



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6688/22

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ
כבוד השופט י' כשר

העותרת: הצלחה - לקידום חברה הוגנת

נגד

- המשיבים:
1. רשות מקרקעי ישראל
 2. מנהל רשות מקרקעי ישראל
 3. היועצת המשפטית לממשלה
 4. הקרן הקיימת לישראל
 5. בני ציון כפר שיתופי אגודה חקלאית בע"מ
 6. סרברפארם תש"י בני ציון שותפות מוגבלת

עתירה למתן צווים על תנאי

- בשם העותרת: עו"ד אלעד מן
בשם המשיבים 1-4: עו"ד ערין ספדי-עטילה
בשם המשיבה 5: עו"ד גלעד וקסלמן, עו"ד דוד הלל
בשם המשיבה 6: עו"ד אברהם בבג'נוב, עו"ד יהודה שטרן

פסק-דין

השופטת ג' כנפי-שטייניץ:

1. עניינה של העתירה שלפנינו במקרקעין הידועים כגוש 8042 חלקה 45, הנפרשים על פני שטח של כ-15 דונם במושב בני ציון (להלן: המקרקעין). המקרקעין, המצויים בבעלות המשיבה 4, קרן קיימת לישראל, הוחכרו על-ידי המשיבה 1, רשות מקרקעי ישראל למשיבה 5, בני ציון כפר שיתופי אגודה חקלאית בע"מ (להלן: קק"ל, רמ"י ו-המושב, בהתאמה). על המקרקעין הוקמה חוות שרתים בהמשך להסכם חכירת משנה שנחתם בין המושב למשיבה 6, סרברפארם תש"י בני ציון (להלן: סרברפארם). כפי שיפורט להלן, העותרת מבקשת בעיקרו של דבר, להורות על ביטול הסכם החכירה לרבות הסכם חכירת המשנה שנחתם מכוחו.

הרקע לעתירה

2. ביום 28.1.2007 נחתם בין רמ"י למושב הסכם חכירה בגדרו חכר המושב את המקרקעין, למטרת "מלאכה ותעשייה", לתקופה של 49 שנים עם אפשרות להארכתה ב-49 שנים נוספות, תמורת סכום של כ-6 מיליון ₪.

3. ביום 30.9.2020 התקשר המושב בהסכם שכירות משנה עם סרברפארם לתקופה כוללת של 24 שנים ו-11 חודשים (להלן: הסכם חכירת המשנה). קודם להתקשרות זו, הבהירה רמ"י למושב, בעקבות פנייתו, כי על פי החלטות מועצת מקרעי ישראל השכרת משנה לתקופה שאינה עולה על 25 שנים אינה טעונה הסכמה של רמ"י.

4. ביום 10.3.2021 הגיש המושב לוועדה המקומית לתכנון ובנייה בקשה להיתר בנייה להקמת מבנה חוות שרתים (מרכז מחשוב וגיבוי דיגיטלי) במקרקעין. בקשה זו פורסמה בעיתונות ביום 16.4.2021, וביום 7.11.2021 ניתן היתר לבניית המבנה. היתר זה ניתן על דעת רמ"י וללא שהוגשה כל התנגדות למתן ההיתר. בסוף שנת 2021 החלו עבודות הבנייה וביום 14.11.2022 ניתנה למבנה תעודת גמר.

5. כשנה קודם לכן, ביום 13.12.2021, פנתה העותרת, הצלחה – לקידום חברה הוגנת, לרמ"י וליועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לבחון את חוקיות החכרת המקרקעין על-ידי המושב לסרברפארם וממנה לתאגיד זר, ואת חוקיות היתרי הבנייה שניתנו לפרויקט. העותרת ציינה כי לאחרונה נודע ברבים על אודות הסכם חכירת המשנה במסגרתו עתידה להיבנות על המקרקעין חוות שרתים, וטענה כי זה נחתם בניגוד לדין. לצד זאת טענה, כי הוראות הסכם החכירה הופרו, זאת בשל חריגה מן המועדים שנקבעו בהסכם הפיתוח; בשל חריגה ממטרת החכירה שהוגדרה כ"מלאכה" בעוד שחוות השרתים אינה עומדת בהגדרה זו; ובשל העברת הזכויות במקרקעין לתאגיד זר ללא הרשאת רמ"י. העותרת הוסיפה והלינה על כך שההטבות הפיננסיות מהן ייהנו חברי המושב כתוצאה מן ההסכם, ניתנו מבלי ששולמה תמורה מתאימה למדינה ואזרחיה, כבעלי זכויות בקרקע הלאום, ובניגוד לעקרונות בסיסיים של שוויון וצדק.

6. במענה לפניה זו, ופניה נוספת של העותרת מיום 23.1.2022, ציינה רמ"י כי העסקה שערכה עם המושב וחתימתה על תכניות הבנייה נערכו כדין, זאת בהתאם להחלטות מועצת מקרעי ישראל ונהלי הרשות. כן ציינה כי השימוש במקרקעין לחוות שרתים תואם את הייעוד שנקבע בתוכנית שחלה על המקרקעין בהתאם לחוות דעת של גורמי התכנון שניתנו בנושא, וכי לא הופרו הוראות הסכם החכירה. לעניין השכרת המשנה ציינה כי הובהר למושב כי זו כפופה להחלטות מועצת מקרעי ישראל.

7. ביום 6.10.2022 הוגשה העתירה שלפנינו במסגרתה ביקשה העותרת ליתן צווים על תנאי המורים למשיבה 3, היועצת המשפטית לממשלה, להשיב לפניותיה של העותרת; להורות לרמ"י לבטל את הסכם החכירה עם המושב, לרבות הסכם חכירת המשנה; ולהחזיר את המקרקעין לידיה. לחלופין, ביקשה העותרת להורות כי התמורה שתקבל בגין הסכם החכירה תועבר במלואה לרמ"י "לשם הקנייתה לטובת הציבור"; עוד התבקש סעד המורה על מסירת מלוא ההסכמים והמסמכים הנוגעים להתקשרות שבין המושב לסרברפארם ועם צדדים שלישיים בקשר למקרקעין.

8. אציין כי קודם להגשת העתירה, ביום 14.7.2022, ניתן פסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 2029/22 תדנ נ' המטה לביטחון לאומי – משרד ראש הממשלה (להלן: עניין תדנ), בגדרו נדחתה עתירה שהוגשה על-ידי חבר המושב, מר אבנר חדר, בקשר להקמת חוות השרתים מושא הדיון ובה נתבקש, בין היתר, סעד של ביטול היתר הבנייה שניתן להקמת חוות השרתים. בית משפט זה קבע בפסק דינו, כי דין העתירה לביטול היתר הבנייה להידחות על הסף מחמת שיהוי כבוד ובשל קיומו של "מעשה עשוי", משנמצא כי הקמת המבנה מצויה בשלבים מתקדמים ביותר. בכל הנוגע לטענות תכנוניות שהועלו, צוין כי את טענותיו אלה היה על העותר להעלות לפני גורמי התכנון, וככל הנדרש, להשיג על החלטותיהם לפני ועדת הערר או לפני בית המשפט לעניינים מינהליים.

9. כדי שתהא התמונה שלמה אוסיף כי התקיימו שני הליכים נוספים בקשר לחוות השרתים, אשר נדחו שניהם. האחד הוא עתירה מינהלית שהגישו חדר ואחרים, בה נתקפו החלטות של הוועדה המקומית להעניק היתר בנייה להקמת חוות השרתים. עתירה זו נמחקה לבקשת העותרים, בהתאם להמלצת בית המשפט לעניינים מינהליים, תוך חיובם בהוצאות (עת"ם (מחוזי מר') 11183-09-21 תדנ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה השרון (7.12.2021)); הליך נוסף עסק בערר שהוגש אף הוא על-ידי חדר ואחרים לוועדת הערר המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז מרכז (להלן: ועדת הערר), על ההחלטה להעניק את היתר הבנייה. ערר זה נדחה, בין היתר, מחמת שיהוי בהגשתו. כן נקבע לגופם של דברים, כי הפרויקט המתוכנן להקמת חוות שרתים תואם את הייעוד התכנוני של המקרקעין שסומן כאזור "תעשייה ומלאכה" (בל"ם 1047/1221 תדנ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף השרון, פסקאות 47-50 (12.12.2021) (להלן: בל"ם תדנ)).

10. לאחר הגשת העתירה, ביום 26.10.2022, נשלח לעותרת מכתב מאת נציגי היועצת המשפטית לממשלה, ובו הוסבר כי העיכוב במתן המענה לעותרת נבע מטעות משרדית בניתוב הפנייה. לגופם של דברים צוין, כי טענותיה של העותרת זכו למענה הולם במכתביה של רמ"י המקובלים גם על נציגי היועצת המשפטית לממשלה.

טענות הצדדים בתמצית

11. העותרת שבה בעתירתה על עיקר הטענות שנטענו במכתביה ומוסיפה ומלינה על כך שהמושב זכה ברווח גדול "מן ההפקר" כתוצאה מהתקשרותו עם סרברפארם. רווח זה, לשיטתה, הוא בבחינת התעשרות שלא כדין, משנעשה שימוש במקרקעי ציבור שלא למטרה שלשמה הוקצו, ומבלי להתחשב בשיקולים של שוויון וצדק חלוקתי. עוד היא טוענת, כי רמ"י פעלה בניגוד לכללי מינהל תקין משלא קבעה תנאים מתאימים להחזקה במקרקעין והעברתם לשימוש של אחר. לבסוף טוענת העותרת, כי הקמת חוות שרתים אינה תואמת את הייעוד שנקבע למקרקעין ל"תעשייה ומלאכה", וכי הסכם חכירת המשנה נכרת בניגוד לדין משהזכויות בו עתידות לעבור לתאגיד זר.

12. המשיבים 1-4, סבורים כי דין העתירה להידחות. נטען כי עסקת החכרת המקרקעין למושב עולה בקנה אחד עם הכללים שנקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, כי המושב לא הפר את הסכם החכירה, ואין עילה המצדיקה את ביטולו. כן נטען כי אין מניעה משפטית להתקשרותו של המושב בהסכם חכירת משנה לתקופה שאינה עולה על 25 שנה, אשר בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, אינה טעונה הסכמת רמ"י. נטען כי מדובר במובהק במערכת יחסים חוזית בין רמ"י ובין המושב ולא מתקיימת עילה מעילות ההתערבות מתחום המשפט המינהלי המצדיקה התערבותו של בית המשפט בהסכם זה, לא כל שכן ביטולו. באשר לייעוד המקרקעין נטען כי הקמת חוות שרתים עולה בקנה אחד עם ייעוד המקרקעין לתעשייה ומלאכה, זאת בין היתר, בהסתמך על עמדת מהנדס הוועדה המקומית ומחלקת התכנון ברמ"י. באשר לטענת העותרת בכל הנוגע לפגיעה בזכות לשוויון, נטען כי לא ברור מן העתירה מי הקבוצה שנפגעת מן ההסכם, וכי מכל מקום מדובר בחכירה מהוונת עבודה שילם המושב את מלוא התמורה, כך שהפקת הערך לציבור באה על סיפוקה. באשר לטענות בנוגע להענקת זכויות במקרקעין לתאגיד זר, נטען כי לא נמסר לרמ"י מידע על התקשרות המושב עם גורם זר, ומכל מקום עסקת החכירה עם רמ"י "שרירה וקיימת ונערכה כדין". עם זאת, ככל שיתברר כי עסקת שכירות המשנה עולה כדי העברת זכויות לזר,

הרי שעל המושב לפעול בהתאם לנוהל "הקניה או העברה של זכויות במקרקעי ישראל לזרים".

