



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5202/14

לפני: כבוד השופט ח' מלצר  
כבוד השופט צ' זילברטל  
כבוד השופט נ' סולברג

העותרים: 1. תמר גולן  
2. גלית סיבק גולן

נגד

המשיבים: 1. רשם האגודות השיתופיות  
2. עוזר רשם האגודות השיתופיות  
3. אביחיל מושב עובדים של חיילים משוחררים  
להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ

תאריך הישיבה: ז' בכסלו התשע"ז (7.12.16)

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: עו"ד יי אלברק; עו"ד יי סיבק, עו"ד ג' עציון  
בשם המשיבים 1-2: עו"ד א' מיליקובסקי  
בשם המשיבה 3: עו"ד ע' סער; עו"ד א' שפירא

### פסק-דין

השופט צ' זילברטל:

עתירה לביטול החלטתו מיום 10.3.2014 של עוזר רשם האגודות השיתופיות בגדרה התקבל ערעור שהגישה המשיבה 3 (להלן: האגודה וגם המושב) ונדחה ערעור שכנגד שהגישו העותרות על פסק בוררות ביניהן.

רקע

1. בתחילת שנות החמישים של המאה הקודמת הצטרפו העותרת 1 ובעלה המנוח לאגודה כחברים בה, והתגוררו במושב. בקצירת האומר, המחלוקת בין הצדדים נעוצה

בשאלה אם על המושב להקצות לעותרות שטח קרקע נוסף, מעבר למגרש בו הן מחזיקות, מתוקף התחייבויות שלטענת העותרות ניתנו למשפחתן (להלן: המשפחה) במהלך השנים. טענתן של העותרות היא, כי בשנת 1951, חולק השטח שהוקצה במקור למשפחה, בשל צורך באדמות ליישוב חיילים משוחררים, תוך התחייבות מצד האגודה להשלים את הקרקעות "במקום אחר". בשנים שלאחר מכן נערכו במושב, ככל הנראה, שתי "הגרלות" לחלוקת שטחים – בשנת 1953 ובשנת 1960 – ובשתיהן לא קיבלה המשפחה שטח נוסף. בשנת 1961 נסעה המשפחה לשליחות ביטחונית בחוץ לארץ למשך ארבע שנים, וגם עם שובה ארצה לא הוקצתה לה קרקע נוספת. לטענת העותרות, האגודה התחייבה בפני המשפחה כי ברגע שיתאפשר לחלק מחדש מגרשים, תזכה המשפחה בחלקה ללא הגרלה.

2. העותרות סבורות כי נוכח התחייבויות אלו, על האגודה להקצות להן קרקעות, הן כהשבת השטח שניטל מהמשפחה בשנת 1951, והן להשלמה לגודל של "נחלה מלאה". לטענתן, במהלך השנים שבה המשפחה ופנתה למושב בדרישה זו, אך לא נענתה. דוגמה לפניה כאמור היא פניה משנת 1990, שמכתבים המעידים עליה צורפו לכתבי הטענות. ואולם, ביום 11.3.1991 נענתה המשפחה על-ידי ועד המושב (להלן: הוועד) כי לא נמצאו הוכחות לפניות קודמות של המשפחה למושב; וכי נוכח הזמן שחלף, הוועד אינו יכול לשנות את העובדות שנוצרו בארבעים השנים האחרונות, ושאיש לא ערער עליהן. מאוחר יותר בשנת 1991, פנתה המשפחה בבקשה לראות בעותרת 2 בת ממשכה ולכנות עבורה בית במושב. בתוך כך התברר לעותרות כי השטח שניתן למשפחה לא הוגדר על-ידי האגודה כ"נחלה", אלא כ"משק עזר", המוגבל בבניית יחידת מגורים אחת. לצורך בניית בית עבור העותרת 2 ונוכח הדרישות התכנוניות, הסכימו העותרות לפיצולו של משק העזר. לאחר השלמת הליך זה, בשנת 2004, פנו העותרות למושב פעם נוספת בדרישה ל"השבת קרקע", בטענה כי יש להשלים את שטח נחלתן לנחלה מלאה. ביום 29.8.2004 נענתה המשפחה על-ידי המושב כי העלאת הנושא, לראשונה, לאחר למעלה מחמישים שנה, מעוררת תמיהה, והובהר כי לרשות המושב לא עומדים שטחים פנויים. כן צוין, כי כיוון שמדובר בנושא שראשיתו בשנת 1951, תידרש למושב תקופה של ששה חודשים לברר את הטענות. ביוני 2005 שלח המושב מכתב נוסף למשפחה, בו צוין כי על-אף התמיהות העולות מהעלאת הנושא בשלב זה, הוחלט למנות צוות בדיקה לנושא. בחודש יוני 2006 נשלח למשפחה מכתב נוסף, בו הובהר כי הוועד דוחה את דרישת המשפחה להשבת קרקעות שלשיטתה נלקחו ממנה בשנות החמישים.

3. ביום 25.3.2008 הגישו העותרות לוועדה המשפטית של תנועת מושבי העובדים בישראל כתב תביעה נגד האגודה, בגדרו ביקשו לחייבה להשלים את נחלתן. האגודה פנתה לבית המשפט המחוזי מרכז-לוד בהמרצת פתיחה, בגדרה טענה כי לוועדה המשפטית אין סמכות לדון בתביעה האמורה (ה"פ 6983-05-08). סופה של המרצת פתיחה זו בהסכם פשרה, לפיו הצדדים יפנו לרשם האגודות השיתופיות בבקשה שימנה את עו"ד טניה יהב כבוררת בתביעה בין הצדדים (להלן: הבוררת), ושהתביעה תתנהל על-פי הוראות סעיף 52 לפקודת האגודות השיתופיות (להלן: הפקודה) ותקנות האגודות השיתופיות (בוררות בסכסוכים), התשל"ב-1972. עוד הוסכם, כי לצדדים תהיה זכות לערער על פסק הבוררות בפני רשם האגודות השיתופיות (להלן: הרשם) תוך עשרה ימים מקבלת פסק הבוררות. ביום 14.7.2008 ניתן להסכם הפשרה תוקף של פסק דין.

4. בהתאם להסכם הפשרה, הגישו העותרות לבוררת כתב תביעה, והאגודה הגישה כתב הגנה בגדרו טענה, בין היתר, כי יש לדחות את התביעה על הסף מחמת התיישנות. ביום 18.10.2009 ניתנה החלטת ביניים לפיה אין מקום לדחות את התביעה על הסף, וכי יהיה מקום להכריע בטענת ההתיישנות לאחר שתבררנה הטענות העובדתיות.

ביום 3.7.2013 ניתן פסק הבוררות. נקבע בו כי המשפחה החזיקה בתחילה במגרש בשטח של שמונה דונם; כי ארבעה דונם נלקחו ממנה בשנת 1951; וכי המושב התחייב להשיב למשפחה את ארבעת הדונמים הנוותרים, ועל כן עליו לעמוד בהתחייבות זו עתה. לעומת זאת, נקבע כי העותרות אינן זכאיות להשלמת קרקעות לשטח של נחלה מלאה; כי הן לא החזיקו בעבר בשטח של נחלה מלאה; וכי לא ניתנה להן התחייבות להשלמת קרקעות לנחלה מלאה. הבוררת דחתה את טענת ההתיישנות שהעלתה האגודה, וקבעה כי בשים לב למכתב מ-2005 בו הודיעה האגודה כי הוקם צוות בדיקה לעניין טענותיהן של העותרות, כל עוד האגודה דנה בנושא ובדקה אותו לא ניתן לומר כי החל מרוץ ההתיישנות.

5. על יסוד האמור בהסכם הפשרה, ביום 14.7.2013 הגישה האגודה ערעור לרשם האגודות השיתופיות. העותרות הגישו מצדן ביום 11.8.2013 ערעור שכנגד, לאחר שחלף המועד לכך לפי הסכם הפשרה, בטענה כי בקשה שהגישו לתיקון טעות סופר בפסק הבוררות דחתה את המועד האמור. לאחר הגשת כתבי טענות ושמיעת דיון, ביום 10.3.2014 קיבל עוזר רשם האגודות השיתופיות (להלן: עוזר הרשם) את ערעור האגודה, ודחה את הערעור שכנגד שהגישו העותרות, בו החליט לדון על-אף שעל-פי הסכם הפשרה חלף הזמן להגשתו.

עוזר הרשם קבע כי יש לקבל את ערעור האגודה ולדחות את הערעור שכנגד, מחמת התיישנות תביעת העותרות. נקבע, כי מדובר בתביעה לאכיפת התחייבות, שתקופת ההתיישנות החלה לגביה לפי חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות) היא שבע שנים, וכי תקופה זו חלפה ביחס למספר "תחנות זמן" אליהן התייחסו העותרות בתביעתן. עוזר הרשם קבע כי אין לקבל את הנמקתה של הבוררת לעניין דחיית טענת ההתיישנות, לפיה בהקמת צוות הבדיקה יש כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות, שכן, עובר לכך, דחתה האגודה פוזיטיבית, במספר הזדמנויות, את דרישות העותרות, ובראשן במכתב מ-1991. צוין, כי אין לראות במכתב מ-2005 הודאה בזכות העותרות לקבלת קרקע נוספת, בשים לב להסתייגות שהועלתה במכתב זה מהעלאת הטענות בשלב כה מאוחר, ולכך שמכתב זה לא ביטל מצב קיים, אלא ציין כי המצב ייבדק. עוזר הרשם דחה גם את טענת העותרות כי התביעה לא התיישנה מן הטעם שמדובר ביחסי נאמנות, וקבע כי התנאים לקיומה של נאמנות לא הוכחו. בשולי החלטתו ציין עוזר הרשם כי הכרעה על יסוד טענת ההתיישנות ולא לגופו של עניין היא תוצאה קשה. עוזר הרשם ציין עוד כי אילו הייתה משפחתן של העותרות משתתפת בהגרות לצורך קבלת הקרקעות, קיים סיכוי בלתי מבוטל שהייתה מחזיקה כיום בשטח גדול יותר. לכן המליץ עוזר הרשם לאגודה לתת משקל לאירועים שהתרחשו ולהיסטוריה של היחסים עם המשפחה, ככל שתהיה חלוקת קרקע עתידית.

העתירה

6. כנגד החלטה זו הגישו העותרות את העתירה דנא. העותרות טוענות כי החלטתו של עוזר הרשם ניתנה בחריגה מסמכות, משהצדדים הסמיכו את הרשם עצמו לדון בערעור באופן בלעדי, כך שלעוזרו לא הייתה סמכות לעשות כן. לגופו של עניין נטען, כי יש מקום להתערב בהחלטת עוזר הרשם מטעמי צדק, מן הטעם שעוזר הרשם קיבל את ערעור האגודה בשל התיישנות בלבד, וזאת חרף אמירה מפורשות שלו, לשיטתן, כי תוצאה זו היא בלתי צודקת. העותרות משיגות על קביעותיו העובדתיות והמשפטיות של עוזר הרשם, וטוענות כי לא פירש כהלכה את העובדות והמסמכים שבפניו, וכי היה מקום לקבוע שתביעתן לא התיישנה, שכן מדובר בתביעה במקרקעין מוסדרים, שתקופת ההתיישנות לגביה עומדת על עשרים וחמש שנים. במקום אחר בעתירה אף נטען כי מדובר בתביעה שאינה מתיישנת לעולם. העותרות טוענות שהאופן בו דן עוזר הרשם בערעור, תוך קביעת עובדות שונות מאלו שנקבעו על-ידי הבוררת, מהווה חריגה מסמכות; כי הוא התבסס על נטיית לבו, ולא על עובדות המקרה; וכי הוא חתר להגיע לתוצאה של דחיית תביעתן בניגוד לחומרים שעמדו מולו.

7. לטענת האגודה, אין מקום להתערב בהחלטתו של עוזר הרשם, בשים לב לאמות המידה המצומצמות שהותוו לכך בפסיקה. לטענת האגודה, העתירה, שהוגשה מספר חודשים לאחר מתן החלטת עוזר הרשם, הוגשה בשיהוי ותוך פגיעה בעיקרון סופיות הדיון; כמו גם בחוסר ניקיון כפיים, בשל הסתרת מסמכים והעלאת טענות חדשות. האגודה טוענת כי העותרות מושתקות מלטעון לחוסר סמכותו של עוזר הרשם לאחר שהגישו כתבי טענות וניהלו הליך שלם בפניו. לגופו של עניין, סבורה האגודה כי לא נפל פגם בהחלטתו של עוזר הרשם. האגודה טוענת כי טענת העותרות לפיה תביעתן היא תביעה במקרקעין לצורך תקופת ההתיישנות נטענת לראשונה בפני בית משפט זה. לטענתה, אף אם מדובר בתביעה במקרקעין, מדובר במקרקעין לא מסוימים, ולכן לא ניתן לומר שמדובר במקרקעין מוסדרים – וגם תקופת ההתיישנות לעניין מקרקעין לא מוסדרים, היינו תקופה של חמש עשרה שנים, חלפה זה מכבר. האגודה טוענת עוד כי אין באמרת האגב של עוזר הרשם בדבר הקושי בדחיית התביעה על בסיס טענת ההתיישנות בלבד, כדי להעיד כי מדובר בתוצאה שאינה צודקת המצדיקה את התערבותו של בית משפט זה.

8. המשיבים 1-2, הרשם ועוזרו, סבורים אף הם כי אין מקום להתערבות בית משפט זה בשים לב לאמות המידה לכך. לטענתם, העתירה הוגשה בשיהוי, והיא נסבה כל כולה על טענות ערעוריות שאין מקום שבית משפט זה יידרש להן. לעניין סמכותו של עוזר הרשם, נטען, כי לפי סעיף 3 לפקודה ניתן להקנות בצו כללי את סמכויות הרשם לעוזרו, וכי כך אכן נעשה. לטענתם, לא נפל פגם בהחלטת עוזר הרשם גם לגופו של עניין, שכן תביעת העותרות היא תביעה חוזית לאכיפת התחייבות, שההתיישנות לגביה היא של שבע שנים. המשיבים 1-2 טוענים כי גם לו הייתה מתקבלת תביעת העותרות, לא היה בה כדי להקנות להן זכויות קנייניות, שכן גם האגודה היא בת רשות בקרקע בלבד. משכך, נטען כי לא ניתן לראות בתביעת העותרות תביעה במקרקעין. עוד נטען, כי טענה זו היא טענה חדשה של העותרות, אשר עוזר הרשם לא נדרש אליה, וגם מטעם זה, נטען כי יש לדחותה.

דיון והכרעה

9. לאחר עיון בטענות הצדדים ולאחר שנשמעו בפנינו טענות בעל-פה, דעתי היא כי דין העתירה להידחות.

בית משפט זה אינו יושב כערכאת ערעור על החלטותיו של רשם האגודות השיתופיות, והתערבותו בהחלטותיו מוגבלת למקרים חריגים, כשהחלטה לוקה בטעות משפטית מהותית או כאשר מתקיימות נסיבות יוצאות דופן בהן שיקולי צדק מחייבים את תיקונה (ראו למשל: בג"ץ 3886/06 צ'מיני נ' רשם האגודות השיתופיות (17.10.2006); בג"ץ 776/14 בן צור נ' עוזרת רשם האגודות השיתופיות, פסקה 16 (16.6.2014); בג"ץ 4669/14 נמרוד נ' רשם האגודות השיתופיות, פסקה 13 (10.5.2015)). על-פי אמות מידה אלה, איני סבור כי קיימת בהחלטת עוזר הרשם עילה להתערבותו של בית משפט זה.

10. העתירה דנא מכוונת, רובה ככולה, לטענות בעלות אופי ערעורי על החלטתו של עוזר הרשם: הן על קביעותיו העובדתיות בדבר מסמכים ואירועים הנפרשים על פני שנים ארוכות, והן על הכרעותיו המשפטיות לעניין התיישנות התביעה. עוזר הרשם קבע, בהחלטה מפורטת ומנומקת, כי תביעת העותרות התיישנה, תוך קביעה כי מדובר בתביעה לאכיפת התחייבות חוזית שתקופת ההתיישנות לגביה עומדת על שבע שנים, ותוך התייחסות ל"נקודות זמן" שונות שהעלו העותרות בעתירתן. העותרות מלינות כמעט על כל אחת מקביעותיו של עוזר הרשם, ומעלות פעם נוספת את טענותיהן בדבר השתלשלות העניינים ובדבר טענת ההתיישנות; ואף מוסיפות ומעלות טענות אשר לא הועלו בגדר ההליך שהתנהל. טענות ערעוריות כאלו אינן מצדיקות את התערבותו של בית משפט זה.

11. העותרות טוענות עתה כי למעשה, יש מקום לראות בתביעתן תביעה במקרקעין מוסדרים, שתקופת התיישנותה עומדת על עשרים וחמש שנים. מדובר בטענה חדשה, אשר לא הועלתה בפני הבוררת ועוזר הרשם, ועל כן גם לא נדונה. בהליכים הקודמים בין הצדדים, האגודה עמדה על כך שתביעת העותרות היא חוזית בלבד, בהתייחס לכך שהאגודה אינה בעלת הקרקע, ולפיכך אינה יכולה להעביר לעותרות זכויות קנייניות (ראו סעיף 27 לסיכומי האגודה לעניין התיישנות). ואילו העותרות, בתשובתן לטיעונים אלו, לא טענו כי מדובר בתביעה במקרקעין, אלא בהתחייבות חוזית שלא נקבע מועד לקיומה, והנובעת מחברותם באגודה (סעיף ז' לתשובת העותרות לעניין התיישנות). כעת מנסות העותרות "לשפר" קו טיעון זה, ולטעון כי מדובר בתביעה לאכיפת זכות חוזית במקרקעין מוסדרים, כך שתקופת ההתיישנות החלה עליה היא עשרים וחמש שנים (לפי סעיף 5(2) לחוק ההתיישנות; לעניין זה ראו: טל חבקין התיישנות 78-80 שנים (2014)). מבלי להביע עמדה נחרצת באשר למצב המשפטי הנכון, יש לציין, כי מלבד העובדה שטענה זו מועלית בפנינו בפעם הראשונה, העותרות מעלות אותה מבלי לבססה על תשתית עובדתית או משפטית. כך, העותרות לא עמדו על התוצאה שתהיה,

לשיטתן, לקבלת תביעתן – האם זו תתבטא במתן זכות קניינית או במתן זכות חוזית כלפי רשות מקרקעי ישראל (או כלפי האגודה) – וזאת בשים לב לטענות המשיבים בעניין ולהסדרים הנהוגים במושבים, בהם לא תמיד לבן המושב זכות קניינית במשקו (ראו: סמדר אוטולנגי "ההסדרים המשפטיים בנוגע לירושת משק במושב עובדים" עיוני משפט ט 469 (1983)). אולם, אף אם נניח כי בזכויות במקרקעין עסקינן (ואיני נוטע בכך מסמרות), העותרות לא ביססו את טענתן כי מדובר בתביעה במקרקעין מוסדרים, אם לאו, לצורך קביעת תקופת ההתיישנות; זאת, בשים לב לכך שתביעתן אינה מתייחסת למקרקעין מסוימים כלשהם. כאמור, בית משפט זה אינו משמש ערכאת ערעור על החלטות הרשם, והרף להתערבותו בהחלטותיו הוא רף גבוה. לפיכך, העלאת טענות חדשות בפעם הראשונה בפנינו בבחינת "מקצה שיפורים", וזאת אף מבלי להניח תשתית עובדתית ומשפטית מספקת לטענות, אינה יכולה להצדיק התערבות כאמור.

12. עוד סבורני, כי המלצתו הלא מחייבת של עוזר הרשם לאגודה, שנאמרה בשולי החלטתו - אין בה כדי להצביע על שיקולי צדק המצדיקים התערבותו של בית משפט זה. מדובר בהמלצה שניתנה לפנים משורת הדין, בשים לב ל"הגרלות" השטחים שמשפחתן של העותרות לא השתתפה בהן, וליחסיה עם האגודה לאורך השנים. יוזכר, כי מנגנון הבוררות על-פי סעיף 52 לפקודה, קשור באופיין המיוחד של אגודות שיתופיות, ואופיים המיוחד של היחסים בין האגודה לבין חבריה (ראו: רע"א 1139/99 כפר מחולה – מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות, פ"ד נד(4) 262, 270 (2000); רע"א 3680/00 גמליאלי נ' מגשימים כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, פ"ד נז(6) 605, 618 (2003)). כך יש להבין גם את המלצתו של עוזר הרשם לאגודה לשקול את יחסי העבר עם משפחת העותרות בגדר הענקות קרקע עתידיות, על-אף שדחה את התביעה מחמת התיישנות - ויש לקוות שהאגודה תפעל ברוח המלצתו זו ככל שהנסיבות תאפשרנה זאת.

13. יש לדחות גם את טענותיהן של העותרות לפיהן התערבותו של עוזר הרשם בממצאיה של הבוררת הן בגדר חריגה מסמכות. לרשם הדין בערעור נתונה הסמכות לקבל את הערעור ולשנות את פסק הבוררת (וראו: בג"ץ 77/69 שדה צבי אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' רשם האגודות השיתופיות, פ"ד כד(1) 269, 272 (1970); בג"ץ 3815/92 פיין נ' רשם האגודות השיתופיות, מז(2) 424 (1993)). זאת ועוד, ממילא העותרות הסכימו בהסכם הפשרה כי תינתן זכות ערעור על פסק הבוררת; ואף הגישו בעצמן ערעור שכנגד, שהיה מכוון לשינוי חלק מקביעותיה של הבוררת בפסק הבוררת. בכך יש כדי לשמוט את הקרקע תחת טענותיהן של העותרות בעניין זה.

14. הדברים אמורים גם ביחס לטענותיהן של העותרות בדבר סמכותו של עוזר הרשם, חלף הרשם עצמו. העותרות טענו כי הסמכות לדון בערעור ניתנה בהסכם הפשרה לרשם, ולא לעוזרו. אולם, בהסכם הפשרה הסכימו הצדדים כי התביעה תתנהל לפי סעיף 52 לפקודה. סמכותו של הרשם לפי סעיף זה הוקנתה לעוזר הרשם, על-פי הסמכות הנתונה לשר העבודה (כיום, שר הכלכלה) בסעיף 3 לפקודה (ראו י"פ 6066, בעמ' 2003). לכך יש להוסיף, כי משהעותרות הגישו בפני עוזר הרשם ערעור שכנגד וניהלו בפניו את הליך הערעור, אין הן יכולות עתה לטעון כי לא הסכימו לסמכותו לדון בעניינן מלכתחילה.

15. אשר על כן, אציע לחברי לדחות את העתירה. בנסיבות העניין, אציע כי לא ייעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט ח' מלצר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט צ' זילברטל.

ניתן היום, ה' בטבת התשע"ז (3.1.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט