

סמכויותיה

של מועצת מקרקעי ישראל

(החלטות המועצה בישיבתה מ-28.3.78)

מועצת מקרקעי ישראל (להלן — "המועצה") בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, לקבוע את המדיניות הקרקעית, שלפיה יפעל מינהל מקרקעי ישראל — חוזרת ומחליטה:

1. המועצה הינה הגוף המוסמך הבלעדי שמונה על פי החוק לקבוע את המדיניות הקרקעית שעל פיה ינוהלו מקרקעי ישראל, ולפיכך המדיניות הקרקעית, כפי שנקבעה על ידה, היא המדיניות הקרקעית הקובעת והמחייבת כחוק. זיון במדיניות הקרקעית מקומו במועצת מקרקעי ישראל. הצעות לשינוי המדיניות הקרקעית הנקבעת על ידה או לתיקונה — תובאנה בפני המועצה בצורה המקובלת.
2. מינהל מקרקעי ישראל הינו הגוף היחיד המנהל את מקרקעי ישראל בהתאם למדיניות הקרקעית שנקבעה על ידי המועצה. הן בהתאם לאמנה שבין ממשלת ישראל וקרן קיימת לישראל והן על פי החוק — מינהל מקרקעי ישראל הוא הגוף הבלעדי המוסמך לנהל את מקרקעי ישראל.
3. מדיניות המועצה מכוונת על ידי הצורך לשמור את הקרקע כנכס לאומי, ועל ידי המגמה להביא לפיזור נכון של האוכלוסיה. המועצה משוכנעת, שמינהל מקרקעי ישראל מבצע בנאמנות את המדיניות הקרקעית שנקבעה על ידה, והיא בדעה שאין מקום ליטול מסמכויותיו לניהול מקרקעי ישראל ולהעבירן לאחרים, ודוחה לחלוטין כל רעיון ליטול מסמכויותיו אלה של המינהל.

חוות-דעת משפטית

בישיבת המועצה מיום 13 ביוני 1978 הוחלט לצרף לפרוטוקול ישיבה זאת את חוות-הדעת של היועץ המשפטי למינהל, מר א. ספיר, בענין "מקרקעי ישראל — מדיניות קרקעית וניהול מקרקעין".

להלן חוות-דעת של מר א. ספיר וחשובתו של ד"ר מ. חשין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לחוות-דעת זו:

אל פרופ' א. ברק, היועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים, ירושלים.

הנדון: מקרקעי ישראל — מדיניות קרקעית וניהול מקרקעין

נתבקשנו על-ידי מועצת מקרקעי ישראל להכין חוות-דעת משפטית להבהרת המושגים "מדיניות קרקעית" ו"ניהול מקרקעין" בחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960.

1. (א) חוק יסוד מקרקעי ישראל קובע בסעיף 1: "מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח, או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת".
- (ב) בחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך — 1960 נקבע: בסעיף 2(א): הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) שינהל את מקרקעי ישראל".
- בסעיף 3: "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק".
2. מהציטוטים הנ"ל למדים אנו, שהמחוקק קבע, שכל מקרקעי ישראל, הכוללים את המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת, ירוכזו בידי מוסד אחד — הוא מינהל מקרקעי ישראל וינהלו על ידו, ואילו המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תיקבע ע"י מועצת מקרקעי ישראל (להלן — המועצה).

3. מה בין מדיניות קרקעית ובין ניהול מקרקעין

- (א) המונח "מדיניות" (policy) הינו מונח כללי או מושג מסגרת, רחב ביותר, אשר קשה להגדיר במדויק מה נכלל במסגרתו. במילונים משפטיים ואחרים ניתנו למונח פירושים שונים, אשר יותר משפירושו את המונח וקבעו את מסגרתו, הוכיחו בעליל, כי המושג הינו כוללני ביותר ואינו ניתן להגדרה מדויקת. (כגון: קביעת יעדים, נורמות וכללים וכיו"ב...).
- גם הפסיקה אינה מסייעת בידינו בפירוש המונח, שכן במספר פסקי הדין שנגעו בנושא "המדיניות", נקודת המוצא היתה שהמונח ברור וידוע לכל ואין צורך לפרשו. כך למשל מצאנו בפסיקה, "מדיניות כלכלית", "מדיניות צבאית", "מדיניות שכר", "מדיניות חוץ", (חוגים לאומיים נ. שר המשטרה, "כ"ד פד" 141, 315, 423), וכמובן שקיימת גם "מדיניות קרקעית", אולם בשום מקום לא מצאנו הגדרה או הסבר מה היא מדיניות.
- (ב) עם כל הקושי שבמציאת הגדרה ברורה ומדויקת למושג מדיניות. נראה לנו כי אין מנוס מלנסות ולהגדירו בלשון בני אדם, ובהתייחס ל"מדיניות קרקעית", סבורים אנו כי נצדק אם נאמר, כי זהו מכלול הנורמות אשר נקבעו ע"י הגוף שהוסמך לקבען, ואשר על פיהן יהא על "הגוף המבצע" לנהל את המקרקעין.
- (ג) אין ספק, שההגדרה הנ"ל לוקה אף היא בפשטנות ובאי-בהירות, אולם ממנה ניתן לפחות ללמוד, כי יש להבחין בין "מדיניות קרקעית" ובין "ניהול מקרקעין", כאשר הראשונה הינה מבחינת קביעת הנורמות הכלליות של המדיניות הקרקעית.
- (ד) כדי לנסות ולהבין, אולי, טוב יותר, מהי מדיניות קרקעית, יכולים אנו לתת דוגמאות לנושאים מספר, אשר לית מאן דפליג, כי הם נופלים במסגרת מדיניות זו, בבחינת מוסמכת שאין חולקין עליה, כגון: —

- (1) שיטה של הקצאת קרקעות — בחכירה או במכר וכיו"ב;
- (2) שיטות חכירה שונות ליעודי קרקע עשונים, וקביעת דמי החכירה לפי כל שיטה;

- (3) גביית המי הסכמה בעת העברת זכויות חכירה ;
 (4) הקצאת קרקעות בדרך של מכרו פומבי, או לפי קריטריונים אחרים כלשהם...
 (5) הוזלת מחירי קרקעות, סיבסוד, הקפאת מקרקעין או שחרורם להקצאה וכו'...
 (ה) באשר ל"ניהול המקרקעין", ראינו כבר שהמחוקק קבע כי המינהל "ינהל את מקרקעי ישראל", ולענין זה, אין טוב מלצטט את דברי נשיא בית המשפט העליון לשעבר, כב' השופט אגרנט בפס"ד קפלן נ. מדינת ישראל (כ"א פד"י, 718, 726):

"...העיון בהוראות האמורות בסעיפים 3 ו-4 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד — 1960 מעלה, שתפקיד הניהול, שאודותיו דובר בסעיף 2(א), הוא תפקיד של עשייה וביצוע בנוגע למקרקעי ישראל... והוא ראייה: לפי האמור שם יוצא, שהגוף הקרוי בשם "מועצת מקרקעי ישראל" והמתמנה על ידי הממשלה, הוא אשר מתפקידו לקבוע את המדיניות הקרקעית "שלפיה יפעל המינהל", לפקח "על פעולות המינהל" ולאשר הצעת תקציבו, וכו', ולשם כך חייב מנהל המינהל להגיש למועצה דין וחשבון שנתי "על פעולות המינהל" ואף על הממשלה להגיש לכנסת דין וחשבון שנתי על "פעולות המינהל". חיזוק נוסף למסקנה הנ"ל ימצא, שוב, בהוראה המיוחדת שנתווספה לסעיף 3 לחוק רשות הפיתוח והקובעת ש"כל פעולה במקרקעי ישראל לפי סעיף זה תיעשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל"; שהרי הסמכויות הענייניות המנויות בסעיף נושאות אופי מובהק של פעולות עשייה וביצוע בגין המקרקעין של רשות הפיתוח, כגון למשל, הפעולות הנוגעות לביצוע עיסקאות של רכישה ומכירה" (ההדגשות במקור).

(ו) באשר למונח "ניהול", מצאנו במלונג של אבן שושן את ההגדרה: "עמידה בראש מוסד וארגון של פעולותיו". אין ספק, שההגדרה "המילונית" של המונח "ניהול" יש בה כדי להראות שהוא "סובל" פירוש רחב ביותר, אולם, כפי שגם קבע השופט אגרנט בפסה"ד הנ"ל, השאלה אם ענין מסוים נופל במסגרת אותו "ניהול" או לא, אינה צריכה להיות מוכרעת עפ"י הפירוש "המילונית", אלא עפ"י המטרה הכללית שאליה חתר המחוקק בחקקו את חוק המינהל.

כדי לעמוד על מטרה זו, יש להתחשב בנושא ובמטרה, אשר אותו חוק דן בהם, לקרוא את הוראותיו השונות יחדיו ואף להביט אל הוראותיהם של החוקים האחרים הדנים באותו נושא או באותה מטרייה.

את התשובה הקולעת ביותר, בהקשר זה נותן השופט אגרנט (שם, בעמ' 726):

"כאשר מתבוננים אל הדברים הכתובים בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, בחוק מקרקעי ישראל, תש"ד — 1960 ובחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ד — 1960 ושלושת החוקים הללו נחקקו ונכנסו לתקפם בעת ובעונה אחת — אזי בולטת מגמתו של המחוקק להבטיח שהמדיניות הקרקעית, לפיה יבוצעו בעתיד כל הפעולות והעיסקאות הנוגעות למקרקעין של המדינה בישראל, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל, תהא מדיניות ממלכתית מתואמת, שיחולו עליה העיקרים שנקבעו בחוק זה, ואשר תיקבע, כנתון לעיקרים אלה, על ידי מועצת המתמנית על ידי הממשלה, מזה; וכן להפריד

שרבר עשיתן של הפעולות העיסקאות ההן, בהתאם למדיניות שנקבעה כאמור, ירוכזו, מכאן ואילך בידי מינהל אחד ויחיד, מינהל המתמנה על ידי הממשלה ופועל תחת פיקוחה של המועצה הנ"ל, ואשר מעשיו נתונים, עקב חובתה של הממשלה לדווח עליהם, גם לשבט הבקורת של הכנסת". (הדגשות של א.ס.).

4. הגוף המוסמך לקבוע מדיניות קרקעית

(א) כבר בסעיף הקודם ראינו את דעתו של בית המשפט העליון בדבר ייחוד הסמכות לקביעת המדיניות הקרקעית בידי המועצה.

אין ספק, כי המחוקק הביע דעתו בצורה חד-משמעית כאשר הסמיך את המועצה באופן בלעדי לקבוע את המדיניות הקרקעית, ומכאן שהסמכות נתונה לה באופן בלעדי. ויתירה מזאת — בקביעת המדיניות הקרקעית היא הסוברנית לחלוטין ואינה כפופה לכל גוף שהוא, שכן מקור סמכותה בחוק.

(ב) אמנם, יתכן וגוף זה או אחר יוסמכו אף הם עפ"י החוק לקבוע מדיניות, אשר יש ותהא לה נגיעה במדיניות הקרקעית, כפי שהביע בשעתו היועץ המשפטי לממשלה דעתו, אולם מקרים כאלה הם נדירים ביותר, ואזי אין ספק שמדיניות אחת חייבת להתחשב ברעותה, ודרושה הידברות בין קובעי המדיניות למניעת התנגשות או סתירה ביניהן. בענין זה נזכיר רק את מדיניות שר האוצר ביחס להפקעות; אולם גם כאן, ניתן לאמר כי גקודת החיכוך בין "מדיניות" זו לבין "המדיניות הקרקעית", כמעט ואינה משמעותית, שכן רק לאחר ההפקעה הופכת הקרקע לחלק "ממקרקעי ישראל", ורק משהופקעה, כפופה היא למדיניות הקרקעית הנקבעת ע"י המועצה.

(ג) מהאמור לעיל עולה מפורשת, כי המועצה, ולא כל גוף זולתה, רשאית ומוסמכת באופן בלעדי לקבוע את המדיניות הקרקעית, לפיה ינהלו מקרקעי ישראל.

5. הגוף המוסמך לנהל את מקרקעי ישראל

(א) בסקירתנו לעיל כבר ראינו, כי החוק קובע מפורשות שהמינהל הוא זה שינהל את מקרקעי ישראל. ראינו מה משמעותו של "מינהל" זה, וראינו גם את עמדתו הברורה של בית המשפט העליון באשר לניהול המקרקעין באופן ייחודי ובלעדי ע"י מינהל מקרקעי ישראל, ולא נרחיב על כך את הדיבור.

(ב) לעניננו נסתפק רק בכך, שנחזור בקצרה על רעיון שהועלה לעיל במרומז, והוא — ששום גוף, (לרבות המועצה), זולת המחוקק בעצמו, אינם יכולים לשלול מהמינהל את סמכותו לנהל את מקרקעי ישראל ו/או לגרוע מהן, או להעבירן לאחרים. אודה לך מאד אם תעיין בחוות דעתנו הנ"ל ותודיענו עמדתך לגביה, טרם שנעבירה למועצת מקרקעי ישראל.

ב ב ר כ ה

(—) אבישי ספיר, עו"ד

היועץ המשפטי

משרד המשפטים

המשרד הראשי

כ"ו בניסן תשל"ח

4 במאי 1978

4-292

אל אבישי ספיר, היועץ המשפטי, מינהל מקרקעי ישראל, רח' שמאי 6, י-ם
הנדון: מקרקעי ישראל — מדיניות קרקעית וניהול מקרקעין
סמך: מכתבך מיום 16.4.78 (ללא מספר)
קיבלנו מכתבך הנ"ל.
לבקשתך אשיבך, על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שלא ראינו מקום להסתייג מעיקריה של חוות דעתך.

(—) ד"ר מישראל חשין

משנה ליועץ המשפטי לממשלה