13. המושב סבור כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת שיהוי כבד בהגשת העתירה, בהתחשב בכך שהבקשה להיתר בנייה פורסמה בעיתונות כבר ביום 16.4.2021. עוד נטען, כי בניית חוות השרתים הושלמה, ולפיכך עסקינן ב"מעשה עשוי". המושב טוען כי בהסתמך על שורה של החלטות מינהליות של גורמי התכנון והרישוי, שאישרו את הקמת חוות השרתים, הוקמה חוות השרתים בהשקעה של כ-400 מיליון ₪, וקבלת העתירה תמיט אסון כלכלי על גורמים רבים. עוד נטען כי פרויקט חוות השרתים הינו מיזם בעל חשיבות טכנולוגית לאומית, העתיד להעשיר את קופת המדינה ולשרת את האינטרס הציבורי. המושב מוסיף וטוען כי היה על העותרת לצרף לעתירה את הוועדה המקומית משטענותיה מופנות, בין השאר, נגד היתר הבנייה שניתן למושב, וכי לעותרת אין זכות עמידה בכל הנוגע לסוגיות החוזיות שבין המושב לרמ"י. גם לגופם של דברים סבור המושב כי דין העתירה להידחות, שכן הסכם החכירה והסכם חכירת המשנה מקיימים באופן מלא את נהליה של רמ"י והוראות הדין בנושא.

14. סרבפארם הצטרפה לעיקרי הטענות שנטענו בתגובות שהוגשו מטעם המשיבים האחרים והוסיפה כי יש לדחות את טענותיה של העותרת במישור התכנוני, משמדובר בהחלטות מקצועיות מובהקות שהתקבלו כדין על-ידי הגופים המקצועיים שהוסמכו לכך. באשר לטענת העותרת ולפיה הזכויות במקרקעין הועברו לצד שלישי שהינו תאגיד זר נטען, כי לא נחתם הסכם שכירות בין סרבפארם לצד השלישי, ולא הועברו זכויות במקרקעין לצד השלישי, אלא נחתם עמו הסכם למתן שירותים בלבד. לפיכך נטען, כי הצד השלישי הוא לכל היותר ברשות במבנה שסרבפארם הקימה לצורך הפעלת חוות השרתים. כן טענה סרבפארם כי בעתירה דבק שיהוי כבד, וכי עסקינן במעשה עשוי מובהק הרובץ לפתחה של העותרת, משזו נמנעה מלהגיש בקשה לסעד זמני להשהיית העבודות להקמת חוות השרתים.

דיון והכרעה

15. לאחר עיון בעתירה, בתגובות המשיבים ובתשובת העותרת, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות.

16. העתירה שמונחת לפתחנו מאגדת בתוכה טענות שונות הנוגעות לכריתת עסקאות במקרקעין, הליכי תכנון, והחלטות מינהליות שונות שהתקבלו בקשר

למקרקעין לאורך שני עשורים, מבלי להצביע באופן ברור על החלטות הרשות אותן מבקשת העותרת להעמיד לביקורת שיפוטית בעתירתה. על יסוד טענות אלה מבקשת העותרת להורות לרמ"י לבטל את הסכם החכירה עם המושב ואת הסכם חכירת המשנה ולהחזיר את המקרקעין לידיה.

17. בדומה לעניין תדד, העתירה שבענייננו לוקה בשיהוי כבד. הסכם החכירה בין רמ"י למושב נחתם בשנת 2007, הסכם חכירת המשנה נחתם בשנת 2020, הבקשה להיתר בנייה פורסמה לציבור באפריל 2021, והיתר בנייה למבנה חוות השרתים ניתן ביום 7.11.2022. ביום 14.11.2022 הושלמה הבנייה וניתנה למבנה תעודת גמר. אזכיר כי העותרת פנתה לרמ"י כבר בדצמבר 2021 בנוגע לפרויקט האמור, אולם בחרה להגיש את עתירתה כשנה מאוחר יותר כשהפרויקט כבר בנוי וגמור. עיון בתגובות המשיבים מלמד, כי מדובר בפרויקט מורכב ועתיר ממדים בו הושקעו מאות מיליוני שקלים ועליו נסמכים צדדים שלישיים אשר שינו את מצבם בהסתמך על הסכמי החכירה, על פרויקט הקמת חוות השרתים וההחלטות המינהליות שניתנו בענייננו. בנסיבות אלה, דבק בעתירה שיהוי חריף ואף ניצב לפנינו "מעשה עשוי" (ראו לעניין זה: בג"ץ 2667/17 הפורום לישראל ירוקה נ' ראש המנהל האזרחי, פסקאות 5-8 (22.7.2019); בג"ץ 64/17 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 30 (8.8.2017); עע"ם 2339/12 שוחט נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא, פסקה 51 (19.8.2013)). די בטעמים האלה כדי להביא לדחייתה של העתירה על הסף.

18. בכל הנוגע לטענות התכנוניות דין העתירה להידחות על הסף גם מחמת קיומו של סעד חלופי. העותרת טוענת כי פעילות חוות השרתים אינה פעילות התואמת את ייעוד המקרקעין כ"מלאכה ותעשייה" וכי נפל פגם במתן הסכמתה של רמ"י לבניית חוות השרתים במקרקעין. כידוע, מקומן של טענות הנוגעות להליכי תכנון להתברר לפני הערכאות המתאימות – גורמי התכנון וערכאות הערעור על החלטותיהם – במועדים הקבועים בחוק, ולא לפני בית משפט זה (ראו: בג"ץ 2520/05 בשארה נ' לופליאנסקי, פסקה 3 (10.10.2005); בג"ץ 7185/19 מולכו נ' מדינת ישראל, פסקה 11 (26.2.2020); בג"ץ 2932/22 המועצה המקומית עוטפיא נ' שרת הפנים, פסקה 6 (30.8.2022); עניין תדד, פסקה 7)). למעלה מן הצורך יצוין, כי טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם החלטת ועדת הערר בבל"ם תדד אשר קבעה כי פרויקט הקמת חוות שרתים תואם את הייעוד התכנוני של המקרקעין שסומן כאזור "תעשייה ומלאכה" (ראו: בל"ם תדד, בפסקאות 47-50).

19. העותרת העלתה טענות נוספות ולפיהן רמ"י לא קבעה כללים ותנאים להעברת המקרקעין לשימושו של אחר ובאשר להתעשרותו הנטענת של המושב מעסקת החכרת המשנה שלא כדין. ואולם לנוכח השיהוי הכבד שבו נגועה כאמור העתירה אין מקום להוסיף ולהידרש לטענות אלה לגופן. אמנם, שאלות הנוגעות לשימוש במקרקעי ישראל ולהפקת רווחים מהם הן אכן סוגיות שבית משפט זה הכיר בחשיבותן (בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) (2002)). אולם, אין בכך כדי להצדיק שיהוי משמעותי בנקיטת הליכים, באופן שמשליך באופן ישיר על הסתמכותם של צדדים שלישיים.

20. ולבסוף, לטענת העותרת כי סרברפארם העבירה זכויות במקרקעין לתאגיד זר. לטענה זו לא הונחה תשתית עובדתית, ומכל מקום, המשיבים 1-4 הבהירו בתגובתם כי קיים נוהל לאישור עסקאות כגון אלה במוסדותיה של רמ"י. לפיכך, ככל שאמנם הועברו זכויות כאמור, חזקה על הצדדים הנוגעים בדבר כי יפעלו לקבלת האישורים המתאימים בהתאם לנהלי רמ"י.

10 דבר : העתירה נדחת.

העותרת תישא בהוצאות המשיבים בסכום כולל של 7,500 ₪ : 2,500 ₪ למשיבים 1-4 ; 2,500 ₪ למשיבה 5 ; ו-2,500 ₪ למשיבה 6.

ניתן היום, ג' בשבט התשפ"ג (25.1.2023).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט