



מתוך מדריך "חופש" לחילוני הנבון:

יעוץ משפטי

מאת: שגיא אגמון, עו"ד

מהדורה ראשונה - יוני 2008

© כל הזכויות שמורות לעמותת "חופש" ולמחבר

הקצאת מקרקעין למוסדות חרדיים

לא אחת קורה שבלב שכונות חילוניות למהדרין או מעורבות, מחליטה הרשות המקומית להקצות שטח לגופים דתיים או חרדיים לצורך הקמת ישיבה, כולל, בית כנסת וכדומה. במקרים רבים, תוך זמן קצר הופכים מקרקעין אלה למרכזים דתיים, ומשם הדרך קצרה לכך שהם משמשים מוקד לפעילות החזרה בתשובה או מוקדים שסביבם מתגבשת "פלישה" חרדית מאורגנת, שמטרתה להשתלט על השכונה ולהפכה לשכונה חרדית. התמודדות נכונה ומהירה כנגד הקצאה כזו מאפשרת, בדרך כלל, לחסום את התהליך באבו; לכן חשובה מאוד הערנות והנכונות לפעול באופן נחרץ ומהיר.

האם הקצאה של מקרקעין של רשות מקומית לגופים פרטיים מותרת?

התשובה חיובית. פקודת העיריות מתירה לעירייה לאפשר שימוש בנכס השייך לה, תמורת דמי שכירות או אפילו בלא תשלום, וכללים אלו הוחלו על כלל הרשויות המקומיות. כאשר הרשות המקומית משכירה נכס שלה, היא צריכה לעשות זאת באמצעות מכרז (פרט לחריגים מסוימים), ואילו כאשר מדובר בהקצאה ללא תשלום או בתמורה סמלית היא מחויבת לפעול על פי נהלי משרד הפנים שיפורטו להלן. בכל מקרה, ההקצאה צריכה להיעשות בהתאם ל-"כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, ענייניים וגלויים ועל-פי שיקולים ענייניים סבירים ומידתיים".

מה קובעים החוק והנהלים?

על הקצאה בדרך של השכרה חלים בעיקרון דיני המכרזים הרגילים, שלא נרחיב בהם כאן. הנהלים, כאמור, מתייחסים רק להקצאה של קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, אבל מבחינת הציבור החילוני, דווקא במקרים אלה מתקיימת בפועל עיקר הבעייתיות.

מטבע הדברים, הנהלים הנם מורכבים וטכניים, ולא נעמוד במסגרת זו על כל פרטיהם. הסקירה שלהלן מיועדת להסביר את העקרונות שעומדים ביסוד הנהלים.

ניתן להקצות קרקעות ומבנים ללא תמורה, או בתמורה סמלית, למוסדות ללא מטרת רווח הפועלים בתחומי הרשות בתחומי חינוך, תרבות, דת, רווחה, ספורט וכו'. הנהלים מחייבים את הרשות המקומית לקבוע "פרוגרמה", שתעודכן מדי פעם, בנוגע לשימושים בשטחי ציבור. הקצאה של קרקע מותרת רק אם היא בהתאם לפרוגרמה כזאת.

הרשות מחויבת להקים "ועדת הקצאות", הכוללת 5 מעובדי הרשות (בין היתר מהנדס הרשות, היועץ המשפטי והגזבר, או נציגיהם). ועדת ההקצאות מחויבת לקבוע קריטריונים "שוויוניים וענייניים בהתחשב בכל חלקי האוכלוסיה ברשות המקומית", ולהתחשב בכלל צרכי הציבור ובצרכי ציבור התושבים הגרים בסמוך לקרקע בפרט.

הקצאה תיעשה על פי בקשתו של מוסד (אם כי הרשות רשאית לפרסם הזמנה למוסדות להגיש בקשות בנוגע למקרקעין מסוימים). הבקשה תכלול פירוט נרחב על המוסד, פעילותו והשימוש המיועד למקרקעין, בהתאם לאמור לנהלים. ההקצאות עצמן צריכות להתבצע בהתאם לסדר עדיפויות שנקבע מראש, כך שבמקרה של בקשות נוגדות יימסרו המקרקעין למוסד שינצל אותם בצורה מיטבית.

ההקצאה – בין אם ביוזמת הרשות, ובין אם ביוזמת המוסד – מחייבת פרסום בעיתונות הארצית והמקומית, ולציבור יש 60 יום להגיש התנגדויות להקצאה (14 יום אם ההקצאה היא לתקופה של עד שנה). אם יש מתמודדים שונים על הקצאת קרקע, על הרשות לפרסם רשימה ולאפשר לציבור 45 יום להגשת התנגדויות. ועדת ההקצאות מחויבת להכריע בהתנגדויות בטרם קבלת החלטה, אך אינה מחויבת לאפשר למתנגדים להופיע בפניה (אם כי היא רשאית לעשות כן).

במקרים חריגים ביותר, בהם יש דחיפות מיוחדת, ניתן להקצות קרקע לתקופה של עד 3 חודשים ללא קיום ההליכים האמורים, בתנאי שניתן לכך אישור על ידי שר הפנים. אם ההקצאה נועדה להימשך מעבר ל-3 חודשים, יש להתחיל במקביל את תהליכי האישור שנקבעו בנוהל.

ההקצאה עצמה דורשת חתימת חוזה בין הרשות המקומית למוסד, במסגרתו מתחייב המוסד לעשות שימוש במקרקעין רק למטרות שהוגדרו. בכל מקרה אסור לעשות שימוש בקרקע למטרות עסקיות או פוליטיות, ואם נעשה שימוש כזה – ההקצאה מבוטלת. בדרך כלל מתחייב המוסד לפתח את הקרקע על חשבוננו, ובסיום תקופת ההקצאה חוזרת הקרקע, על המבנים שבה, לרשות המקומית.

הקצאה של קרקע לתקופה העולה על 5 שנים, או הקצאה של נכס שמעניקה זכות של דייר מוגן מחייבת אישור של רוב חברי המועצה (כלומר, לא רק רוב רגיל של המשתתפים בישיבה, אלא רוב מקרב כלל החברים) ובנוסף לכך אישור של שר הפנים.

הרשות המקומית מחויבת לקיים רישום מרוכז של מקרקעין שהקצתה ב-"ספר הקצאות", שיעמוד פתוח לעיון הציבור.

איך מתבצעות הקצאות הקרקע בפועל?

בעיקרון, מותר לרשות המקומית להקצות קרקעות בהתאם לפרוגרמה שהכינה בנושא זה, ובהתאם להחלטה של "ועדת הקצאות", ובאישור של מועצת הרשות (ולעתים גם שר הפנים). יודגש, כי על הקצאה יכולה להחליט רק ועדת הקצאות שמונתה על פי הנוהל, ולא כל ועדה אחרת. הקצאה יכולה להיות גם למוסדות חרדיים, ואין מניעה חוקית לכך שהקצאה למוסד חרדי תהיה בשכונה חילונית.

עם זאת, ההקצאה צריכה להתבצע על פי הנוהל, כולל פרסום הודעות לציבור על ההקצאה המתוכננת, תוך נתינת הזדמנות לציבור להגיש התנגדויות, הקפדה על מתן זכות לציבור לעיין בכל המסמכים הרלוונטיים לצורך הגשת התנגדויות, וכמובן לאחר שנשמעו ונבחנו ההתנגדויות לגופן.

מהדורה ראשונה - יוני 2008 2 © כל הזכויות שמורות ל"חופש" ולמחבר
"מדריך זה נועד לספק מידע כללי בלבד ואינו מהווה תחליף ליעוץ משפטי. עמותת "חופש" והמחבר לא יישאו באחריות כלשהי לנזקים, ישירים או עקיפים, אשר ייגרמו עקב הסתמכות על האמור בו."

בסופו של דבר, שיקול הדעת נתון לוועדת ההקצאות, אבל הוועדה חייבת לפעול באופן סביר ולראות לנגד עיניה את טובת התושבים. היא חייבת לערוך בירור עובדתי מעמיק על מנת ללמוד לעומק את צורכי המשתמשים המיועדים במוסד (למשל, תלמידי הישיבה) ביחס לצרכי כלל תושבי הסביבה. כפי שפסק בית המשפט, "על הרשות לברר מה הם צרכי הציבור באזור בו מצוי הנכס ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי הצרכים הציבוריים על הצד הטוב ביותר", או במילים אחרות: ההקצאה צריכה להתייחס בראש ובראשונה לצורכי תושבי השכונה, ורק אחר כך לצרכים אחרים. הקצאה של קרקע בשכונה לטובת מטרות אשר ישרתו תושבי שכונות אחרות, או ערים אחרות, בדרך כלל לא תיחשב כסבירה. לפיכך, פסקו בתי משפט בשורה של מקרים שהקצאה למוסד דתי באמצע שכונה חילונית הנה בלתי סבירה, ולפיכך פסלו את ההקצאות.

ראיתי בעיתון הודעה שהולכים להקצות קרקע למוסד חרדי, מה עושים?

קודם כל, מתארגנים. צריך לזכור שההחלטה של ועדת ההקצאות היא החלטה פוליטית, והיא דורשת גם אישור של מועצת הרשות המקומית, שהיא גוף פוליטי לחלוטין. אף אחד לא אוהב לראות ציבור גדול שמתקומם, וכמה שיצטרפו להתנגדות יותר תושבים, כך כוחה גדול יותר.

ברמה המשפטית, חשוב להגיש כמה שיותר התנגדויות. רצוי מאוד להיעזר בעורך דין הבקי בתחום, אבל גם אם הדבר בלתי אפשרי – אפשר לכתוב התנגדות לבד. כאמור, ככל שיהיו התנגדויות רבות יותר (או לחליפין, כאשר אנשים רבים יותר חותמים על התנגדות) כוחה יהיה גדול יותר. **חשוב מאוד להקפיד על מסגרת הזמנים להגשת התנגדויות, כי התנגדות שתוגש באיחור לא תתקבל.** אפשר ורצוי לשלב את ההתנגדות המשפטית עם התנגדות ציבורית בדרכים שונות (משלוח מכתבים, הפגנות, כתבות בעיתונות וכו').

הרשות המקומית החליטה כבר להקצות את הקרקע, האם עדיין ניתן לעשות משהו?

במקרים רבים ניתן. בתי המשפט חזרו ופסקו שהקצאה שנעשתה ללא הקפדה על הנהלים הנה בטלה. לכן, גם אם התנגדותכם לא התקבלה, או אפילו אם לא הגשתם כלל התנגדות, במקרים רבים ניתן למצוא פגמים בהליך האישור ודרכו לתקוף את ההקצאה (למשל: פגמים בפרסום; ניגוד עניינים של חברי ועדת ההקצאות; היעדר דיון מהותי בוועדת ההקצאות; היעדר אישור ברוב הדרוש במועצת העיר; וכו'). גם במקרה כזה כדאי לפנות לעו"ד הבקי בתחום, שיוכל להעריך האם יש אפשרות לתקוף את ההחלטה. עם זאת, גם כאן חשוב מאוד להיות מהירים ככל האפשר, שכן בדרך כלל ניתן להגיש עתירה לבית משפט תוך 45 ימים לכל היותר ממועד ההקצאה.

הקרקע הוקצתה כבר ובשימוש, האם ניתן לעשות משהו?

בדרך כלל לא, אלא אם כן ההקצאה נעשתה "תוך פגיעה משמעותית בעיקרון שלטון החוק", כלומר תוך פגמים חמורים בתהליך קבלת ההחלטה. אבל גם אם ההחלטה הנה סופית, אסור לשכוח

שההקצאה מוגבלת לתקופה שנקבעה בחוזה עם המוסד, והארכתה אינה אוטומטית - והדברים נכונים גם לגבי הקצאות היסטוריות, שנעשו לפני כניסת נוהל ההקצאות לתוקף בשנת 2001.

אם מדובר במוסד שאינו מתאים לאופי השכונה, הרי שלקראת תום החוזה יש להתחיל לנקוט פעולות נגד הארכתו. הדרך הטובה ביותר היא למצוא מוסד אחר שמתאים יותר באופי פעילותו לתושבי השכונה, ואשר יבקש להקצות את הקרקע לעצמו.

רשימת מקורות משפטיים

- פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיפים 188(ב), 197
צו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1951, סעיף 190א'
בג"צ 6131/06, גני מאורות המעיין נ' שר הפנים, תקדין עליון 2006(3) 2018
בג"צ 7943/05, כהן נ' מ.מ. מודיעין עילית, תקדין עליון 2007(4) 4665
בג"צ 3638/99, בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220
בש"א (חי') 12039/07, אגודת בית הכנסת מאיר נ' רשם ההקדשות, תקדין מחוזי 2007(3) 6281
עת"מ (חי') 4425/07, קרן נתיבות משה נ' עיריית חיפה, תקדין מחוזי 2008(1) 13662
עת"מ (חי') 4250/07, נוטע נ' עיריית חיפה, תקדין מחוזי 2007(3) 9060
ה"פ (מח-י-ם) 6044/07, קרן ילדנו מרכז תקוותנו נ' עיריית ירושלים, תקדין מחוזי 2007(2) 9810
עת"מ (ת"א) 1277/05, אדליסט נ' עיריית קרית אונו, תקדין מחוזי 2006(3) 9316
עת"מ (ת"א) 1187/05, נציגות הבית המשותף נ' עיריית פתח תקווה, תקדין מחוזי 2005(3) 413
עת"מ (ת"א) 2583/04, פינקלשטיין נ' עיריית בני ברק, תקדין מחוזי 2004(4) 6688
עת"מ (י-ם) 1060/04, ברקת נ' ראש עיריית ירושלים, תקדין מחוזי 2004(4) 5432
עת"מ (ת"א) 1173/03, אור נ' עיריית ראש העין, לא פורסם, מופיע באתר "נבו"
עת"מ (ת"א) 1219/03, עמותת שיכון הרבנים אלעד נ' שר הפנים, פ"מ מנהליים תשס"ג 414
עת"מ (ת"א) 1404/02, עמותת נאות ראש העין נ' עיריית ראש העין, תקדין מחוזי 2002(3) 2632
עת"מ (ת"א) 1312/02, קרסו נ' עיריית הוד השרון, תקדין מחוזי 2003(2) 5020
עת"מ (ת"א) 262/01, עמותת ראש העין נ' עיריית ראש העין, תקדין מחוזי 2001(3) 67564

נהלי משרד הפנים

נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, עמ' 4-11.

תיקון מס' 1, חוזר מנכ"ל 6/2002, עמ' 35-38

תיקון מס' 2, חוזר מנכ"ל 7/2004, עמ' 9

תיקון מס' 3, חוזר מנכ"ל 7/2005, עמ' 1-2

תיקון מס' 4, חוזר מנכ"ל 4/2007, עמ' 4

נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006

מהדורה ראשונה - יוני 2008 4 © כל הזכויות שמורות ל"חופש" ולמחבר
"מדריך זה נועד לספק מידע כללי בלבד ואינו מהווה תחליף ליעוץ משפטי. עמותת "חופש" והמחבר לא יישאו באחריות כלשהי לנזקים, ישירים או עקיפים, אשר ייגרמו עקב הסתמכות על האמור בו."