

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2112-03-23 הר שמש - מושב שיתופי בע"מ נ' רשמת האגודות השיתופיות

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופטת דנה כהן-לקח

עותרת

הר שמש - מושב שיתופי בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד רון ישעיהו ועו"ד דרור נאור

נגד

משיבה

רשמת האגודות השיתופיות

ע"י ב"כ עו"ד מנחם סבג (פמ"י)

ספרות:

דפנה ברק-ארו **משפט מינהלי**

חקיקה שאזכרה:

פקודת האגודות השיתופיות: סע' 7, 10(3), 11

תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), תשנ"ו-1995: סע' 2, 2(1), 2(6), 2(8), 3

חוק הפרשנות, תשמ"א-1981: סע' 15

מיני-רציו:

* סיווג העותרת בעבר כ"מושב שיתופי" נעשה בטעות, על כן אין מקום להתערב בהחלטת עוזרת רשמת האגודות השיתופיות לפיה על אף חלוף השנים מדובר בסיווג מוטעה שיש לתקנו. החלטת עוזרת להורות על שינוי סיווגה ל"אגודה חקלאית" התקבלה בסמכות ובהתאם לדין, היא אינה חורגת ממתחם הסבירות ואין עילה להתערב בה.

* אגודות שיתופיות – סיווגן – סמכות הרשם

* אגודות שיתופיות – רשם האגודות השיתופיות – ביקורת שיפוטית על החלטותיו

עתירה כנגד החלטת עוזרת רשמת האגודות השיתופיות, לפיה הסיווג המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי" וכן סיווגה לאחר מכן כ"אגודה להתיישבות קהילתית" שגויים ויש לשנות את סיווגה של העותרת ל"אגודה חקלאית".

בית המשפט לעניינים מנהליים דחה את העתירה ופסק:

נקודת המוצא היא כי נוכח מעמדה של רשמת האגודות השיתופיות ומומחיותה בתחום עקרונות הקואופרציה, בית המשפט אינו נוטה להתערב בהחלטותיה (או בהחלטות מי שבאה בנעליה) אלא

במקרים של חריגה מסמכות, טעות משפטית גלויה על פני החלטה, או פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי. גם באותם מקרים בהם לא קיימת זכות ערעור על החלטות הרשמת, בית המשפט הגבוה לצדק קבע כי תחום ההתערבות יהיה מצומצם בדומה לזה הנהוג לגבי פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה, קרי-מצבים שבהם נפלה טעות מהותית בהחלטה ושיקולי צדק מחייבים את התערבות בית המשפט.

סיווג העותרת בשנת 2011 כ"מושב שיתופי" נעשה בטעות, שכן העותרת אינה מקיימת את תנאי ההגדרה של "מושב שיתופי" בתקנה 2(6) לתקנות. על כן אין מקום להתערב בהחלטת עוזרת הרשמת לפיה על אף חלוף השנים מאז שנת 2011, מדובר בסיווג מוטעה שיש לתקנו. כך, הן נוכח טיב הטעות, והן מאחר שבאיוון בין האינטרס הציבורי לאינטרס הפרטי, ידו של האינטרס הציבורי בנסיבות המקרה דנן היא על העליונה. בדין החליטה עוזרת הרשמת שלא להשיב לעותרת את סיווגה המקורי כ"מושב שיתופי", ולהורות על שינוי סיווגה ל"אגודה חקלאית". החלטה זו התקבלה בסמכות ובהתאם לדין, היא אינה חורגת ממתחם הסבירות ואין כל עילה להתערב בה.

פסק דין

העותרת רשומה כאגודה שיתופית. המחלוקת המרכזית שהובאה לפתחי נוגעת לסוג האגודה השיתופית אליו משתייכת העותרת. תחילת הפרשה בשנת 2011, אז העותרת נרשמה כאגודה שיתופית מסוג "מושב שיתופי" לפי בקשתה. במועד לא ידוע לאחר מכן ומסיבה שנוטרה עלומה, הסוג הרשום של העותרת כאגודה שיתופית, שונה ל"אגודה להתיישבות קהילתית". בשנת 2023 נתנה עוזרת רשמת האגודות השיתופיות את החלטה נושא העתירה. בהחלטה נקבע כי הסיווג המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי" וכן סיווגה לאחר מכן כ"אגודה להתיישבות קהילתית" שגויים בהתאם לדין החל על העניין, וכי יש לשנות את סיווגה של העותרת ל"אגודה חקלאית". העותרת מתנגדת להחלטה זו, וטוענת כי יש להשיב לה את סיווגה המקורי כ"מושב שיתופי". מכאן המחלוקת שלפניי בשאלה האם קמה עילה להתערב בהחלטתה של עוזרת הרשמת.

עיקרי העובדות

1. בראשית שנות ה-90 הקימו בני הזוג הר שמש חוות יחידים בצפון הנגב, בין קיבוץ דביר לקיבוץ להב. כיום מונה המקום 10 אנשים שהם כולם בני משפחת הר שמש המורחבת. בתחילת הדרך, העיסוק בחווה התמקד בחקלאות וברעיית צאן, ובהמשך הושקעו מאמצים גם בקידומו של מיזם חקלאי-תיירותי במקום.

2. בסוף שנת 2011 הוגשה לרשם האגודות השיתופיות (להלן: הרשם), בקשה לרישום אגודה שיתופית. הבקשה הוגשה על-ידי שבעה מייסדים שהם כולם בני משפחת הר שמש. המייסדים ביקשו להירשם כאגודה שיתופית תחת השם: "הר שמש-מושב שיתופי בע"מ", תוך סיווג האגודה כ"מושב שיתופי". תקנון האגודה שצורף

לבקשת הרישום, כלל הוראות לגבי התנהלות שיתופית של החברים בה. על יסוד בקשה זו, העותרת נרשמה בסוף שנת 2011 כאגודה שיתופית מסוג "מושב שיתופי".

3. במהלך השנים 2013-2014 התקבלו במשרד הרשם פניות ממשרד החקלאות שביקש לבחון מחדש את סיווג העותרת כ"מושב שיתופי". בתחילת שנת 2014 נשלחה פנייה בכתב בעניין זה לעותרת במסגרתה צוין כי מתעורר חשש שמא סיווגה כ"מושב שיתופי" בעת רישומה כאגודה שיתופית מקורו בטעות, והתבקשה התייחסותה לכך. העותרת הגיבה בכתב, ולאחר מכן ביום 31.12.2014 נערך דיון לפני הרשם דאז במעמד נציגי העותרת ומשרד החקלאות. במהלך אותו דיון, הרשם הבהיר כי לגישתו סיווג העותרת כ"מושב שיתופי" נעשה בטעות, וכי בכוונתו לפעול לשינוי הסיווג של העותרת ל"אגודה חקלאית", תוך שניתנה לצדדים אפשרות לטעון בעניין. בתום אותו דיון, ניתנה לעותרת אפשרות להשלים טיעוניה בכתב, וכך היא עשתה בתחילת שנת 2015. אין חולק כי חרף הדיון שנערך לפני הרשם דאז במעמד הצדדים, וחרף השלמת הטיעונים בכתב, הרשם לא נתן החלטה כתובה בסוגיית סיווגה של העותרת, ובנסיבות אלה הסיווג כ"מושב שיתופי" נותר אותה עת ללא שינוי.

4. ההתפתחות הבאה התרחשה בסוף שנת 2016 כאשר פרקליט מחוז דרום (אזרחי) פנה למשרד הרשם, וציין כי במסגרת טיפול הפרקליטות בהליך שהגיש מר הר שמש כנגד רשות המיסים, התברר לפרקליטות כי העותרת רשומה כ"מושב שיתופי" וכי הדבר מעורר תמיהות המצריכות בחינה. במהלך השנים לאחר מכן, הגיעו למשרד הרשם פניות נוספות מהפרקליטות, שביקשה לבחון את סוג האגודה השיתופית אליו משתייכת העותרת, וזאת בעקבות הליכים שונים שהעותרת ניהלה מול רשויות המדינה במסגרתם טענה שהיא בגדר "מושב שיתופי".

5. בנובמבר 2021 עוזרת רשמת האגודות השיתופיות, עו"ד רותי לירז-שפירא (להלן: עוזרת הרשמת) פנתה לעותרת, וציינה כי הטיפול בסוגיית הסיווג טרם הושלם בהעדר החלטה כתובה בנושא, וכי תינתן לעותרת אפשרות להתייחס לסוגיה בכתב ובעל פה, ולאחר מכן תינתן החלטה כתובה בעניין. העותרת הגישה תגובתה בכתב, וכמו כן נערך לפני עוזרת הרשמת דיון במעמד הצדדים ביום 12.5.2022. לאחר אותו דיון, ערכה עוזרת הרשמת בדיקה חוזרת במערכת המיחשובית של רשמת האגודות השיתופיות (להלן גם: המשיבה), והתברר למרבה ההפתעה כי במועד לא ידוע ומסיבה שאינה ברורה, סיווג העותרת במחשבי המשיבה שונה מ-"מושב שיתופי" ל-"אגודה להתיישבות קהילתית". בעקבות כך, ניתנה לעותרת אפשרות להשלים טיעוניה בכתב גם בעניין זה. עמדת העותרת הייתה ונותרה כי יש להחזירה לסיווג המקורי שניתן לה עם רישומה כאגודה שיתופית, קרי- "מושב שיתופי".

6. ביום 15.1.2023 ניתנה החלטתה של עוזרת הרשמת בסוגיית סיווג העותרת – היא ההחלטה נושא העתירה שלפניי. בהחלטה האמורה נקבע כי העותרת אינה עונה להגדרת "מושב שיתופי" (הסיווג המקורי לפיו נרשמה העותרת בשנת 2011 בפנקסי המשיבה), ואף אינה עונה להגדרת "אגודה להתיישבות קהילתית" (הסיווג הרשום של העותרת בעת מתן ההחלטה הנדונה). לפי קביעתה של עוזרת הרשמת, מבחינה מהותית הסיווג המתאים לעותרת בהתאם לדין החל על העניין, הוא "אגודה חקלאית". בהתחשב בכך, נקבע כי יש לשנות את סיווג העותרת ל"אגודה חקלאית" בפנקסי המשיבה, וכי על העותרת לשנות את תקנונה תוך 90 ימים כדי להתאימו לסיווג החדש, לרבות שינוי שם העותרת באופן שלא יכלול את המילים "מושב שיתופי" מחשש להטעיה. החלטתה של עוזרת הרשמת מחזיקה 29 עמודים, והיא מפרטת בהרחבה את הטעמים שהובילו לתוצאה האמורה. תמצית הטעמים הובאה בדברי הסיכום בסיום החלטתה של עוזרת הרשמת בזו הלשון:

" [העותרת] הוקמה בשנת 2011, בנקודה בה תוכננה וגם הוקמה בפועל חוות בודדים. לאורך כל הדרך לא הייתה כל כוונה של גורם ממשלתי כלשהו לקיים במקום פעילות אחרת זולת חוות בודדים (הנקראת גם מיזם חקלאי-תיירותי). חרף זאת ביקשו חברי [העותרת] להתאגד כמושב שיתופי, וגם נשאו את המונח "מושב שיתופי" בשמם. כיום מסווגת [העותרת] כאגודה להתיישבות קהילתית. סיווג [העותרת] צריך להיעשות לפי הגדרתה ולפי מאפייניה, ואלו מושפעים זה מזה ומתפרשים לפי הקשרם ומובנם הכולל של הדברים. פעילות [העותרת] אינה מתאימה לא למושב שיתופי ולא לאגודה להתיישבות קהילתית, מאחר שלא נתקיימו בה רכיבי ההגדרות של אגודות אלה. לא נתקיים בה הרכיב של יישוב נפרד, לא של אמצעי ייצור, וגם לא הוצגה אסמכתא להתנהלות שיתופית הנטענת כמושב שיתופי. העדר ביסוס לנקודת יישוב מסודרת באזור, מאיינת גם את האפשרות להיכלל בהגדרת אגודה להתיישבות קהילתית. בנוסף, לפחות ארבע רשויות מדינה אחרות אינן רואות [בעותרת] "מושב שיתופי" – רמ"י, משרד החקלאות, משרד הפנים ובעקבותיו גם רשות הרישוי במשרד התחבורה.

ההחלטה על סיווג [העותרת] היא החלטה מנהלית שניתן לשנותה. מדובר על טעות שנעשתה בהסתמך על המידע שהביאה [העותרת] בפני הרשות, בניגוד לכלל הנתונים בשטח, ובמצב דברים זה רשאית ואף מחויבת הרשות המנהלית לשנות ההחלטה. [העותרת] לא הוכיחה הסתמכות או שינוי לרעה על יסוד הסיווג, ובכל מקרה התנהלות שיתופית היא יכולה לקיים בכל סיווג באשר הוא.

באשר לסיווג המתאים – מכלל המסמכים שבפנינו עולה כי מדובר בחוות בודדים המקיימת, בין היתר, פעילות

חקלאית. בתקנות סוגי אגודות קיימת הגדרה לאגודה חקלאית שאיננה יישוב, הנקראת בפשטות 'אגודה חקלאית'. ההגדרה היא: 'אגודה העוסקת בחקלאות או שחבריה, כולם או מקצתם, עוסקים בחקלאות'. אי לכך הסיווג המתאים [לעותרת] הוא 'אגודה חקלאית'." (שם, פס' 109-111; ההדגשות במקור-ד.כ.ל).

העתירה שלפניי מופנית כנגד החלטתה האמורה של עוזרת הרשמת.

טענות הצדדים בתמצית

7. לשיטת העותרת, יש להורות על ביטול החלטתה הנדונה של עוזרת הרשמת, וכן להורות על רישום העותרת בסיווגה המקורי משנת 2011 כ"מושב שיתופי". העותרת העלתה שורה של נימוקים לעמדתה האמורה. בין היתר נטען כדלקמן:

(א) לשיטת העותרת, עוזרת הרשמת שגתה בניתוח שאלת סיווגה של העותרת, שכן בהתאם לפרשנות התקנות החלות על העניין, יש לסווג אותה כ"מושב שיתופי". בהקשר זה נטען, בין היתר, כי עוזרת הרשמת שקלה בהחלטתה שיקולים לא ענייניים שהם חיצוניים ל**פקודת האגודות השיתופיות** ושסווג היה לה להביאם בגדר שיקוליה. עוד נטען כי אופן הפעלת שיקול דעתה של עוזרת הרשמת היה בלתי סביר באורח קיצוני, דבר המחייב את ביטול החלטתה. למען שלמות התמונה, אציין כי הטענה האמורה שעניינה אופן הפעלת שיקול הדעת על-ידי עוזרת הרשמת, הועלתה על-ידי העותרת לקראת סוף טיעוניה, כטענה חלופית לטענותיה האחרות שעיקרן העדר סמכות, מניעות והסתמכות. אף-על-פי-כן, סברתי כי ראוי לפתוח את ניתוח הדברים בטענה הנ"ל, וזאת על-מנת להקל על הקורא בהבנת שורש המחלוקת לגופם של דברים.

(ב) לגישת העותרת, עוזרת הרשמת חרגה מגבולות סמכותה כאשר דנה מיוזמתה בשינוי סיווגה המקורי של העותרת כפי שנרשם בשנת 2011, על אף שלפי הטענה מדובר בהחלטה סופית שאין לשנותה. למצער, נטען כי היה על עוזרת הרשמת לפנות לבית המשפט שיכריע בסוגית שינוי הסיווג.

(ג) לטענת העותרת, לאורך השנים המשיבה זנחה את סוגית הסיווג של העותרת ויתרה על האפשרות להורות על שינוי ו/או החליטה במשתמע כי סיווגה המקורי של העותרת ייותר ללא שינוי. נטען כי בנסיבות אלה, עוזרת הרשמת הייתה מנועה מלדון שוב באותו עניין, וזאת נוכח עקרונות של סופיות הדיון וודאות משפטית.

(ד) לטענת העותרת, עוזרת הרשמת הצביעה לשיטתה לכל היותר על טעות שבשיקול דעת ביחס לסיווג העותרת מלכתחילה כ"מושב שיתופי". לפי הטענה, טעות

מסוג זה אינה מצדיקה שינוי בהחלטה מנהלית שכבר ניתנה, במיוחד כאשר לא הוכח שהטעות הנטענת נגרמה כתוצאה מתרמית או הונאה מצד העותרת. העותרת הוסיפה וטענה כי עוזרת הרשמת לא נתנה בהחלטתה משקל מספיק לזמן הרב שחלף מאז רישום הסיווג המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי", ואף לא התחשבה בהסתמכות על הסיווג המקורי מצד חברי העותרת. בהקשר זה נטען כי החלטת עוזרת הרשמת בעניין שינוי הסיווג של העותרת ל"אגודה חקלאית", עלולה להוביל לעזיבת חברי העותרת ולסיום פעילותה.

יוער כי מלכתחילה, העותרת טענה כי להבדיל מהרשמת עצמה, הרי עוזרת הרשמת נעדרת סמכות להחליט בסוגיה של שינוי סיווגה של אגודה שיתופית. בהתאם לכך, נטען כי החלטת עוזרת הרשמת נושא העתירה, בטלה מעיקרא מחמת העדר סמכות. עם זאת, לאחר שהמשיבה עמדה במסגרת תגובותיה על מקור סמכותה של עוזרת הרשמת ועל שרשרת אצילת הסמכויות בעניין, הודיעה העותרת בתגובתה מיום 18.4.2024 כי היא מוותרת על הטענה האחרונה. משכך, לא אזקק לטענה זו בהמשך הדברים.

8. מנגד, המשיבה טענה כי אין עילה להתערב בהחלטתה של עוזרת הרשמת לשנות את סיווגה של העותרת וכי דין העתירה להידחות. הטעמים לכך יפורטו בהמשך דבריי.

דיון והכרעה

9. בחנתי את טענות הצדדים בכתב ואת מכלול החומר שצורף להן. בכלל זה, צפיתי בסרטונים שצורפו לכתב העתירה וכללו צילומים מהמקום אותו מפעילים חברי העותרת, וכן דברי הסבר מצולמים שנשמעו מפיהם של בני משפחת הר שמש המורחבת שחברים בעותרת. כמו כן, שמעתי את טיעוני הצדדים בעל פה ושקלתי אותם. לאחר כל זאת, אני סבורה כי דין העתירה להידחות.

10. נקודת המוצא היא כי נוכח מעמדה של רשמת האגודות השיתופיות ומומחיותה בתחום עקרונית הקואופרציה, בית המשפט אינו נוטה להתערב בהחלטותיה (או בהחלטות מי שבאה בנעליה) אלא במקרים של חריגה מסמכות, טעות משפטית גלויה על פני ההחלטה, או פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי. גם באותם מקרים בהם לא קיימת זכות ערעור על החלטות הרשמת, בית המשפט הגבוה לצדק קבע כי תחום ההתערבות יהיה מצומצם בדומה לזה הנהוג לגבי פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה, קרי- מצבים שבהם נפלה טעות מהותית בהחלטה ושיקולי צדק מחייבים את התערבות בית

המשפט (ראו למשל: [בג"צ 861/07](#) קמחי נ' רשם האגודות השיתופיות, פס' 46 [פורסם בנבו] (8.12.2010)).

עיון בהחלטתה של עוזרת הרשמת שנומקה באופן סדור ומפורט, מעלה כי אמות המידה האמורות לא התקיימו במקרה דנן, כך שלא קמה עילה להתערב בהחלטה להורות על שינוי סיווגה של העותרת ל"אגודה חקלאית". כדי להסביר את המסקנה אליה באתי, אתייחס לטענות העותרת לפי הסדר בו הן נזכרו לעיל.

(א) סוג האגודה השיתופית אליו משתייכת העותרת בהתאם לדין החל על העניין
 11. [סעיף 7 לפקודת האגודות השיתופיות](#) (להלן גם: הפקודה) קובע כי רשמת האגודות השיתופיות (או עוזרת הרשמת כמי שהוסמכה לכוא בנעליה) תכריע בנוגע לסוג אליו משתייכת אגודה שיתופית "לצורך הפקודה".

בעניין האחרון אציין כי הגם [סעיף 7 לפקודת האגודות השיתופיות](#) מתייחס לסיווגן של אגודות שיתופיות "לצורך הפקודה", לא יכול להיות חולק כי הסוג שנקבע לאגודה שיתופית לפי מאפייניה, מקרין על היבטים הקשורים באגודה השיתופית לא רק בגדרי הפקודה, אלא גם בתחומים שונים מחוצה לה כגון: מיסוי, הקצאת קרקעות בהתאם להחלטות מועצת מנהל מקרקעי ישראל, רישוי ועוד. מר הר שמש עצמו אישר בדיון לפני כי לסיווג בו הוא מעוניין עבור העותרת ("מושב שיתופי") ישנן משמעויות חיצוניות לפקודה כגון: הטבות במס והטבות בהקצאת קרקע, כמו גם מעמד האגודה השיתופית כלפי רשויות מדינה על זרועותיהן השונות (פרוטוקול דיון לפני, עמ' 2, ש' 9-14).

12. [תקנה 2 לתקנות האגודות השיתופיות \(סוגי אגודות\)](#), התשנ"ז-1995 (להלן: תקנות סוגי אגודות או: התקנות) מגדירה את סוגי האגודות השיתופיות שעל הרשמת לקבוע את השיוך אליהם מכוח סמכותה לפי [סעיף 7 לפקודה](#). להלן אביא כלשונן את ההגדרות לשלושה סוגים של אגודות שיתופיות שרלוונטיים להמשך דיוננו:

2. סוגי האגודות
 לעניין סעיף 7 לפקודה, אלה סוגי האגודות שהרשם יקבע שיוך אגודות אליהם:
 (1) אגודה חקלאית – אגודה העוסקת בחקלאות או שחבריה, כולם או מקצתם, עוסקים בחקלאות;

...
 (6) מושב שיתופי – אגודה להתיישבות, שהיא יישוב נפרד, המאוגד על יסודות של בעלות האגודה באמצעי הייצור, השיווק והקניין הציבורי, של שיתוף בייצור ובחינוך ושל שוויון בצריכה; מושב שיתופי יכול לכלול

בין המטרות שבתקנונו הוראה המאפשרת לחבר האגודה להחזיק רכוש פרטי ולקבל אמצעי צריכה בהתאם לתקנונו וכן המחייבת אותו לקיים את עקרון העבודה העצמית;

...
(8) אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית – אגודה שעיקר מטרותיה הן ארגון התיישבות חבריה בקהילה וניהול חיי קהילה ביישוב כמפורט בתקנון האגודה.
..."

(ההדגשות אינן במקור-ד.כ.ל.)

13. העותרת טוענת כי סיווגה המתאים לפי התקנות, הוא הסיווג המקורי בו היא נרשמה מלכתחילה לפי בקשתה בפנקסי המשיכה, קרי- "מושב שיתופי". מהלשון הפשוטה של הגדרת "מושב שיתופי" [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות, עולה כי הגדרת "מושב שיתופי" כוללת את הרכיבים המצטברים הבאים: (א) האגודה השיתופית היא "יישוב נפרד". המונח "יישוב נפרד" אינו מוגדר בפקודה או בתקנות. (ב) לאגודה השיתופית "אמצעי ייצור". גם מונח זה אינו מוגדר בפקודה או בתקנות. (ג) בין כלל חברי האגודה השיתופית מתקיים שיתוף בייצור. (ד) בין כלל חברי האגודה השיתופית מתקיים שיתוף באורחות החיים תוך "שוויון בצריכה" (אלא אם כן נקבעה בתקנון האגודה השיתופית הוראה המורה אחרת).

14. ייאמר מיד כי טענת העותרת לפיה היא בגדר "מושב שיתופי", נתקלת בקושי שורשי כבר במסגרת בחינת התנאי הראשון בהגדרה. כאמור, על מנת שאגודה שיתופית תיחשב "מושב שיתופי", התנאי הראשון לכך הוא היותה "יישוב נפרד". דא עקא, העותרת אינה מקיימת דרישה זו: [ראשית](#), אין מחלוקת כי מעולם לא התקבלה החלטה של גורם ממשלתי מוסמך, על הקמת יישוב חדש בעניינה של העותרת. בהקשר זה ניתן להפנות להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1800 שכותרתה: "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים" (להלן: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה). הנחייה זו קובעת בין היתר כי החלטה על הקמתו של יישוב חדש תתקבל על-ידי הממשלה או על-ידי ועדת שרים מכוחה. החלטה כאמור לא התקבלה בשום שלב לגבי העותרת. אמת, העותרת מוכרת על-ידי רשויות מדינה כחוות יחידים, ובשנת 2019 אף ניתנו אישורים לקידום מיזם חקלאי-תיירותי במקום. עם זאת, רב המרחק בין כך, ובין החלטה של גורם מוסמך על הקמת יישוב. [שנית](#), אין לעותרת היתר מרשויות התכנון והבנייה למגורי קבע במקום (להבדיל מהיתר למבני משק לצרכים חקלאיים). פשיטא כי ללא היתר למגורי קבע, יש קושי להתייחס לעותרת כ"יישוב נפרד". [שלישית](#), אין לעותרת סמל יישוב, עובדה שגם היא יכולה ללמד כי העותרת לא זכתה להכרה ממשלתית כיישוב. אחד הביטויים לכך הוא שהמען הרשום של העותרת במשרד הפנים אינו מצוי בתחומה, וזאת נוכח העדרו של סמל יישוב.

אל מול כל אלה, העותרת טענה כי חבריה יושבים בשטח באופן מובחן ונפרד מבחינה פיזית וגאוגרפית מיישובים אחרים בסביבתה, וכי די בכך כדי להוות "יישוב נפרד" לצורך הגדרת "מושב שיתופי" [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות. העותרת הוסיפה וטענה כי אין מקום לפרש את הדרישה ל"יישוב נפרד" באופן המחייב החלטת ממשלה בדבר הקמת יישוב חדש, או קיומו של היתר תכנוני למגורי קבע, או קיומו של סמל יישוב נפרד, שכן כל אלה אינם נדרשים בפקודה. אני סבורה כי אין לקבל טענות אלה. הפרשנות המוצעת על-ידי העותרת למונח "יישוב נפרד" - כאילו מונח זה מושתת על מבחן פיזי-גאוגרפי בלבד - מתעלמת מההיסטוריה החקיקתית שהוסברה בהרחבה בהחלטתה של עוזרת הרשמת (שם, פס' 49 ואילך). בנוסף, היא אינה מתחשבת בכך ש**פקודת האגודות השיתופיות** ותקנותיה הן חלק ממארג רחב של דינים בשיטתנו המשפטית, אשר אין ליחס למחוקק כוונה להתעלם מהם או לסתור אותם. לפיכך, מבחינה תכליתית יש לפרש את המילים "יישוב נפרד" במסגרת הגדרת "מושב שיתופי" [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות, באופן שיאפשר הרמוניה נורמטיבית ויעלה בקנה אחד עם הדינים האחרים החלים על הקמת יישוב חדש או הכרה בו. כך בוודאי, כאשר לסיווגה של אגודה שיתופית כ"מושב שיתופי" ישנן השלכות בחיי המעשה כלפי כולי עלמא, לרבות ביחסיה של האגודה מול רשויות המדינה על זרועותיהן השונות כאמור בפס' 11 לדבריי לעיל.

המסקנה הברורה היא כי אין עילה להתערב בהחלטת עוזרת הרשמת שקבעה כי התנאי של "יישוב נפרד" אינו מתקיים בעניינה של העותרת, וזאת בהעדר החלטה של גורם מוסמך להקמת יישוב בתחומה; בהעדר היתר תכנוני למגורי קבע; או בהעדר סמל יישוב נפרד בעניינה. ודוק, די בכך שהעותרת אינה בגדר "יישוב נפרד", כדי להוביל למסקנה כי היא אינה "מושב שיתופי" בהתאם להגדרה הקבועה [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות סוגי אגודות.

15. העותרת טענה כי המסקנה האמורה פוגעת שלא כדין בזכותה להתאגדות. אין ממש בטענה זו. העותרת התאגדה כאגודה שיתופית בשנת 2011, ומאז ועד היום היא נותרה כאגודה שיתופית בעלת אישיות משפטית עצמאית. במובן זה, אין פגיעה בזכות ההתאגדות של העותרת. המחלוקת לפניי נסובה על השאלה מהו סוג האגודה השיתופית בעניינה של העותרת. שאלה זו אינה יכולה להיות מוכרעת על פי ההגדרה הסובייקטיבית של העותרת בעיני עצמה ובעיני חבריה, שכן סיווג האגודה השיתופית אינו מצומצם ליחסים שבין העותרת לחבריה, או ליחסים שבין חברי העותרת ובין עצמם. כמוסבר לעיל, לסיווג האגודה השיתופית ישנן השלכות כלפי כולי עלמא, לרבות ביחסיה של העותרת מול רשויות המדינה. כבר נפסק כי: "הטענה שסיווג אגודה

על-ידי המשיב[ה] הוא דבר אחד, ואופייה האמיתי [של אגודה] לפי מהותה וטיב פעולותיה הוא דבר אחר, אינה יכולה לעמוד בפני הביקורת. אין בה טעם ואין בה הגיון. היא סותרת את המשמעות הרגילה של המושגים סוג וסיווג...” (דברי כב' השופט ברנזון בע"א [394/74](#) חברת פרחיה בע"מ נ' אדיר אגודה קואופרטיבית של פרדסנים בע"מ [פורסם בנבו] (27.10.1994)). לפיכך, שאלת סיווגה של אגודה שיתופית אינה יכולה להיות מוכרעת לפי תפיסתה את עצמה. ההכרעה בעניין זה צריכה להיעשות לפי אמות מידה אובייקטיביות, תוך התאמה לדין הכללי ותוך התייחסות לטיבה ולמהותה של האגודה השיתופית בפועל. נזכיר כי זכות ההתאגדות אינה מוחלטת כי אם יחסית, וממילא היא כפופה לדינים החלים לגביה.

16. מר הר שמש הוסיף וטען בדיון לפניי כי עמידתו על כך שהעותרת היא בגדר “מושב שיתופי” נובעת, בין היתר, מכך שלשיטתו הדבר ישפר את הסיכויים לקבל בעתיד הכרה כיישוב. ובמילותיו של מר הר שמש: “להיחשב מושב שיתופי...מקנה לי סיכוי יותר גדול לקבל אישור הכרה בנו כיישוב...כולם קודם התיישבו ו[אחר כך] קיבלו הכרה, קיבלו תשתיות ואז קיבלו סמל יישוב. יש כאן ביצה ותרנגולת כמו חומה ומגדל” (פרוטוקול דיון לפניי, עמ' 6, ש' 23 ואילך). ואולם בטיעון זה יש משום רתימת העגלה לפני הסוסים: העותרת עומדת על סיווגה כ”מושב שיתופי” כדי לקדם את הכרתה כיישוב, שהוא אחד התנאים הנדרשים מלכתחילה להכרה בה בסיווג של “מושב שיתופי”. דומה כי בכך מנסה העותרת להרים עצמה בשרוכי נעליה. זאת ועוד; ההשוואה לשיטת “חומה ומגדל” אף היא אינה במקומה, שכן משקמה מדינת ישראל כמדינת חוק, יש לפעול בה בגדרי הדין. כבר נפסק כי: “על חשיבות ההתיישבות על אדמת הארץ דומה שאין צורך להכביר מילים. ההיאחזות בשטח והקמת יישובים היוותה בסיס חשוב ומשמעותי ביותר למפעל ההתיישבות העברי שעליו גאוותנו, ולקיומה של מדינת ישראל. יחד עם זאת, הקמת מדינה שיש בה שלטון חוק, סדרי מינהל ורשויות מוסמכות משמעה כי גם הגשמתה של מטרה חשובה ורצויה זו צריך שתיעשה באופן מוסדר ובמסגרת החוק” (דברי כב' השופט ארבל בבג"צ [2147/06](#) החברה להגנת הטבע נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (16.2.2009)). משכך, אין מקום לסיווג העותרת כ”מושב שיתופי” בלא שהוכרה תחילה כ”יישוב נפרד” כנדרש [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות, וזאת בהתאם לדינים החלים על הקמת יישוב חדש או הכרה בו, לרבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שהוזכרה לעיל ודיני התכנון והבנייה.

17. מעבר לנדרש, אציין כי בעניינה של העותרת מתעורר קושי גם בנוגע לתנאים נוספים שמנויים במסגרת הגדרת “מושב שיתופי” [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות: “אמצעי ייצור” ו”שוויון בצריכה”:

לגבי התנאי של "אמצעי ייצור" – כפי שצוין לעיל, המונח "אמצעי ייצור" אינו מוגדר בפקודה או בתקנות. לפיכך, יש לבחון אותו בשים לב לסביבתו החקיקתית. כפי שהוסבר בפס' 84 ואילך להחלטתה של עוזרת הרשמת, בחינת המונח "אמצעי ייצור" או מונחים קרובים לו בתקנות סוגי אגודות, מעלה כי מונח זה משמש עבור אגודות שיתופיות שהן בעיקרן אגודות להתיישבות, או כאלה שזכאיות ל"חווה משבצת" (קרי-קרקע בתנאי נחלה). דא עקא, העותרת אינה בגדר יישוב כמפורט לעיל, וכמו כן אין חולק שאין לה הסכם בתנאי נחלה.

לגבי התנאי של "שוויון בצריכה" – עוזרת הרשמת קבעה בפס' 91 ובפס' 96-97 להחלטתה כי העותרת אמנם כללה בתקנונה הוראות המיוסדות על רעיונות שיתופיים, אולם היא לא הוכיחה כדבעי כי אלה מתקיימים בהתנהלותה בפועל. כך למשל, העותרת הציגה תלושי שכר של מספר חברים העובדים אצלה ומקבלים כולם שכר בשיעור דומה. עם זאת, אין בתלושי שכר אלה כדי ללמד בהכרח על העברת המשכורות לקופתה של האגודה השיתופית, או על קבלת תקציב ממנה. בנוסף, עוזרת הרשמת קבעה שגם מהדו"חות הכספיים שהציגה העותרת, לא עולה תיעוד ברור להתנהלות שיתופית במובן זה שאין בדו"חות אינדיקציה לכך שהכנסות החברים הועברו לקופה משותפת. בין כך ובין אחרת, לא יכול להיות חולק כי אורח חיים שיתופי עשוי לאפיין סוגים נוספים של אגודות שיתופיות, ולפיכך אין בקיומו כשלעצמו כדי לחייב מסקנה לפיה עסקינן ב"מושב שיתופי" דווקא.

18. בכל מקרה, אציין שוב כי לגישתי ההתייחסות לשני התנאים האחרונים - "אמצעי ייצור" ו"שוויון בצריכה" - היא מעבר לצורך. זאת נוכח המסקנה אליה באתי לעיל, ולפיה העותרת אינה מקיימת את התנאי הראשון בהגדרת "מושב שיתופי" [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות, שעניינו "יישוב נפרד".

19. עד כאן – הנימוקים למסקנה לפיה העותרת אינה מקיימת את ההגדרה של "מושב שיתופי" בהתאם לתקנות. המסקנה הנוספת הנגזרת מכך היא כי הסיווג המקורי שניתן לעותרת לפי בקשתה בשנת 2011 כ"מושב שיתופי", היה שגוי מבחינה מהותית (בהמשך הדברים אתיחס להגדרת טיב הטעות, ולשאלת הסמכות ושיקול הדעת להורות על תיקונה).

השאלה בה אדון כעת היא מהו הסיווג המתאים לעותרת כאגודה שיתופית בהתאם לדין החל?

20. עוזרת הרשמת קבעה כי הסיווג של "אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית" – אשר כפי שצוין לעיל נרשם בפנקסי המשיבה במועד לא ידוע ומסיבה עלומה – אינו מתאים לעותרת. זאת מאחר שההגדרה של "אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית" לפי [תקנה 2\(8\)](#) לתקנות, דורשת קיומו של יישוב, וכבר הובהר לעיל כי העותרת אינה מקיימת דרישה זו. העותרת מטעמיה שלה מתנגדת גם היא לסיווגה כ"אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית". מאחר ששני הצדדים מסכימים כי סיווג זה אינו מתאים לעותרת, אינני רואה להכביר מילים אודותיו.

21. עוזרת הרשמת הכריעה כי הסיווג המתאים בעניינה של העותרת אשר משקף את מהותה ואת פעילותה בהתאם לדין החל על העניין, הוא הסיווג של "אגודה חקלאית". כזכור, [תקנה 2\(1\)](#) מגדירה "אגודה חקלאית" באופן הבא: "אגודה [שיתופית רשומה] העוסקת בחקלאות או שחבריה, כולם או מקצתם, עוסקים בחקלאות". בהקשר זה, עוזרת הרשמת קבעה בהחלטתה כי כלל המסמכים שהגישה העותרת מלמדים כי היא מקיימת חוות יחידים המונה 10 חברים שכולם בני משפחה מורחבת אחת, כשעיסוק העותרת או חבריה הוא בין היתר בפעילות חקלאית (למשל: גידול עדרי צאן וגידולי פלחה חקלאיים). לפיכך נקבע כי העותרת מקיימת את ההגדרה של "אגודה חקלאית".

בהתייחס לכך, העותרת טענה כי היא אינה "אגודה חקלאית" שכן כל מייסדיה מתגוררים במקום, בעוד שלפי הטענה עיקר פעילותה של אגודה חקלאית הוא בהתאגדות של מספר חקלאים ממקומות שונים ונפרדים לשם שיווק משותף של תוצרת חקלאית. דא עקא, הטענה האחרונה של העותרת אינה תואמת את הגדרת "אגודה חקלאית" [בתקנה 2\(1\)](#) לתקנות. הגדרה זו אינה כוללת דרישה לכך שהחקלאים שיתאגדו יחדיו יהיו ממקומות שונים כנטען על-ידי העותרת. ממילא, אין בטיעוני העותרת כדי לסתור את מסקנת עוזרת הרשמת לפיה העותרת היא בגדר "אגודה חקלאית", שכן היא או חבריה מקיימים פעילות חקלאית. למען הסדר הטוב, אציין כי העובדה שבשנים האחרונות העותרת פועלת גם למען קידומו של מיזם חקלאי-תיירותי (שאינו יישוב), אין בה כדי לשלול את סיווגה כ"אגודה חקלאית" (השוו בעניין זה: [תקנה 3](#) לתקנות סוגי אגודות).

(ב) טענת העותרת לחריגה מגבולות סמכותה של עוזרת הרשמת

22. [סעיף 7](#) סיפא וסעיף [10\(3\)](#) לפקודת האגודות השיתופיות קובעים כי החלטת רשם האגודות השיתופיות בשאלה לאיזה סוג משתייכת אגודה שיתופית, "תהא החלטת גמר". [סעיף 11](#) לפקודה מוסיף וקובע כי תעודת רישום של אגודה שיתופית שחתומה על-ידי הרשם, הנה "עדות מכרעת שהאגודה רשומה כהלכה, חוץ אם הוכח שרישום האגודה בוטל".

לשיטת העותרת, המשמעות של הוראות הפקודה האמורות, היא כי מרגע שרשם האגודות השיתופיות הקודם אישר בשנת 2011 את סיווג העותרת כ"מושב שיתופי" והיא נרשמה כך בהתאם לבקשתה, הרי החלטת הרשם דאז הפכה ל"החלטת גמר", קרי- החלטה סופית, ורישומה של העותרת כ"מושב שיתופי" היוותה "עדות מכרעת" לכך שנרשמה כדין. בנסיבות אלה, נטען כי עוזרת הרשמת לא הייתה מוסמכת להחליט מיוזמתה על שינוי סיווגה של העותרת.

דין טענת העותרת להידחות. ברגיל, האינטרס הציבורי אינו מאפשר להכיר בעיקרון מוחלט של סופיות החלטות מנהליות, שכן החלטה מנהלית מעצם טיבה עשויה שלא להיות סופית. יודגש כי אין משמעות הדבר שהחלטה מנהלית ניתנת לשינוי או לביטול בכל עת ללא מגבלה. נדרשים טעמים כבדי משקל על-מנת להצדיק זאת. עם זאת, על דרך הכלל, קבלת החלטה על-ידי גורם מנהלי מוסמך בסוגיה מסוימת, אין פירושה חסינות מוחלטת של הנוגעים בדבר מפני בחינה נוספת של אותה סוגיה בהמשך הדרך, אם מתקיימות נסיבות המצדיקות זאת. מסקנה זו מתיישבת עם [סעיף 15 לחוק הפרשנות](#), התשמ"א-1981 הקובע כי הסמכות ליתן הוראת מינהל משמעותה גם הסמכות לתקנה, לשנותה, להתלותה או לבטלה באותה דרך בה ניתנה ההוראה מלכתחילה. בהתאם לכך, ההלכה הפסוקה הדנה בסוגיה של תיקון או שינוי של החלטות מנהליות, אינה מתמקדת בשאלת הסמכות לעשות כן, אלא עיקר הדיון הוא בשאלת שיקול הדעת של הרשות המנהלית לשנות מהחלטתה בהתאם לנסיבות העניין (ראו: דפנה ברק-ארז [משפט מינהלי](#) כרך א 373-374 (2010); להלן: ברק-ארז).

על רקע זה, יש קושי לקבל את הפרשנות בה צידדה העותרת, ולפיה החלטת הרשם על סיווג אגודה שיתופית היא סופית באופן שלא ניתן לשנותה. אין סיבה להניח שהמחוקק ראה לייחד את החלטותיו של רשם האגודות השיתופיות בסוגיית הסיווג, ולהבדילן מהחלטות מנהליות אחרות הניתנות לשינוי בהתקיים טעמים שבכוחם להצדיק זאת. נראה כי משמעות המונח "החלטת גמר" [בסעיפים 7](#) סיפא ו-[10\(3\)](#) לפקודה, אינה שהחלטת הרשם אינה ניתנת לשינוי כנטען על-ידי העותרת, אלא המשמעות היא כי ההחלטה בעניין סיווגה של אגודה שיתופית אינה ניתנת לתקיפה באמצעות הליך ערעורי (להבדיל מעתירה מנהלית) כנטען על-ידי המשיבה. בהתאם לפרשנות זו, אין לומר שעוזרת הרשמת לא הייתה מוסמכת להורות על שינוי סוג האגודה השיתופית אליו משתייכת העותרת. דומה כי השאלה הרלוונטית בהקשר זה אינה שאלה של סמכות, אלא שאלה של אופן הפעלת שיקול הדעת בהתייחס לעילת השינוי ובהתייחס לצורך לאזן בין האינטרסים הרלוונטיים לעניין. ארון בכל אלה בהמשך הדברים.

23. העותרת הוסיפה וטענה כי גם אם עוזרת הרשמת סברה שיש צורך בשינוי סיווגה המקורי של העותרת, היה עליה לפנות לבית המשפט כדי לברר את העניין. גם טענה זו דינה להידחות. הגורם המוסמך לפי דין להכריע בסוגיית סיווגה של אגודה שיתופית – לרבות שינוי, תיקון או ביטול של סיווג קיים – היא רשמת האגודות השיתופיות. בית המשפט לא ישים את שיקול דעתו במקום שיקול דעתה של הרשמת, אלא יפעיל ביקורת שיפוטית על החלטה שקיבלה הרשמת (או מי שבאה בנעליה) כגורם המנהלי המוסמך.

(ג) טענת העותרת לויתור ו/או להחלטה במשתמע מצד המשיבה

24. העותרת טענה כי לאורך השנים, המשיבה זנחה את כוונתה לבחון מחדש את סיווגה המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי", ו/או החליטה במשתמע להותיר את הסיווג המקורי ללא שינוי. העותרת הפנתה בהקשר זה לכך שהרשם החליט בשנת 2011 על רישום העותרת כ"מושב שיתופי" לפי בקשתה. במהלך השנים 2015-2014, אותו רשם ניגש לבחון מחדש את שאלת סיווגה של העותרת, בין היתר בעקבות פניות של משרד החקלאות אליו. הרשם הורה על הגשת טיעונים בכתב, ואף שמע את טענות הצדדים בעל-פה. למרות זאת, הוא נמנע ממתן החלטה בכתב בעניין שינוי סיווגה של העותרת. לטענת העותרת, משתמע מכך שהרשם הקודם ויתר על העניין, ו/או החליט במשתמע להותיר על כנו את סיווגה המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי". העותרת הוסיפה וטענה כי בשנת 2017 המשיבה שלחה לרואי החשבון של העותרת מכתב שעסק בערכות הדדית במושבים שיתופיים (עמ' 142 לכתב העתירה). לגישת העותרת, הדבר מחזק את עמדתה לפיה המשיבה זנחה את הבחינה של שאלת הצורך בשינוי סיווגה של העותרת ו/או החליטה במשתמע לראות בה "מושב שיתופי". נטען כי בהתחשב בכל אלה, עוזרת הרשמת הייתה מנועה מלדון שוב באותו עניין שלפי הטענה הוכרע במפורש או במשתמע שלוש פעמים.

25. בהתייחס לטענות האמורות, אציין כי לא יכולה להיות מחלוקת שנפלה תקלה בכך שהרשם הקודם לא נתן החלטה בכתב, לכאן או לכאן, בשאלת הצורך בשינוי סיווגה המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי". זאת, על אף שהצדדים טענו לפניו בסוגיה זו בהרחבה בכתב ובעל-פה במהלך השנים 2015-2014. לתקלה זו יהיה מקום לתת ביטוי במישור הוצאות ההליך, ולכך אתייחס בסיום פסק דיני.

בד בבד, אין לומר שהמשיבה זנחה את העניין ו/או החליטה בסוגיה האמורה במשתמע, כנטען על-ידי העותרת. אין חולק שהרשם הקודם לא נתן החלטה כתובה שהכריעה בשאלת שינוי הסיווג. מכאן שהסוגיה נותרה תלויה ועומדת ללא הכרעה.

הדיון בעניין זה שב והתחדש, בעקבות כך שהפרקליטות פנתה למשיבה וביקשה לבחון את סוגיית סיווגה של העותרת, לאחר שהדבר כבר התבקש בעבר ולא הוכרע. נוכח הזמן שחלף מאז ההתדיינות שהתנהלה בנושא זה לפני הרשם הקודם, טוב עשתה עוזרת הרשמת כאשר אפשרה לעותרת לטעון לפנייה מחדש בסוגיה הנדונה בכתב ובעל-פה. לאחר כל זאת, ניתנה ההחלטה המנומקת נושא העתירה, אשר היא זו שהכריעה בסוגיית הצורך בשינוי סיווגה של העותרת לאחר שנים בהן ההתדיינות בסוגיה זו נותרה ללא הכרעה. לגבי המכתב שהמשיבה שלחה לרואי החשבון של העותרת בשנת 2017 בעניין ערבות הדדית במושבים שיתופיים – המשיבה טענה לפני כי מדובר במכתב שנשלח באופן גורף לכל אגודה שהייתה רשומה אותה עת במערכת המחשובית של המשיבה כ"מושב שיתופי". טענה זו לא נסתרה. לפיכך, אין לקבל את טענת העותרת כי מכתב זה לימד על זניחת הסוגיה, ו/או על החלטה במשתמע מצד המשיבה להותיר את הסיווג המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי" על כנו.

בהתחשב בכל אלה, אני סבורה כי אין לומר שהמשיבה ויתרה על בחינה מחודשת של סוגיית סיווגה של העותרת. אף אין לומר שהמשיבה קיבלה החלטה משתמעת כטענת העותרת, להותיר את סיווגה המקורי ללא שינוי. ממילא, אין בידי לקבל את עמדת העותרת לפיה עוזרת הרשמת הייתה מנועה ממתן החלטה על שינוי הסיווג של העותרת בגין הנימוקים הנ"ל אותם ראיתי לדחות.

(ד) שאלת קיומה של הצדקה לשינוי סיווגה המקורי של העותרת: עילת השינוי וטענת

העותרת להסתמכות

26. מנימוקים עליהם עמדתי עד כה, באתי למסקנה לפיה אין להתערב בקביעת עוזרת הרשמת לפיה מבחינה מהותית העותרת אינה עומדת בתנאי ההגדרה של "מושב שיתופי" בתקנות. כמו כן, קבעתי כי עוזרת הרשמת לא חרגה מסמכותה כאשר דנה בשאלת הצורך בשינוי סיווגה של העותרת שכן לא מדובר בהחלטה סופית. בנוסף, קבעתי כי עוזרת הרשמת לא הייתה מנועה מלדון בכך, שכן ההתדיינות הקודמת בין הצדדים באותה סוגיה נותרה ללא הכרעה, ובנסיבות המקרה שוכנעתי כי אין לראות במשיבה כמי שוויתרה על העניין ו/או החליטה בו במשתמע.

27. ואולם לעותרת טענות נוספות בהקשר הנדון. לשיטתה, גם אם ייקבע כי סיווגה המקורי בשנת 2011 כ"מושב שיתופי" היה שגוי, הרי הנטל להצדיק את השינוי בעניין זה מונח על כתפי המשיבה. לפי הנטען, מדובר בנטל מוגבר - הן בהתחשב בשנים הארוכות שחלפו מאז רישום הסיווג המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי" בשנת 2011; והן בהתחשב בכך שלשיטת העותרת שינוי הסיווג המקורי דומה לביטול רישיון קיים. העותרת הוסיפה וטענה כי אין הצדקה להורות על שינוי ההחלטה המנהלית

בעניין סיווג המקורי, שכן לכל היותר עסקינן בטעות שבשיקול דעת מצד המשיבה, שאין מקורה בתרמית או בהונאה מצד העותרת. לגישת העותרת, בהתאם להלכה שנפסקה מפי כב' השופט בכך בע"א 433/80 נכסי י.ב.מ. ישראל בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים תל אביב, פס' 8-9 [פורסם בנבו] (15.2.1983), טעות שבשיקול דעת ככלל לא תהיה ניתנת לתיקון, במיוחד כאשר האזרח כבר פעל לפי ההחלטה המקורית.

28. בהתייחס לטענות אלה של העותרת, אומר כך:

ראשית, ספק אם במקרה דנן מדובר בטעות שבשיקול דעת מן הסוג אליו התייחס כב' השופט בכך בע"א 433/80 נכסי י.ב.מ. הנ"ל, קרי: "החלטה שיש בה משום משגה, במובן זה שהפקיד יישם בצורה בלתי נבונה או בלתי נכונה את המדיניות של משרדו או השתמש בשיקול-דעתו באופן בלתי סביר" (שם, סוף פס' 8). בנסיבות המקרה הנוכחי, הטעות שנפלה בהחלטת הסיווג המקורי משנת 2011, התבטאה בראש ובראשונה בכך שהרשם הקודם נעתר לבקשת העותרת להירשם כ"מושב שיתופי" על בסיס שמה של העותרת - "הר שמש-מושב שיתופי בע"מ" - ועל בסיס הוראות תקנונה של העותרת, וזאת מבלי שנערכה בדיקה לגבי טיבה ומהותה של העותרת הלכה למעשה, ומבלי שנבחנה לגבי העותרת שאלת התקיימות תנאי ההגדרה של "מושב שיתופי" בפועל. כך עולה ממכתבו של משרד החקלאות למר הר שמש בתחילת שנת 2014 (עמ' 117 לכתב העתירה), וכך עולה גם מפרוטוקול הדיון שנערך לפני הרשם הקודם במעמד הצדדים ביום 31.12.2014 (עמ' 127-129 לכתב העתירה; וראו גם: פרוטוקול הדיון לפני, עמ' 1, ש' 26 ואילך). במילים אחרות: אין מדובר בטעות שבהפעלת שיקול דעת מנהלי על בסיס תשתית עובדתית מלאה, אלא מדובר בטעות שמקורה בקבלת החלטה מנהלית בהתבסס על תשתית עובדתית חלקית וחסרה. ספק רב אם כב' השופט בכך היה סובר כי לא ראוי לאפשר תיקון טעות מסוג זה, בשים לב לכך שמקור הטעות היה נעוץ בפגם מהותי בתהליך קבלת ההחלטה המנהלית מלכתחילה; וכן בשים לב לכך שתוצאת הטעות - הסיווג המקורי של העותרת "כמושב שיתופי" - עמדה בניגוד לתנאים הקבועים בתקנות.

29. שנית, ע"א 433/80 נכסי י.ב.מ. הנ"ל עליו ביססה העותרת את טענתה, נפסק בשנות ה-80 של המאה הקודמת. נראה כי הגישה המנחה היום ביחס לביקורת שיפוטית על שינוי החלטות מנהליות, אינה מבוססת על קטגוריזציה של טעויות לפי סוגיהן, אלא על מבחן של איזון אינטרסים: מצד אחד, האינטרס הציבורי אשר בשמו נעשה השינוי; ומצד שני, האינטרס הפרטי אשר מתנגד לשינוי, לרבות טענה להסתמכות על ההחלטה המקורית וציפייה ליציבות ולוודאות (ברק-ארז הנ"ל, עמ' 391-394).

יישום מבחן איזון האינטרסים הנ"ל בנסיבות המקרה הנוכחי, מוביל לדעתי למסקנה לפיה הכף נוטה לטובת שינוי הסיווג של העותרת כ"מושב שיתופי":

מבחינת האינטרס הציבורי – כפי שהוסבר לעיל, המשיבה הרימה את הנטל לשכנע כי הסיווג המקורי שניתן לעותרת יסודו בטעות שנבעה מכך שבשנת 2011 הרשם הקודם נעתר לבקשת העותרת להירשם "כמושב שיתופי" על בסיס השם שלה והוראות תקנונה, בלא שנבחנה שאלת התאמתה בפועל לדרישות הדין. האינטרס הציבורי מצדד בכך שסיווגה של העותרת ישקף את מצב הדברים הנכון לגביה מבחינה משפטית ומבחינה עובדתית, תוך התאמה בין דרישות הדין ובין מאפייניה בפועל. כך במיוחד, מאחר שרשויות המדינה וכן פרטים בציבור עשויים להסתמך על הסיווג שניתן לעותרת על-ידי המשיבה. האינטרס הציבורי תומך, אפוא, בתיקון סיווגה המקורי השגוי של העותרת כך שסיווגה המתוקן יהיה תואם לדרישות הדין.

מבחינת האינטרס הפרטי – העותרת טענה להסתמכות על סיווגה המקורי כ"מושב שיתופי". דא עקא, טענה זו נותרה עמומה. לא בכדי עוזרת הרשמת קבעה בהחלטתה כי העותרת לא הצליחה לבסס טענתה לשינוי משמעותי לרעה בעקבות שינוי סיווגה ל"אגודה חקלאית".

אמנם, העותרת טענה שחבריה מקיימים אורח חיים שיתופי בהסתמך על סיווגה המקורי כ"מושב שיתופי", וכמו כן טענה כי שינוי הסיווג יגרום להם לשנות את אורח החיים עליו הסתמכו. דא עקא, כפי שהוסבר לעיל, אורח חיים שיתופי אינו מייחד אגודה שיתופית מסוג של "מושב שיתופי", שכן ניתן לאמץ תקנון המבוסס על הוראות שיתופיות ולקיים אורח חיים שיתופי בסוגים נוספים של אגודות שיתופיות, לרבות ב"אגודה חקלאית" שהיא הסיווג החדש עליו החליטה עוזרת הרשמת. אין, אפוא, קשר הכרחי בין סיווגה המקורי של העותרת כ"מושב שיתופי", ובין המשך קיום אורח חיים שיתופי על-ידי חברי העותרת תחת הסיווג החדש.

