



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 28845-09-25

לפני:

כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופט יחיאל כשר
כבוד השופטת רות רונן

העותרים:

1. יש דין - ארגון מתנדבים לזכויות האדם (ע"ר)
2. במקום - מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל
4. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר

נגד

המשיבים:

1. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי
2. שר הביטחון
3. שר האוצר והשר הנוסף במשרד הביטחון
4. מפקד כוחות צהל בגדה המערבית
5. ראש המנהל האזרחי
6. סגן ראש המנהל האזרחי לעניינים אזרחיים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים

בשם העותרים:

עו"ד שלומי זכריה; עו"ד רוני פלי

בשם המשיבים:

עו"ד רועי שויקה; עו"ד מטר בן ישי

פסק-דין

השופטת רות רונן:

1. במוקד העתירה שלפנינו עומדת החלטה ב/187 של המשיבה 1, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) (להלן: המשיבה) מיום 11.5.2025, שכותרתה "הסדר מקרקעין ביהודה ושומרון" (להלן: ההחלטה). העתירה מכוונת בפרט כלפי סעיפים 4 ו-5 להחלטה, המורים למשיבים 4-6 לנקוט בצעדים לחידוש הליכי הסדר מקרקעין באזור יהודה ושומרון, כאשר הסעדים המבוקשים בהם ביטול של סעיפים אלה או הימנעות מיישומם. למען הבהירות, יובאו סעיפים 4 ו-5 להחלטה כלשונם:

4. להורות למפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון לחדש את ביצוע הסדר המקרקעין באזור ולנקוט בכל הפעולות הדרושות לשם כך, לרבות ביטול הצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (צו מספר 291), התשכ"ט-1968 ועריכת תיקונים נוספים בתחיקת הביטחון בהתאם לצורך. לצורך יישום סעיף זה בשנת 2025, משרד המשפטים יקצה מתקציבו 4 מיליון ש"ח.



5. להטיל על מנהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין במשרד המשפטים, משרד האוצר, נציבות שירות המזינה והיועץ המשפטי למערכת הביטחון להשלים בתוך 60 ימים את עבודת המטה הנדרשת לביצוע הסדר מקרקעין ביהודה ושומרון, לרבות בחינת התקציב ושיאי כוח אדם הנדרשים לביצוע ההסדר לרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין במשרד המשפטים, לאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון ולגופים נוספים ככל שיידרש. ככל שיימצא כי נדרשים תקנים או תקציבים נוספים, הנושא יובא לאישור הממשלה תוך פירוט התקנים, העלויות והמקורות התקציביים הנדרשים ליישום ביצוע הסדר המקרקעין, והכל בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

על פי תיאור העותרים, בשנים 1948-1967, כאשר אזור יהודה ושומרון היה נתון תחת שלטון ירדני – חל באזור חוק הסדר הקרקעות והמים, מס' 50 לשנת 1952. על בסיסו של חוק זה נערכו הליכי הסדר מקרקעין, שהושלמו בחלק ניכר משטחי האזור. לאחר כניסת כוחות צה"ל לאזור התלה המשיב 4, מפקד כוחות צה"ל באזור (להלן: המפקד הצבאי) את כל הליכי הסדר המקרקעין בצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), התשכ"ט-1968, אשר הורה על הקפאת המצב הקיים (להלן: צו ההתליה). מאז ועד היום מוסדרות זכויות במקרקעין בהליך המכונה 'רישום ראשון'. בניגוד להסדר מקרקעין אשר מבוסס על הליך בירור רוחבי, פומבי וממצה של זכויות באזור מוגדר, הליכי הרישום כיום מבוססים על הליך נקודתי וחלקי בעל אופי וולונטרי, המבוסס על יוזמת מי שטוען לזכויות במקרקעין (להרחבה על אודות סוגיית רישום המקרקעין ביהודה ושומרון, מאז התקופה העות'מאנית ועד להליכי 'רישום ראשון' כיום, ראו: בג"ץ 1299/11 צורים 2000 בע"מ נ' ראש המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון, פסקה 3 (5.4.2012)).

2. לפי דברי ההסבר להחלטה, היא באה כתגובה להליכי הסדר מקרקעין שהרשות הפלסטינית החלה לבצע בשנים האחרונות בשטח C, בניגוד להסכמים שנחתמו בינה לבין מדינת ישראל – צעד שיש לו השלכות מדיניות ומעשיות שאין להשלים עמן. בפועל, ההחלטה בנויה משני ראשים עיקריים. ראשית, היא קובעת כי אין להכיר בהסדר המבוצע על ידי הרשות הפלסטינית בשטח C, וכי יש לנקוט צעדים למניעתו. העתירה דן אינה נוגעת לראש זה של ההחלטה. שנית, היא מורה על ביצוע פעולות לחידוש הסדר המקרקעין על ידי הרשויות בישראל – ובפרט על ביטול צו ההתליה; על עריכת תיקונים בתחיקת הביטחון המתחייבים לצורך חידוש ההסדר; ועל השלמת עבודת המטה הדרושה לשם כך.

3. לטענת העותרים, החלטת המשיבה היא החלטה תקדימית המהווה שינוי של המצב המשפטי באזור. נטען כי החלטה זו מהווה למעשה הפעלת סמכויות ריבוניות קבועות של מדינת ישראל בשטחי יהודה ושומרון – ובכך היא מנוגדת להוראות המשפט הבינלאומי, ועשויה להביא לפגיעה בזכויות של תושבי האזור. כמו כן, נטען כי ההחלטה פוגעת בעצמאות שיקול דעתו של המפקד הצבאי – אשר רשאי לשיקול רק שיקולים ביטחוניים ושיקולים הנוגעים לרווחת האוכלוסייה המקומית. מעבר לכך, נטען כי ההחלטה תפגע בזכויותיהם של תושבי האזור, אשר חלקם נפקדים מן האזור; וכי קידום ההסדר על ידי גורמים ישראלים בלבד, בלא שיתוף פעולה של האוכלוסייה הפלסטינית באזור, יוביל להפליה שלהם ולפוליטיזציה של הליכי ההסדר. עוד נטען כי ההסדר יבוסס על תשתית עובדתית חלקית – משום שמידע רב על אודות הליכי ההסדר שבוצעו באזור עד לשנת 1967 לא נמצא ברשות המשיבים.

יוער כי בד בבד עם העתירה הוגשה גם בקשה למתן צו ביניים, שלא לנקוט בכל פעולה ליישום ההחלטה, לרבות ביטול צו ההתליה.

4. המשיבים סבורים כי דין העתירה להידחות. לשיטתם, העתירה היא מוקדמת ומכוונת כלפי הסדר תיאורטי – מכיוון שבשלב הנוכחי עבודת המטה לצורך חידוש הליכי ההסדר באזור עוד לא הושלמה. למעשה, כך נטען, לא בוצע כל צעד אופרטיבי שעשוי לפגוע בזכויותיהם של תושבי האזור כנטען; וקשה להעריך בשלב זה, כאשר טרם עוצבו פרטי ההסדר, האם וכיצד חידושו יפגע בזכויותיו של מאן דהוא. עוד נטען כי דין העתירה להידחות בהיעדר זכות עמידה, מאחר שהיא לא הוגשה על ידי נפגעים קונקרטיים של ההסדר. נטען כי מדובר בתוצאה של הגשת העתירה בשלב מוקדם של עיצוב הליכי ההסדר, כאשר לא ניתן להצביע על נפגעים פרטניים כתוצאה מההחלטה.

מעבר לכך, נטען כי דין העתירה להידחות לגופה – מאחר שמדובר בהחלטה בעלת מאפיינים מדיניים מובהקים, אשר בית המשפט ככלל נוטה שלא להתערב בה. עוד נטען כי אין לקבל את הטענה בדבר כבילת שיקול הדעת העצמאי של המפקד הצבאי – וזאת משום שהממשלה מוסמכת להנחות את המפקד הצבאי, אשר משמש כזרועה הארוכה, ליישם את מדיניותה באזור.

