



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 463/18

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערערים: 1. קיבוץ חפציבה – קבוצת פועלים להתיישבות
שיתופית בע"מ
2. קיבוץ בית אלפא – קבוצת פועלים להתיישבות
שיתופית בע"מ

נ ג ד

המשיבות: 1. קרן קיימת לישראל
2. רשות (לשעבר מינהל) מקרקעי ישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת מיום
31.10.2017 בת"א 96/08 שניתן על ידי כבוד הנשיא
אברהם אברהם

תאריך הישיבה: כ' באדר א' התשע"ט (25.2.19)

בשם המערער 1: עו"ד צוריאל לביא

בשם המערער 2: עו"ד דוד בסון; עו"ד יהושע יצחקי

בשם המשיבות: עו"ד רות גורדין

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

1. עניינם של ההליכים שלפנינו בטענה של קיבוץ חפציבה וקיבוץ בית אלפא, שני קיבוצים שיתופיים אשר הוקמו בשנת 1922 למרגלות הגלבוע (להלן: "המערערים"), כי למצער ביחס לשטחי המשבצת המקוריים של היישובים (כ-1,700 דונם ביחס לכל יישוב) הם זכאים לזכויות קנייניות החורגות מגדר אלה הניתנות למכלול החוכרים החקלאיים בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ולנהלי רשות מקרקעי ישראל, והעולות לכדי בעלות, או זכות חכירה בתנאים הקרובים לבעלות (להלן: "הטענה לזכויות יתר").

2. הטענה לזכויות יתר הוצגה כעומדת על שתי רגליים: מבחינה משפטית היא נסמכת על פסקה 34 לפסק דינו של השופט תיאודור אור בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 59-61 (2002) (להלן: "פסקה 34" ו-"הלכת שיח חדש", בהתאמה); מבחינה עובדתית היא מתבססת על טענות עובדתיות-היסטוריות שונות, אשר המרכזית בהן היא הטענה כי שטחי המשבצת המקוריים נרכשו אומנם על ידי הקרן הקיימת לישראל (להלן: "קק"ל"), ואולם רכישה זו מומנה בחלקה באמצעות תרומות כספיות שהעלו הקהילות מהן יצאו מקימי הקיבוצים המערערים (צ'כוסלובקיה ביחס לקיבוץ חפציבה וגליציה ביחס לקיבוץ בית אלפא. להלן: "קהילות המוצא"), אשר יש לראותן כהשתתפות של המתיישבים במימון רכישת הקרקע.

3. בית המשפט קמא דחה את הטענה לזכויות יתר, לאחר שלא השתכנע לא בטיעון המשפטי ולא בטיעון העובדתי. מבחינה משפטית נקבע כי המערערים אינם רשאים להעלות כיום, לאחר למעלה מ-90 שנה, טענות לזכויות יתר, וזאת מאחר שטענות אלה התיישנו זה מכבר. לא זו אף זו, הסכמי החכירה שנחתמו בין המערערים לבין קק"ל לאורך השנים, אשר הביאו לשיפור מעת לעת בזכויותיהם בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ורשות מקרקעי ישראל, מעולם לא העניקו למערערים את זכויות היתר אותן הם דורשים כיום; מבחינה עובדתית נקבע כי לא הוכחה ההשתתפות של המתיישבים במימון רכישת הקרקע על ידי קק"ל, שכן על פי מצע הראיות שהונח לפני בית המשפט קמא הכספים שנתרמו על ידי קהילות המוצא שימשו לצורך "ביסוס הקבוצות באדמותיהן", ולא לצורך רכישת הקרקע. זאת ועוד, נקבע כי כנגד כספי התרומות הקנתה אומנם קק"ל, בהתאם להסכמים שנכרתו, זכות קדימה להתיישבות מתיישבים שמוצאם בקהילה התורמת (צ'כוסלובקיה או גליציה, לפי העניין), אך זאת "בלא שהנדבן והקהילה התורמת רוכשים זכויות כלשהם בקרקע" (הציטוטים מפסקה 43 לפסק הדין).

4. המערערים לא היו שלמים עם הכרעת בית המשפט קמא, והגישו ערעור על פסק הדין. לאחר שקראנו בעיון את סיכומי הצדדים, ושמענו את טיעוניהם בעל-פה, מסרנו למערערים כי בכוננתנו לדחות את הערעור, וזאת מאחר שלא מצאנו שהונחה תשתית עובדתית ומשפטית המצדיקה את התערבותנו בפסק דינו של בית המשפט קמא. למשמע עמדה זו הודיעו באי-כוח המערערים, לאחר שנועצו במרשיהם, כי הם חוזרים בהם מהערעור.

5. לאור חזרת המערערים מערעורם אין מקום כי נרחיב התייחסותנו לעניינם הפרטני של המערערים. ואולם, מאחר שערעור זה העלה שאלות שונות הנוגעות למשמעות הלכת שיח חדש בכלל, ופסקה 34 בפרט, ובשים לב לכך שבסוגיות אלה התנהלו ומתנהלים מספר לא מבוטל של הליכים בבתי המשפט המחוזיים (על פי דיווח באתר-כוח המשיכות בדיון, ב-5 הליכים ניתן פסק דין, 4 הליכים נמחקו ו-16 הליכים עדיין תלויים ועומדים), מצאנו לנכון להוסיף מספר דברי הבהרה ביחס למשמעותה ותחום מחייתה של פסקה 34, על מנת להעמיד הלכה על מכונה ולמנוע התדיינויות סרק.

6. הלכת שיח חדש קבעה כלל וחריג. הכלל הוא שזכויות החוכרים החקלאיים מול בעלי מקרקעי ישראל (מדינת ישראל, רשות הפיתוח וקק"ל, לפי העניין), המיוצגים על ידי רשות מקרקעי ישראל, נקבעות על פי מערכת הנורמות הפורמאלית המסדירה אותן, דהיינו חוזה החכירה האחידים של רשות מקרקעי ישראל המתייחסים למגזר החקלאי, המותקנים בהתאם לחקיקת המקרקעין, החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהלי רשות מקרקעי ישראל, כפי שהם משתנים מעת לעת (להלן: "חוקי החכירה הסטנדרטיים"); החריג, אליו מתייחסת פסקה 34, נוגע לאותם חוכרים הזכאים לזכויות משפטיות העולות על אלה שהוענקו בחוזה החכירה הסטנדרטיים, וזאת מחמת שיקולים הנובעים מהתשתית העובדתית הפרטנית בעניינם. וזו הלשון בה תוחם החריג:

אכן, בחלק קטן של חוזה החכירה לא נקבע מה תהיה התוצאה מבחינת זכויות החוכרים במקרה שינוי ייעוד בקרקע. מדובר בחלק קטן ביותר של החוזים (דוח ועדת מילגרום, בעמ' 25). ייתכן גם שהיו מקרים של השתתפות חוכרים או גופים מיישבים בתמורה ששולמה עבור רכישת קרקע שנרשמה על שם קרן קיימת לישראל והוחכרה אחר כך לחוכרים. ייתכן שבמקרים אלה ובמקרים אחרים לחוכרים אלה או אחרים יש זכויות משפטיות העולות על אלה שהמדינה טוענת להן. עניינים אלה ואחרים דורשים ליבון והכרעה משפטית נקודתיים. אין בפנינו תשתית עובדתית שתאפשר התייחסות פרטנית לטענות אלה ולהכרעה בהן. הערכאה המתאימה להכרעה במחלוקות אלה אינה בית-משפט זה. לצורך ענייננו, אף אין צורך שנכריע בכך. טעם הדבר הוא שההחלטות שבהן עסקינן ניתנו, שלושתן, על בסיס ההנחה המשפטית של מועצת מקרקעי ישראל כי זכויות החוכרים על-פי חוזה החכירה הן כאלה שבמקרה של שינוי ייעוד של הקרקע היא חוזרת לבעליה, המדינה, והחוכרים זכאים לפיצויים חקלאיים בלבד. על-כן יש לבחון את חוקיות שלוש ההחלטות על רקע עמדה זו בלי לפגוע בזכותו של חוכר

זה או אחר לטעון לזכויות משפטיות העולות על אלה שהמדינה טוענת להן.

7. נקל להיווכח כי ההכרה באפשרות קיומו של החריג בפסקה 34 נועדה שלא לפגוע בזכויות משפטיות קיימות ובנות תביעה העשויות לעמוד לחוכר זה או אחר מחמת נסיבותיו הייחודיות, והמעמידות אותו במצב החורג מגדר הכלל. ומכלל ההן נלמד גם הלאו, בפסקה 34 לא ביקש בית משפט זה ליצור יש מאין זכויות חדשות או להחיות זכויות שהתיישנו או שעומדת נגדן טענת השתק או מניעות. ממילא, לא ניתן לראות בפסקה 34 בסיס משפטי לתביעת זכויות, אלא אך ורק הבהרה כי אין בהלכת שיח חדש כדי למנוע מימוש זכויות יתר קיימות, ככל שזכויות כאלה עומדות לחוכר.

8. עניינו של החריג בו עוסקת פסקה 34 הם אותם מצבים יוצאי דופן בהם עומדות לחוכר החקלאי זכויות משפטיות ייחודיות המצדיקות להחריג את היחס המשפטי אליו מזה הניתן לכלל המגזר החקלאי במדינת ישראל. בהגדרה זו של תחום החריג נבקש להדגיש את שני אלה:

ראשית, הזכויות בהן מדובר צריכות להיות זכויות ייחודיות, הנגזרות ממאפיינים או נסיבות ייחודיים של החוכר החקלאי בו מדובר, ולא זכויות גנריות, הנטועות בטיעונים העומדים לזכות כלל החוכרים החקלאיים. מכאן שעל מנת להצדיק את החלת החריג אין די בהצבעה על טיעונים גנריים, המתקיימים ביחס לכל החוכרים החקלאיים (כדוגמת הטענה בדבר השקעות בפיתוח ובשמירת הקרקע או טענות המבוססות על השוואה לזכויות הניתנות למגזר העירוני), אלא יש להצביע על טיעונים המייחדים את עניינו של החוכר. ודוק, טיעונים גנריים כבודם במקומם מונח, ואולם מעצם טיבם וטבעם יפים הם לעיצוב הכלל, דהיינו הזכויות המשפטיות האחידות העומדות לכל החוכרים החקלאיים, ואין בהם כדי להצדיק מתן זכויות יתר לחוכר חקלאי זה או אחר.

שנית, הזכויות בהן מדובר צריכות להיות זכויות משפטיות, דהיינו זכויות שהמשפט מכיר בתוקפן, וזאת להבדיל מטענות היסטוריות או מוסריות, שאין להן נפקות משפטית. ודוק, לטיעונים היסטוריים או מוסריים עשויה להיות משמעות בעיני המשפט, ובמשמעות זו ראוי להתחשב. ואולם, לא בכל מצב יש לטיעונים היסטוריים או מוסריים חשיבות מבחינה משפטית. כך, למשל, כאשר יחסי הצדדים מוסדרים בחוזה חכירה תקף, הקובע כי הוא בא במקום כל הסכם קודם, הרי שכל עוד חוזה זה עומד בתוקפו, אין חשיבות משפטית לחוזה החכירה שנחתמו בעבר, ובכללם חוזה החכירה הראשון מכוחו הועמדו המקרקעין לרשות החקלאי, אלא יש לבחון את הטענה לזכויות יתר בהתאם

להוראות חוזה החכירה שבתוקף. בדומה לטענות בדבר השקעה כזו או אחרת ברכישת הקרקע עשויה להיות חשיבות, אם ורק אם, הצדדים לא שיקללו טענות אלה לכדי מערכת התקשרות הסכמית, במסגרתה הסדירו את הזכויות והחובות ההדדיות שלהם בהתבסס על אותה השקעה.

9. ההבהרות שצוינו לעיל ביחס למשמעותו ותחום מחייתו של החריג, מתיישבות עם התפיסה לפיה את פסקה 34 יש לפרש על דרך הצמצום (ראו ת"א (מרכז) 10-20566-09 ונגר נ' קרן קיימת לישראל, פסקה 23 (6.6.2017); ת"א (מרכז) 09-08-19750 גבעת שפירא כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' קרן קיימת לישראל, פסקה 2(ה) (12.12.2017)). תפיסה זו נשענת על שלושה טעמים מצטברים:

ראשית, אחת התכליות המרכזיות של הקמת רשות מקרקעי ישראל בראשית שנות השישים של המאה העשרים הייתה לקיים מדיניות קרקעות ממלכתית מתואמת ביחס למכלול מקרקעי ישראל, המבוססת על אמות מידה אחדות, העולות בקנה אחד עם החובה לנהוג בהגינות ובשוויון (ראו בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 269-277 (2000)). קיומם של חוכרים בעלי זכויות יתר, אשר אינם כפופים לעקרונות ולכללים האחידים החלים על כלל החוכרים, מקשה על מימוש תכלית זו, שכן יש בה כדי לחבל ביכולתה של מועצת מקרקעי ישראל לקבוע מדיניות אחידה ועקבית שתחול על כלל מקרקעי ישראל, ובאפשרותה של רשות מקרקעי ישראל ליישם מדיניות זו. לפיכך הכרה בחריג, גם אם היא כורח המציאות במקרים מסוימים, חייבת להיעשות בזהירות ובמשורה.

שנית, ניסוחה של פסקה 34, והדוגמאות המובאות בה, מלמדים על כוונה שלא ליצור חריג רחב, העלול לרוקן את המדיניות האחידה מתוכנה, אלא להתיר מקום רק לפשפש צר בחומת הכלל, אשר דרכו יוכלו לעבור רק אלה שמערך זכויותיהם המשפטי הוא ייחודי, ומצדיק הענקת זכויות יתר מהן לא נהנה מכלול המגזר החקלאי.

שלישית, במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהלי רשות מקרקעי ישראל נקבעו במהלך השנים הקלות והטבות רבות לטובת המגזר החקלאי, שבעניינים כאלה ואחרים הם מיטיבים, בהשוואה לזכויות שהוקנו בחווי החכירה שהיו נהוגים בעבר (לרבות חווי החכירה שהיו נהוגים אצל הקק"ל עובר להקמת המדינה). החוכרים החקלאים, רובם ככולם, נהנו, מטבע הדברים, מהקלות והטבות אלה, ולפיכך דרישה כי בעניין זה או אחר יוקנו לחוכר זכויות יתר בהשוואה לחווי החכירה הסטנדרטיים הנהוגים כיום עלולה להתפס כאחיזה במקל הארוך משתי קצותיו – עניין אותו ראוי לצמצם למינימום ההכרחי (והשווה החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1054 מיום 27.7.2005

הקובעת כדלהלן: "חוכר המבקש למצות זכויות שבחווה החכירה הפרטני אשר הינו צד לו המיטיבות ביחס להסדרים תקפים שנקבעו ע"י מועצת מקרקעי ישראל בהחלטותיה, לא יהיה זכאי להקלות ולתנאים מיטיבים לפיהם נוהג המינהל עפ"י החלטות מועצת מקרקעי ישראל המאוחרות למועד תחילת החכירה, ויחולו עליו, לכל דבר ועניין, הוראות חוזה החכירה הפרטני".

10. נסכם, את הבהרותינו בכללים הבאים:

א. חוכר חקלאי זכאי, ככלל, ליהנות מתנאי החכירה המוגדרים בחוזה החכירה הסטנדרטי שמציעה רשות מקרקעי ישראל לסוג החוכרים עליהם הוא נמנה, תנאים המותקנים בהתאם לחקיקת המקרקעין, להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ולנוהלי רשות מקרקעי ישראל, כפי שהם משתנים מעת לעת (להלן: "תנאי החכירה הסטנדרטיים").

ב. למרות האמור לעיל, חוכר חקלאי עשוי ליהנות מזכויות החורגות מתנאי החכירה הסטנדרטיים, ככל שיעלה בידיה להוכיח כי עומדות לו מכוח הדין זכויות משפטיות החורגות מתנאי החריגה הסטנדרטיים (להלן: "זכויות יתר"). ודוק, הדברים אינם אמורים בתנאי עבר שבוטלו והוחלפו במסגרת הסכמי משבצת או חוזי חכירה עדכניים.

ג. טענת חוכר חקלאי לקיומן של זכויות יתר אינה יכולה להתבסס על טיעונים גנריים, המשותפים לכלל המגזר החקלאי, אלא עליה להתבסס על טיעונים פרטניים, המבוססים על נסיבות ייחודיות המתייחסות לאותו חוכר חקלאי.

ד. טענת חוכר חקלאי לקיומן של זכויות יתר כפופה לטענות סף כדוגמת התיישנות והשתק, וצריכה להתבסס על טיעונים משפטיים תקפים. לפיכך אין מקום להכיר בטענה לזכויות יתר כאשר היא עומדת בניגוד לחוזה החכירה התקף שבין רשות מקרקעי ישראל לבין החוכר החקלאי, או כשאין בכוחו של החוכר להתגבר על הטענה כי תביעתו לזכויות יתר התיישנה או חסומה מחמת השתק.

ה. הנטייה הפרשנית היא לפרש את החריג בצמצום, כך שרק במקרים חריגים ויוצאי דופן יוכר קיומם של חוכרים חקלאיים בעלי זכויות יתר, וזאת על מנת

לאפשר קיומה של מדיניות קרקעות אחידה ושוויונית במקרקעי ישראל ביחס למכלול המגזר החקלאי.

11. לסיום, ובהמשך לדבריה של חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז, אבהיר את המבורר והמוסכם: אין באמור לעיל כדי לגרוע, ולו כמלוא הנימה, מתרומתם ההיסטורית של הקיבוצים והמושבים לנס ההיסטורי של הקמת מדינת ישראל. די להתבונן בגבולותיה של מדינת ישראל ומיקום הקיבוצים והמושבים בה, על מנת להיווכח בתרומה מכרעת זו. אף אין לראות בדברים משום הטלת ספק בחשיבותה של עשיית מייסדי הקיבוצים והמושבים, אשר במו ידיהם, ותוך התמדה והקרבה בלתי נדלים, הקימו את המושבים והקיבוצים המפארים את ארצנו כיום. והדברים כולם הלא הם כתובים בדברי ימי עם ישראל ומדינת ישראל. עם זאת, העיקרון העומד ביסוד פסיקתנו הוא שההכרה בחשיבותה ובצרכיה של ההתיישבות העובדת צריכה למצוא את ביטויה באופן אחיד ושוויוני במסגרת החלטות המדיניות של מועצת מקרקעי ישראל, ונוהלי העבודה של רשות מקרקעי ישראל, כפי שאכן נעשה לאורך השנים. התביעה שלפנינו, ותביעות דומות לה במסגרתן מבקש חוכר זה או אחר כי יוענקו לו זכויות יתר שאינן מוענקות לכלל המגזר החקלאי, עומדת בניגוד לעקרון יסוד זה. משום כך ראוי להיזהר בהן, ולקבל מי מהן במשורה, ורק באותם מקרים יוצאי דופן בהם קיימת הצדקה משפטית לסטות מהשורה.

12. כמובהר, לאור הודעת המערערים בתום הדיון כי הם חוזרים בהם מהערעור – הערעור נדחה ללא צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

אני מסכימה לפסק דינו של חברי השופט ע' גרוסקופף על כל נימוקיו. לאמיתו של דבר, הערעורים שנדונו בפנינו חתרו למעשה תחת הרציונל הבסיסי של ההלכה שנקבעה בעניין שיח חדש (בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002)), להבדיל משאיפה ליישמה.

בית משפט זה כבר עמד בעבר על כך שהענקת זכויות יתר במקרקעי ציבור ראוי שתיעשה במתכונת מוגבלת וזהירה, "הן נוכח העובדה שמקרקעי ישראל הם משאב במחסור והן נוכח השווי הכספי הבלתי מבוטל של זכויות מסוג זה, אשר ככל הטבה שלטונית, צריכות להתחלק באופן שוויוני ומידתי" (ראו: ע"א 4547/13 מינהל מקרקעי

ישראל נ' מפעלי צאן ישראלים בע"מ, פסקה 34 לפסק דיני (19.11.2013)). לא יכול להיות ספק לגבי תרומתם של הקיבוצים והמושבים להתיישבות בארץ, להקמת המדינה ולהגנה על גבולותיה. אולם, ההערכה לתרומה זו – במישור הערכי והציבורי – אינה יכולה ואינה צריכה לקבל ביטוי כספי מעבר לזכויות שהוקנו להם במישור המשפטי.

ש ו פ ט ת

השופט מ' מזוז:

אני מסכים לפסק דינו התמציתי והמדויק של חברי השופט ע' גרוסקופף, שהוא בבחינת "מועט המחזיק את המרובה", ואין לי מה להוסיף.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף

ניתן היום, כ"ח באדר א' התשע"ט (5.3.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

