



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7203/16

לפני :

כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט י' אלרון

העותרים :

1. אילנית רויאל
2. עמית רויאל

נ ג ד

המשיבים :

1. ההסתדרות הציונית העולמית, החטיבה להתיישבות
2. הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש
3. שכונת אלון בכפר אדומים אגודה שיתופית
4. כפר אדומים - כפר שיתופי להתיישבות קהילתית

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

כ"ב בחשון התשע"ט (31.10.2018)

בשם העותרים :

עו"ד מעיין בכר

בשם המשיבה 1 :

עו"ד יוסף לאופר

בשם המשיב 2 :

עו"ד רן רוזנברג

בשם המשיבה 3 :

עו"ד איתן מימוני ; עו"ד אייל בוקובזה

בשם המשיב 4 :

עו"ד יפית אופק

פסק-דין

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. בפנינו עתירה למתן צו-על-תנאי בגדרה ביקשו העותרים כי נורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל תניה הכלולה בנהלי המשיבה 1, החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: המשיבה 1) המתנה הקצאת מגרשים למתיישבי האגודה השיתופית "שכונת אלון בכפר אדומים" (להלן: שכונת אלון) בהמלצת ועדת קבלה, וכן מדוע לא תבוטל ועדת הקבלה הנ"ל, הפועלת, לטענת העותרים, בחוסר סמכות.

אביא להלן את הנתונים הדרושים להכרעה במכלול.

רקע

2. העותרים הינם בני זוג שביקשו לרכוש בית, או מגרש, למגוריהם בשכונת אלון, הממוקמת בתחום תכנית המתאר של הישוב כפר אדומים (להלן גם: הישוב), המאוגד כאגודה שיתופית, היא המשיבה 4.

המשיבה 3 היא אגודה שיתופית המאוגדת בישראל ומנהלת את ההתיישבות בשכונת אלון (להלן גם: השכונה).

3. המשיבה 1 הינה בעלת הזכויות במקרקעין עליהם הוקמה השכונה, וזאת מכוח הסכם הרשאה שנחתם בינה לבין המשיב 2, ובידה להקצות מקרקעין בהרשאת-משנה ("בר רשות") לצרכי התיישבות. זכויות אלה הועברו למשיבה 1 על-ידי המשיב 2, שהוא הגורם המוסמך להעניק זכויות קניין במקרקעין, עליהם הוקמו הישוב ושכונת אלון (ראו: סעיף 3(ב) לצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967 וסעיף 4 לצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (אזור הגדה המערבית) (מס' 58), התשכ"ז-1967).

4. בתאריך 18.06.2015 פירסמה המשיבה 1 נוהל "הליך הקבלה והקצאת/רישום הזכויות במגרשים למגורים" (להלן: הנוהל), האוסר על הפעלת ועדת קבלה כתנאי להקצאת מקרקעין לאדם בנקודות ההתיישבות היהודית באזור בהם מתגוררים יותר מ-400 בתי אב. מנגד, בישובים בהם מספר בתי האב נמוך מ-400, הרי שבהתאם לנוהל, הקצאת מגרשים בישוב יכול שתהא כפופה לאישורה של ועדת קבלה אזורית (זאת בדימיון-מה להוראות תיקון לפקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011, ס"ח

2286 (2011) (להלן: התיקון לפקודת האגודות השיתופיות); והשוו: בג"ץ 6666/14 שוראקי נ' ההסתדרות הציונית (03.06.2015).

5. העתירה שלפנינו כוונה בתחילה כנגד חוקיות הפעלתה של ועדת קבלה על-ידי המשיבה 3 כתנאי לרכישת זכויות במקרקעין בשכונת אלון, וזאת בניגוד להוראות הנוהל. על-פי הנטען בעתירה, המשיבה 3 הקצתה קרקעות בתחומי ההתיישבות בשכונת אלון בכפוף להחלטות של ועדת קבלה שכונתית שקיימה ראיונות ומבחנים שונים למעוניינים להתגורר בשכונת אלון. לעומת זאת, לטענת המשיבה 3, הרי שההליך המתואר בעתירה הינו לצורך קבלה לחברות בה, כאשר לטענתה, הנתמכת בהוראות הנוהל, אין צורך בחברות כאמור כדי להתגורר בשכונת אלון, ולשם כך יש לקבל את אישורה של "ועדת קליטה אזורית", שאינה מופעלת על ידה.

