



14.6.2019

לכבוד,

1. היועץ המשפטי לממשלה, מר אביחי מנדלבליט, באמצעות פקס : 02-6467001 ;
2. מנהל רשות מקרקעי ישראל, מר שמרון עדיאל, באמצעות פקס : 02-5456111 ;
3. שרת הבינוי והשיכון, גב' יפעת שאשא – ביטון, באמצעות פקס : 02-5847530 ;
4. רשם האגודות השיתופיות, מר מירון הכהן, באמצעות פקס : 02-6793432 ;
5. השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, מר אריה דרעי, באמצעות פקס : 03-6958414 ;
6. המועצה האזורית גליל עליון, באמצעות פקס מס' : 04-6816637 ;
7. קיבוץ אילת השחר, באמצעות פקס מס' : 04-6932726 ;
8. קיבוץ הגושרים, באמצעות פקס מס' : 04-6956207 ;
9. מתיישבי שדה נחמיה - אגודה להתיישבות קהילתית אגודה שיתופית בע"מ, באמצעות פקס מס' : 04-6902873 ;
10. המועצה המקומית לכיש, באמצעות פקס מס' : 08-6848176 ;
11. אגודה שיתופית נהורה, באמצעות הנציג במליאת המועצה האזורית בדוא"ל : segevantbi@gmail.com ;
12. המועצה האזורית מטה אשר, באמצעות פקס מס' : 04-9879751 ;
13. אחיהוד - מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ, באמצעות פקס מס' : 9560012 ;
14. קיבוץ איילון, באמצעות פקס מס' : 04-9806629 ;
15. אגודת בוסתן הגליל, באמצעות פקס מס' : 04-9815303 ;
16. אגודה שיתופית חקלאית מושב בן עמי, באמצעות פקס מס' : 04-9821850 ;
17. קיבוץ גשר הזיו, באמצעות פקס מס' : 04-9958488 ;
18. קיבוץ חניתה, באמצעות פקס מס' : 04-9859990 ;
19. קיבוץ כברי, באמצעות דוא"ל : webmaster@cabri.org.il ;
20. לימן מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ, באמצעות פקס : 04-9823042 ;
21. קיבוץ מצובה, באמצעות פקס מס' : 04-9858045 ;
22. קיבוץ סער, באמצעות פקס מס' : 04-9856506 ;
23. ראש הנקרה - קבוצת פועלים להתיישבות שיתופית בע"מ, באמצעות פקס : 04-9857426 ;

24. רגבה מושב שיתופי חקלאי בע"מ, באמצעות פקס מס': 04-9529889 ;
25. שבי ציון - מושב שיתופי אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, באמצעות פקס : 04-9820566 ;
26. המועצה האזורית עמק יזרעאל, באמצעות פקס מס': 153-4-6520001 ;
27. תל עדשים מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ, באמצעות פקס : 04-6591866 ;
28. קיבוץ עין דור, באמצעות פקס מס': 04-6770440 ;
29. קיבוץ יפעת, באמצעות פקס מס': 04-6548600 ;
30. גבת חקלאות ועסקים אגש"ח בע"מ, באמצעות פקס מס': 04-6449326 ;
31. עדי - אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית באזור עדי בע"מ, באמצעות פקס : 04-9867723 ;
32. הושעיה-ישוב קהילתי כפרי של איגוד המושבים של הפועמ"ז אג"ש, באמצעות פקס מס'ף
04-6464211.

שלום רב,

דחוף ביותר!

הנדון: הפרות חמורות של חוק ועדות קבלה

הרינו מתכבדים לפנות אליכם ולבקשכם לנקוט בסעדים מיידיים, כל אחד בתחום אחריותו, להפסקת הפרות החמורות של חוק ועדות קבלה והכל כפי שיפורט להלן:

1. כידוע, ולמרות התנגדותנו העקרונית והנחרצת למנגנון של ועדות קבלה בהיותו מנגנון מפלה ומשפיל, מאז שנת 2011 יישובים הנחשבים לפי תיקון מס' 8 לפקודת האגודות השיתופיות, התשע"א-2011 (להלן: "חוק ועדות קבלה") ליישובים קהילתיים" מוסמכים להפעיל מנגנון לסינון המועמדים המבקשים לגור ביישוב. וזאת כאשר הגדרת "יישובים קהילתיים" בחוק ועדות קבלה מורכבת מארבעה תנאים מצטברים:

- (1) יישוב בגליל או בנגב;
 - (2) המאוגד כאגודה שיתופית שהרשם סיווג אותה כיישוב קהילתי כפרי או כאגודה שיתופית להתיישבות קהילתית ... ;
 - (3) מספר בתי האב ביישוב, או ביישוב המקורי ובהרחבה יחד, אינו עולה על 400 ;
 - (4) המספר המירבי של בתי האב ביישוב, או ביישוב המקורי ובהרחבה יחד, הוגבל בהתאם להוראות תכנית מיתאר ארצית או תכנית מיתאר מחוזית, כמשמעותן בחוק התכנון והבנייה, השתכ"ה-1956.
- (ההדגשות נוספו, מ.מ.)

2. בהתאם להצהרות המדינה במסגרת העתירות נגד חוק ועדות קבלה, החוק מהווה הסדר שלילי כך שאי אפשר לקיים ועדות קבלה ביישובים קהילתיים אשר אינם מקיימים אחר אחד מהתנאים המנויים לעיל ומחוץ למסגרת החוק (בג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת (פורסם במאגרים, 17.09.2014)).

3. ביום 2.5.2019 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: "מרכז המחקר והמידע") נייר עמדה בנושא "ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בנגב ובגליל" ובו הוא בחן, לבקשתו של ח"כ אליעזר שטרן, כמה יישובים קהילתיים באזור הנגב והגליל, הפסיקו את פעילותן של ועדות הקבלה לאחר שמספר בתי האב ביישוב גדל מעבר ל-400.¹
4. המסקנות של נייר העמדה מצביעים על הפרות חמורות של חוק ועדות קבלה אשר מחייבים התערבות מידית, והכל כפי שיפורט להלן.

הפעלת ועדות קבלה בניגוד להוראות החוק

5. לצורך קבלת מידע אודות היישובים בהם מופעלות ועדות קבלה פנה מרכז המחקר והמידע לקבלת מידע מהגופים הממשלתיים הרלוונטיים ואשר ממלאים תפקיד על פי חוק במנגנון של ועדות הקבלה והם: רשם האגודות השיתופיות; רשות מקרקעי ישראל; והחטיבה להתיישבות של הסוכנות היהודית. פנייה זו לא הניבה פירות שכן לאף אחד מהגופים האמורים לא היה את המידע הנדרש. לאחר מכן, פנה מרכז המחקר והמידע למשרד הבינוי והשיכון ולמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. אך גם פנייה זו לא הועילה והמסקנה של מרכז המחקר והמידע הינה כי:

"... אין כיום גוף ממשלתי המרכז נתונים על קיום ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בנגב ובגליל ועוקב אחר מספר בתי האב ביישובים אלו (על פי הגדרה מוסכמת). נוסף על כך, ככל הנראה אין כיום גורם מתכלל המפקח על קיום הועדות בהתאם לחוק ו/או על הפסקת קיום הועדות ביישובים בהם מעל 400 בתי אב"²

6. התנהלות זו של הרשויות מפרה בצורה חמורה את עקרון חוקיות המנהל ועקרון שלטון החוק ומשכך מדובר בפועלות הנעשות תוך כדי חריגה מסמכות. ההפרה מתבטאת במספר מישורים:

- א. רשויות המדינה המאפשרות קיום ועדות קבלה שלא לפי החוק פועלות ללא סמכות. כל הפעולות של הרשויות לאורך כל ההליך נגועות באי חוקיות חמורה החל מאישור או השארת תקנון אגודה שיתופית על כנו, למרות שהוא כולל מנגנון של ועדות קבלה בניגוד לתנאים שבחוק; הקצאת קרקע ליישובים שיש בהם ועדות קבלה ולמומלציהם שלא לפי חוק; מינוי והשתתפות בוועדת קבלה, ועדת השגות וכל גוף אחר שפועל לפי חוק זה.
- ב. היבט נוסף של החריגה מסמכות מתבטא בכך שהקצאת קרקע לאגודה שיתופית ולמומלציה באמצעות ועדת קבלה שלא לפי הוראות חוק זה מפרה גם את חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992. שכן, במקרים בהם לא מתקיימות הוראות חוק ועדות קבלה, יש להקצות קרקע בדרך המלך – "באמצעות מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו" (סעיף 1 לחוק חובת מכרזים).
- ג. התנהלות זו גם עומדת בניגוד לעקרון שלטון החוק. שכן, עקרון זה אינו מסתפק רק בחובה של רשויות השלטון לפעול בעצמן בגדר אמות החוק, אלא מטיל על הרשויות את החובה

¹ מרכז המחקר והמידע "ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בנגב ובגליל" (2.5.2019)(להלן: "נייר העמדה"). זמין בקישור הבא: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8076aeaa-ce01-e911-80e1-00155d0a98a9/11_12403.pdf

² נייר העמדה, עמ' 1.

לאכוף את קיום החוק על אחרים (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א 84 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010); בג"ץ 551/99 **שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ**, פ"ד נד(1) 112 (2000)).

7. הדברים האמורים לעיל מקבלים משנה תוקף לאור העובדה שמדובר בניהול והקצאת מקרקעי ציבור. כידוע, מקרקעין הינם משאב מוגבל שהקצאתו לאחד מונעת אותו מהאחר ועל כן חובה על האמונים על הדבר מקרב רשויות המדינה להפעיל שיקול דעת זהיר ולכלכל את צעדיהם בצורה מאוזנת המגשימה עקרונות של שוויון וצדק חלוקתי עליהן הן אמונות (ראו למשל: בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25 (2002)).

8. התנהלות זו מפרה גם את חובתה של המדינה **לפקח באופן הדוק ומעשי** על הגופים איתם היא מתקשרת כדי לוודא שאינם פועלים באפליה (עע"מ 1789/10 **סבא נ' מינהל מקרקעי ישראל** (פורסם במאגרים, 07.11.2010)). שכן, כפי שנקבע עוד בפרשת **קעדאן** "מדינה אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין, על ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה. אכן, את שהמדינה אינה רשאית לעשות במישרין, אין היא רשאית לעשות בעקיפין." (בג"צ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נד(1) 283, 258 (1995)).

9. ואכן, נייר העמדה הנ"ל מצביע על הפרות חמורות ביותר של הוראות החוק ומונה 23 ישובים בהם מופעלות ועדות קבלה בניגוד לחוק. להלן פירוט הנתונים לגבי היישובים בהם קיימות ועדות קבלה בניגוד להוראות החוק:

| מועצה אזורית | שם יישוב | מספר בתי אב | הערות |
|--------------|------------------|-------------|---|
| הגליל העליון | אילת השחר | 438 | ועדת קבלה פועלת רק במקרים של העברת זכויות בנכס קיים לתושב חדש. לא מתקיימות ועדות קבלה במקרה של בנייה חדשה ביישובים אלו. |
| | הגושרים | 405 | |
| | שדה נחמיה | 408 | |
| לכיש | נהורה | 475 | ועדת קבלה פועלת רק במקרים של העברת זכויות בנכס קיים לתושב חדש. אין שיווקי קרקע חדשים ביישוב. |
| מטה אשר | מושב אחיהוד | 429 | לטענת המועצה, גם ביישובים בהם מעל 400 בתי אב, רמ"י דורשת מהמועצה לקיים ועדות קבלה לתושבים חדשים, ולכן לא הופסקו ועדות הקבלה ביישובים אלו. |
| | קיבוץ איילון | 570 | |
| | מושב בוסתן הגליל | 473 | |
| | מושב בן עמי | 406 | |
| | קיבוץ גשר הזיו | 868 | |
| | קיבוץ חניתה | 546 | |
| | קיבוץ כברי | 624 | |
| | מושב לימן | 404 | |
| קיבוץ מצובה | 603 | | |

| | | | |
|--|-----|------------------|------------|
| | 413 | קיבוץ סער | |
| | 709 | קיבוץ ראש הנקרה | |
| | 576 | מושב שיתופי רגבה | |
| | 572 | מושב שבי ציון | |
| <p>לטענת המועצה, רמ"י דורשת מהמועצה לקיים ועדת קבלה לתושבים חדשים הרוכשים בתים קיימים ולתושבים הקונים קרקעות המשוקות על ידי רמ"י, גם ביישובים בהם מעל 400 בתי אב, ולכן לא הופסקו ועדות הקבלה ביישובים אלו.</p> | 450 | תל עדשים | עמק יזרעאל |
| | 421 | עין דור | |
| | 411 | יפעת | |
| | 418 | גבת | |
| | 483 | עדי | |
| | 430 | הושעיה | |

10. יודגש, כי המידע הנ"ל הינו חלקי בלבד. שכן, מבין 29 המועצות האזוריות שלהן יישובים בנגב ובליל ואליהן פנה מרכז המחקר והמידע, 7 מועצות אזוריות לא ענו לפנייה ולא ברור מה קורה בהקשר הזה בשטחן.

11. נתונים אלה מלמדים על קיומן של הפרות חמורות לחוק ועדות קבלה ולתנאים הקבועים בו. הפרות אלה מחייבות תגובה מיידית אשר תביא להפסקת ההפעלה של ועדות קבלה ביישובים אלה וכן הימנעות מהקצאת קרקע כלשהי ביישובים אלה עד שיובטח שהקרקע מוקצית בצורה שוויונית וכי קיים מנגנון פיקוח ובקרה הדוק ומעשי שיבטיח כי הפרות מעין אלה לא תחזרנה על עצמן בעתיד.

מחלוקת בפרשנות תנאי החוק:

12. עוד עולה מנייר העמדה כי הרשויות חלוקות ביניהן לעניין הפרשנות של המושג "בית אב" וכי גופים שונים מגדירים בצורה שונה את המושג.³ מחלוקת זו מביאה לכך כי גופים שונים סופרים בצורה שונה את מספר בתי האב. סוגיה זו אינה סוגיה טכנית או עניין של מה בכך. שכן, בנוסף לחובה המובנת מאליה של הרשויות להקפיד על קיום הוראות החוק, לסוגיה זו יש השפעה מכרעת על מערך החובות והזכויות הן של היישובים הקהילתיים והן של האזרחים המבקשים לגור בהם. אין זה מתקבל על הדעת כי 8 שנים לאחר חקיקת החוק, הרשויות טרם מצאו לנכון להבהיר מחלוקת זו ולהגיע לכלל הסכמה לעניין מהותה של הדרשה.

13. האמור לעיל מקבל משנה חומרה לאור העובדה כי גודל היישוב הינו אחד המבחנים בעלי ההשלכה על אופיו הקהילתי של היישוב ואשר נטען שהיא מצדיקה את הקמת ועדות הקבלה וכי אי כיבוד תנאי זה ישליך בצורה ישירה על החוקתיות של ההסדר כולו. אומנם אנו חולקים על עצם ההצדקה לקיומן של ועדות קבלה בכלל ועל הרציונל שקושר בין גודל היישוב לאפשרות

³ שם, בעמ' 6 הערת שוליים 53.

להעניק בלעדיות לקבוצה כלשהי על משאב ציבורי ולמנוע מאזרחים אחרים להשתמש בהם, אך גם לפי הרציונל של מחוקקי החוק, ההצדקה למנגנון זה מחייבת מילוי קפדני אחר ההגבלות שהוטלו מכוחו ובמיוחד על ההגבלה על גודל היישוב.

14. לאור הפגמים החמורים שצוינו לעיל הריכם מתבקשים בזאת לפעול, כל אחד בתחום סמכותו, לתקנם ובין היתר:

1. להורות ליישובים המנויים לעיל לחדול בצורה מיידית מהפעלת ועדת קבלה בניגוד לחוק.
 2. להימנע מהקצאת קרקע כלשהי ביישובים האמורים עד שיובטח שאין פועלות בהם ועדות קבלה בניגוד לחוק.
 3. להורות על תיקון התקנונים של האגודות השיתופיות הפועלות ביישובים שלעיל בצורה שלא תאפשר לאגודה להפעיל עוד ועדת קבלה בניגוד לחוק.
 4. לבחון האם במועצות האזוריות שאין לגביהם נתונים פועלות ועדות קבלה בניגוד לחוק. במידה ופועלות ועדת כאלה, יש להחיל לגביהם את הדרישות שלעיל.
 5. להוציא הנחיות מאת היועץ המשפטי לממשלה לכלל הרשויות אשר יבהירו את האחריות של כל רשות להבטחת התקיימות תנאי החוק ויבטיחו שהרשויות ממלאות אחרי הוראותיו.
- לאור חשיבות הנושא ולאור העובדה כי הוא משליך, בצורה לא הפיכה, על הקצאת משאב ציבורי, הרינו לבקש את תגובתכם בהקדם האפשרי ותוך 30 ימים.

בכבוד רב,



מאיסאנה מוראני, עו"ד

העתקים:

1. יועמ"ש רשות מקרקעי ישראל, עו"ד לייקין מניה, באמצעות פקס מס': 02-6549021
2. יועמ"ש המשרד השיכון והבנוי, עו"ד אלעזר במברגר, באמצעות דוא"ל: ElazarB@moch.gov.il

3. יועמ"ש המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, עו"ד מרון כליפה, , באמצעות פקס : 03-6958414.
4. המועצה האזורית בני שמעון, באמצעות פקס מס' : 08-9915831
5. המועצה האזורית זבולון, באמצעות דוא"ל : moshe@zvulun.co.il.
6. המועצה האזורית מגידו, באמצעות דוא"ל : head@megido.org.il.
7. המועצה האזורית מגילות ים המלח, באמצעות פקס מס' : 02-9943223.
8. המועצה האזורית מרחבים, באמצעות מנכ"לית המועצה בדוא"ל : ilana@merchavim.org.il.
9. המועצה האזורית עמק הירדן, באמצעות דוא"ל : lishca@j-v.org.il.
10. המועצה האזורית שדה נגב, באמצעות מזכירות המועצה בדוא"ל : nurit@sdotnegev.org.il.