5. לבקשתם, ניתנה לעותרים אפשרות להשיב לתגובת המשיבים. העותרים טוענים כי המשיבים החלו כבר לקדם את מימוש ההחלטה. כך, למשל, במסגרת החלטת ממשלה מס' 3559 מיום 4.12.2025, שעניינה בהקצאה של עשרות תקנים לסוגיות הנוגעות

לתחום הסדר המקרקעין באזור. כמו כן נטען כי העתירה אינה מוקדמת, שכן היא תוקפת את חוקיות החלטת המשיבה – שהיא החלטה אופרטיבית וקונקרטית, שהמשיבים כבר החלו ביישומה. נטען כי עבודת המטה ושינויי החקיקה הנדרשים נוגעים אך לביצוע הטכני של ההחלטה המהותית שכבר התקבלה – ושאותה יש להעביר כבר עתה תחת שבט ביקורתו של בית המשפט.

6. לאחר ששקלנו את טענות הצדדים בעתירה, בתגובה המקדמית ובתשובה לתגובה – מצאנו כי דין העתירה להידחות, בהיותה עתירה מוקדמת.

ככלל, כך נקבע זה מכבר בפסיקה – התנאים לקיומה של ביקורת שיפוטית אינם מבשילים בהיעדר החלטה מינהלית סופית של רשות מוסמכת (בג"ץ 5586/22 איגוד מכוני הרישוי בישראל נ' שר האוצר, פסקה 5 (24.8.2022); ע"א 524/98 מדינת ישראל משרד האוצר נ' ציון חברה לביטוח בע"מ, פ"ד נב(2) 145, 152 (1998); בג"ץ 5404/23 ריינדיר אנרגיה בע"מ נ' ממשלת ישראל, פסקה 7 (27.7.2023)).

בהתבסס על כלל זה, בית המשפט ייטה לדחות עתירה בהיותה מוקדמת כאשר מדובר בהחלטות ביניים שאינן סופיות. כך קורה למשל, במקרים שבהם ההחלטה עוסקת בביצוע עבודת הכנה מקדימה – וטרם התקבלה החלטה סופית (בג"ץ 52367-03-25 מועצה אזורית יואב נ' שר הבינוי והשיכון, פסקאות 10-11 (29.7.2025)). לעתים, תידחה העתירה בעילה זו גם כאשר ההחלטה המינהלית התקבלה אך התשתית העובדתית הקיימת היא חסרה, משוערת או נתונה לשינויים, ומן הראוי כי בית המשפט יכריע בעתירה על בסיס תמונה עובדתית מלאה ויציבה (בג"ץ 8145/19 ברי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 (2.1.2020); בג"ץ 4812/21 אבו סלאח נ' ממשלת ישראל, פסקה 6 (12.8.2021)).

כל האמור לעיל כפוף למקרים חריגים שבהם מוכח כי יש אינטרס ציבורי ממשי בהכרעה שיפוטית מוקדמת בעתירה הגם שטרם התקבלה החלטה סופית. אלה עשויים להיות פני הדברים, למשל, כאשר התנהלות הרשות עשויה לגרום ל"אפקט מצנן" כבר במועד מוקדם; או כאשר הטיפול על ידי הרשות עד להחלטה הסופית כרוך בהכבדה תקציבית משמעותית או צפוי לגרום לנזק מידי ובלתי-הפיך (בג"ץ 1420/22 פלונית נ' נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, פסקה 19 (1.6.2022); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ג' – הביקורת השיפוטית: כללי הסף 1900-1902 (מהדורה שנייה),



(2014); וכן ראו והשוו: בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 3 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן (12.3.2015) שם מתייחס בית המשפט לעילת הבשלות).

הלכה זו, המעדיפה להימנע מדיון בטרם התקבלה החלטה סופית – נועדה למספר מטרות: כדי לחדד את יריעת המחלוקת בין הצדדים; לחסוך מבית המשפט דיון בסוגיות תיאורטיות אשר עשויות להתייטר; לייעל את הדיון ולקיימו על יסוד תשתית עובדתית איתנה ושלמה, וכך לטייב את ההחלטה השיפוטית; להקפיד על הפרדת רשויות ועל עקרון הכיבוד ההדדי ביניהן – המתבטאים בכך שההחלטה המינהלית עומדת לביקורת שיפוטית רק לאחר שהרשות המבצעת קיבלה החלטה סופית, וניתנה לה הזדמנות מלאה להפעיל את שיקול דעתה בהליך תקין ומלא (בג"ץ 5160/24 לביא זכויות האזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' שר המשפטים, פסקה 4 (13.8.2024); בג"ץ 1570/07 עמותת "אומץ" נ' השר לביטחון פנים, פסקה 8 (25.2.2007); בג"ץ 43461-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 4 (18.3.2025)).

7. בענייננו, החלטת המשיבה היא שלב ראשוני בחידוש הסדר המקרקעין באזור יהודה ושומרון. גם אם אין מדובר בהחלטה נטולת משמעות מעשית, לא ניתן לומר כי עסקינן בהחלטה סופית – במובן זה שבשלה העת להכריע במכלול הסוגיות המשפטיות העולות ממנה.

כדי שאכן יהיה ניתן לחדש את הסדר המקרקעין, נדרשת סדרה של צעדים שטרם ננקטו. כך, הנוסח הסופי של הצווים לתיקון תחיקת הביטחון (שתחיקתם מהווה תנאי להוצאתה לפועל של ההחלטה), לא גובש. על פי דברי ההסבר להחלטה, התיקונים הללו יגובשו בעבודת מטה מקצועית של גורמים שונים, לרבות כאלה בעלי מומחיות מיוחדת. משכך, הכללים ומנגנון הבירור שיתוו את הליך ההסדר – טרם נקבעו; ופרטי ההסדר הקונקרטיים, כמו גם הגורמים שיהיו אמונים על ביצועו – אינם ידועים. אין לפנינו תמונה יציבה וברורה של מדיניות חידוש הליכי ההסדר, והשלמת פרטים אלה תסייע בבירור ענייני של הטענות ותמקד אותן.

לא מן הנמנע שבמסגרת עבודת המטה המקדימה, יעוצבו פרטי ההסדר באופן שיפתור חלק מהקשיים המשפטיים והמעשיים אשר קיימים בו לשיטת העותרים. ייתכן גם כי לאחר שייקבעו הוראות ומנגנונים ליישום ההחלטה – יתחדדו קשיים נוספים שאינם עולים מהעתירה במתכונתה הנוכחית, שאז יבקשו העותרים להוסיף לעתירתם גם את הקשיים הללו. אין מקום לקיים את הביקורת השיפוטית לשיעורין, וגם אין לבצעה



על סמך השערות בדבר המתכונת שבה יבוצעו הליכי הסדר המקרקעין. יש להמתין אפוא להחלטה סופית ומפורטת בדבר חידוש הסדר המקרקעין.

יוזכר כי לצד העובדה שהמתנה להשלמת פרטי ההסדר תיעל את הדיון בטענות, היא מתחייבת גם בהיבט המוסדי לאור עקרון הפרדת הרשויות – המבטיח כי הרשות המינהלית תוכל להפעיל את שיקול דעתה, תוך שתיתן את דעתה למכלול רכיבי ההחלטה – ואך לאחר מכן תועמד ההחלטה המינהלית לביקורת שיפוטית.

8. מעבר לכך, לא מצאתי כי החלטת המשיבה צפויה בשלב זה להביא בעת הקרובה לביצוע של פעולות אשר קובעות "עובדות בשטח" או מסכות נזק בלתי-הפיך, באופן שעשוי היה להצדיק את הדיון בטענות העותרים כבר עתה. זאת, בהתחשב בכך שגם לאחר השלמת עבודת המטה הפנימית שטרם בוצעה – הסדר הזכויות במקרקעין לא נעשה באבחה אחת, אלא שמדובר בהליך ארוך ורב-שלבי.

למען הסר ספק יובהר, כי איננו נוקטים כל עמדה בנוגע לטענות העותרים לגופן – והן תעמודנה לעותרים לאחר שתינתן החלטה סופית, ככל שתהא עילה לכך.

9. 10 דבר: העתירה נדחית. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, ט' שבט תשפ"ו (27 ינואר 2026).

		
_____ רות רונן שופטת	_____ יחיאל כשר שופט	_____ עופר גרוסקופף שופט

