



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

בפני כבוד השופטת רנה הירש

התובע רשות מקרקעי ישראל
 ע"י עו"ד דועי בן עמי, פרקליטות מחוז מרכז - אזרחי

נגד

הנתבע דבוש אברהם
 ע"י עו"ד אורן אבלה

פסק דין

- 1 פסק דין זה משלים פסק דין קודם בהליך, בו נדחתה תביעה לפינוי וסילוק יד בשל
 2 השתק המבוסס על מכתב התובע לוועדה מקומית לתכנון ובנייה, בו הסכים לשימוש חורג
 3 במקרקעין, בתנאים. בהתאם להוראות ערכאת הערעור, הדיון כעת מתמקד בשאלת הסכמה זו,
 4 ובאומד דעתו של התובע באשר לתקופה בה ניתן יהיה לעשות שימוש החורג בקרקע (בהתאם
 5 לאותה הסכמה).
- 6 הרקע
- 7 מינהל מקרקעי ישראל (במקומה באה רשות מקרקעי ישראל, להלן: המינהל) הגיש
 8 תביעה לפינוי וסילוק יד של הנתבע מקרקע הנמצאת בתחום אגודה חקלאית שיתופית. מדובר
 9 בחלק ממקרקעין, שהוקצה לשימוש חקלאי של המושב והותר לעשות בו שימוש למטרה
 10 חקלאית בלבד. התביעה הוגשה בשנת 2003 ולאחר שנמחקה, נפתח ההליך מחדש עם המספר
 11 אותו הוא נושא כעת.
- 12 3. ביום 15.08.13 ניתן פסק דין בבית משפט זה (על ידי כב' השופטת איריס לוי-עבודי),
 13 אשר קבע כי המינהל חתם ביום 23.07.98 על מכתב הסכמה (להלן: מכתב ההסכמה) לשימוש
 14 חורג של הנתבע במקרקעין לצורך הקמת מפעל, במישור התכנוני. במכתב ההסכמה נרשם, שאין
 15 למינהל התנגדות מבחינה תכנונית כי הועדה המקומית לתכנון ובנייה תיתן לנתבע אישור
 16 עקרוני לשימוש חורג במקרקעין, לצורך הקמת מפעל לקילוף תפוחי אדמה, בתנאים שפורטו
 17 שם. למרות שהתנאים לא התמלאו והנתבע לא שילם דמי שימוש, נקבע כי מדובר במקרה חריג
 18 שבו הסתמך הנתבע על הסכמת המינהל, שינה מצבו לרעה בתום לב ובסבירות, ובשל כך,
 19 מושתק המינהל מלטעון טענה לפיה ההסכמה שניתנה אינה תקפה במישור החוזי.



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 על בסיס קביעות אלו, מצא ביהמ"ש לדחות את התביעה אם כי הובהר, שאין בכך כדי לגרוע
2 מזכותו של המינהל לקבל דמי שימוש בגין השימוש החורג, אם קיימת זכות כזו (להלן: **פסק**
3 **הדין המקורי**).
- 4 4. המינהל הגיש ערעור על פסק הדין שנדון בע"א 46856-10-13, וביקש להגיש ראיות
5 נוספות במסגרת הערעור. במהלך הדיון בערעור הוצעו ע"י בית המשפט המחוזי מספר הצעות
6 לסיום המחלוקת אולם הצדדים לא הצליחו להגיע לכדי הסכמה. בשל כך, ניתן פסק דין ע"י
7 ערכאת הערעור ובו נקבע כי בית המשפט לא בחן בפסק הדין המקורי את שאלת ההסכמה
8 העולה מהמכתב מיום 23.07.98, באופן הנוגע לאומד דעתו של המינהל באשר לתקופת השימוש
9 החורג. לפיכך, הוחזר הדיון בתביעה לערכאה המבררת, כדי לבחון את השאלה האמורה
10 ובמסגרת זו, הותר לשני הצדדים להביא ראיות נוספות, לרבות הראיות שביקש המינהל לצרף
11 במסגרת הערעור.
- 12 מאחר שהמותב שנתן את פסק הדין המקורי כבר אינו מכהן בבית משפט זה, הועבר התיק
13 לטיפול.
- 14 5. בדיון הראשון שהתקיים בפני ביום 23.05.19, הבהרתי כי הדיון יתמקד אך ורק בשאלה
15 שפורטה בפסק הדין של בית המשפט המחוזי מיום 12.12.18, הנוגעת לתוכנה של ההסכמה
16 במכתב ההסכמה ולאומד דעתו של המינהל באשר לתקופת השימוש החורג. המינהל הודיע כי
17 קיימים מספר מסמכים אשר ברצונם לצרף לתיק, כי יגישו תיק מוצגים וכי הם מבקשים להעיד
18 שני עדים. הנתבע מסר כי לאחר קבלת ראיות המינהל יגיש הודעה ויבהיר אם הוא מבקש להגיש
19 ראיות או לזמן עדים.
- 20 המינהל הגיש תיק מוצגים הכולל ראיות חדשות, במסגרת בקשה 23 : מכתב מיום 19.11.97
21 מטעם ב"כ המינהל לוועדה המקומית לתכנון ובנייה; בקשת הנתבע מהמינהל, מיום 29.07.98,
22 להקצאת קרקע לשימוש שאינו חקלאי; ותצהיר שהגיש הנתבע למינהל, ביום 02.08.98.
- 23 בדיון מיום 06.11.19 מסרו ב"כ הצדדים כי הגיעו להסכמה לפיה: "אין צורך בשמיעת עדויות.
24 הראיות הנוספות מטעם התובעת הוגשו לתיק והתקבלו בהתאם לפסק הדין של בית המשפט
25 המחוזי. לא היו בקשות מטעם הצדדים להגיש מסמכים נוספים כראיות בהליך ועל כן, נותר
26 רק לסכם ולקבל פסק דין משלים/חדש. בהתאם להחלטת ערכאת הערעור." הצדדים ביקשו
27 שהות על מנת לחזור ולשקול את הצעת ביהמ"ש המחוזי לסיום ההליך, שניתנה ביום 12.12.18,
28 אולם חרף מספר ארכות שניתנו להם לצורך כך, לא עלה בידיהם להגיע להסכמה.



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דנוש אברהם

- 1 **הראיות הנוספות**
- 2 6. המינהל הגיש כאמור ראיות נוספות, והן אלה:
- 3 א. מכתב של המינהל הממוען אל הועדה המקומית לתו"ב ואל הרשות לתכנון
 4 ופיתוח החקלאות, מיום 19.11.97. במכתב זה נרשם כי התברר למינהל שוועדת
 5 הפרוגרמות אישרה לנתבע ביום 09.07.96 בנייה חריגה של סככה לאריזת תפוחי אדמה
 6 וכי הועדה המקומית מתכוונת לאשר שימוש חורג באותה סככה. המינהל הביע תמיהה
 7 על כך שניתנו או יש כוונה לתת את אותם אישורים, ללא אישורו. הובהר במכתב האמור
 8 כי הנתבע אינו בעל הזכויות במשק וכי לשיטת המינהל אין כל אפשרות חוקית ליתן
 9 אישור ולחתום על היתר לטובת מי שאינו בעל זכויות בנכס. בשל כך, התבקש
 10 מהמכתבים הסבר לאמור (להלן: **ראיה חדשה א'**).
- 11 ב. מסמך שכותרתו "בקשה להקצאת קרקע במגזר החקלאי לשימוש שאינו
 12 חקלאי" שנושא תאריך 29.07.98. מדובר בבקשה של הנתבע המופנית למינהל ובו הוא
 13 מבקש להקצות לו קרקע. עפ"י הרשום במסמך: "השימוש המבוקש מפעל לקילוף
 14 תפוחי אדמה גזר ובצל לתקופה של 5 שנים". הבקשה כוללת הצהרה של הנתבע לפיה
 15 הפרטים שמולאו בטופס הם נכונים, ונושאת את חתימתו (להלן: **ראיה חדשה ב'**).
- 16 ג. מסמך שכותרתו "תצהיר" מיום 02.08.98, חתום ע"י הנתבע, שם נרשם כי הוא
 17 מתחייב, לא יאחר מתום תקופת ההיתר, לפנות את המפעל, להתאימו לדרישות
 18 המינהל, לסגור את המפעל ולהפסיק את פעילותו. כמו כן, קיימת הצהרה כי הנתבע
 19 יודע ומסכים שבמידה ולא יקיים את התחייבויותיו כאמור, "יהיה המינהל זכאי
 20 לנקוט... בכל הצעדים המשפטיים העומדים לרשותו, לרבות תביעה לסילוק יד
 21 ופינוי". בנוסף, קיימת הבהרה כי הנתבע מבין, יודע ומסכים לשלם דמי שימוש ראויים
 22 בגובה 10% מערך הקרקע (להלן: **ראיה חדשה ג'**).
- 23 הנתבע לא הגיש ראיות נוספות מטעמו ומעבר לכך, בחר שלא להגיב, להתייחס או להסביר את
 24 הנסיבות או את כוונתו בשעה שחתם על המסמכים שהוגשו כראיות חדשות ב' וג'.
- 25 **תמצית טענות הצדדים**
- 26 7. המינהל טען כי מהראיות כולן, ובמיוחד מהראיות החדשות עולה, כי ההיתר אליו
 27 מתייחס מכתב ההסכמה היה לשימוש חורג בלבד ומוגבל בזמן, כאשר הנתבע ידע והבין מראש
 28 שמדובר בשימוש חורג לתקופה קצובה וזמנית. לפיכך, המשך השימוש שאינו חקלאי במבנה,



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 כאשר פקעה תוקפה של ההסכמה – שהתייחסה לפן התכנוני, שכן מעולם לא ניתן היתר מבחינה
2 חוזית – הינו בניגוד לחיובים שקיבל הנתבע על עצמו, ומהווה שימוש חורג במקרקעין.
- 3 לטענת המינהל, הראיות החדשות מוכיחות כי הנתבע ידע כל העת שההיתר הנזכר במכתב
4 ההסכמה אינו סופי והוא נדרש להסדיר את השימוש, נמנע מלחתום על חוזה הנוגע לשימוש
5 החורג, לא שילם דמי שימוש ראויים עבור הנכס ולא הפסיק את השימוש בתום התקופה
6 הקצובה שביקש.
- 7 המינהל מפנה להיתר בנייה להעברת מבנים מיום 25.02.98 ולהיתר הנלווה להריסת המבנים
8 במקומם הקודם, אולם לשיטתו, מדובר בהיתר הקובע במפורש שתוקפו מוגבל ל- 3 שנים.
- 9 לשיטת המינהל, היתר לשימוש חורג לעולם מוגבל בזמן ובתנאים. משלא מולאו התנאים
10 שנקבעו במכתב ההסכמה, הרי שלא נכנס ההיתר לתוקפו. ממילא, משחלפה התקופה בה
11 התבקש השימוש החורג ע"י הנתבע, שהיא קצובה בזמן, גם אם נכנס ההיתר לתוקפו – ולו
12 מחמת השתק – הסתיים תוקף ההיתר. בנסיבות אלו, לא ניתן לראות את הנתבע כמי שהסתמך
13 בתום לב ובסבירות על הסכמת המינהל, לכל הפחות החל ממועד סיום תקופת השימוש החורג
14 שביקש. המינהל סבור כי לא ניתן לייחס הסתמכות בנסיבות אלו, וכי מכתב ההסכמה אינו
15 מהווה הבטחה מינהלית מפורשת וברורה שיש בו כדי להקים השתק.
- 16 המינהל טען עוד כי גם אם הריסת המבנים, העתקתם למקום אחר והקמתם מחדש נעשו כדין
17 לפי היתר, עדיין נדרש לנתבע היתר לשימוש חורג במבנים, ככל שמדובר בשימוש שאינו חקלאי
18 ואין בהיתר בנייה, אם ניתן, כדי להכשיר את השימוש שנעשה במקום בפועל.
- 19 8. הנתבע מבקש לקבל את הקביעות שבפסק הדין המקורי, ולשיטתו, אין בראיות
20 החדשות "כל בסיס והצדק ובטח שלא לשנות את החלטת ביהמ"ש קמא אשר דחה את
21 התביעה". הנתבע מבקש לאמץ את המסקנה של המותב הקודם, לפיה מדובר במקרה מיוחד,
22 שאינה יכולה לטעמו להשתנות בשל הראיות הנוספות, שאינן חדשות כלל ועיקר.
- 23 לשיטת הנתבע, יש לקבוע כי הוא הסתמך על ההחלטות שהתייחסו להריסה של מבנים ישנים
24 בהיתר, ולבנייה של מבנה חדש במקומם, ולקבוע כי ההיתר בעניין זה היה כפוף להסכמת
25 הוועדה המקומית, עליה הוא הסתמך. הנתבע טען כי השימוש שהוא מבצע בקרקע "הוא שימוש
26 תמידי ולעולם", כאשר החקלאות היא מרכז חייו ומקור פרנסתו, ואין לראות בו מפר חוק.
27 הנתבע הצביע על חוסר הסבירות וההיגיון, במתן היתר בנייה להרוס מבנים ישנים ולהקים
28 מבנה חדש תחתם, כאשר לא יוכל לעשות שימוש במבנה חליפי זה לאורך זמן.



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 הנתבע טען כי אין במסמכים כדי להצדיק התערבות בפסק הדין של המותב הקודם, שכן ניתן
 2 לו היתר בנייה ובלבד שיסיים את המבנה בתוך 3 שנים, כי לא יוכל "להחזיר את הגלגל אחורה"
 3 ולבנות מחדש את המבנים שנהרסו, וכי הסתמך על ההיתר.
- 4 הנתבע הבהיר כי נציג המינהל היה נוכח בוועדת הפרוגרמות, שאישרה ביום 09.07.96 הקמת
 5 סככה לאריות תפוחי אדמה בשטח של 1950 מ"ר, בתנאי שייהרסו המבנים הקיימים, וכך נעשה
 6 ע"י הנתבע. הנתבע סבור כי ההיתר מהווה פתרון חוקי, קבוע וסופי לבנייה חדשה חליפית,
 7 בהתאם לרצון המינהל, והפתרון בוצע באופן מדויק על ידו.
- 8 הנתבע העלה טענות נוספות בסיכומיו, אולם אלה אינן נוגעות למחלוקת שנדרשתי להכריע בה,
 9 ועל כן לא מצאתי לפרטן כאן.

10 **דיון והכרעה**

- 11 9. בהתאם לפסק הדין המקורי, הועלו על ידי הנתבע שלוש טענות הגנה עיקריות: אופי
 12 השימוש במקרקעין שהינו חקלאי, הסכמת המינהל למתן היתר במישור התכנוני מחייבת אותו
 13 במישור החוזי, וטענת ההשתק.
- 14 שתי הטענות הראשונות נדחו בפסק הדין המקורי. על אף שהובעה ביקורת כלפי אופן התנהלות
 15 הנתבע, שלא פעל בשקידה ראויה ואף גילה אדישות מסוימת כלפי סוגיית השימוש החורג,
 16 התקבלה טענת ההשתק – על בסיס מכתב ההסכמה – ונקבע כי המינהל מנוע מלטעון כי הנתבע
 17 עושה שימוש חורג במקרקעין. על כן, נדחתה התביעה.
- 18 כעת, ועל פי הוראות בית המשפט המחוזי, נדרש לבחון לאשורה את שאלת ההסכמה העולה
 19 ממכתב המינהל מיום 23.07.98, ובכלל זה את אומד דעתו של המינהל באשר לתקופת השימוש
 20 החורג לה נתן את הסכמתו. זו השאלה העומדת לדיון, וכפועל יוצא, השלכתה על הקביעה בדבר
 21 קיומו של השתק, המונע מהמינהל לטעון כלפי הנתבע כי נעשה שימוש חורג במבנה.
- 22 10. טרם הדיון לגופה של המחלוקת, מספר הערות מקדימות:
- 23 ראשית, לא ברורה טענת הנתבע (בסעיף 6, בסיפא לסעיף 14, בסיפא לסעיף 21, ובסעיף 26
 24 לסיכומיו), היוצא כנגד הגשת הראיות הנוספות, ומבקש שלא לקבל את העתירה להצגת ראיות
 25 נוספות. מוטב היה אלמלא נטענה טענה זו. בית המשפט המחוזי הכריע כי יש לקבלו, ובדיון
 26 שהתקיים כפי שפורט לעיל, לא התנגד הנתבע להגשתן. למעלה מן הצורך אבהיר כי לא ברורה
 27 הטענה כי פסק הדין המקורי היה חלוט כאשר ברור שלא כך הדבר, שעה שהוגש עליו ערעור,



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 והערעור התקבל כך שנדרשת התייחסות נוספת למכתב ההסכמה ולהכרעה שניתנה בנוגע אליו,
2 לרבות קבלת הראיות אשר הוגשו.
- 3 **שנית**, הנתבע בחר שלא לחקור מי מטעם המינהל בקשר לראיות הנוספות, לא להגיש מסמכים
4 או לזמן עדים מטעמו, ולא למסור עדות בעצמו בנוגע לנסיבות עריכת המסמכים שהוגשו.
5 בנסיבות אלו, לא אתייחס לטענה שהועלתה בסיכומים בנוגע לנסיבות החתימה, כוונתו של
6 הנתבע בעת החתימה, הרקע והסיבות לחתימה וכיו"ב (למשל, סעיף 21 לסיכומי הנתבע).
- 7 **שלישית**, אין בדעתי להתערב או לשנות מהקביעות העובדתיות או מהמסקנות המשפטיות
8 שנקבעו בפסק הדין המקורי, שאינן נוגעות לשאלה הנדונה כעת. כך, למשל, נקבע כי השימוש
9 שעושה הנתבע במקרקעין, במפעל שהוא "עיבוד של תוצרת חקלאית לאחר שהתקבלה, לצורך
10 יצירת מוצר אחר, אינו מהווה חלק מן הייצור החקלאי ולפיכך אינו בא בגדר שימוש חקלאי"
11 (פסקאות 38 ו-41-44 לפסק הדין המקורי). לפיכך, לא אדון בטענות הנתבע, המבקשות לסתור
12 קביעה זו (בחלק השני לסעיף 22 ולסעיף 23 לסיכומי הנתבע).
- 13 **רביעית**, דעתי אינה נוחה מהלשון המשתלחת בסיכומי הנתבע, וראוי היה למתן את הנוסח.
14 בעניין זה, אני מפנה לטענות כי יש לדחות את הראיות החדשות שכן מדובר בניסיון של המינהל
15 "לשפץ טענותיה" (בסיפא לסעיף 6 לסיכומים); **כי ראיה חדשה ג'** הוצגה בחוסר תום לב (סעיף
16 14 לסיכומים); כי המינהל יוצר מלחמה שאינה הוגנת על חשבון הנתבע ומחפש אשמים (סעיף
17 17 לסיכומים); כי טענות המינהל נטענו בחוסר תום לב קיצוני (סוף סעיף 20 לסיכומים); וכי
18 המינהל מנסה "לזרוע חול בעיני ביהמ"ש ובניסיון נואל להטעותו" (הסיפא לסעיף 21
19 לסיכומים).
- 20 11. נפנה כעת לדון בשאלת אומד דעתו של המינהל, באשר לתקופת השימוש החורג אליו
21 מתייחס מכתב ההסכמה.
- 22 **מכתב ההסכמה** הנדון כאן (נ/3), מיום 23.7.98, מופנה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ועניינו
23 הסכמה למתן היתר לשימוש חורג בנחלה של הנתבע. במכתב ההסכמה מסר המינהל לוועדה
24 המקורית כי אין לו התנגדות עקרונית מבחינה תכנונית למתן אישור עקרוני לשימוש חורג,
25 בתנאים שפורטו, ביניהם, תנאי המחייב כי הנתבע יחתום על חוזה המקובל אצל המינהל לגבי
26 השימוש החורג, וישלם דמי שימוש כנהוג. במכתב ההסכמה מובהר באופן מפורש כי הוא לא
27 נועד להקנות זכות כל עוד לא נחתם החוזה הנהוג כאמור, וכי תוקפו למשך 3 חודשים, והוא
28 יבוטל אם הוועדה לתו"ב לא תיתן אישור להיתר בתוך התקופה האמורה. עוד הובהר במכתב
29 ההסכמה, כי "למען הסר ספק מוצהר בזה כי... מכתבנו זה ניתן אך מנקודת מבט תכנונית."



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 08-2081 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

12. הנתבע טען כי פעל על פי המלצת ועדת הפרוגרמות של משרד החקלאות (נ/2). לעניין זה יובהר, להשלמת התמונה, כי מדובר בוועדה שמעבירה המלצות לגוף המנהל את קרקעות המדינה, אולם אינה יכולה להכתיב את עמדתו של המינהל. כך נקבע בע"א 1630/18, ביג-גיבורי ישראל בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל [19.01.2020] (להלן: עניין ביג-גיבורי ישראל):
- 19" ... אין בידינו לקבל את העמדה לפיה רמ"י משמשת כ"חותמת גומי" להחלטותיו של שר החקלאות והמלצותיה של ועדת הפרוגרמות. כידוע, רמ"י מנהלת את מקרקעי המדינה ומשמשת בכך כנאמן הציבור. עליה לפעול בהתאם לאינטרס הציבורי הרחב, בשים לב להיותם של המקרקעין משאב חיוני ומוגבל בישראל...
20. אין צריך לומר שרמ"י מחויבת לכללי המשפט הציבורי, ובכלל זה לחובה הבסיסית והמתמדת להפעיל שיקול דעת... עליה לקבל החלטות הנוגעות למקרקעין שבניהולה תוך שהיא מביאה בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים ואת מלוא התשתית העובדתית. כך בפועל הכללי, וכך גם באופן ספציפי כאשר היא בוחנת בקשות המתבססות על המלצה של ועדת הפרוגרמות שאושרה על ידי שר החקלאות. הדברים עולים בפירוש אף מנוסחו של סעיף 8.2.4 לקובץ החלטות. המורה כאמור כי "קרקע חקלאית תוחקר בדרך של נחלה, לפי המלצת שר החקלאות או מי שהוא הסמיך לעניין זה" (ההדגשה הוספה). אם כן, ההחלטות הרלוונטיות מתקבלות בסופו של דבר על-ידי רמ"י, גם אם על יסוד המלצות של גורמים נוספים."
13. כידוע, המינהל כבעל הקרקע, אינו הגוף שמאשר שימוש חורג או בנייה במקרקעין. רשות זו ניתנת על ידי ועדות התכנון, לאחר שעמדתו של בעל הקרקע מובאת בפניהם.
- על פי ההלכה הפסוקה, המינהל אינו רשאי לאשר שימוש חורג לתקופה בלתי מוגבלת. בעניין ביג-גיבורי ישראל קבע בית המשפט העליון כי רשות מקרקעי ישראל אינו מוסמך להתיר שימוש בניגוד לייעוד התכנוני, לתקופה ממושכת ובלתי מוגבלת, או להתעלם מהייעוד שנקבע במסגרת הסכמי החכירה, ואף אינו רשאי לוותר על התשלום המגיע לו עבור השימוש בקרקע. זאת, מאחר ובכך ייפגע האינטרס הציבורי במשאב מוגבל.
- הדין המתייחס לעניין זה קובע כי קיימת תקופה מירבית לשימוש חורג:
- סעיף 178(ב) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: חוק התו"ב) קובע, לעניין שימוש חורג, כי ועדה מקומית רשאית – ואם היתה דרישה של הועדה המחוזית זוהי חובתה – "להמליץ על התקופה שבה מותר עוד להמשיך ולהשתמש בבנינים או בקרקעות כאמור שימוש חורג... (להלן - תקופת מקסימום לחריגה)."



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דנוש אברהם

- 1 בסעיף 181 לחוק התו"ב נקבע כי "התקופה המרבית לחריגה לכל קרקע שבה קיים שימוש
2 חורג, תיקבע בשים לב לכל הנסיבות, ובין השאר, מידתה ואופיה של החריגה."
- 3 בעע"מ 10089/07, אירוס הגלבוט בע"מ נ' לאה ברוך (05.04.2011) (להלן: עניין אירוס הגלבוט),
4 נקבע (בפסקה 64), כי "חוק התכנון והבנייה מציב מגבלות על מתן האישור לשימוש חורג.
5 סעיף 148 לחוק קובע כי 'היתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש'..."
- 6 14. הרציונל שבבסיס הגבלת משכו של היתר לשימוש חורג במקרקעי ציבור נקבע על ידי
7 בית המשפט העליון בשורה של פסקי דין, בהם הובהר כי "היבט נוסף של דיני התכנון והבניה
8 מתחשב במיתחמי קרקע בעלי אופי מיוחד, ובצורך לשמר את ייעודם הייחודי. נכללים בכך
9 מקרקעי המיועדים מעצם טיבם לתועלת הציבור הרחב, ונדרש מאמץ תכנוני יוצא דופן כדי
10 לשמר את אופיים, ולהגן עליהם מפני פגיעה העלולה לגרוע מאיכותם ומיכולת הציבור
11 ליהנות מהם..." (כך למשל, בעע"מ 2273/03, אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת
12 הטבע [07.12.2006], בפסקה 40).
- 13 בע"א 5927/98, גאן בחוס נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה, פ"ד נו(5) 752 (2003), קבע
14 בית המשפט העליון (בפסקה 17), כי "ההליך התכנוני והמשפט אינם רואים בעין יפה הרחבת
15 החריגות מתכנית. אלה נחזות לא אחת כרע הכרחי, אולם הנסייה המובהקת היא להיזקק להן
16 בצמצום כדי שלא יהיו אמצעי העוקף את הצורך בהכנת תכניות חדשות ובתיקון תכניות...
17 במסגרת המגמה לצמצם את החריגות המותרות מהתכניות שולבה ההוראה בדבר הגבלת משך
18 הזמן של ההיתר לשימוש חורג."
- 19 בדומה לכך, בעניין אירוס הגלבוט נקבע כי מטרת ההיתר לשימוש חורג הוא "לשמש פתרון
20 לבעיה מקומית, נקודתית וזמנית. הוא נועד להוות פתרון זמני, ולא להסדיר מצב ארוך טווח,
21 כמשתמע מהחובה להגביל היתר לשימוש חורג מתכנית לתקופה קצובה." בית המשפט העליון
22 הבהיר שם, כי יש לעשות שימוש בכלי של היתר לשימוש חורג, שמהווה למעשה אישור לסטייה
23 מתכנית ואינטרס תכנוני, במשורה בלבד, כך שלא יהיה בו אמצעי העוקף את הצורך בהכנת
24 תכנית חדשה, או תיקון תכנית קיימת.
- 25 בנסיבות אלו, ברור שמינהל לא התכוון שמכתב ההסכמה יהווה אישור לשימוש חורג למשך
26 שנים רבות, לא כל שכן, כפתרון קבוע וסופי, כפי שטוען הנתבע.
- 27 15. הנתבע סמך ידיו על היתר בנייה שהגיש (נ/4), ואולם, המסמך שהוגש במסגרת ראייה זו
28 אינו מציין את השימוש המותר **במבנה** מושא ההיתר. מאחר ואין חולק כי מדובר בקרקע



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 חקלאית, המסקנה המתבקשת היא שהאישור למבנה עבורו ניתן ההיתר, התייחסה לפעילות
2 חקלאית, ולא אחרת. קביעה זו נלמדת מתוך טענות הנתבע, אשר התמקד במסגרת ההליך
3 בטענות (שאף הוזכרו בסיכומיו כעת, על אף הקביעות בפסק הדין המקורי), לפיהן השימוש
4 שעשה במבנה היה שימוש חקלאי.
- 5 מכך יש להסיק, שהמינהל מעולם לא נתן לנתבע היתר לשימוש חורג, ועל כן, היה על הנתבע
6 לעשות באותו מבנה שימוש חקלאי בלבד.
- 7 כפי שנקבע בע"א 1805/00, מחצבות כנרת (שותפות מוגבלת) נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(2) 63
8 (2001) (להלן: **עניין מחצבות כנרת**): "חוקית לא היה ניתן כלל להיעתר לבקשת המערערת
9 לשימוש חורג, באשר היא לא עמדה בשורה של תנאים מקדימים, הנזכרים לעיל, שבהם היה
10 עליה לעמוד לשם קבלת היתר כאמור... גם כיום, כאמור, אין מצויים בידה של המערערת כל
11 האישורים הנדרשים ואין עניינה עומד בכל התנאים הקבועים בחוק על-מנת לתת היתר
12 כאמור. בנסיבות אלה לא היה מקום לחידוש ההיתר לשימוש חורג שניתן למערערת בעבר
13 כדבר שבשיגרה."
- 14 16. העובדה שהנתבע לא עמד בתנאים הנדרשים, ובכלל זה חתימה על חוזה ותשלום דמי
15 שימוש מתאימים, הביאה לכך שלא קיבל היתר לשימוש חורג. עם זאת, לא היה בכך כדי למנוע
16 ממנו להשתמש במבנה שהקים, כל עוד הוא מצמצם את השימוש בו לשימוש חקלאי מותר.
17 קביעה זו מתיישבת עם המסמך נ/1 שהגיש הנתבע במסגרת ההליך, שהוא דיווח של מחלקת
18 הפיקוח בנוגע לשימוש במקרקעין במשקו. הביקורת על פי הדו"ח נ/1 (מיום 04.12.97) התייחסה
19 לכך שנבנו סככות ללא היתר, אולם לא נמצא בעת ביצוע הדיווח כי נעשה במקום שימוש חורג.
- 20 נראה כי לשיטת הנתבע, קיומו של היתר בניה מלמד על מתן רשות מכללא לבצע את השימוש
21 שאינו חקלאי שאותו התכוון לבצע במבנה מושא היתר הבניה, למרות שמדובר בשימוש חורג.
22 לא ניתן לקבל טענה זו. כפי שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון, **לא ניתן לתת רשות בלתי**
23 **הדירה במקרקעי ציבור** (ראה ע"א 3846/13, מדינת ישראל נ' היפר חלף [21.07.2015]). על כן,
24 עמדת הנתבע כי הוא רשאי לעשות שימוש חורג במקרקעי הציבור ללא הגבלת זמן, רק משום
25 שקיבל היתר בניה (שלא נרשם בו כי הוא מיועד לשימוש שאינו חקלאי) – אינה סבירה על פניה.
- 26 17. לא נטען ולא הוכח כי הנתבע קיבל את מכתב ההסכמה טרם ביצוע עבודות הבנייה של
27 הריסת המבנים ובניית המבנה החלופי (להלן: **העתקת המפעל**). לא הובהר מתי בדיוק פעל
28 הנתבע להעתקת המפעל – המהווה כאמור שימוש חורג ולא חקלאי – ומועד זה לא הוכח, ולא
29 נקבע כקביעה עובדתית בפסק הדין המקורי.



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 08-2081 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 הנתבע התייחס לסוגיה זו בסעיף 1 לתצהיר עדותו, שהוגש במסגרת ההליך:
- 2 "המבנה... הינו מבנה אשר לגביו, קיים היתר בניה כדין... ההיתר הנ"ל ניתן לי בשעתו עקב
- 3 דיון שנערך בוועדת הפרוגרמות בישיבתה כועדת ערר לבניה חריגה, ועדה אשר בהרכבה
- 4 השתתף גם נציג המנהל... אני פניתי לתובע עקב תביעה שהגיש התובע בשל שימוש חורג
- 5 לכאורה ועדכנתי אותו כי ועדת הפרוגרמות אישרה לי בניה חריגה... ביום 17/06/98 הועברו
- 6 כדין הזכויות אלי... בנסיבות הענין בהן היה נציג התובע צד לוועדה, מנוע הוא כעת כלל
- 7 מלהגיש תביעה כנגדי."
- 8 בתצהיר הנתבע אין התייחסות למכתב ההסכמה בכלל, ולהסתמכותו על אותו מכתב בעת שפעל
- 9 להערכת המפעל בפרט. גם בחקירתו הנגדית, הנתבע אינו מתייחס למכתב ההסכמה אלא רק
- 10 לוועדת הפרוגרמות (עמ' 18, שורות 7-12), תוך הבהרה כי "...הסכמתי להעברת מבנים ללא
- 11 תוספת שטח שהוועדה המליצה לי, וועדת הפרוגרמות, לא ידעתי למה אני נכנס מבחינת
- 12 עלויות כלכליות." (שם, שורות 15-17). במצב עיניינים זה, יש קושי לראות במכתב ההסכמה –
- 13 שלא היה מיועד לנתבע, וייתכן וכלל לא הגיע אליו – כמהווה אינדיקציה לכוונת המינהל
- 14 להבטיח דבר מה לנתבע, ומקל וחומר, הבטחה למתן היתר לשימוש חורג ללא הגבלת זמן.
- 15 18. כעת אפנה לבחון את ההסכמה בשים לב למסמכים שצורפו כראיות חדשות בהליך,
- 16 שנערכו לפני משלוח מכתב ההסכמה.
- 17 מהמכתב **ראיה חדשה א'** עולה, שביום 19.11.97 הועלתה טרוניה מצד המינהל בנוגע לאישור
- 18 שניתן בוועדת הפרוגרמות ביום 09.07.96, ובעיקר על הודעה שיש כוונה לאשר שימוש חורג
- 19 בסככה לאריזת תפוחי אדמה, ללא אישור המינהל. יש להניח (ולא ניתן כל הסבר אחר)
- 20 שבעקבות מכתב זה, המופנה לוועדה המקומית לתו"ב, הוסבר לנתבע מה עליו לעשות כדי להגיש
- 21 ולקדם בקשה לשימוש חורג במקרקעין.
- 22 בהתאם לכך, הנתבע הגיש למינהל את הבקשה להקצאת קרקע לשימוש שאינו חקלאי, היא
- 23 **ראיה חדשה ב'**, ובה ביקש לעשות שימוש בשטח כמפעל לקילוף ירקות לתקופה של 5 שנים.
- 24 הנתבע לא ביקש לעשות שימוש חורג לתקופה בלתי קצובה או לתקופה ארוכה, כי אם הבקשה
- 25 נוסחה באופן ברור, לחמש שנים בלבד. משך התקופה נרשם במסמך זה בכתב יד, עיי מי שמילא
- 26 את שאר הפרטים בבקשה, ובכלל זה, פרטי הנתבע, מהות השימוש, מקום וגודל השטח וכדומה.
- 27 הבקשה מנוסחת באופן ברור ועולה ממנה, שהנתבע לא ציפה לקבל רשות לשימוש חורג לתקופה
- 28 החורגת מ-5 שנים.



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 בקביעת אומד דעתו של המינהל, ניתן לקבוע בהסתברות גבוהה, לנוכח נוסח הבקשה, כי
 2 המינהל לא התכוון או הבטיח לנתבע יותר אפשרות לעשות שימוש חורג במקרקעין לתקופה
 3 ארוכה, או כזו החורגת מהבקשה, ובוודאי שלא היתה מצד המינהל כוונה להסכים לשימוש
 4 חורג לתקופה בלתי מוגבלת בזמן, קבועה וסופית, כפי שנטען בסיכומי הנתבע.
- 5 מסקנה זו מתחזקת בשים לב לכך, שבסמוך לאחר חתימה על הבקשה **ראיה חדשה ב'** חתם
 6 הנתבע על התצהיר **ראיה חדשה ג'** שבו לא מילא את הנתון הנוגע למועד תום תקופת ההיתר.
 7 מכאן, שהמינהל לא ידע – ולא יכול היה לדעת – כי הנתבע מבקש, שוקל או חושב שיקבל רשות
 8 לעשות שימוש חורג במקרקעין, לתקופה העולה על זו שרשם בבקשה **ראיה חדשה ב'** (שהיא בת
 9 5 שנים). על כן, יש לקרוא מסמך זה כהמשך וביחד ל**ראיה חדשה ב'** הקוצבת את תקופת ההיתר
 10 המבוקשת.
- 11 19. לנוכח האמור לעיל, אני קובעת כי הודעת המינהל שפורטה במכתב ההסכמה אינה
 12 מהווה אישור לשימוש חורג לתקופה ארוכה מזו שהתבקשה ע"י הנתבע, או מעבר לתקופת
 13 השימוש החורג שניתן לאשר על פי הדין, קרי, מדובר לכל היותר בהיתר לשימוש חורג
 14 לתקופה מוגדרת וקצובה בת 5 שנים.
- 15 20. נקבע בפסק הדין המקורי, כי הנתבע הצביע "על הציפייה הברורה, שנוצרה אצלו עקב
 16 האמור במכתב ההסכמה, לפיה המינהל אכן יחתום עמו בסופו של יום חוזה המבטא את
 17 ההסכמה לשימוש חורג" (בסיפא לפסקה הראשונה של סעיף 50).
- 18 מספר ימים לאחר שנשלח מכתב ההסכמה, פנה הנתבע למינהל בבקשה (**ראיה חדשה ב'**) לאשר
 19 שימוש חורג לחמש שנים. ימים ספורים לאחר מכן חתם הנתבע על תצהיר (**ראיה חדשה ג'**), בו
 20 התחייב לפנות את המפעל, לסגור אותו להפסיק את פעולתו, בתום תקופת ההיתר. בראי דברים
 21 אלו, נפער בקע של ממש בטענתו של הנתבע, באשר לציפייה כי המינהל יאשר לו את השימוש
 22 החורג לתקופת זמן בלתי קצובה.
- 23 כאמור בפסק הדין המקורי – והדבר אינו נתון לבחינה מחדש – הנתבע ציפה כי בקשתו לשימוש
 24 חורג תיענה בחיוב, ומכתב ההסכמה יצר אצלו הנחה כי זו מהווה הסכמה גם במישור החוזי.
 25 לפיכך, אין בקביעתי כעת כדי למעט ממסקנתו של בית המשפט בפסק הדין המקורי, אלא לסייג
 26 אותו. לנוכח האמור בראיות החדשות, יש לעדכן את מסקנתו של בית המשפט בפסק הדין
 27 המקורי, כך שיבואו במקומו הדברים הבאים:



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

1 הנתבע הצביע על הציפייה הברורה, שנוצרה אצלו עקב האמור במכתב ההסכמה, לפיה
2 המינהל יחתום עמו על חוזה המבטא את ההסכמה לשימוש חורג, כאשר הסכמה זו מוגבלת
3 לתקופה של חמש שנים.

4 בתום תקופה מוגבלת זו, היה צפוי המינהל לבחון מחדש את האפשרות לאשר תקופה או
5 תקופות נוספות של שימוש חורג. מאחר שהנתבע לא עמד בהתחייבותו לשלם דמי שימוש
6 למינהל (התחייבות המפורטת בסעיף 4(ב) לתצהיר, ראיה חדשה ג'), ובחלוף התקופה הראשונה
7 בת חמש שנים מעת הגשת הבקשה לשימוש חורג, עניינו לא עמד בתנאים הנדרשים לקבלת
8 היתר, ולא היתה יכולה להיות לו ציפייה סבירה לחידושו (ר' עניין מחצבות כנרת, שצוטט לעיל).

9 21. אשר על כן נקבע, בשים לב לראיות החדשות, שלא היתה לנתבע ציפייה סבירה כי
10 יינתן לו היתר לשימוש חורג לתקופה העולה על חמש שנים, ובוודאי שלא לתקופה בלתי
11 מוגבלת בזמן. על כן, משתמה התקופה האמורה, לא קיימות נסיבות שיש בהם כדי להקים
12 השתק, ולפגום בזכותו של המינהל לעתור לפניו וסילוק יד של השימוש החורג מהמקרקעין.

13 כפועל יוצא מקביעתי זו, יש לדחות את טענת ההשתק, שכן לא היתה כל כוונה של המינהל
14 להבטיח לנתבע שיוכל להמשיך ולעשות שימוש חורג בקרקע, למצער ללא הגבלת זמן או
15 לתקופה העולה על חמש שנים.

16 22. כאמור, בידי הנתבע היתר בנייה להקמת המבנה. המינהל לא הגיש כל ראיה הסותרת
17 את ההנחה כי היתר כזה ניתן לאחר שהתקבלה אצל רשות התכנון הסכמת המינהל, שהוא בעל
18 הקרקע. בנסיבות אלו, אינני מקבלת את העתירה המחייבת את הנתבע להרוס את המבנים
19 שבנה, שכן לא מן הנמנע כי ניתן יהיה לעשות בנכס שימוש חקלאי.

20 לא ברורה טענת המינהל כי מאחר שתוקף היתר הבניה הוא לשלוש שנים, יש להורות על הריסת
21 המבנה. המטרה של קציבת תוקף ההיתר, בעניינינו ובכלל, היא להבטיח כי הבניה תחל –
22 ותושלם – בתוך פרק זמן מוגדר. בוודאי שלא ניתן היתר בניה למבנה על מנת שזה ייהרס לאחר
23 מספר שנים, וברי כי טענה זו אינה יכולה להביא למסקנה כי יש להורות על הריסת מבנה שנבנה
24 על פי היתר כדיון.

25 סוף דבר

26 23. לא ניתן לנתבע היתר מכח הסכמה מכללא, לשימוש חורג בקרקע לתקופה העולה על
27 חמש שנים, והמינהל אינו מושתק מלהעלות טענה כי הנתבע עושה שימוש חורג בקרקע ללא
28 היתר מתאים, וזאת החל מחלוף תקופה של מחמש שנים ממועד משלוח מכתב ההסכמה.



בית משפט השלום ברחובות

15 יולי, 2020

ת"א 2081-08 מנהל מקרקעי ישראל - נ' דבוש אברהם

- 1 לפיכך, ניתן בזאת צו עשה המחייב את הנתבע להפסיק כל שימוש שאינו חקלאי במקרקעין
2 הידועים כגוש 6834 חלקה 13 במושב זיתן, אלא אם יהיה בידו היתר מהמינהל.
- 3 מאחר ומדובר במבנה המשמש כמפעל לקילוף ירקות מזה שנים ארוכות, ופרנסתו של הנתבע
4 תלויה, בין היתר, גם בפעילות זו, ניתנת לנתבע שהות של 90 ימים לביצוע הצו המפורט.
- 5 24. הנתבע רשאי לעשות במבנה שימוש חקלאי, שאינו מהווה שימוש חורג. על כן, אינני
6 מורה לנתבע לפנות את המקרקעין הנ"ל, מעבר להפסקת השימוש החורג, שכן אין ראייה לפיה
7 נמצא שם מבנה שלא נבנה ברשות המינהל.
- 8 25. מאחר והתביעה התקבלה רק בחלקה, ובשים לב להתדיינות הנוספת והזמן הרב שחלף
9 מאז, מצאתי כי בנסיבות העניין, ההוצאות בהן חויב המינהל בהתאם לפסק הדין המקורי, יהוו
10 את סכום ההוצאות בהן יחויב הנתבע כעת. לפיכך, אני מחייבת את הנתבע לשאת בהוצאות
11 המינהל ובשכ"ט עו"ד בסכום כולל של 25,000 ₪. ההוצאות ישולמו בתוך 30 ימים מהיום שאם
12 לא כן, יישאו הפרשי הצמדה וריבית מהיום ועד התשלום בפועל.
- 13 ככל ששולמו ההוצאות שנפסקו בפסק הדין המקורי, יש להשיבם כשהסכום ששולם משוערך
14 להיום, בהתאם לחוק פסיקת ריבית והצמדה.

15 זכות ערעור כחוק.

16
17 ניתנה היום, כ"ג תמוז תש"פ, 15 יולי 2020, בהעדר הצדדים.

18
19 

20 רנה הירש, שופטת