זה המקום להעיר, כי בכל הנוגע לעניינם הפרטני של העותרים – בראשית שנת 2016 ביקשו העותרים לרכוש בית בשכונת אלון, אולם הדבר לא עלה בידם. הצדדים נחלקו בשאלות עובדתיות רבות. בין היתר, הצדדים מכחישים זה את זה בשאלת ההליך בו נקטו העותרים בפועל אל מול ועדת הקבלה, ובשאלה האם קיימת בפועל החלטה של ועדת קבלה, הדוחה את בקשתם של העותרים, אם לאו, וככל שקיימת החלטה כזו – האם היא ניתנה משיקולים ענייניים, או משיקולי אפליה פסולה. ברם, בהתאם לתוצאה שאלה הגעתי – אינני סבור כי יש להכריע במכלול פלוגתאות עובדתיות אלה.

6. העותרים פנו באמצעות באת כוחם למשיבים 1-3 בנושא, ומשלא נענו לשיעור רצונם הגישו את העתירה שבפנינו.

7. מאחר שסיווגו של ישוב, ככולל עד 400 או יותר מ-400 בתי אב, משפיע ישירות על האפשרות לקיים בו ועדת קבלה, על פי נהלי המשיבה 1, ובשים לב לכך שלא היה חולק כי מספר בתי האב בשכונת אלון לבדה לא עלה, בעת הגשת העתירה, על 400, וכי מספר בתי האב בישוב (ככל שכוללים בו את שכונת אלון וכן שכונה נוספת בשם "נופי פרת", שעניינה זהה לשכונת אלון) עולה על 400, הרי שהשאלה האם יש להתייחס לשכונת אלון כישוב עצמאי אם לאו, עמדה במוקד המחלוקת בין הצדדים.

8. הנה כי כן, בעוד שהעותרים הסתמכו על העובדה שהישוב כולל יותר מ-400 בתי אב, הרי שהמשיבות 1, 3 ו-4 טענו, כי יש להתייחס לכל אחת משכונותיו של הישוב כישוב נפרד וזאת מן הטעם שאף שמבחינה פורמלית שלושת השכונות של הישוב הן חלק מישוב אחד, הרי שמבחינה מהותית מהווה כל שכונה ישוב בפני עצמו.

9. המשיבות הנ"ל תמכו את טיעוניהן בשורה של אינדיקציות, המראות, לשיטתן, כי שכונת אלון והיישוב מתנהלים למעשה כישובים נפרדים לחלוטין – בין היתר: מבחינת מרקם חברתי, ארגון קהילתי וניהול פיננסי – וכי גורמי ממשל ושלטון, בישראל ובאזור, מתייחסים לכל אחד מהם כישובים נפרדים. אמנם, הם הודו כי בניגוד ליישוב – שכונת אלון לא הוכרה רשמית כיישוב עצמאי (כך למשל, שכונת אלון איננה מנויה על היישובים הכלולים בקובץ היישובים שמפרסמת הלמ"ס, וועדת היישובים שבמשרד הפנים לא העניקה לשכונת אלון סמל יישוב וכו'). עם זאת לטענתן של המשיבות הנ"ל, הטעם לאי-הפרדתם של היישוב ושכונת אלון והכרה בהם כישובים עצמאיים, נעוץ במגבלות פוליטיות-מדיניות שאינן מאפשרות הקמת ישובים חדשים באזור, אולם דה-פקטו היישוב ושכונת אלון מתפקדים כישובים נפרדים לפי אופיים המהותי.

10. בתאריך 15.08.2017 המשיב 2 הגיש את תגובתו לעתירה ובגדרה טען כי בעקבות הגשת העתירה, דנו גורמי המינהל השונים בסוגיה הניצבת בבסיסה, בדבר ההכרה בכפר אדומים ואלון (וכן באגודה שיתופית אחרת, נופי פרת, שאיננה צד להליך שלפנינו) כישובים עצמאיים לעניין הפעלת ועדת קבלה, כטענת המשיבות 1 ו-3-4, או כישוב אחד כטענת העותרים. לצורך כך, ולאור מורכבות הסוגיה, החליט המשיב 2, בתיאום עם המשיבה 1, על הקמת צוות מקצועי בראשות נציג ממשרד הביטחון – לבחינת הסוגיה.

הצוות המקצועי שהוקם לבסוף, כלל נציגים ממשרד הביטחון, האקדמיה, מתאם פעולות הממשלה בשטחים, המשיבה 1 ומשרד החקלאות. הצוות קיים פגישות סדורות, ערך סיור בשטח ונפגש עם נציגי התושבים ונציגות מן המועצה האזורית הרלוונטית. מסקנתו של הצוות היתה, כי לנוכח המרקם החברתי הנבדל הקיים בשכונת אלון וביישוב, יש ליצור מתווה נורמטיבי שיעגן את הפעלתן של ועדות קבלה נפרדות בשכונת אלון וביישוב, וזאת לשם שמירה על הגוון החברתי-תרבותי הייחודי לכל אחד מהם.

11. מסקנות הצוות המקצועי הוגשו בתאריך 21.01.2018 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), אשר הביא את הסוגיה לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה, לנוכח רגישותה והשלכות הרוחב שעשויות להיות לה על ההתיישובות באזור.

12. בדיון שהתקיים בפנינו בתאריך 21.03.2018, הורינו למשיב 2 לעדכן בדבר הסדרת הסוגיה במכלול, וגיבוש עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה ביחס לצווים המבוקשים בעתירה.

13. לאחר שנועץ בכלל הגורמים הצריכים לעניין, היועץ המשפטי לממשלה מצא כי בניגוד לעמדתן של המשיבות 1 ו-3-4 – הרי שהדין הקיים מעורר קשיים משפטיים משמעותיים בכל הנוגע להפעלתן של ועדות קבלה בשכונת אלון ובכפר אדומים, וכי נדרשת תחיקת ביטחון מפורשת, בדמות צו אלוף ייעודי, לשם הסדרת הנושא.

14. נוכח האמור בפיסקה 13 לעיל, התקיימו מספר דיונים בקרב הגורמים הרלוונטיים, שבהם נבחנו היבטים שונים בהקשר לתיקון החקיקה המוצע, ובמסגרת זו נבדקו עקרונות התיקון לפקודת האגודות השיתופיות, החל בישראל, והתאמתם למאפייניה הייחודיים של ההתיישבות באזור.

15. בתאריך 26.12.2019 פורסם צו אלוף, שכונה: תקנון המועצות האזוריות (תיקון מס' 147) (יהודה ושומרון), תש"ף-2019 (להלן: צו האלוף) והסדיר את ניהולן של ועדות קבלה באזור.

בצו האלוף נקבע, כי ככלל ניתן למנות ועדת קבלה בישוב קהילתי שמספר בתי האב בו ובהרחבותיו אינו עולה על 400. למרות זאת, כחריג, ניתן למנות ועדת קבלה בתחומי אגודה שיתופית שסווגה, על ידי רשם האגודות השיתופיות בישראל, כ"אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית" הפועלת בתחום ישוב קיים, וזאת ככל שניתן לכך אישור מאת ראש תחום תשתיות במינהל האזרחי, האגודה הוכרה כאזור בחירה, התושבים המיוצגים על ידי האגודה מתגוררים במבנים המצויים בתחומה של תכנית מתאר מפורטת ונבנו ברישיון שניתן כדין ומספר בתי האב בתחומי האגודה אינו עולה על 400.

16. לנוכח השינוי במצב הדברים המשפטי החל באיזור – הצדדים הגישו טיעונים משלימים מטעמם לגבי נפקות צו האלוף בהקשר לעתירה.

17. המשיב 2 טוען כי לאור השינוי המשמעותי במצב המשפטי, עקב פרסום צו האלוף, הרי שהדבר מצדיק את מחיקתה של העתירה במתכונתה הנוכחית. המשיבה 3 הצטרפה לעמדת המשיב 2, תוך שהיא טוענת כי צו האלוף מבסס סמכות חוקית לפעילותה של ועדת הקבלה בשכונת אלון. המשיבות 1 ו-4 לא הגישו את תגובתן לעמדתו של המשיב 2.

18. העותרים עומדים מנגד על עתירתם וטוענים כי צו האלוף דווקא מחזק את התשתית המשפטית העומדת ביסוד עתירתם ואיננו מחליש אותה, שכן לגישתם צו האלוף אוסר במפורש על קיום ועדות קבלה ביישובים המונים מעל 400 בתי אב, והישוב,

לטענתם, כולל מעל 400 בתי אב. העותרים לא התייחסו בתגובתם לחריג הקיים בצו האלוף ולשאלת תחולתו על המשיבה 3.

דיון והכרעה

19. לאחר עיון בעתירה ובתגובות לה, וכן בהודעות המעדכנות שהוגשו מטעם המשיב 2 ועמדות הצדדים לגבי נפקות צו האלוף – סבורני כי העתירה, במתכונתה הנוכחית, מיצתה את עצמה, ועל כן דינה – להימחק, על שני ראשיה, תוך שמירת טענות הצדדים לעתיד, וכך אמליץ לחברי שנעשה. טעם עיקרי לדבר, נעוץ בשינוי המשמעותי שחל במסד המשפטי עליו העתירה נשענת, והתשתית העובדתית החסרה שהציגו העותרים.

ארחיב את הנימוקים לכך מיד בסמוך.

20. צו האלוף מהווה שינוי מהותי של המצב הנורמטיבי החל על ועדות קבלה הפועלות באזור. מלבד העובדה שהצו מעגן בתחיקת הביטחון את עיקרי ההסדרים הנוגעים להפעלת ועדות קבלה בנקודות ההתיישבות באזור, הרי שההסדרים הכלולים בו מתחשבים באופי הייחודי של ההתיישבות באזור זה, ובהקשר לכך נקבעו הסדרים שונים מאלו שנקבעו במסגרת התיקון לפקודת האגודות השיתופיות. כך, למשל, מאפשר צו האלוף את הפעלתה של ועדת קבלה בהרחבות ליישובים קיימים, במתווה השונה מזה הקבוע בפקודת האגודות השיתופיות (להלן גם: הפקודה) – כך שהפעלת ועדת קבלה בהרחבה תתאפשר כל עוד זו מאוגדת כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית, ובהתקיימם של מספר תנאים נוספים, כפי שפורט לעיל. לצד זאת ובדומה להוראות הפקודה, ביישובים שבהם מספר בתי האב (כולל ההרחבה) איננו עולה על 400 – ניתנת האפשרות להפעיל ועדת קבלה בין אם היישוב מאוגד כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית, ובין אם כישוב קהילתי כפרי.

21. מטבע הדברים, צו האלוף משפיע על אופן הקמתן והפעלתן של ועדות קבלה ביישובים רבים, ביניהן אף ועדת הקליטה מטעם המשיבה 3, ועל האופן בו הן יפעלו מעתה והלאה. לפיכך כעת על האגודות השיתופיות להתיישבות הפועלות באזור לבחון האם אכן הן עומדות במדויק בהגדרות הקבועות בצו האלוף, זאת אף בשים לב לכפיפות הנורמטיבית הכפולה החלה על אגודות שיתופיות המאוגדות בישראל שפעילותן נוגעת ליישובי האזור.

22. שינויו של המצע הנורמטיבי, משפיע אף על הרלבנטיות של התשתית העובדתית שהציגו העותרים. לכל אורך ההתדיינות בהליך שלפנינו, מיקדו הצדדים את טענותיהם בשאלת סיווגה של שכונת אלון כיישוב נפרד, ובהקשר לכך הם נדרשו לטענות עובדתיות שונות בדבר האופן בו מתנהלת ההתיישובות באזור הלכה למעשה. צו האלוף שניתן, מייתר את המחלוקת הנ"ל, שכן הוראותיו מאפשרות – בכפוף להתקיימות כל התנאים המנויים בצו האלוף – את הפעלתה של ועדת קבלה אף מבלי לסווג את שכונת אלון כיישוב נפרד. מסקנה זו, מצטרפת לתשתית העובדתית החסרה שהעותרים הציגו.

עיון בטענות העותרים מגלה כי ועדת קבלה אזורית שפעלה לכאורה בשכונת אלון בעבר, לא דנה בעניינם של העותרים, ואין בנמצא החלטה פוזיטיבית ומנומקת המורה כי הם אינם זכאים להקצאת מקרקעין בתחומי שכונת אלון. לנקודה זו מצטרפת עמימות עובדתית מסוימת ביחס לשיווק מגרשים בעת הזו בתחומי שכונת אלון, וכן האם נדרש אישורה של ועדת הקבלה כדי לבצע עסקה להעברת זכויות במקרקעין בתחומי שכונת אלון שהוקצו לאדם אחר בעבר.

בנוסף, לא ידועה דרך פעולתה של ועדת הקבלה החדשה שהוקמה, שייתכן והרכבה הפרסונלי וכן השיקולים המנחים אותה, שונים מהשיקולים שנשקלו על ידי הוועדה שדנה בעבר בעניינם של העותרים, ואף ייתכן, כי עתה, מחמת חלוף הזמן ושינוי הנסיבות, הוועדה דווקא תתרצה ותעניק לעותרים את מבוקשם.

23. בנסיבות הללו, הנני סבור כי דין העתירה להימחק. מובן כי אין בפסק דין זה משום הכרעה כלשהי בטענות הצדדים באשר לשאלת חוקיות ועדת הקבלה שתופעל בשכונת אלון בהתאם להוראות צו האלוף, ובפרט בשאלה האם לאור סיווגה של המשיבה 3, על ידי רשם האגודות השיתופיות בישראל, כישוב קהילתי כפרי, ניתן להחיל לגביה את הוראת החריג הקבוע בצו האלוף, או ביחס לאופן הפעלת שיקול דעתה של הועדה, אם וכאשר ייבחן על ידה עניינם של העותרים בעתיד.

זכויות וטענות הצדדים בעניין זה, שמורות איפוא להם לעתיד לבוא.

אשר לסוגיית ההוצאות

24. כידוע, הלכה היא, כי גם בשעה שעתירתו של עותר נמחקת, הרי שפעמים הוא יהיה זכאי לתשלום הוצאותיו וזאת משורה של שיקולים וביניהם המענה לשאלה האם היה צידוק בהגשת העתירה והאם העתירה תרמה בעצם הגשתה לקבלת הסעד המבוקש (ראו: פסק דינו של חברי השופט נ' סולברג בבג"ץ 4421/16 מליסרון בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (11.12.2019) וכן בג"ץ 842/93 אל נסאסרה נ' שר הבינוי והשיכון (25.5.1994)).

25. לדעתי, בענייננו, הרי ששיקולים אלו תומכים בבירור בשיפוי העותרים על הוצאותיהם, כפי שאפרט מיד.

26. בהתאם למה שהוצג לעיל, הרי שהיועץ המשפטי לממשלה סבר כי במצב המשפטי ששרר טרם צו האלוף, היה קושי משפטי משמעותי בקיומן של ועדת קבלה בשכונת אלון. מבלי לקבוע מסמרות, כמובן, בשאלה הרעיונית האם אכן הייתה מניעה משפטית כזו או לא, הרי שהעובדה שהיועץ המשפטי לממשלה סבר כי היה קיים קושי משפטי בדבר – מבססת את הטענה כי הגשת העתירה בדרישה לביטולה של הועדה הייתה מוצדקת.

27. זאת ועוד – אחרת. כפי שעולה ממה שהובא לעיל, הרי שהגשת העתירה הביאה להצפת סוגיה משפטית חשובה, בעלת השלכות רוחב משמעותיות המשפיעות על אוכלוסייה נרחבת משמעותית של תושבי האזור. הגשת העתירה הובילה להקמת צוות מקצועי לבחינה ולהסדרה של הסוגיה ולהוצאתו של צו אלוף, המהווה חקיקה באזור. מדובר בהליכים חשובים ומשמעותיים שאירעו, על פי דבריו של המשיב 2, אך ורק בעקבות הגשת עתירה, ולכן אין ספק כי העתירה תרמה לענייננו של הציבור ולהבהרת המצב המשפטי.

28. יתרה מזו – המשיבה 3 עצמה, בתגובתה מתאריך 17.06.2018, ביקשה להשאיר את העתירה תלויה ועומדת וזאת כלשונה "כדי לקדם את הליכי החקיקה בעניין ולהביאם לידי גמר תוך פרק זמן סביר". הנה כי כן, הרי שחלק מהמשיבים עצמם, נהנו גם הם מפירות העתירה ואף ראוי יהיה שישתתפו עם העותרים בהוצאותיהם.

29. נוסף לכך, בקביעת ההוצאות יש, לדעתי, לתת את הדעת גם להתמשכות ההליכים מצדם של המשיבים, ולעובדה כי בסופו של יום – לא עלה בידי העותרים לקבוע את משכנם בשכונת אלון, אף שלפי המצב המשפטי ששרר בעת הגשת העתירה, אפשר והייתה זו זכותם לעשות כן.

30. נוכח האמור לעיל, אציע לחברי כי המשיבות 1 ו-3 תשאנה בהוצאותיהם של העותרים בסכום של 7,500 ש"ח כל אחת.

המשנה לנשיאה

השופט מ' מזוז:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה ח' מלצר.

ניתן היום, ט' באדר התשפ"א (21.02.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה