היישוב "הסוללים" – תושבי הקיבוץ ותושבי שכונת ההרחבה הקהילתית כאחד (להלן – היישוב הקהילתי או היישוב). המשיב 1, מינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל), הינו בעל הסמכות על פי דין להחליט בדבר הקצאת הקרקעות בהרחבה הקהילתית. המשיבים 2 ו-3 הינם בני זוג,

ערבים ישראלים, אשר ביקשו לרכוש קרקע בשכונת ההרחבה (להלן – בני הזוג). בקשתם נדחתה על הסף על ידי ועדת הקבלה של היישוב, לנוכח אי עמידתם בחלק מתנאי הסף להצטרפות שנקבעו בתקנון האגודה השיתופית: שירות צבאי על פי חוק שירות הביטחון וכשירות לחברות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן – תנאי הסף). בעקבות החלטה זו הודיע המינהל לבני הזוג כי יפעל על פי המלצת ועדת הקבלה.

2. ביום 6.8.00, בעקבות הודעת המינהל, הגישו בני הזוג עתירה לבית משפט זה (בג"ץ 5601/01). בעתירתם טענו, בין היתר, נגד הסיור להקצות להם מגרש בשכונת ההרחבה. ביום 24.8.00 נערך דיון בעתירה, במהלכו הסכימו הצדדים כי שני הצדדים "יניחו בצד" את טענותיהם העקרוניות בעניין חוקיותם של תנאי הסף, וכי בני הזוג יופנו להליכי קבלה רגילים, בהתעלמות מתנאי הסף, תוך שמירת זכויות הצדדים להעלות טענותיהם בעניין תנאי הסף בשלב מאוחר יותר. מכאן ואילך, נכנסו הצדדים למסכת רבת שנים של הליכים, חוות דעת פסיכולוגיות נוגדות ושימועים על גבי שימועים. בתמצית, בקשתם של בני הזוג נדחתה על ידי ועדת הקבלה של היישוב (להלן – ועדת הקבלה), לאור חוות דעת פסיכולוגית שלילית שהוגשה לה בעניין המשיב 2. בהמשך נידונה הבקשה בשתי ועדות ערר מטעם המינהל. הראשונה (להלן – ועדת השופט אילן) לא ראתה להתערב בהחלטתה של ועדת הקבלה. בעקבות פנייה מצד בני הזוג, הסכים המינהל לקיים דיון מחודש בעניינם, תוך קביעה כי הוועדה תדון, הפעם, גם בבקשה גופא. ועדת ערר שנייה, שהוקמה על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1015, המליצה לקבל את הערר, על בסיס חוות דעת פסיכולוגית בלתי תלויה שהוגשה לה, ולהקצות לבני הזוג מגרש בשכונת ההרחבה. ביום 2.3.06 ראה המינהל לאמץ המלצה זו (להלן – ההחלטה). עם קבלת ההחלטה, הגיש הקיבוץ לבית משפט זה בקשה דחופה כי יינתן לו להשמיע את טענותיו לגבי תנאי הסף שקבע. ביום 17.7.06, בטרם הדיון, הודיעו בני הזוג על חזרה מן העתירה.

זהו הרקע לעתירה הנוכחית, שהוגשה בידי הקיבוץ והיישוב הקהילתי.

3. העותרים מעלים טענות רבות, העוסקות בהיקף סמכותו של המינהל, וכן בסוגיות דיוניות ומהותיות. טיעונם המהותי של העותרים עניינו בחוקיות תנאי הסף. הם מבקשים כי בית המשפט יאשר את תקפותם, וכפועל יוצא מכך יבטל את החלטת המינהל שהתקבלה תוך התעלמות מהם. אליבא דעותרים, לגיטימיות התנאים צריכה להיבחן בשים לב לכך שמדובר ב"יישוב קהילתי קטן", אשר הפיכתו ל"יישוב מעורב" תשפיע באופן משמעותי על אורח החיים בו, שהינו חלק מ"ההסכמה המקורית"

שבבסיס הקמת היישוב. את ההסכמה המקורית רואים העותרים כ"זכות יסוד לקיום חברתי". העותרים מביעים חשש כי אם יבוטלו תנאי הסף, יישובם יהפוך ליישוב מפוצל ובו קהילות "שוות מעמד ושוות עצמה". לטענתם, ליישובים קטנים ישנם מאפיינים ייחודיים, שעיקרם החיכוך המתמיד בין התושבים בכל תחומי החיים, אשר אינו מאפשר "מרווח בחירה" הנדרש לשתי קהילות לקיים את אורחות חייהם, במיוחד כאשר היישוב הקטן קם על סמך "הסכמה ראשונית" כי לא יהיה יישוב מעורב. לדידם, זכות זו נותרה בידיהם גם לאחר פסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל (פ"ד נד(1)258) (להלן – הלכת קעדאן), משום שבאותה פרשה לא ננקטה עמדה כוללת באשר לתחולת ההלכה על יישובים כגון קיבוצים, מושבים ומצפים (שס, בפסקה 37).

4. המינהל דוחה את כל טענותיהם הדיוניות של העותרים. באשר למישור המהותי, טוען המינהל כי החלטתו משקפת איזון ראוי בין רצונם של העותרים כי המתיישבים החדשים יתאימו לאופי הקהילה הקיימת, לבין אחריותו לוודא כי קרקעות מוקצות באופן סביר ובלתי מפלה, בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסקה. המינהל טוען כי תנאי הסף שנקבעו על ידי היישוב מפלים ובטלים, וכי חובתו, כרשות ציבורית, להימנע מליתן תוקף לתנאים המובילים לדחייתה על הסף של בקשה להתקבל ליישוב, אך בשל שיקולי לאום – עמדה המתחייבת, לטענתו, לאור הלכת קעדאן. עם זאת, המינהל מסכים כי במקרים מסוימים יכול להינתן משקל ללאומו של מבקש להתקבל ליישוב, וזאת במסגרת בחינת "התאמתו החברתית" ליישוב (קריטריון המעוגן בהחלטות 1015 ו-1069 של מועצת מקרקעי ישראל) ופוטנציאל ההשפעה של המבקש על אופי הקהילה. במקרה שלפנינו, טוען המינהל, המגרש שהוקצה לבני הזוג הינו המגרש האחרון, והם בני הלאום הערבי היחידים שביקשו להצטרף ליישוב, כך שבכל מקרה אין כל חשש כי יתגשמו התסריטים אותם מציירים העותרים.

בני הזוג, בתשובתם, תוקפים בעיקר את חוקיותם של תנאי הסף.

5. לאחר שמיעת טענות הצדדים, ועיון בטענותיהם, לא מצאתי טעם להתערב בהחלטתו של מינהל מקרקעי ישראל.

העותרים טוענים כי אין המינהל מוסמך להתערב בתנאי הסף. דין טענה זו להידחות. מינהל מקרקעי ישראל הוא המוסמך על פי דין "לנהל את מקרקעי ישראל",

ומועצת מקרקעי ישראל היא בעלת הסמכות לקבוע את "המדיניות הקרקעית" על פיה יפעל המינהל ולפקח על ביצועה (סעיפים 2 ו-3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960). בית משפט זה קבע כי במסגרת סמכויות אלו, כוח ההכרעה בעניין הקצאת קרקעות מדינה חייב להישאר בידי המינהל, אף שרשאי הוא לקבוע כי יישובים מסוגים שונים יוכלו להמליץ על זהות המתקבלים אליהם (ראו רע"א 10623/02 כפר חייטים נ' ביי, פ"ד נז(2) 943, פסקה 4; ע"א 3962/97 בארותיים מושב עובדים נ' ארד, פ"ד נב(4) 614, פסקה 10). משכך, אין המינהל כפוף לתנאי הסף.

6. העותרים מעלים טענות רבות במישור הדיוני. מסכים אני כי ניכר חוסר סדר מסוים בהתנהלות המינהל בפרשה זו, אשר נבע, כהסברו של המינהל, מטיפול בבקשת בני הזוג "תוך כדי תנועה", ותוך עבודה לגיבוש נהלים מסודרים בעניין טיפול בבקשות להצטרף ליישובים קהילתיים וחקלאיים. השאלה הנשאלת היא, האם התנהלות זו מביאה לבטלות ההחלטה. דעתי היא שלא. המשמעותית מבין טענותיהם של העותרים, בהקשר הדיוני, היא שלא ניתנה להם זכות טיעון עובר לקבלת החלטתו של המינהל לחדש את הדיון בעניין בני הזוג, לאחר שוועדת השופט אילן דחתה את עררם. אכן, זכות הטיעון בפני הרשות הינה זכות יסודית, ששורשיה נטועים בכללי הצדק הטבעי, וביטוייה המעשי הוא, בין היתר, בכך שמאפשרת היא לרשות לגבש תשתית עובדתית הנדרשת לשם קבלת ההחלטה המינהלית (ראו, כדוגמה, בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(2) 481, פסקה 429, מפי הנשיא ברק; בג"ץ 549/75 חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לבקורת סרטי קולנוע, פ"ד ל(1) 757, 767; י' זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו), בעמ' 793-796). הגם שהתנהלות המינהל בעניין זה לא הייתה חפה מכל פגם, איני סבור כי פגם זה שלל מהעותרים את זכות הטיעון ברמה המהותית. החלטת המינהל כי בקשת בני הזוג תידון פעם נוספת, נתקבלה אמנם בלא שניתנה לעותרים זכות טיעון. עם זאת, לאחר מכן, הדיון בשאלת זכותם של בני הזוג להקצאת המגרש נעשה במעמד שני הצדדים. משכך, הפגיעה בזכותם של העותרים לא הייתה חמורה כדי להצדיק את ביטול ההחלטה (ראו זמיר, לעיל, בעמ' 831).

עניין זה תקף גם ליתר טענותיהם הדיוניות של העותרים.

7. אשר למישור המהותי, אומר מיד, כי לא מצאתי צורך להידרש לשאלות הנכבדות שמעלים העותרים בעניין זכויותיהם החברתיות-והתרבותיות של יהודים חילוניים, המבקשים לשמור על אופיו של יישובם כיהודי-חילוני, והסכנות הנשקפות, לטענתם, לחיי הקהילה שלהם אם תיפתח הדרך בפני בני הזוג להצטרף ליישוב.

העותרים אמנם אינם מסווים את טענתם ומבוקשם, אלא אוחזים את השור בקרניו ומודים בפה מלא כי כוונת תנאי הסף למנוע קבלתם ליישוב של ערבים (וחרדים). ואולם, בנסיבות המקרה ה"סכנות" עליהן מצביעים העותרים הינן תיאורטיות וספקולטיביות. ככאלה, ברי שאינן יכולות לבסס הבחנה בין פרטים המתבססת על לאום (על החומרה המיוחדת הנודעת להבחנה על בסיס לאום, ראו בג"ץ 6924/98 אגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 9.7.01, פסקאות 14-15 והאזכורים שם).

אכן, בפרשת קנדאן, ובמבט צופה פני עתיד, לא ננקטה עמדה בשאלת תחולת ההלכה שנקבעה באותה פרשה על יישובים מסוגים שונים, כגון קיבוצים, מושבים ומצפים. כאמור, הכרעה בשאלה זו אינה נדרשת בענייננו, בעיקר משום שה"סכנות" עליהן מצביעים העותרים הן תיאורטיות, כפי שהובהר. עם זאת, לא ניתן לשלול את האפשרות שהשאלות תתעוררנה בסיטואציה שתחייב הכרעה בהן, ואז יהיה מקום לבחון אותן לגופן.

לסיכום, בנסיבות המקרה שלפנינו החלטת המינהל סבירה היא, ועל כן לא ראיתי כי יש להתערב בה. בכפוף לכך, מובן כי במסגרת הליכי קבלתם של בני הזוג ליישוב, יהיה עליהם לחתום על כל ההסכמים המתלווים לכך (הסכם תושב-קיבוץ; הסכם קבלן-קיבוץ ותקנון מוניציפאלי באגודה שיתופית).

אציע אפוא לחבריי לדחות את העתירה. בנסיבות העניין לא הייתי עושה צו להוצאות.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

ה מ ש נ ה ל נ ש י א ה

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ד' חשין.

ניתן היום, ג' בשבט תשס"ז (22.1.07).

אליעזר ריבלין 54678313-7574/06

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה מ ש נ ה ל נ ש י א ה

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 06075740_F03.doc חכ
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה