

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 491/18

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ

העותר: עו"ד ג'ורא עפגין

נגד

המשיבים: 1. שרת המשפטים
2. שר הכלכלה
3. רשם האגודות השיתופיות

עתירה למתן צו על-נאי

בשם העותר: בעצמו

בשם המשיבים: עו"ד רועי שויקה

חקיקה שאזכרה:

[פקודת האגודות השיתופיות: סע' 52\(2\), 52\(אא\), 52\(בב\), 52\(4\), 52\(5\)](#)
[תקנות האגודות השיתופיות \(ייסוד\), תשל"ו-1976: סע' 5 והתוספת השנייה, 5](#)

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

לפנינו עתירה למתן צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל או למצער לא יתוקן [סעיף 52\(5\) לפקודת האגודות השיתופיות](#) (להלן: הפקודה).

1. העותר מתגורר בנכס שבבעלותו, הנמצא בהרחבה הקהילתית של מושב אמנון. במושב פועלות שתי אגודות שיתופיות – האחת, אגודה שיתופית חקלאית, שבה חברים כל בעלי הנחלות החקלאיות במושב; השנייה, אגודה שיתופית "מתיישיבי אמנון", שבה חברים התושבים במושב אשר אינם בעלי זכויות בנחלות החקלאיות – בעיקר תושבים שרכשו מקרקעין בתחום ההרחבה הקהילתית של המושב, כדוגמת העותר בענייננו. סעיף 11 לתקנות אגודת "מתיישיבי אמנון" – ישוב קהילתי כפרי אגודה שיתופית בע"מ"

(להלן: האגודה השיתופית), בנוסחן במועדים הרלוונטיים, חייב כל מחזיק בנכס בתחום המושב להיות חבר באגודה השיתופית. לפיכך, העותר – כתושב וכבעל נכס בתחום ההרחבה הקהילתית של המושב אמנון – רשום כחבר באגודה זו.

2. העותר ביקש שייגרע מפנקס חברי האגודה, והגיש לשם כך תובענה למתן סעד הצהרתי שיכריז על ביטול סעיף 11 לתקנות ועל מחיקת שמו מפנקס החברים ([ה"פ \(מחוזי נצ'\) 22222-07-10](#)). בפסק דין מיום 24.10.2011 קיבל בית המשפט המחוזי את תביעתו של העותר, בקבעו כי אין לכפות על אדם להתאגד באגודה שיתופית. חרף האמור בפסק הדין, הגישה האגודה השיתופית תביעת בוררות בעניינו של העותר. בעקבות זאת, משיב 3, רשם האגודות השיתופיות (להלן: הרשם) העביר את הטיפול בסכסוך לבורר, זאת על פי סמכותו מכוח [סעיף 52\(2\)\(בב\)](#) לפקודה. אולם, על פי [סעיף 52\(5\)](#) לפקודה בנוסחו כיום, לא ניתנת לעותר אפשרות לערער על פסק הבורר במקרה כגון זה, כפי שיובהר להלן.

3. לפי [תקנה 5 לתקנות האגודות השיתופיות \(ייסוד\)](#), התשל"ו-1976 [והתוספת השנייה](#) לתקנות אלו, על אגודה שיתופית לקבוע בתקנותיה, בין היתר, את הדרכים ליישוב סכסוכים הקשורים בענייניה. לפי [סעיף 52\(2\)](#) לפקודה, כאשר נקבע בתקנות האגודה שיש להביא סכסוכים כאמור ליישוב לפני הרשם, הוא יהיה רשאי ליישב את הסכסוך בעצמו ([סעיף 52\(2\)\(אא\)](#) לפקודה) או להעבירו לבורר ([סעיף 52\(2\)\(בב\)](#) לפקודה). לפי [סעיף 52\(4\)](#) לפקודה, ככל שמסר הרשם סכסוך לבורר כאמור [בסעיף 52\(2\)\(בב\)](#), הוא יהיה רשאי לאשר את פסק הבורר, לתקנו או להשיבו לבורר לצורך עיון חוזר. לצד זאת, [סעיף 52\(5\)](#) לפקודה, העומד במוקד עתירה זו, קובע כך:

"לכל החלטה הניתנת ע"י הרשם עפ"י סעיף-קטן (2)(אא) ולכל החלטה של הבורר או הבוררים עפ"י סעיף-קטן (2)(בב) שהרשם אישרה עפ"י סעיף-הקטן הקודם, יהא תוקף של פסק דין מטעם בית משפט מחוזי שאינו ניתן לערעור, וכן תוצא לפועל בדומה לכך" (ההדגשות הוספו – ד"מ).

סעיף זה שולל אפוא מבעל דין את זכות הערעור על החלטה ליישוב סכסוך במקרים שבהם חל [סעיף 52\(2\)](#) לפקודה – בין שמדובר בהחלטת רשם האגודות בדבר יישוב הסכסוך בעצמו, ובין שמדובר בהחלטת הבורר שהוסמך לכך על ידי רשם האגודות.

4. לטענת העותר, יש מקום להורות על ביטולו של [סעיף 52\(5\)](#) לפקודה או לכל הפחות על תיקונו, באופן שיאפשר ערעור בזכות על החלטות מעין אלו. לחיזוק טענתו הוא הפנה למספר הליכים שבהם הביע בית משפט זה ביקורת על הסעיף וקרא למחוקק לשקול את תיקונו. לגישתו, על פי המצב החקיקתי כיום, משהחליט הרשם להעביר את הסכסוך לבורר, מתוקף סמכות מעין שיפוטית הנתונה לו במסגרת [סעיף 52\(2\)](#) לפקודה, יוצא כי בעל הדין למעשה כבול להחלטת הבוררות מבלי כל אפשרות להשיג עליה או על החלטת הרשם באמצעות הליכים אזרחיים רגילים. הדבר עומד בסתירה לכללי הצדק הטבעי ולזכויות יסוד הנתונות בשיטת משפטנו לכל בעל דין. כן הוטעם כי בעתירות קודמות בנושא, המשיבים לא טענו כי מצב חקיקתי זה הוא ראוי או נכון, אלא הצהירו כי בכוונתם לתקן את ההסדר. לא רק שתיקון מעין זה לא נעשה עד כה, לטענת העותר גם אין בכוונתם של המשיבים לעשותו.

5. מנגד, ציינו המשיבים כי לאחר עבודת מטה שנמשכה מספר שנים, ביום 13.3.2018 פורסם תזכיר הצעת חוק לתיקון [פקודת האגודות השיתופיות](#) (מס' 9), התשע"ח-2018 (להלן: התזכיר), הפתוח להערות הציבור עד ליום 3.4.2018. נטען כי נוסח התזכיר כולל התייחסות להסדרים שנגדם טען העותר. כך למשל, מוצע כי בהליך אישור פסק בוררות או תיקונו על ידי רשם האגודות, ניתן יהיה להגיש ערעור לבית המשפט המחוזי בכפוף לעילות מסוימות שפורטו בתזכיר. התזכיר אף מתייחס להיבטים אחרים ביחס ליישוב סכסוכים באמצעות בוררות, ואשר עליהם השיג העותר. לנוכח התפתחות חקיקתית זו, לגישת המשיבים, העתירה התייתרה ולכן דינה להידחות.

6. תגובה זו לא הניחה את דעתו של העותר. בתשובתו לתגובה הוא השיג על הנוסח המוצע בתזכיר לגופו של עניין, אשר לטענתו אינו אלא בגדר "תיקון קוסמטי" המשמר את הגבלת הביקורת השיפוטית על החלטות מהסוג הנדון בעתירה. כך למשל, אומנם מוצע בתזכיר כי יתאפשר ערעור בזכות על החלטות הרשם בדבר אישור או תיקון פסק בוררות, אך זאת בכפוף לרשימה סגורה ומצומצמת של שלוש עילות: כי תוכנו של פסק הבוררות נוגד את תקנת הציבור; כי קיימת עילה שלפיה בית המשפט היה מבטל פסק דין סופי שאין עליו עוד ערעור; כי נפלה בפסק הבוררות טעות הגלויה על פניה. בעוד שלכל מתדיין לפני ערכאה שיפוטית אחרת נתונה זכות ערעור שאינה כפופה לעילות המצומצמות לעיל, זכות זו אינה קיימת כאשר מדובר בהחלטות הרשם או בורר שמונה מטעמו. תוצאה זו היא בגדר "אנומליה" של ממש. לכן, אם הנוסח המוצע בתזכיר במתכונתו הנוכחית יהפוך לחוק, הוא יהיה בלתי חוקתי. נוסף על האמור, טען העותר כי עצם פרסום התזכיר אינו מייתר את העתירה, בין היתר מאחר שלא ניתן להגיש תגובה לתזכיר מפאת קשיי מחשוב, וכן משום שהליך החקיקה ממילא

צפוי להימשך זמן רב, לא כל שכן "אם לא יובא לאישור בקריאה ראשונה והממשלה הנוכחית תוחלף".

לאחר עיון בעתירה, בתגובת המשיבים ובתשובת העותר לתגובה, הגענו למסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף.

7. במסגרת העתירה ביקש העותר כי יינתן צו על תנאי שיורה למשיבים לנמק מדוע לא יבוטל או יתוקן [סעיף 52\(5\)](#) לפקודה. זאת בטענה כי חרף הצהרתם של המשיבים כי בכוונתם לקדם את תיקון החקיקה, "אין בכוונתם לסיימו". אולם, כפי שהובהר בתגובת המשיבים, הוגש לאחרונה תזכיר הצעת חוק, אשר עודנו פתוח להגשת הערות הציבור, באמצעותן מתאפשרת לציבור מידה של מעורבות והשפעה על הליך החקיקה. בין אם העותר סבור שנוסח התזכיר מוצלח ובין אם לאו, אין חולק כי התזכיר מתייחס להסדרים הסטטוטוריים העומדים ביסוד העתירה, ובפרט לתיקון [סעיף 52\(5\)](#) לפקודה. לפיכך, ומבלי להביע עמדה כלשהי באשר לנימוקי העתירה לגופה, דומה כי העתירה לתיקון הסעיף התייתרה עם פרסום התזכיר.

8. אלא שהעותר לא הסתפק בכך. בתשובתו לתגובת המשיבים הוא טען נגד נוסחו הנוכחי של תזכיר הצעת החוק לגופו. ברם, כידוע, הלכה היא כי ככלל בית משפט זה לא ייטה להתערב בהליכי חקיקה של הכנסת בעודם בעיצומם, לא כל שכן באיבם ([בג"ץ 9327/17](#) התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (10.12.2017); [בג"ץ 3234/15](#) מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' יו"ר הכנסת, פסקה 9 (9.7.2015); [בג"ץ 761/86 מיצארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב\(4\) 868, 874 \(1988\)](#)). אין כל הכרח כי נוסח תזכיר הצעת החוק במתכונתו הנוכחית הוא זה שיאומץ בסוף הליך החקיקה ויעוגן בספר החוקים. אדרבה, המדובר בשלב ראשוני בלבד, עוד בטרם קבלת הערות הציבור, קיום הדיונים בכנסת ובוועדותיה וכיוצא באלה. יש אפוא רגליים לסברה, כי נוסח התזכיר עשוי להשתנות עד להשלמת ההליך הפרלמנטרי. מטעמים אלה ולנוכח עיקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות, הרי שהשלב המתאים לבחון את חוקתיותו של חוק הוא לאחר השלמת הליך חקיקתו (וראו גם: [בג"ץ 4302/09](#) לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (9.6.2009)).

9. לצד האמור, אם אכן קיים ליקוי טכני באתר האינטרנט ביחס להגשת הערות הציבור, המשיבים צריכים לפעול בהקדם על מנת לתקן את הפגם.

העתירה נדחת אפוא. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ג בניסן התשע"ח (8.4.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 18004910_N09.doc אש+רח
מרכז מידע, טל' 077-2703333; אתר אינטרנט, www.court.gov.il
ע' פוגלמן 54678313-491/18
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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