העותרת הוסיפה וטענה כי אם סיווגה המקורי ישתנה מ"מושב שיתופי" ל"אגודה חקלאית", הרי חבריה יעזבו אותה שכן הצטרפותם אליה נעשתה בהתבסס על סיווגה כ"מושב שיתופי". מהתצהירים של חברי העותרת שצורפו לכתב העתירה וכן מדבריו של מר הר שמש בדיון לפניי (עמ' 6, ש' 19 ואילך), ניתן ללמוד כי טענה זו מבוססת בעיקרה על תקנות של חברי העותרת כי אם ימשיכו להיות מסווגים כ"מושב שיתופי", הדבר יוכל לסייע להם בעתיד להסדיר את המקום, וכן יגדיל את סיכוייהם לקבל הכרה בו כיישוב. דא עקא, תקווה מן הסוג האמור אינה בגדר הסתמכות או ציפייה מוגנים, בוודאי לא בעוצמת הגנה גבוהה. כך, שכן כפי שהוסבר בדבריי לעיל,

משמעותה של תקווה כאמור היא רתימת הסוסים לפני העגלה. סדר הדברים המתחייב מעקרון שלטון החוק הוא קבלת הכרה כיישוב לפי הדינים החלים על העניין, ואז קבלת הכרה כ"מושב שיתופי" שתנאי לו הוא קיומו של "יישוב נפרד" (לצד התקיימות יתר הדרישות הקבועות [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות). משזהו סדר הדברים המתחייב לפי הדין, הרי אין בכוחה של התקווה הנטענת על-ידי העותרת וחבריה, כדי להציע משקל-נגד משמעותי לעובדה שסיווגה המקורי של העותרת יסודו בטעות, ושקיים אינטרס ציבורי לפעול לתיקון השגגה באופן שסיווג העותרת אשר משמש לזיהויה כלפי כולי עלמא, יהיה תואם לדין.

אוסף כי אין לומר שהחלטתה של עוזרת הרשמת בדבר שינוי סיווגה המקורי של העותרת, נפלה על העותרת כרעם ביום בהיר. לאורך שנים, העותרת הייתה מודעת לקושי בסיווגה המקורי כ"מושב שיתופי" – הן נוכח דברים מפורשים שנאמרו לה בעניין זה על-ידי הרשם הקודם בדיון שנערך לפניו במעמד הצדדים בסוף שנת 2014 (הגם שאותה התדיינות לא הסתיימה בהחלטה כתובה, ולכך התייחסתי בדבריי לעיל); והן במסגרת דין ודברים של העותרת עם רשויות שונות שהתקשו לקבל את סיווגה המקורי כ"מושב שיתופי", במיוחד נוכח העדר הכרה בה כ"יישוב נפרד". אוסף כי עיון בחומר שצורף לעתירה מלמד כי בשנת 2019 העותרת ראתה להציג עצמה כחווה יחידים - ללא אזכור סיווגה המקורי כ"מושב שיתופי", וללא הסתמכות על סיווג זה - וזאת במסגרת פניותיה לרשויות בבקשה לקדם בתחומה מיזם חקלאי-תיירותי (ראו למשל: עמ' 146 ו-217 לכתב העתירה). הדבר עשוי לתמוך במסקנה לפיה העותרת הייתה מודעת לקושי הטמון בסיווגה המקורי כ"מושב שיתופי" בראייתן של הרשויות, ולפיכך נמנעה מעשיית שימוש בסיווג האמור בעת שפעלה מולן לקידום המיזם.

30. המסקנה המתבקשת מכל אלה היא כי במלאכת האיזונים שבין האינטרס הציבורי לאינטרס הפרטי, הכף נוטה לטובת האינטרס הציבורי המצדד בתיקון סיווגה המקורי של העותרת שיסודו בטעות, וזאת על מנת להתאימו לדרישות הדין ולנתונה של העותרת בפועל. גם מטעם זה לא קמה עילה להתערב בהחלטתה של עוזרת הרשמת להורות על שינוי הסיווג כמפורט בהחלטתה.

(ה) טענות נוספות של העותרת

31. העותרת טענה כי אין מקום לאפשר תחולה רטרואקטיבית של שינוי בנהליה של המשיבה. בהתייחס לטענה זו, יוער כי עוזרת הרשמת לא ביססה את החלטתה על שינוי בנהלים שכלל אינם מוזכרים בהחלטתה. גם ביתר טענותיה של העותרת לא מצאתי יסוד להתערבות.

סוף דבר

32. חברי העותרת הם כולם בני משפחה מורחבת אחת. הם הקימו חוות יחידים חקלאית בנגב הצפוני מתוך חזון של הגשמת מפעל ההתיישבות והפרחת השממה. בהמשך הדרך, הושקעו מאמצים לקידומו של מיזם חקלאי-תיירותי במקום, וניתנו אישורים בקשר לכך. עם זאת, המקום מעולם לא הוכר כיישוב על-ידי גורם מוסמך.

בשנת 2011 התאגדו בני המשפחה באגודה שיתופית שהיא העותרת, אשר סוּגָה לפי בקשתה כ"מושב שיתופי". כפי שקבעה עוזרת הרשמת בהחלטתה נושא העתירה, סיווג זה ניתן לעותרת בטעות, שכן העותרת אינה מקיימת את תנאי ההגדרה של "מושב שיתופי" [בתקנה 2\(6\)](#) לתקנות. בכלל זה, העותרת אינה מהווה "יישוב נפרד" כנדרש [בתקנה 2\(6\)](#) הנ"ל שכן מעולם לא הוכרה כיישוב. מטעמים שפורטו לעיל, באתי למסקנה לפיה אין מקום להתערב בהחלטת עוזרת הרשמת לפיה על אף חלוף השנים מאז שנת 2011, מדובר בסיווג מוטעה שיש לתקנו. כך, הן נוכח טיב הטעות כפי שהוסברה לעיל, והן מאחר שבאיזון בין האינטרס הציבורי לאינטרס הפרטי (לרבות טענת העותרת להסתמכות), ידו של האינטרס הציבורי בנסיבות המקרה דנן היא על העליונה. בהתחשב בכך, בדין החליטה עוזרת הרשמת שלא להשיב לעותרת את סיווגה המקורי כ"מושב שיתופי", ולהורות על שינוי סיווגה ל"אגודה חקלאית". החלטה זו התקבלה בסמכות ובהתאם לדין, והיא אינה חורגת ממתחם הסבירות. לא מצאתי כל עילה להתערב בה, הן בכלל והן בהתאם לאמות המידה המצמצמות להתערבות בהחלטותיה של רשמת האגודות השיתופיות (או מי שבאה בנעליה) בפרט. אשר על כן, העתירה נדחית.

33. אשר להוצאות ההליך שלפניי – נוכח היקף טענותיה של העותרת שנדחו כולן, היה לכאורה מקום לחייב אותה בהוצאות לטובת המשיבה על הצד הגבוה. עם זאת, ראיתי ליתן משקל גם לכך שהתנהלות המשיבה לאורך השנים לא הייתה חפה מקשיים, לרבות הטעות הראשונית בסיווג העותרת כ"מושב שיתופי" בלא בחינת הדברים בפועל; התקלה באי מתן החלטה על-ידי הרשם הקודם בתום ההתדיינות שנערכה לפניו בשנים 2014-2015 ביחס לסיווג השגוי האמור; וכן שינוי סיווגה של העותרת במחשבי המשיבה ל"אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית", בלא שאיש יודע מתי אירע הדבר ומדוע. במכלול הנסיבות, ראיתי להעמיד את ההוצאות והשכ"ט לטובת המשיבה על הצד הנמוך, כך שהעותרת תשלם למשיבה סך כולל של 5,000 ₪.

המזכירות תמציא לב"כ הצדדים ותסגור את ההליך.

ניתן היום, י"ח ניסן תשפ"ד, 26
אפריל 2024, בהעדר הצדדים.

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

דנה כהן לקח 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה