

בבית המשפט העליון

דנגץ 1836/18

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות

המבקשת: שושנה שמיר (יורשת יחידה בעזבון חיים שמיר ז"ל)

נגד

- המשיבים:
1. מועצת מקרקעי ישראל
 2. רשות מקרקעי ישראל
 3. תנועת המושבים
 4. תנועת האיחוד החקלאי
 5. עופר פירט
 6. נועה פירט
 7. עפרה שמחי
 8. ענבל אלופי-נוקראי
 9. שירה גרא
 10. גולן אזרד
 11. אמנון חדאד
 12. טליה חדאד

בקשה לקיום דיון נוסף על פסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 1836/16 [פורסם בנבון] מיום 15.1.2018 אשר ניתן על ידי כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר והשופטים ע' פוגלמן וד' מינץ

בשם העותרת: עו"ד אפרת אבירם ואש

בשם המשיבות 1-2: עו"ד רנאד עיד

בשם המשיבים 3-8: עו"ד אלון נוקראי

חקיקה שאוזכרה:

[חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985: סע' 40\(ג\)](#)[חוק בתי המשפט \[נוסח משולב\], תשמ"ד-1984: סע' 30\(ב\)](#)

מיני-רציו:

* נדחתה בקשה לקיום דיון נוסף בפסק דין של בג"ץ שעניינו סוגיית תחולתה של החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל, שכן בפסק הדין לא נקבעה כל הלכה, ודאי לא הלכה אשר מפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה מצדיקה קיום דיון נוסף. פסק הדין אך יישם את ההלכות הקיימות באשר לפרשנות

של הנחייה מנהלית בנוגע להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, ואין לומר כי נקבעה בו "הלכה". בנוסף, פסק הדין ניתן פה אחד.

* בתי-משפט – דיון נוסף – דחייתו
* בתי-משפט – דיון נוסף – תנאים לקיומו

בקשה לדיון נוסף בפסק הדין שניתן בבג"ץ 1836/16, במסגרתו נדחו שלוש עתירות וערעור אזרחי שעסקו בסוגית תחולתה של החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל שכותרתה "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (להלן: החלטה 979), על העסקאות שפורטו בכל אחד מההליכים נשוא הבג"ץ האמור. יצוין כי, בהחלטה 979 נקבע כי יישום ההחלטה מותנה בקבלת תקציב אשר יאפשר מימושה.

בית המשפט העליון (הנשיאה א' חיות) דחה את הבקשה ופסק כי:

סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט קובע תנאי שבלעדיו אין לדיון נוסף והוא, שבפסק הדין מושא הבקשה נקבעה הלכה. בפסק הדין נשוא הבקשה, לא נקבעה כל הלכה, ודאי לא הלכה אשר מפאת חשיבותה, קשורה או חידושה מצדיקה קיום דיון נוסף. פסק הדין אך יישם את ההלכות הקיימות באשר לפרשנות של הנחייה מנהלית בנוגע להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, ולכן אין לומר כי נקבעה בו "הלכה". בימ"ש בחן את לשון ההנחייה, ולאחר מכן קבע כי פרשנות המשיבות לפיה ההחלטה תיכנס לתוקפה במועד שבו תהיה יכולת ודאית לבצעה ולממשה, מתיישבת הן עם התכלית הסובייקטיבית של הנורמה והן עם התכלית האובייקטיבית שלה.

בנוסף, פסק הדין מושא הבקשה ניתן פה אחד, ויש לדבר משמעות בעת בחינת ההצדקה לקיומו של דיון נוסף. יתר טענות הצדדים הן ערעוריות במהותן ואינן מצדיקות דיון נוסף. לאור כל האמור, הבקשה נדחתה. בנוסף, נדחתה בקשה להגשת ראייה חדשה, שכן אין בה כדי לתמוך באיזה מן העילות המצדיקות דיון נוסף.

החלטה

זוהי בקשה לדיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 1836/16 [פורסם בנבו] שניתן ביום 15.1.2018 על ידי המשנה לנשיאה ח' מלצר והשופטים ע' פוגלמן ו-ד' מיינץ (להלן: פסק הדין), במסגרתו נדחו שלוש עתירות וערעור אזרחי (בג"ץ 1836/18; בג"ץ 5414/16; ע"א 8352/16; בג"ץ 637/17) [פורסם בנבו] אשר עסקו כולם בסוגית תחולתה של החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל (להלן: המועצה) שכותרתה "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (להלן: החלטה 979) על העסקאות שפורטו בכל אחד מההליכים.

1. החלטה 979 קבעה, בין היתר, הסדר מורחב שבמסגרתו תינתן לחוכר אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים שבנחלה במושבים תמורת תשלום דמי רכישה, בקיזוז דמי ההסכמה ששולמו לרשות בגין העברת זכויות בנחלה בחלק המגורים. הגם שהחלטה 979 נחתמה על ידי שר האוצר ביום 26.6.2007 כנדרש על פי [סעיף 40\(ג\) לחוק יסודות התקציב](#), התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב), סעיף 7 להחלטה, שכותרתו "תוקף ההחלטה" (להלן: סעיף התחולה) קבע כי "יישום ההחלטה מותנה בקבלת תקציב אשר יאפשר מימושה בהתאם להמלצות היועץ הארגוני שהועסק למטרה זו. ועדת התקציב תגיש למועצה הצעתה בדבר התקציב הדרוש ליישום החלטה זו". לאורך השנים, עודכנה החלטה 979 בהחלטות מאוחרות יותר של המועצה – החלטה 1155 מיום 6.7.2008; החלטה 1355 מיום 31.3.2014; החלטה 1399 מיום 18.11.2014 (להלן: ההחלטות המאוחרות), ובכל אחת מההחלטות המאוחרות נקבע סעיף תחולה דומה לזה שנקבע בהחלטה 979.

2. כנגד החלטה 979 הוגשו 8 עתירות, אשר נדונו במסגרת הליך אחד – [בג"ץ 1027/04](#) פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל [פורסם בנבו] (9.6.2011) (להלן: עניין פורום הערים) – ואלה נדחו ביום 9.6.2011 על ידי הרכב מורחב של שבעה שופטים. לאחר מתן פסק הדין, קיבלה הנהלת רשות מקרקעי ישראל (להלן: הרשות) את החלטה 3139 שכותרתה "נוהל להחלטה 979/1155 למושב ולקבוץ" (להלן: החלטת ההנהלה). במסגרת החלטה זו נקבעו תנאים להסדר המעוגן בהחלטה 979, תוך שנקבע כי בעל זכויות בנחלה שהעביר את זכויותיו לאחר מועד מתן פסק הדין בעניין פורום הערים ושילם לרשות דמי הסכמה כתנאי להעברת הזכויות שמכר, רשאי לבקש להצטרף בדיעבד להסדר הקבוע בהחלטה 979 ולרכוש את כלל הזכויות למגורים בחלקת המגורים תמורת תשלום דמי רכישה. זאת, תוך ביצוע קיזוז לאחור של דמי ההסכמה ששולמו על ידו. הוראה זו אומצה על ידי המועצה בהחלטה 1464 מיום 18.4.2016 (להלן: החלטה 1464).

3. העותרים בעתירות (והמשיבים [בע"א 8352/16](#)) [פורסם בנבו] (להלן: העותרים) הינם בעלי זכויות בחלקות מגורים בנחלות, אשר מכרו את זכויותיהם לאחר מועד קבלת החלטה 979 ובטרם מועד מתן פסק הדין בעניין פורום הערים. בהליכים מושא הבקשה דנן העלו העותרים את הטענה לפיה יש לקבוע שהחלטה 979 חלה ממועד קבלתה במועצה – 27.3.2007, ולא ממועד מתן פסק הדין בעניין פורום הערים כעמדת המשיבות 1-2 (להלן: המשיבות). בית המשפט העליון בחן את טענות הצדדים וקבע בפסק דינו כי יש לבכר את עמדת המשיבות לפיה מועד תחולת החלטה הוא מיום מתן פסק הדין בעניין פורום הערים, כפי שנקבע בהחלטה 1464.

בית המשפט הוסיף וקבע כי החלטות מועצת מקרקעי ישראל הן הנחיות מינהליות אשר יש לפרשן בשים לב ללשונו ולתכליתן, תוך מתן משקל למאפייניהן הייחודיים מתוקף מעמדן ככאלה. אשר ללשון החלטה 979, קבע בית המשפט כי היא יכולה לסבול את שתי הפרשנויות שהוצגו בפניו – פרשנות המשיבות לפיה סעיף 7 להחלטה מעיד על כוונה לקבוע מועד תחולה עתידי ופרשנות העותרים לפיה יש להבחין בין שאלת התחולה ובין שאלת היישום.

אשר לתכליתה של הנורמה שנקבעה בהחלטה, קבע בית המשפט כי תכליתה הסובייקטיבית נלמדת מעמדת הרשות, והיא כי ההחלטה תיכנס לתוקף רק לאחר קבלת תקציב ליישומה. בית המשפט ציין כי עמדה זו נלמדת הן מדברי ההסבר להצעה שעמדה ביסוד החלטה 979, הן מעמדת הרשות כפי שהוצגה בפני בית המשפט בעניין פורום הערים, בפרט לאור דחיית ההתארגנות למימוש ההחלטה עד למתן פסק הדין, והן מעמדת הרשות במסגרת ההליך מושא הבקשה דנן שבמסגרתה ציינה כי לנוכח מורכבות ההסדרים והיקפם, הכרזה על הפעלת ההחלטה באופן מלא צפויה להינתן בתחילת שנת 2018. אשר לתכלית האובייקטיבית, ציין בית המשפט כי "זו מורכבת מחובתה של הרשות לפעול בהתאם לאינטרס הציבורי, לקדם צדק חלוקתי, הוגנות ושוויון בהחלטותיה. סבורני כי אלה מטילים את הכף לטובת קבלת עמדת הרשות בהקשר זה" (פסקה 41 לפסק הדין).

4. בית המשפט קבע כי החלטת החלטה 979 ממועד מתן פסק הדין בעניין פורום הערים אינה פוגעת בשוויון שבין העותרים לחוכרים אחרים, הגם ש-"בקביעת יום קובע קיימת שרירותיות מסוימת שהיא אינהרנטית לקביעת מועדי תחולה" (שם). בית המשפט קבע כי מועד זה לא נבחר בחלל ריק, אלא בשים לב לתהליכים שעמדו ברקע ההחלטה, וכי רק עסקאות אשר התבצעו לאחר שניתן פסק הדין בעניין פורום הערים שבעקבותיו הוסרה אי הוודאות שהייתה קיימת בסוגיה זו ייהנו מההטבות שנקבעו בה. עוד ציין בית המשפט בהקשר זה כי העותרים, כל אחד בנסיבותיו הפרטניות, לא הוכיחו כי הסתמכותם על ההחלטה הייתה סבירה. זאת בשים לב לכך שההחלטה עמדה באותה העת לבחינתו של בית המשפט העליון בעניין פורום הערים ובשים לב להוראת סעיף התחולה.

לבסוף, דחה בית המשפט את טענות העותרים בנוגע לתוקפן של החלטת ההנהלה והחלטה 1464, בצינו כי אין ממש בטענות לפיהן החלטה 1464 התקבלה בהליך שאינו תקין ומבלי שהועמד לפני חברי המועצה מלוא המידע הדרוש לעניין, כמו גם בטענותיהם כנגד תוכן ההחלטה. בית המשפט קבע כי ההחלטה נופלת בגדר

מתחם הסבירות הנתון לגוף המוסמך – הרשות – שהוא בעל מומחיות מיוחדת בהקשר זה.

5. מכאן הבקשה דנן בה טוענת המבקשת, שהייתה העותרת [בבג"ץ 637/17](#), [פורסם בנבו] כי בפסק הדין נקבעה הלכה חדשה הסותרת הלכות קודמות של בית משפט זה. כך, לטענת המבקשת, עולה מפסק הדין כי החלטת המועצה אינה "הוראת מינהל בת-תוקף תחיקתי" חרף פירסומה ברבים, וזאת בניגוד להלכת בית המשפט העליון [בע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא \(1\) 695 \(1957\)](#). עוד טוענת המבקשת כי פסק הדין אף סותר את ההלכה בדבר שיהוי בלתי סביר בהפעלת סמכות לפי אקט שלטוני שפורסם, אשר נקבעה [בבג"ץ 1119/16](#) אורות עמוס א.ע. (2011) בע"מ נ' רשות החשמל [פורסם בנבו] (17.10.2017) וכן כי הוא סותר את ההלכה שנקבעה [בע"א 546/04](#) עיריית ירושלים נ' שרותי בריאות כללית [פורסם בנבו] (20.8.2009), לפיה מוטל נטל ראייתי מהותי על רשות הטוענת ל"הגנת תקציב".

המבקשת מוסיפה וטוענת כי ההלכה שנפסקה היא הלכה קשה, שכן היא ניתנה מבלי שהתאפשר למבקשת להתמודד עם עמדת המועצה, אשר הוגשה שבעה ימים בלבד לפני מועד הדיון בעתירות. עוד נטען כי בהלכה קיים חידוש לפיו כאשר ניתן לפרש נורמה בשתי דרכים, יש לבכר את הפרשנות שהיא לטובת הרשות ולא לטובת האזרח. בכך, סבורה המבקשת, נפגע עקרון היסוד של ההגנה על האזרח באופן אשר מצדיק קיום דיון נוסף. לבסוף, טוענת המבקשת כי כלל טענותיה ממחישות כי מדובר בהלכה חשובה ואף מטעם זה יש לקיים בה דיון נוסף.

6. ביום 23.4.2018 הגישה המבקשת בקשה להגשת ראייה חדשה – הודעת הרשות מיום 28.3.2018 – במסגרתה הכריזה על הפעלת החלטה 979 וההחלטות שתיקנו אותה. לטעמה של המבקשת, הראייה החדשה מפריכה את טיעונה של הרשות לפיו כניסתן לתוקף של ההחלטות מותנה בקבלת תקציב מיוחד לביצוען, שכן במסגרת תקציב המדינה לשנים 2017-2018 אין כל אזכור לתקציב כאמור. המבקשת סבורה כי פרסום ההודעה ללא כל שינוי בנסיבות האובייקטיביות והסובייקטיביות הנוגעות להיערכות הרשות ליישום ההחלטות, מעיד על כך שמלכתחילה לא היה כל קשר בין הצורך של הרשות בהערכות ובין תוקף ההחלטות ומשכך מדובר בראייה חדשה בעלת השלכה מהותית על פסק הדין ועל הבקשה דנן.

7. התבקשה עמדת יתר הצדדים לבקשה לקיום דיון נוסף וכן לבקשה להגשת ראייה חדשה. המשיבים 3-8 (להלן: המשיבים), אשר היו העותרים [בבג"ץ 5414/17](#)

[פורסם בנבו] (המשיבה 3 היתה גם העותרת [בבג"ץ 1836/16](#)), [פורסם בנבו] תומכים בבקשה וסבורים כי המקרה דנן אכן מצדיק קיום דיון נוסף בהלכה שנקבעה בפסק הדין בציננס כי, ככלל, הנחיות מינהליות דוגמת החלטה 979 נכנסות לתוקפן עם פרסומן ובענייננו – עם חתימת שר האוצר על ההחלטה. לטעמם, עצם פרסום ההחלטה יוצר מצג פוזיטיבי ברור כי ההחלטות בתוקף. עוד טוענים המשיבים כי בהתאם לפסק הדין, ההחלטה לא נכנסה לתוקף, אף שהרשות עצמה התייחסה להוראות ההחלטה העוסקות בביטולן של החלטות מועצה קודמות כהוראות תקפות ממועד קבלתה. לטעמם של המשיבים, פסק הדין התעלם מסתירה זו ולא התייחס אליה כלל. כמו כן נטען כי בית המשפט התעלם מכך שבפועל יישמה הרשות את ההחלטה מתחילת שנת 2014 במסגרת "פיילוט" שחל במספר מצומצם של מושבים.

המשיבים מוסיפים וטוענים כי בית המשפט התעלם לחלוטין מטענת ההפליה שהועלתה על ידם, וכי קביעת מועד מתן פסק הדין בעניין פורום הערים כמועד כניסתה לתוקף של ההחלטה, היא שרירותית לחלוטין ואינה מתיישבת עם שום עקרון משפטי ידוע. עוד טוענים המשיבים כי בית המשפט ייחס לרשות קידום אינטרסים, יעדים ותכליות אשר אינם מצויים במסגרת תפקידה כגורם המבצע את מדיניות המועצה וקביעה זו מערבת בין תפקידיו של קובע המדיניות – המועצה – ובין האינטרסים של מבצע המדיניות – הרשות. עירוב זה, כך אליבא דמשיבים, הוביל את בית המשפט לסטות מההלכות הרגילות הנוגעות לפרשנותן של נורמות, ללא כל הצדקה. לבסוף, טוענים המשיבים כי קיימת סתירה בקביעות בית המשפט בכל הנוגע להסתמכותם על כניסתה של החלטה 979 לתוקף, שכן משקבע כי לשון ההחלטה סובלת את שתי הפרשנויות, ברי שהסתמכותם על הפרשנות שבה הם דוגלים הייתה סבירה. כן יוצאים המשיבים נגד קביעותיו העובדתיות של בית המשפט בנוגע להוכחת הסתמכותם על ההחלטה.

למען שלמות התמונה יצויין כי ביום 21.2.2018 הגישו המשיבים אף הם בקשה לקיום דיון נוסף בפסק הדין, אך זו נמחקה, לבקשתם, ביום 24.4.2018, לאחר שלא עלה בידם להפקיד את העירובן שנקבע בה ([דנג"ץ 1564/18](#)) [פורסם בנבו]. המשיבים הוסיפו והצטרפו גם לבקשת המבקשת לצירוף הראיה החדשה, בציננס כי זו תומכת בעמדתם.

8. המשיבות 1-2 (להלן: המשיבות) סבורות מנגד כי דין הבקשה להידחות, באשר לטעמן כלל לא נפסקה במקרה זה הלכה חדשה. המשיבות סבורות כי קביעותיו של בית המשפט בעניין מעמדה של החלטה 979 כהנחייה מינהלית ובעניין דרך הפרשנות של הנחייה מינהלית מבוססות על פסיקה קודמת ולא היה בהן כל חידוש. תוצאת פסק הדין

נגזרה מיישום הלכות קודמות על העובדות שהובאו בפני בית המשפט ועל האמור בפסק הדין בעניין פורום הערים. המשיבות מוסיפות וטוענות כי אף אם ניתן להסכים כי תוצאת פסק הדין היא בעלת חשיבות, אין בכך כדי להצדיק קיום דיון נוסף במיוחד, בשים לב לכך שהן החלו לפעול לפי פסק הדין וכן בשים לב לכך שתוצאה זו התבססה, בין היתר, על דחיית טענות המבקשת והמשיבים במישור העובדתי.

אשר לבקשה לצירוף ראיה חדשה, ציינו המשיבות כי מהבקשה עצמה עולה כי היא לא נועדה לתמוך בבקשה לקיום דיון נוסף, שכן היא אינה עוסקת בטענות המבקשת בנוגע לקביעתה של הלכה חדשה או הלכה הסותרת הלכות קודמות במסגרת פסק הדין. משכך סבורות המשיבות כי אין לאפשר את הגשתה בשלב זה. למעלה מן הצורך, טוענות המשיבות כי אין בראייה החדשה כל שינוי או חידוש מבחינת המידע שהובא מטעמן במסגרת העתירות מושא הבקשה דנן, שכן עוד בתגובתן לעתירות צוין כי ההכרזה על הפעלת ההחלטה באופן מלא צפויה להינתן לכל המאוחר במהלך חודש ינואר 2018.

9. לאחר עיון בבקשה ובתגובות לה וכן בפסק הדין, הגעתי למסקנה כי אין מקום להורות על קיומו של דיון נוסף במקרה דנן. [סעיף 30\(ב\) לחוק בתי המשפט](#), התשמ"ד-1984 קובע תנאי שבלעדיו אין לדיון נוסף והוא – שבפסק הדין מושא הבקשה נקבעה הלכה. בניגוד לטענות המבקשת והמשיבים, בפסק הדין לא נקבעה כל הלכה, ודאי לא הלכה אשר מפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה מצדיקה קיום דיון נוסף. פסק הדין אך יישם את ההלכות הקיימות באשר לפרשנותה של הנחייה מינהלית ועל כן אין לומר כי נקבעה בו "הלכה" (ראו והשוו: [דנ"א 8496/17](#) ישרוטל בע"מ נ' פקיד שומה אילת, [פורסם בנבו] פסקה 7 (31.5.2018); יגאל מרזל "סעיף 18 לחוק-יסוד: השפיטה – דיון נוסף" בדיון הנוסף" ספר ביניש 181, 242-236 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018)). בית המשפט בחן את לשון ההנחייה, ולאחר מכן קבע כי פרשנותן של המשיבות לפיה ההחלטה תיכנס לתוקפה במועד שבו תהיה יכולת ודאית לבצעה ולממשה, מתיישבת הן עם התכלית הסובייקטיבית של הנורמה והן עם התכלית האובייקטיבית שלה. על כך אוסיף, כי פסק הדין מושא הבקשה ניתן פה אחד, ויש לדבר משמעות בעת בחינת ההצדקה לקיומו של דיון נוסף (ראו, לדוגמא: [דנ"א 5136/12](#) פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, [פורסם בנבו] פסקה 7 (4.9.2012)). יתר טענות המבקשת והמשיבים הן ערעוריות במהותן ואינן מצדיקות דיון נוסף (ראו: [דנ"א 349/18](#) עופר מכרזים בע"מ נ' עזרון המנוח אהרוני שלמה ז"ל, [פורסם בנבו] פסקה 7 (23.4.2018); [דנ"א 2125/17](#) יריב נ' בכר, [פורסם בנבו] פסקה 13 (24.7.2017)).

10. אשר על כן, הבקשה נדחית. כמו כן נדחית הבקשה להגשת ראייה חדשה אשר אין בה כדי לתמוך באיזה מן העילות המצדיקות דיון נוסף. המבקשת תישא בהוצאות המשיבות 1-2, יחד, בסך של 20,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ח באב התשע"ח (9.8.2018).

ה נ ש י א ה

גק 18018360_V03.doc
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, supreme.court.gov.il

א' חיות 1836/18-54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)