



בבית המשפט העליון

דנג"ץ 933/22

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות

המבקשים: 1. עבדאלכרים חדיג'ה
2. עזיז עאטף מסארוה
3. אימן עאטף מסארוה

נ ג ד

המשיבים: 1. האפוטרופוס לנכסי נפקדים
2. מדינת ישראל - הועדה המיוחדת לפי ס' 29 לחוק נכסי נפקדים
3. רשות מקרקעי ישראל

בקשה לקיום דיון נוסף על פסק דינו של בית המשפט העליון מיום 23.1.2022 בבג"ץ 6143/21 שניתן על ידי כבוד השופטים נ' סולברג, ד' מינץ ו- א' שטיין; תגובה מטעם המשיבים מיום 14.6.2022

בשם המבקשים: עו"ד ניר רבר; עו"ד יונתן מורל

בשם המשיבים: עו"ד יונתן ציון מוזס

החלטה

זוהי בקשה לקיים דיון נוסף בפסק דין (השופטים נ' סולברג, ד' מינץ וא' שטיין) שניתן בבג"ץ 6143/21 (להלן: ההליך) ביום 23.1.2022 (להלן: פסק הדין), ובו נדחתה עתירת המבקשים להורות למשיבים 1-2 לשחרר מקרקעי נפקדים ולבטל הערות הקנייה אשר נרשמו לטובת המשיב 1 ביחס למקרקעין אלה.

רקע הדברים

1. כעולה מפסק הדין, בשנת 1949 נחתם הסכם רודוס בין מדינת ישראל ובין הממלכה ההאשמית של ירדן, אשר סיים באופן רשמי את הלחימה בין המדינות וקבע את קו הגבול ביניהן. בהתאם לחוק נכסי נפקדים, התש"י-1950 (להלן: החוק), בעל מקרקעין

אשר נמצא בירדן בהתאם לקו הגבול הוגדר כנפקד (סעיף 1(ב) לחוק) והמקרקעין הוגדרו כ"נכס נפקד" (סעיף 1(ה)). כמו כן קובע החוק כי הזכויות בנכסי נפקדים מוקנות למשיב 1 (להלן: האפוטרופוס) (סעיפים 1(ו) ו-4 לחוק).

לצד זאת, קובע החוק כי האפוטרופוס רשאי לפי שיקול דעתו לשחרר נכס נפקד ולהחזיר את הזכויות בו למי שהיה בעליו ערב הקניית הנכס לאפוטרופוס (סעיף 28 לחוק) וכי הממשלה תמנה ועדה אשר תמליץ לאפוטרופוס בנוגע להפעלת שיקול דעתו לפי סעיפים 27(ב) ו-28 לחוק (סעיף 29 לחוק; להלן: הוועדה המיוחדת וההליך המיוחד).

2. המקרקעין נושא הבקשה דנן ידועים כחלקות 26, 30, 31, 33, 34 ו-37 בגוש 7807 וכן חלק מחלקה 45 בגוש 7830 (להלן: המקרקעין). ביום 9.9.2021 פתחו המבקשים בהליך, וטענו, בין היתר, כי האפוטרופוס מחשיב את המקרקעין הסמוכים לטייבה לנכסי נפקדים בשל כך שבמשך כמה חודשים בזמן מלחמת העצמאות נמצאו המקרקעין מחוץ לשטחי מדינת ישראל בהתאם לקו גבול זמני, עד שלבסוף נקבע באופן סופי כי יישובי "המשולש" הם חלק ממדינת ישראל. זאת, כך נטען, אף שבעלי המקרקעין היו תושבי טייבה ואזרחי מדינת ישראל שמעולם לא עזבו את בתיהם או יצאו מהמדינה למדינת אויב. לפי המבקשים, נוכח המתואר, המקרקעין כלל אינם בגדר "נכס נפקד". כמו כן, לטענתם, הם רכשו את המקרקעין "כבר לפני 20 שנים" מן הבעלים הרשומים, ולפיכך ביקשו מן האפוטרופוס, לחלופין, לשחרר את המקרקעין ולמצער לאפשר להם להגיש בקשות במסגרת ההליך המיוחד לשחרור המקרקעין, אך לטענתם האפוטרופוס דחה את הבקשה בקביעה כי רק יורשים של הבעלים הרשומים רשאים להגיש בקשות לשחרור הנכסים.

פסק הדין

3. ביום 23.1.2022 דחה בית המשפט את העתירה פה אחד, מפי השופט שטיין ובהסכמת השופטים סולברג ומינץ. השופט שטיין קבע כי המקרקעין רשומים ברובם על שם האפוטרופוס או על שמה של רשות הפיתוח המיוצגת על-ידי המשיבה 3, לאחר שהאפוטרופוס העביר לה חלק מן המקרקעין מכוח סמכותו לפי סעיף 19(א) לחוק, וכי מכאן "עולה בבירור שהמקרקעין שייכים לאפוטרופוס ולרשות הפיתוח ושל[מבקשים] אין זכות תביעה נגד האפוטרופוס או המדינה ביחס אליהם".

השופט שטיין הוסיף ודחה את הטענה כי על רקע האמור בע"א 5931/06 חטיין נ' כהן (15.4.2015) (להלן: עניין חטיין) מבחינה מהותית אין לראות במקרקעין נכסי

נפקדים. השופט שטיין ציין כי באותו עניין נקבע שבנוגע לנכסים המצויים במזרח ירושלים שבעליהם הם תושבי אזור יהודה ושומרון הנשלט באופן מלא או חלקי על-ידי מדינת ישראל, אין לראות בתושבים אלה "נפקדים" כפשוטם ואין להפעיל ביחס אליהם את החוק אלא במקרים חריגים המצריכים החלטת ממשלה ואישור של היועצת המשפטית לממשלה, ואילו בענייננו מקום מושבם של המבקשים הוא בישראל והמקרקעין היו "בבעלותם של תושבי ירדן, שמעמדם כנפקדים מן השורה החיים מחוץ לישראל שונה ממעמדם המיוחד של תושבי איר"ש".

4. מכאן פנה השופט שטיין ודחה את הטענה כי יש מקום להתערב בהנחיות האפוטרופוס שלפיהן שחרור מקרקעין במסגרת ההליך המיוחד ולפנים משורת הדין "מתאפשר רק לנפקד עצמו וכן ליורשיו או למיופה כוחם". נקבע כי ההנחיות נועדו להבטיח שמירה על נכסי נפקדים – שהיא תכליתו העיקרית של החוק. השופט שטיין קבע כי האפוטרופוס צודק בעמדתו כי אינו יכול להסתמך על הצהרת המבקשים שלפיה רכשו את המקרקעין מבעליהם המקוריים ועל המסמכים שבידיהם, מאחר שאין בידי האפוטרופוס כלים של בית משפט, ומאחר שהטענה הייתה נתקלת בקושי אף לו הייתה מועלית בבית המשפט. משכך מצא השופט שטיין כי סירובו של האפוטרופוס "לקבל לשערי ההליך המיוחד" טוענים לזכות שאינם הנפקד עצמו או מי שבא בנעליו מכוח הורשה – "מבטא מדיניות נכונה ואף מובנת מאליה" שאינה מצדיקה התערבות. על כך הוסיף השופט שטיין כי המבקשים פנו לאפוטרופוס "אחרי שיהוי ניכר ועם סיפור לא פשוט", וזאת בשים לב לכך שנמנעו מרישום המקרקעין – מוסדרים ובני-רישום – במשך למעלה מ-20 שנים. השופט שטיין הטעים כי "לאפוטרופוס בוודאי אין כלים לבחון את אמינותו של אותו מענה; ובנקודת הזמן הנוכחית, חוששני שגם לנו אין כלים כאלה". בהקשר זה הוסיף השופט שטיין כי המבקשים טוענים שהם מצויים ב"מצב מיוחד" מאחר שאין בידם האפשרות לאסוף את המסמכים הדרושים מ"עשרות אם לא מאות יורשים" של הבעלים המקוריים בשים לב לחלוף הזמן, אך כי מאחר שהמבקשים נמנעו מלרשום את המקרקעין על שמם או "לבסס את מעמדם כחליף של בעלי המקרקעין הקודמים", אין מנוס מן המסקנה כי המבקשים הם שגרמו ל"מצב [ה]מיוחד" שבו הם נמצאים. כמו כן דחה השופט שטיין את טענת המבקשים כי יש לקבל את עמדתם נוכח חוקי היסוד, הן בשים לב להוראה בדבר שמירת הדינים הקבועה בסעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: סעיף שמירת הדינים), והן מאחר שהמבקשים כלל לא הצליחו להוכיח את זכויותיהם הקנייניות.

נוכח האמור, נדחתה העתירה והמבקשים חויבו בהוצאות בסך של 30,000 ש"ח "בהתחשב בכך שעסקינן בעתירה כלכלית ביסודה".

5. להשלמת התמונה יצוין כי המבקש 1 הגיש עתירה נוספת שאוחדה עם העתירה נושא הבקשה דנן, בנוגע לחלקים אחרים מחלקה 45 בגוש 7830 אשר נרשמו על שמו. ביום 6.1.2022 הורה בית המשפט על מחיקת העתירה לאחר שבהמלצתו הוסכם כי הוועדה המיוחדת תדון במקרקעין אלה (בג"ץ 6148/21; להלן: העתירה הנוספת).

6. מכאן הבקשה שלפניי, בה טוענים המבקשים כי פסק הדין קובע הלכה חדשה וקשה שלפיה בבקשה לשחרור נכס נפקד לפי סעיפים 28 ו-29 לחוק "אין מעמד למי שרכש זכויות במקרקעין אך לא נרשם בפנקס המקרקעין". לטענת המבקשים, הלכה זו היא חדשה שכן בעבר קבע בית משפט זה כי לא נחסמה דרכם של טוענים לזכויות במקרקעין שאינם הנפקדים או יורשיהם לפנות לאפוטרופוס בבקשה לוועדה המיוחדת, וכי אם תידחה בקשתם – תעמוד להם האפשרות לפנות בעתירה לבית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. משכך טוענים המבקשים כי לולא דובר בהלכה חדשה בענייננו, היה הדבר מקבל ביטוי בעניין בפסיקה הקודמת שאליה הפנו. המבקשים טוענים כי הנחיות האפוטרופוס "נסתרות" וכך גם המפה שעליה הוא מסתמך, ואלה אינם נמסרים לציבור ומשכך כי אין לתת משקל להנחיות אלה. לפי המבקשים, פסק הדין קובע אמות מידה לעניין הגשת בקשות לשחרור נכסי נפקדים, ובכך הוא יוצר הלכה חדשה.

לגישת המבקשים, ההלכה החדשה שהם טוענים שנקבעה בפסק הדין היא הלכה חשובה וקשה, שכן המשמעות הישירה שלה היא שמבחינה מעשית לא ניתן אפילו לבקש לשחרר נכסים רבים בכל יישובי איזור "המשולש", אשר נמכרו על-ידי תושבים ואזרחים ישראלים מימי קום המדינה או על-ידי יורשיהם לאזרחים ישראלים אחרים, וזאת אף שהם כלל לא עזבו את בתיהם, אלא גבול ארעי גרם לכך שהיו תחת שלטון ירדני למשך מספר חודשים. המבקשים טוענים כי האפוטרופוס כלל לא הביע עניין במקרקעין במשך למעלה מ-70 שנה, וראוי היה שכלל לא ירשום הערות הקניה ביחס אליהם אך משעשה כן – עליו להורות על שחרורם ולכלל הפחות לדון בבקשות של מי שרכשו את הזכויות בהם. המבקשים טוענים כי כדי לדון בבקשות לשחרור נכסים, דורש האפוטרופוס כי כלל היורשים יגישו בקשות, אך כאשר ישנם מספר יורשים שאיבדו עניין במקרקעין אשר נמכרו – במרבית המקרים היורשים לא יגישו בקשה כאמור. בהקשר זה מוסיפים המבקשים כי השתתותו של האפוטרופוס ברישום הערות ההקנייה פגעה בזכויותיהם שכן בחלוף השנים נפטרו הבעלים הרשומים והם נדרשים לגרום לעשרות אם לא למעלה ממאה יורשים לשתף עמם פעולה. המבקשים מלינים על כך שפסק הדין הניח כי הימנעותם שלהם מרישום המקרקעין על שמם היא שגרמה ל"תאונה המשפטית" ולא מחדליו של האפוטרופוס.

7. המבקשים טוענים כי ההלכה שנפסקה בפסק הדין אינה תואמת את המשקל שיש לתת לחוקי היסוד בעת פרשנות החוק, חרף סעיף שמירת הדינים שבו, וכן אינה עולה בקנה אחד עם הנפסק בעניין חסיין. המבקשים מפנים לפסיקה שלפיה יש לפרש גם חוקים המוגנים בסעיף שמירת הדינים ברוח חוקי היסוד, לרבות בנוגע לחוק נכסי נפקדים. כמו כן לטענת המבקשים ההלכה החדשה נוגדת את תכלית החוק שעליה עמד בית המשפט בפסק הדין עצמו – שמירה על נכסי נפקדים – מאחר שהיא מונעת את השבת המקרקעין למצב שבו היו לפני שהאפוטרופוס רשם את הערות ההקנייה, כך שהמקרקעין יחזרו להיות רשומים על שם הבעלים המקוריים. בהקשר זה מטעימים המבקשים כי אין דרישה מן האפוטרופוס להכריע בין זכויות המבקשים והנפקדים או יורשיהם, אלא רק לשחרר את המקרקעין כאמור. לטענת המבקשים משמעותה הישירה והמיידית של ההלכה שנקבעה היא "מתן הרשאה לאפוטרופוס לפגיעה גורפת, בלתי מידתית ובלתי מאוזנת בזכויות חוקתיות מוגנות [...]".

8. המשיבים טוענים כי דין הבקשה להידחות תוך חיוב המבקשים בהוצאות, מאחר שבפסק הדין כלל לא נקבעה הלכה חדשה, לא כל שכן הלכה גלויה ומפורשת. לטענתם, בפסק הדין נקבע על סמך הוראות הדין, הפסיקה וכללי המשפט המינהלי כי "עמדת האפוטרופוס ביחס לסמכותו שלא להעביר בקשה לדיון בפני הוועדה המיוחדת היא סבירה, ואין עילה להתערב בה. הא ותו לא". המשיבים מדגישים כי עמדתם במסגרת ההליך נושא הבקשה דנן הייתה כי "ככלל, אין מקום לדון בבקשת שחרור המוגשת שלא על ידי הנפקד או יורשיו בדין", אך "אין מדובר בכלל נוקשה ללא חריגים ונהעתירה הנוספת [ת]עיד על כך" – שכן גם באותו מקרה, ובמקרה נוסף שאליו מפנים המשיבים, הובא בפני הוועדה המיוחדת עניינם של מבקשים שאינם הנפקד או יורשיו בדין. המשיבים טוענים כי האפוטרופוס בוחן בקשות המובאות בפניו ומחליט האם לפי נסיבות העניין יש מקום להביא את הבקשה לדיון בפני הוועדה, ובהתאם – אין ממש בטענה כי בענייננו נפסקה הלכה.

המשיבים מוסיפים כי פסק הדין אינו הראשון בו נדרש בית משפט זה לסוגיה דנן, והם מפנים לבג"ץ 555/17 חברת צור אדם בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (4.9.2018) שם נדונה החלטת האפוטרופוס לדחות בקשת שחרור שהוגשה שלא על-ידי הנפקד או יורשיו, והעתירה נדחתה הן בשל שיהוי והן לגופה. המשיבים טוענים כי ההנמקה בענייננו אינה "שונה משמעותית" מזו שניתנה באותו עניין, וכי אף אם אין לראות באותו עניין "משום הלכה" מכל מקום ניתן לראות בקביעתו של בית המשפט בענייננו "פסיעת צעד אחד נוסף בתלם שנחרש בפסיקה בהקשר זה".

9. המשיבים טוענים כי יתר טענות המבקשים הועלו במסגרת ההליך ונדחו, ובהתאם כי הן נושאות "אופי ערעורי מובהק", ולגישת המשיבים אף אין בהן ממש לגופן.

לבסוף מציינים המשיבים כי גם היום "באפשרותם של [המבקשים] לפנות אל הנפקדים או יורשיהם בדין, על מנת שאלה יגישו בקשה לשחרור המקרקעין, בין בעצמם ובין באמצעות בא כוח לעניין זה. במידה שבקשה כאמור תוגש, היא תיבחן על ידי האפוטרופוס ולא מן הנמנע כי היא תועבר לדין בפני הוועדה המיוחדת".

10. עיינתי בטענות הצדדים ובאתי לידי מסקנה כי דין הבקשה להידחות. דיון נוסף הינו הליך נדיר וחריג, ותנאי לקיומו הוא שבפסק הדין נפסקה הלכה אשר "עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה של הלכה שנפסקה בעניין" יש מקום לקיים בה דיון נוסף (סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט). בהקשר זה נפסק לא אחת כי על ההלכה שנפסקה לגלות עצמה על פני הפסק ולהיות ברורה ומפורשת (דנג"ץ 6432/19 שמשון נ' משרד החינוך, פסקה 15 (26.4.2020)). לא מצאתי כי תנאים אלה מתקיימים בענייננו.

11. המבקשים טוענים כי בענייננו נפסקה הלכה חדשה שלפיה בבקשה לשחרור נכס נפקד בהליך המיוחד "אין מעמד למי שרכש זכויות במקרקעין אך לא נרשם בפנקס המקרקעין" (סעיף 37 לבקשה). עיון בפסק הדין אינו מגלה הלכה כזו. כל שנפסק הוא כי הנחיות האפוטרופוס בנוגע להליך המיוחד הן סבירות וכי אין עילה להתערב בהן. המשיבים אף הבהירו, הן במסגרת ההליך והן במסגרת תגובתם לבקשה דנן, כי לפי הנחיות אלה "ככלל אין מקום לדון בבקשת שחרור המוגשת שלא על ידי הנפקד או יורשיו שבדין" (סעיף 36 לתגובת המשיבים במסגרת ההליך; ההדגשה הוספה), אך הוסיפו כי "אין מדובר בכלל נוקשה ללא חריגים" (סעיף 12 לתגובת המשיבים לבקשה דנן). בנסיבות אלה, בית המשפט בקבעו כי ההנחיות אין מגלות עילה להתערבות לא קבע כלל גורף כלשהו בנוגע למעמדו של מאן דהוא בפני ועדת החריגים, שהרי האפוטרופוס עצמו – שבהנחיותיו מדובר – אינו טוען לקיומו של כלל גורף כזה.

12. זאת ועוד: התוצאה שאליה הגיע בית המשפט בענייננו מושתתת על נתונים פרטניים של המבקשים, אשר לגביהם נקבע כי בנסיבות העניין היה עליהם לרשום את המקרקעין על שמם וכי הם גרמו ל"תאונה משפטית" עצמית. בית המשפט אף הוסיף וקבע כי המבקשים מצויים "במצב מיוחד" שאליו הם הכניסו את עצמם (פסקה 20 לפסק

הדין; ההדגשה הוספה). השאלות העקרוניות שמעלים המבקשים בדבר מעמדו של מי שלא נרשם בפנקס המקרקעין אך טוען לזכויות במקרקעין הנחשבים לנכסי נפקדים, לא לובנו בפסק הדין התמציתי נושא הבקשה, ולא נקבע בו, כאמור, כלל גורף ללא חריגים – שהמשיבים עצמם אינם טוענים לקיומו. לפיכך, אף אם יש ממש בטענות המבקשים כי התוצאה שאליה הגיע בית המשפט בעניינם אינה חפה מקשיים וכי הנסיבות הייחודיות של המקרה היו עשויות להצדיק תוצאה אחרת – ואיני קובעת מסמרות בשאלות אלה – משעה שפסק הדין מבוסס על נסיבותיו הייחודיות של המקרה הקונקרטי – לא ניתן לראות בו הלכה המשליכה על כל המקרים שבהם הטוען לזכויות במקרקעין בבקשה לשחררם, אינו רשום בפנקס המקרקעין כמי שרכש אותן (השוו: דנג"ץ 2789/18 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול לערעורים, פסקה 5 (25.6.2018); דנ"א 7322/21 קלקודה נ' מדינת ישראל – רשות מקרקעי ישראל, פסקה 14 (7.3.2022)).

13. משפסק הדין לא קבע הלכה כלשהי, לא כל שכן הלכה ברורה וגלויה – המסקנה היא כי כל בקשה לשחרור מקרקעין הנחשבים לנכסי נפקדים מטעם הטוען לזכויות בהם, תידון על-ידי האפוטרופוס בהתאם לנסיבותיה. כך נעשה בעבר, ובהתאם לעמדת המשיבים עצמם – שאותה קיבל בית המשפט במסגרת פסק הדין – כך יהיה גם בעתיד.

יתר הטענות שהעלו המבקשים בדבר הפגמים שהם מייחסים להתנהלות האפוטרופוס ולהחלטה שקיבל בעניינם, הועלו בהליך ונדחו במסגרת פסק הדין, וכבר נפסק כי דיון נוסף אינו ערעור נוסף (ראו: דנג"ץ 3598/22 ואנונו נ' ממשלת ישראל, פסקה 8 (9.8.2022)).

14. מכל הטעמים המפורטים, הבקשה נדחית. בהינתן הנסיבות הייחודיות של המקרה, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, ד' בתשרי התשפ"ג (29.9.2022).

ה נ ש י א ה