

תוכן עניינים

3	מבוא
4	הצורך בהקצאה והמסגרת הנורמטיבית
6	איסור ההפליה בהקצאת מקרקעין
9	השיקולים בהקצאה
14	נהלי רשות מקרקעי ישראל בהקצאה
17	משפט משווה
18	ההבדלים בין הכללים החלים על הקצאה מדינתית לבין הכללים החלים על הקצאה מוניציפאלית
19	צמצום האוכלוסיות הייעודיות על רקע תרבותי
22	הליך ההקצאה מבחינה פרוצדוראלית
23	פטור מעיקרון השוויון בהקצאה ל"מוסד ציבור"
24	הצעה אישית
25	סיכום
26	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

הליך ההקצאה הוא הליך שבו המדינה מייעדת קרקע מסוימת עבור אוכלוסייה מסוימת. ההקצאה יכולה להיעשות למשל עבור אוכלוסייה המזוהה על רקע תרבותי, כמו האוכלוסייה החרדית או הבדואית. היא יכולה להיעשות עבור אוכלוסייה המזוהה על רקע כלכלי, כמו הקצאת קרקע עבור דיור להשכרה מסובסדת, ועוד. הכול בהתאם לצרכים של האוכלוסיות השונות כפי שמזוהה המדינה.

מבחינה מוסדית, הליך ההקצאה יכול להתבצע בשני מישורים: האחד, הקצאה ברמה המדינתית, היינו הקצאה המבוצעת על ידי המדינה באמצעות רשות מקרקעי ישראל. השני, הקצאה ברמה המוניציפאלית, היינו הקצאה המבוצעת על ידי רשות מקומית של קרקע המצויה בתחומה. על פניו, לא אמורים להיות הבדלים בין שני סוגי ההקצאות, למעט ההבדלים המתחייבים משוני בזהות הגורם המבצע את ההקצאה, והכללים החלים על הקצאה מסוג אחד יחולו גם על ההקצאה מהסוג האחר. ואכן, בפסיקה עליה אעמוד להלן נראה כי בית המשפט לא ערך הבחנה, ולכל הפחות בצורה גורפת, בין הקצאה המבוצעת על ידי רשות מקרקעי ישראל לבין הקצאה המבוצעת על ידי רשות מקומית, ועקרונות החלים על ההקצאה, שהם עקרונות כלליים מהמשפט המנהלי החלים על כל החלטה מנהלית, חלים גם על רשות מקרקעי ישראל וגם על רשות מקומית. מטעם זה על הקצאה משני הסוגים חלה החובה לנהוג בהתאם לעיקרון השוויון, החובה לנהוג בשקיפות, החובה לאסוף נתונים ולבסס תשתית עובדתית מספקת, החובה להימנע משיקולים זרים, ועוד.

אולם במסגרת העבודה אבקש להצביע על מספר הבדלים הקיימים בין הקצאה המבוצעת על ידי רשות מקרקעי ישראל לבין הקצאה המבוצעת על ידי רשות מקומית. הבדל אחד נוגע להקצאה המבוצעת על רקע תרבותי. בעוד שלגבי הקצאה של רשות מקרקעי ישראל ישנה גישה המצמצמת את סמכות ההקצאה התרבותית רק לאוכלוסייה החרדית והבדואית, הרי שלגבי הקצאה של רשות מקומית אין צמצום שכזה, ורשות מקומית יכולה להקצות קרקע עבור כל מטרה תרבותית שאין לגביה חובת קיום מכרז. הבדל שני נוגע לאופן הפרוצדוראלי שבו מתקבלת החלטת ההקצאה. בעוד שלגבי הקצאה שמבצעת הרשות המקומית קובעת הפסיקה הסדרים פרוצדוראליים, כמו חובה לפרסם את תכנית ההקצאה מראש, החובה להעניק זכות טיעון למתנגדים, ועוד, הרי שלגבי הקצאה המבוצעת על ידי המדינה לא נקבעו כללים פרוצדוראליים שכאלה, ולמעלה מכך, בספרות נאמר כי למעשה כלל לא ברור מיהו הגוף שאמור לקבל החלטה על הקצאה (שבסוף מבצעת אותה רשות מקרקעי ישראל), ובהליכי הקצאה מעורבים גופים שונים, כמו רשות מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון והממשלה, ומבלי שישנה חלוקת סמכויות ברורה. הבדל שלישי, שלא ברור אם הוא מתקיים בפועל אך הוא עולה מהפסיקה, הוא מתן פטור מתהליכים שוויוניים כאשר ההקצאה מבוצעת על ידי המדינה עבור מוסד ציבורי. לעמדתי, הבדלים אלו אינם ראויים, לא ברמה המהותית ולא ברמה הפרקטית, כפי שיובהר להלן, ויש לבצע אחידות מלאה בין ההסדרים החלים על הקצאה שמבצעת רשות מקרקעי ישראל לבין ההסדרים החלים על הקצאה שמבצעת רשות מקומית.

שאלות המחקר שלי בעבודה הן: א. כיצד בא לידי ביטוי עיקרון השוויון במסגרת הקצאה של קרקע. ב. מהם השיקולים שמנחים את הגורם המחליט על הקצאה. ג. האם ישנם הבדלים לגבי השיקולים שאמורים להנחות את הגורם המחליט על הקצאה, הנובעים מזוהותו של הגורם המקצה – רמ"י אן רשות מקומית.

בחלק הראשון של העבודה, אעמוד בקצרה על הצורך של המדינה בהקצאת מקרקעין ועל המסגרת הנורמטיבית להקצאה שמבוצעת על ידי המדינה באמצעות רשות מקרקעי ישראל. בחלק השני אעמוד על הכללים החלים על הקצאה, כפי שנקבעו בפסיקה, כמו עיקרון השוויון, השקיפות, החובה לאסוף נתונים, החובה להימנע משיקולים זרים, ועוד. בחלק השלישי אצביע על ההבדלים הקיימים לדעתי בין הקצאה

המבוצעת על ידי רשות מקרקעי ישראל לבין הקצאה המבוצעת על ידי רשות מקומית, ואטען כי לדעתי יש לבצע אחידות בין ההסדרים החלים על כל אחת מההקצאות בשני המישורים.

הצורך בהקצאה והמסגרת הנורמטיבית

במדינת ישראל מצויים למעלה מ-90% מהקרקעות בבעלות של המדינה¹. בספרו של ויסמן משנת 1993 נאמר כי המדינה מחזיקה בבעלות ישירה בכ-72% מכלל הקרקעות במדינה², אך קרקעות רבות נוספות מוחזקות בבעלות המדינה בצורה עקיפה. המדינה יכולה להחזיק בבעלות במקרקעין באמצעות רשות הפיתוח, שהיא גוף שהוקם על פי חוק רשות הפיתוח³, וכן באמצעות הקרן הקיימת לישראל, המחזיקה אף היא במקרקעין רבים במדינת ישראל.

בישראל קיים משטר מחמיר בקשר לבעלות המדינה בקרקעות. על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, לא תועבר הבעלות במקרקעין של המדינה, בין מקרקעין שבבעלות ישירה של המדינה, ובין אם בבעלות רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל. המשמעות של רכישת מקרקעין על ידי רוכש פרטי היא, לרוב, החכרת המקרקעין בחכירה לדורות. כך קובע סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל:

"מקרקעי ישראל, והם המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".

המשטר הקיים בישראל בקשר לבעלות במקרקעין מביא לכך שלמדינה יש שליטה כמעט מלאה על הנעשה במרבית הקרקעות במדינה. המדינה יכולה להחליט כיצד לחלק את הקרקעות במדינה, לאילו גורמים, ולהחליט בקשר לשימושים שניתן יהיה לעשות במקרקעין.

אחת הסמכויות המסורות למדינה, היא הקצאת קרקעות מסוימות לאוכלוסייה ייעודית. אחד המקורות החוקיים לסמכותה של המדינה להקצות קרקעות מצוי בהוראת סעיף 2א לחוק רשות מקרקעי ישראל⁴, העוסק בתפקידיה של רשות מקרקעי ישראל (אשר כונתה בעבר "מנהל מקרקעי ישראל"), וקובע כי תפקידה של הרשות הוא, בין היתר:

"הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בהישג יד, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים".

¹ ראה: גרשון גונטובניק, "הקצאת קרקע על ידי המדינה, השיקול הבטחוני והדרת ערביי ישראל – הפליה אסורה בדיוור או התחשבות מותרת?", משפט וצבא כא (2015). 33. 42.
² יהושע ויסמן, דיני קניין – החלק הכללי, (1993). בעמ' 198.
³ חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950.
⁴ חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960. (להלן: "חוק רשות תקרקעי ישראל").