

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"מ 576/22

לפני : כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ  
כבוד השופט י' כשר

המערערים : 1. שלמה אונגר  
2. רונית שגב  
3. יעקב לוי מיכלין  
4. יפים קרת  
5. אייל מנשה נחום  
6. חיים טל  
7. אריה דנון  
8. ישראל ויינרייך

נ ג ד

המשיבות : 1. עיריית רחובות  
2. ועדת הקצאות עיריית רחובות  
3. עמותת בית חב"ד שכונת היובל מקוב רחובות

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופטת העמיתה ז' בוסתן) מיום 8.12.2021 בעת"מ [11514-11-20](#) [פורסם בנבו]

תאריך הישיבה : י"ב באייר התשפ"ג (3.5.2023)  
בשם המערערים : עו"ד יונתן ברמן ; עו"ד סימה סלע-פלסק  
בשם המשיבות 1-2 : עו"ד יחזקאל ריינהרץ  
בשם המשיבה 3 : עו"ד אוהד יאראק ; עו"ד דניאל טלמון

מיני-רציו :

\* על רשות מקומית/ועדת ההקצאות לפרסם הודעה בעיתונות אודות האפשרות להקצאת הקרקע בנוסף, עליה לוודא "כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע". מקום שלא הובא לידיעת התושבים הסמוכים לקרקע דבר ההקצאה, ממילא לא התאפשר למי מהם להגיש בקשת הקצאה חלופית ואף לא להתנגד לבקשה שהוגשה – כך שאין לזקוף עניין זה לחובתם.

\* רשויות מקומיות – מקרקעין – הקצאת מקרקעין

\* משפט מינהלי – הליך מינהלי – פגמים

\* משפט מינהלי – הטבות – הקצאת מקרקעין

\* משפט מינהלי – שיקול-דעת – רשות מקומית

ערעור על פס"ד של בימ"ש לעניינים מנהליים בו נדחתה עתירת המערערים נגד החלטת המשיבות 1-2, עיריית רחובות וועדת ההקצאות בעירייה, להקצות למשיבה 3 (עמותה), קרקע למטרת בניית בית כנסת. רקע: העמותה הגישה בקשה להקצאת קרקע באזור הרלוונטי ב-2015, ובקשתה זו נעתרה ואושרה על-ידי מועצת העיר. מטעמים הנעוצים בעירייה וביוזמתה, החליטה ועדת ההקצאות לשנות את מקום ההקצאה ולהקצות לעמותה מגרש בשכונה סמוכה, מרחק של כ-270 מ' מהמקום המקורי. המערערים הם תושבים המתגוררים בסמיכות לקרקע מושא ההקצאה השניה.

ביהמ"ש העליון (מפי השופטת ג' כנפי-שטייניץ בהסכמת השופטים י' עמית וי' כשר) קיבל את הערעור ופסק:

דין הערעור להתקבל במובן זה שהחלטה המאשרת את ההקצאה השנייה תבוטל, והדיון בעניין הקצאה זו יוחזר לוועדת ההקצאות לשם קיום הליך פרסום תקין ודיון מחדש בבקשות ובהתנגדויות שיוגשו בעקבותיו, ככל שיוגשו.

הדינים והעקרונות החלים על החלטותיהן של רשויות מקומיות בעניין הקצאת מקרקעין לצרכי ציבור בפטור ממכרז וללא תמורה, הותוו בפסק הדין שניתן בבג"ץ 3638/99 בעניין בלומנטל. בעקבות פסק הדין בעניין בלומנטל, גיבש משרד הפנים נוהל מפורט המתווה את הכללים החלים על הקצאת מקרקעין. מטרתו של נוהל זה, כפי שנקבע בו, היא לקדם מינהל תקין, לשמור על עקרונות של שוויון, חיסכון, יעילות ושיקפות, ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

התייחסות מיוחדת ניתנה בפסק הדין בעניין בלומנטל, ובעקבות זאת גם בנוהל ההקצאות, לחובת פרסום ההקצאה. סעיף 7(ב) לנוהל מטיל על הרשות המקומית חובה לפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע והשימוש המתוכנן בה, במסגרתה יוזמן הציבור להגיש בקשות להקצאת הקרקע "לאותו שימוש או למטרות אחרות", תוך 60 יום. עוד הוטלה על ועדת ההקצאות החובה לוודא "כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע". סעיף 7(ד) לנוהל מוסיף וקובע כי רשימת הבקשות שהוגשו תפורסם בעיתונות, על מנת לאפשר לציבור להגיש התנגדויות תוך 45 יום מיום פרסום ההודעה. רק לאחר הגשת בקשות ההקצאה וההתנגדויות להן, ייערך דיון בוועדת ההקצאות בו יגובשו המלצותיה ויועברו למועצת הרשות המקומית. ניתן להתרשם כבר עתה, כי הפרסום "מהווה את אבן הפינה לזכות הטיעון של תושבי השכונה, אשר ההחלטה משפיעה באופן ישיר על חייהם" וכי בהיעדר פרסום, נפגעת זכותם של בעלי עניין אחרים להגיש בקשות הקצאה חלופיות לקרקע המבוקשת, וכן זכותו של הציבור להעלות התנגדותו להקצאתה. עוד הוער, כי החשיבות הנודעת להקפדה על תקינותו של ההליך המנהלי, גוברת מקום שעסקינן בהחלטות שעניינן בהקצאת נכסי מקרקעין שהינם משאב ציבורי מוגבל, למשך תקופה ארוכה העשויה להשתרע על פני עשרות שנים – ובמקרה שלפנינו ל-25 שנים – ותוך פטור ממכרז וללא תמורה.

בענייננו, ועדת ההקצאות פרסמה הודעה בעיתונות אודות האפשרות להקצאת הקרקע מושא הדיון, אולם לא וידאה "כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע", כנדרש בהוראת סעיף 7(ב) לנוהל ההקצאות. דרישת היידוע של התושבים הסמוכים בדבר ההקצאה, מוסיפה על הדרישה לפרסומה של ההקצאה לציבור הכללי באמצעות הודעה בעיתונות. כ"כ, חובת היידוע והוידוא מחייבת שימוש בדרך פרסום אפקטיבית המותאמת לתוכן הפרסום ולקהל היעד לו הוא מיועד, ולפיכך, ככלל, אין די בפרסום בעיתונות כדי יציאת חובת הפרסום. את דרישת היידוע והוידוא ניתן למלא בדרכים שונות, למשל באמצעות שליחת מכתבים לתושבים המתגוררים בסמוך לקרקע, תליית שלטים בולטים בקרקע המיועדת להקצאה או תליית מודעות באזור הרלבנטי – הכל על מנת להבטיח שהמידע בדבר ההקצאה שעל הפרק יגיע לתושבים הסמוכים לקרקע. בענייננו, ועדת ההקצאות לא עמדה בדרישה זו, והמערערים – כך על פי טענתם שלא נסתרה – גילו על דבר ההקצאה רק חודשים לאחר הפרסום בעיתונות, ולאחר שחלף המועד להגשת התנגדויות.

ביהמ"ש המחוזי הכיר בכך שנפל פגם בהליך ההקצאה. עם זאת, סבר כי פגם זה אינו מצדיק את ביטולה של החלטת ההקצאה, בעיקר מן הטעם ש"העותרים אינם מצביעים על גוף אחר המבקש להקצות לו את השטח". אין בטעם זה כדי לרפא את הפגם שנפל בפרסום. מקום שלא הובא לידיעת התושבים הסמוכים לקרקע דבר ההקצאה, ממילא לא התאפשר למי מהם להגיש בקשת הקצאה חלופית ואף לא להתנגד לבקשה שהוגשה – כך שאין לזקוף עניין זה לחובתם.

משסטתה ועדת ההקצאות מנוהל ההקצאות, ולא קיימה הליך פרסום תקין המהווה בסיס להמלצתה על הקצאת הקרקע, המסקנה המתקבלת היא שיש להורות על ביטול החלטתה, כמו גם על ביטול החלטת מועצת העיר המאשרת את ההקצאה השנייה, ועל השבת הדיון בהקצאה זו לוועדת ההקצאות לשם ביצוע הליך פרסום תקין כנדרש. במסגרת פרסום זה תוודא הוועדה כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעת התושבים הסמוכים לקרקע.

לא נמצאה עילה להתערב בהחלטת בימ"ש לעניינים מנהליים אשר לא מצא פגם באי-הגשת בקשה חדשה להקצאת קרקע. כאמור העמותה מילאה אחר חובתה והגישה בקשה להקצאת קרקע באזור הרלוונטי כבר בשנת 2015, ובקשתה זו נעתרה ואושרה על-ידי מועצת העיר. מטעמים הנעוצים בעירייה וביוזמתה, החליטה ועדת ההקצאות לשנות את מקום ההקצאה ולהקצות לעמותה מגרש סמוך, מרחק של כ-270 מ' מהמקום המקורי. בנסיבות מיוחדות אלה, וכפי שציין בימ"ש לעניינים מנהליים, ניתן לראות בכך הליך הקצאה אחד שטרם הסתיים.

## פסק-דין

השופטת ג' כנפי-שטייניץ:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (השופטת העמיתה ז' בושתן) מיום 8.12.2021 בעת"ם 11514-11-20 [פורסם בבנו]. בפסק הדין נדחתה עתירת המערערים נגד החלטת המשיבות 1-2, עיריית רחובות וועדת ההקצאות בעיריית רחובות (להלן בהתאמה: העירייה ו-ועדת ההקצאות), להקצות למשיבה 3, עמותת בית חב"ד שכונת היובל-מקוב רחובות (להלן: העמותה), קרקע למטרת בניית בית כנסת.

## תמצית הרקע הרלבנטי

1. עיריית רחובות, בדומה לרשויות מקומיות אחרות, רשאית מיוזמתה או על פי בקשה של גופים שונים, ובאישור שר הפנים, להקצות קרקעות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית, לגופים הפועלים בתחום הרשות לצורכי ציבור שונים. בקשות הקצאה כאמור, המוגשות על-ידי גופים הפועלים ללא מטרת רווח, נדונות בוועדת ההקצאות, בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן: נוהל ההקצאות).

המעוררים הם תושבי העיר רחובות המתגוררים בשכונת קריית ההגנה הצמודה לשכונת מקוב ולשכונת היובל, ואילו העמותה מקיימת מזה מספר שנים תפילות בבית ספר שז"ר הגובל בשלוש השכונות האמורות.

2. ביום 8.3.2015 הגישה העמותה בקשה להקצאת קרקע לשם הקמת בית כנסת קבוע ב"שכונת היובל-מקוב". ביום 10.7.2017 החליטה ועדת ההקצאות לפתוח בהליך הקצאה של שטח בן 435 מ"ר על גגו של מבנה המשמש כמעון יום, למטרת הקמת בית כנסת לעמותה, לתקופה של 25 שנים (להלן: ההקצאה המקורית). החלטה זו אושרה ביום 6.11.2017 במועצת העיר. בחלוף כשנה, ביום 29.10.2018, התקיים דיון נוסף בוועדת ההקצאות, בו מסר מנכ"ל העירייה כי לאחר בחינה נוספת של הדברים, עולה כי הקמתו של בית כנסת מעל מבנה מעון יום קיים, אינה אפשרית. בעקבות דברים אלה, החליטה הוועדה לבטל את ההקצאה המקורית, וחלף זאת המליצה על הקצאת קרקע בשטח של כ-400 מ"ר ברחוב החרצית 10, מרחק של כ-270 מ' ממקום ההקצאה המקורית (להלן: ההקצאה השנייה). ביום 2.1.2019 החליטה מועצת העיר לקבל את ההמלצה, לבטל את ההקצאה המקורית ולפתוח בהליכים לקידום ההקצאה השנייה.

3. בהתאם לנוהל ההקצאות, פרסמה העירייה הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע במיקום המומלץ, תוך הזמנת הציבור להגיש בקשות להקצאת הקרקע לאותו שימוש או למטרות אחרות (סעיף 7(ב) לנוהל). בחלוף 60 יום מיום הפרסום, ולאחר שלא התקבלה כל בקשה נוספת להקצאת הקרקע, פרסמה העירייה הודעה בעיתונות, במסגרתה פורט המיקום המדויק של הקרקע, שם העמותה המבקשת לעשות שימוש בקרקע ומטרת השימוש, והציבור הוזמן להגיש התנגדויות להקצאה תוך 45 יום (סעיף 7(ד) לנוהל). משלא הוגשה כל התנגדות להקצאה, החליטה ועדת ההקצאות

ביום 10.6.2019 להמליץ למועצת העיר להקצות את הקרקע לעמותה למטרת בניית בית כנסת, וביום 25.7.2019 אישרה מועצת העיר את ההקצאה האמורה.

4. כנגד החלטות אלה של ועדת ההקצאות ומועצת העיר הגישו המערערים עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים. בעתירתם טענו כי בהקצאה השנייה נפלו פגמים מהותיים, הן בהליך קבלת החלטת ההקצאה והן לגופה של ההחלטה. נטען כי בעוד שההקצאה המקורית היתה בשכונת מקוב, כפי שביקשה העמותה, ההקצאה השנייה היא בשכונת קריית ההגנה, שכונה חילונית בעיקרה שלעמותה אין בה קהילה ושרבים מתושביה מתנגדים להקמתו של בית הכנסת. באשר להליכי קבלת ההחלטה נטען, כי הוועדה לא היתה רשאית להקצות לעמותה, בחלוף כשלוש וחצי שנים ממועד הגשת בקשת ההקצאה, קרקע באזור שונה מזה שלגביו הוגשה הבקשה, מבלי שתוגש בקשת הקצאה חדשה או למצער תעודכן הבקשה שהוגשה. כן נטען, כי העירייה לא יידעה את התושבים שמתגוררים בסמוך לקרקע בדבר ההקצאה, זאת בניגוד לנדרש בסעיף 7(ב) לנוהל ההקצאות ולפיו "ועדת ההקצאות תוודא כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע". נטען כי פרסום זה יכול היה להיעשות בנקל, למשל בדרך של משלוח מכתבים לתושבים או תליית מודעות באזור, וכי בהיעדר פרסום נפגעה זכותם של התושבים להגשת התנגדויות להקצאה. המערערים העלו בעתירתם טענות נוספות, ובין היתר כי החלטת ההקצאה התבססה על נתונים שאינם מעודכנים לגבי גודל האוכלוסייה באזור וצרכיה, וכי עמדו ביסודה שיקולים זרים.

המשיבות מצידן טענו כי יש לדחות את העתירה על הסף מטעמי שיהוי, אי-מיצוי הליכים, העדר ניקיון כפיים ואי-צירוף משיב נדרש. כן טענו כי דין העתירה להידחות גם לגופה משלא נפל כל פגם בהליך ההקצאה או בהחלטת ההקצאה המצדיק התערבות שיפוטית.

5. למען שלמות התמונה יצוין, כי עם הגשת העתירה פנו המערערים למשרד הפנים בבקשה לעכב את הטיפול בבקשת ההקצאה שהגישה העמותה עד להכרעה בעתירה, ובמכתב משרד הפנים מיום 5.11.2020 נענו כי בשלב זה יוקפא הטיפול בבקשה.

פסק דינו של בית משפט לעניינים מנהליים

6. בית משפט לעניינים מנהליים דחה את העתירה תוך שקבע כי לא הוכחה עילה המצדיקה התערבות בהחלטת העירייה. ראשית נדחו טענות הסף שהעלו המשיבות, תוך

שנקבע, בין היתר, כי לא נפל שיהוי בהגשת העתירה, משטענת המערערים כי לא ידעו על ההקצאה לא נסתרה. לגופה של העתירה, דחה בית המשפט לעניינים מנהליים את טענת המערערים באשר לצורך בהגשת בקשת הקצאה חדשה או בעדכון הבקשה. נקבע, כי ההחלטה לגבי ההקצאה השנייה לא התקבלה בעקבות בקשת העמותה, אלא בעקבות קשיים שמצאה העירייה ביכולתה להוציא אל הפועל את ההקצאה המקורית; ומכאן שמדובר בהמשך הליך ההקצאה שהחל עם הגשת בקשת ההקצאה בשנת 2015 וטרם הסתיים. לגבי הפרסום הנדרש בהתאם לסעיף 7(ב) לנוהל ההקצאות, נפסק כי אכן נפל פגם בהליך ההקצאה. בהקשר זה נקבע כי העירייה פרסמה כדין הודעה בעיתונות אודות כוונתה להקצות את הקרקע מושא הדיון, אך לא וידאה כי ההודעה הגיעה לידיעת התושבים השכנים שבסמוך לקרקע, כנדרש בנוהל ההקצאות. למרות מסקנתו זו, קבע בית משפט לעניינים מנהליים כי אין בפגם האמור כדי להוביל לביטול החלטת ההקצאה השנייה, וזאת בעיקר מן הטעם שהמערערים לא הצביעו על גוף אחר המבקש להקצות לו את הקרקע. לבסוף, נדחו גם טענות המערערים ולפיהן החלטת ההקצאה התקבלה על יסוד תשתית עובדתית בלתי מעודכנת, וטענותיהם בדבר שיקולים זרים שנשקלו על-ידי ועדת ההקצאות.

על פסק הדין האמור הוגש הערעור שלפנינו.

הטענות בערעור

7. המערערים שבים בעיקרו של דבר על טענותיהם כפי שהועלו לפני בית משפט לעניינים מנהליים. בין היתר, טוענים המערערים כי בית המשפט שגה בכך שראה בהקצאה השנייה המשך של הליך ההקצאה המקורית, וכי מדובר לאמיתו של דבר בהליך הקצאה חדשה הטעון בקשת הקצאה חדשה. עוד טוענים המערערים, כי בית המשפט לעניינים מנהליים שגה בקביעתו ולפיה הפרת חובת הפרסום בקרב תושבי האזור הסמוך לקרקע, המעוגנת בסעיף 7(ב) לנוהל ההקצאות, אינה מצדיקה את ביטול ההקצאה השנייה. המערערים ציינו כי מטרתו של הפרסום האמור היא לאפשר לתושבים או לגופים שונים לבחון את האפשרות להגיש בקשות חלופיות להקצאת הקרקע מושא הפרסום. בהמשך לכך נטען, כי משחובת הפרסום הופרה, לא ניתן להכשיר את הליך ההקצאה מן הטעם שלא הוגשו בקשות חלופיות כאמור, ואף לא מוטל על המערערים הנטל להצביע על גוף ספציפי המבקש כי הקרקע תוקצה לו. לגופם של דברים נטען, כי יש לבטל את החלטת ההקצאה בשל תוכנו של תקנון העמותה המגביל את יכולתם של תושבי השכונה להיות חברים בעמותה; כי ההקצאה אינה משרתת את צרכי השכונה וסביבתה הקרובה; וכי ההחלטה התקבלה על בסיס

תשתית עובדתית שגויה בהתייחס לאזור וצרכיו.

8. העירייה וועדת ההקצאות טוענות מנגד כי לא נפל כל פגם בהליך ההקצאה או בהחלטה שנתקבלה, וסומכות ידיהן על תוצאת פסק דינו של בית משפט לעניינים מנהליים. אשר לטענה ולפיה ההקצאה השנייה חייבה הגשת בקשת הקצאה חדשה, טוענות העירייה וועדת ההקצאות כי בנסיבות העניין בהן שונה מקום ההקצאה המקורית לקרקע סמוכה על דעתן המקצועית וביוזמתן שלהן, ובהינתן ששתי ההקצאות התייחסו לאותו אזור בפרוגרמה שנערכה לפי נוהל ההקצאות, לא קם צורך בהגשת בקשה חדשה וכל שנדרש הוא פרסום לגבי המיקום החדש. אשר לטענה לפגם שנפל בפרסום ההקצאה, נטען כי הפרסום לפי סעיף 7(ב) לנוהל ההקצאות נועד להזמין את הציבור להגיש בקשות להקצאת הקרקע מושא ההקצאה, זאת בשונה מההודעה לעיתונות לפי סעיף 7(ד) לנוהל המזמינה את הציבור להגיש התנגדויות להקצאה. לשיטתן, בהעדר טענה לקיומו של גוף המבקש לעשות שימוש במקרקעין, הרי שגם אם נפל פגם בפרסום לפי סעיף 7(ב), אין בו כדי להביא לביטול הליך ההקצאה.

העמותה טוענת אף היא, כי היעדרה של בקשה נוגדת להקצאת הקרקע היא בעלת משמעות מכרעת, שכן היא מעידה שגם אם נפל פגם בהליך, מדובר בפגם מינורי שלא גרם נזק למאן שהוא. נטען כי באיזון בין פגם לכאורי זה, שאין נפגע בצדו, לבין ביטולה של ההקצאה והותרת העמותה בידיים ריקות – ידה של העמותה על העליונה. לגופם של דברים טוענת העמותה, כי קיים צורך ממשי בהקמת בית כנסת במקום על-ידי העמותה, וכי אין בתקנונה כדי להדיר כל אדם החפץ להתפלל בבית הכנסת אלא אך לשמור על אופיה של העמותה.

9. הצדדים הגישו הודעות עדכון שונות עובר לדיון, שלא מצאתי צורך לפרטן. בתום הדיון שנערך לפנינו, העלינו בפני הצדדים את הצעתנו. משזו לא נתקבלה על דעת כל הצדדים – הגיע זמנה של ההכרעה.

דיון והכרעה

10. לאחר עיון בכלל החומר שהונח לפנינו ושמיעת טיעוני באי-כוח הצדדים, באתי לכדי מסקנה כי דין הערעור להתקבל במוכן זה שהחלטה המאשרת את ההקצאה השנייה תבוטל, והדיון בעניין הקצאה זו יוחזר לוועדת ההקצאות לשם קיום הליך פרסום תקין ודיון מחדש בבקשות ובהתנגדויות שיוגשו בעקבותיו, ככל שיוגשו –

הכול כפי שיבואר להלן.

11. הדינים והעקרונות החלים על החלטותיהן של רשויות מקומיות בעניין הקצאת מקרקעין לצרכי ציבור בפטור ממכרז וללא תמורה, הותוו בפסק הדין שניתן ב**בג"ץ 3638/99** בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000) (להלן: עניין בלומנטל). באותו עניין הביע בית המשפט את דעתו כי ראוי שייקבע נוהל הקצאות שיסדיר את סמכותן של רשויות מקומיות להקצות מקרקעי ציבור. ואולם גם בהיעדרו של נוהל כזה, ומכוחם של כללי המינהל התקין, עמד בית המשפט על אמות המידה העיקריות להפעלת סמכות זו. בין היתר נקבע, כי הקצאת מקרקעין לצרכי ציבור, בדומה לחלוקת תמיכות מכספי מדינה למוסדות ציבור, צריכה להיעשות על-פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ענייניים, ברורים וגלויים (שם, בעמ' 227-228). בעקבות פסק הדין בעניין בלומנטל, גיבש משרד הפנים נוהל מפורט המתווה את הכללים החלים על הקצאת מקרקעין כאמור, נוהל אשר עודכן ותוקן מאז מספר פעמים – הוא נוהל ההקצאות. מטרתו של נוהל זה, כפי שנקבע בו, היא לקדם מינהל תקין, לשמור על עקרונות של שוויון, חיסכון, יעילות ושקיפות, ולמנוע פגיעה בטוהר המידות (ראו המבוא לנוהל ההקצאות. כן ראו: **ע"ם 2846/11** המועצה הדתית רחובות נ' קלאודיו ואח', פסקאות 14-15 [פורסם בנבו] (13.2.2013) (להלן: עניין קלאודיו); **ע"ם 3538/18** עמותת בית כנסת קהילתי כוכב הצפון תל אביב-יפו נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקאות 3-4 [פורסם בנבו] (25.6.2019) (להלן: עניין כוכב הצפון); **בג"ץ 7943/05** כהן נ' מועצה מקומית מודיעין עילית, פסקה 1 לפסק דינו של השופט א' א' לוי [פורסם בנבו] (14.11.2007) (להלן: עניין כהן); **בג"ץ 10907/04** סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331 (2010)).

12. התייחסות מיוחדת ניתנה בפסק הדין בעניין בלומנטל, ובעקבות זאת גם בנוהל ההקצאות, לחובת פרסום ההקצאה. בהקשר זה, נקבע בעניין בלומנטל כי "נדבך ראשון בהליך הקצאה תקין הוא הפרסום". כפי שהוטעם שם, חובת הפרסום היא פועל יוצא של השקיפות הנדרשת על מנת לשמור על תקינותו של ההליך המנהלי, והיא נגזרת, בין היתר, מחובת הנאמנות של נבחרי הציבור ומזכות הציבור לדעת. לפרסום האמור משנה חשיבות מקום שעל הפרק הקצאה של משאבי ציבור לגוף פרטי או לעמותות, בפטור ממכרז וללא תמורה, באופן המעלה חשש מפני הענקת טובות הנאה למקורבים ולתומכים. פרסום ההקצאה נועד להסיר חשש זה, לאפשר ביקורת ציבורית ושיפוטית על הנעשה במשאבי הציבור, לאפשר התמודדות הוגנת על משאבים אלה ולהבטיח שיעשה בהם שימוש למען הצרכים האמתיים של הציבור. אשר לקשר בין חובת



הפרסום וזכות הטיעון, בפרט של התושבים הסמוכים לקרקע, צוין בעניין בלומנטל:

”כאשר ההקצאה משליכה על תושבי השכונה, ויש בה כדי להשפיע על אורח חייהם ועל איכות חייהם, וכאשר יכול שישנם מעוניינים נוספים שבידם להציע הצעות לשימושים שונים בקרקע לצורכי ציבור או קרקע אחרת לצורך הפרויקט המוצע, יש לפרסם את עניין ההקצאה ולאפשר להם להשמיע ולומר דברם (בג”ץ 3/58 ברמן נ’ שר-הפנים, בעמ’ 1508). על ידי מתן זכות טיעון נשמר אמון הציבור בנבחרי; מתאפשרת הבאת תשתית עובדתית מלאה בפני הרשות ומובטחת קבלתן של החלטות ראויות” (שם, בעמ’ 230).

13. נוהל ההקצאות עיגן את חובת הפרסום בהתאם לעקרונות שהותוו בעניין בלומנטל, בסעיף 7 לנוהל המפרט את הליך הקצאת הקרקע. סעיף 7(ב) לנוהל מטיל על הרשות המקומית חובה לפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע והשימוש המתוכנן בה, במסגרתה יוזמן הציבור להגיש בקשות להקצאת הקרקע “לאותו שימוש או למטרות אחרות”, תוך 60 יום. עוד הוטלה על ועדת ההקצאות החובה לוודא “כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע”. סעיף 7(ד) לנוהל מוסיף וקובע כי רשימת הבקשות שהוגשו תפורסם בעיתונות, על מנת לאפשר לציבור להגיש התנגדויות תוך 45 יום מיום פרסום ההודעה. רק לאחר הגשת בקשות ההקצאה וההתנגדויות להן, ייערך דיון בוועדת ההקצאות בו יגובשו המלצותיה ויועברו למועצת הרשות המקומית. ניתן להתרשם כבר עתה, כי הפרסום “מהווה את אבן הפינה לזכות הטיעון של תושבי השכונה, אשר ההחלטה משפיעה באופן ישיר על חייהם” (עניין כהן, בפסקה 3 לפסק דינו של השופט ס’ גובראן), וכי בהיעדר פרסום, נפגעת זכותם של בעלי עניין אחרים להגיש בקשות הקצאה חלופיות לקרקע המבוקשת, וכן זכותו של הציבור להעלות התנגדותו להקצאתה.

14. כלל הוא, שבית המשפט ייטה שלא להתערב בהחלטותיהן של רשויות מקומיות בעניין הקצאת קרקעות לצורכי ציבור, לגביהן נתון לרשויות המקומיות שיקול דעת רחב. הנחת המוצא היא כי רשות מקומית, שהיא רשות נבחרת שחבריה מייצגים את הציבור, מצויה בעמדה הטובה ביותר לקבוע מהם סדרי העדיפויות המקדמים את טובת הכלל. עם זאת, תנאי להפעלתו של שיקול דעת זה הוא שיקום תחילה הליך מנהלי תקין, בהתאם להוראות הדין ולנוהל ההקצאות. מקום שהחלטה התקבלה בהליך שאינו תקין, עשוי הדבר להוות עילה להתערבות וזאת אף מבלי צורך להידרש לתוכן החלטה (ראו: עניין קלאודיו, בפסקה 13; [ע”מ 662/11](#) סלע נ’ ראש המועצה המקומית כפר ורדים, פסקה 20 [פורסם בנבו] (9.9.2014)). כך, בעניין כהן, ביטל בית משפט זה החלטה בדבר הקצאת קרקע כאמור, בין היתר משום שלא קדם לה כל

פרסום בניגוד לכללים שתוארו. יוער, כי החשיבות הנודעת להקפדה על תקינותו של ההליך המנהלי, גוברת מקום שעסקינן בהחלטות שעניינן בהקצאת נכסי מקרקעין שהינם משאב ציבורי מוגבל, למשך תקופה ארוכה העשויה להשתרע על פני עשרות שנים – ובמקרה שלפנינו ל-25 שנים – ותוך פטור ממכרו וללא תמורה (ראו: סעיף 5 לנוהל ההקצאות; עניין כוכב הצפון, בפסקה 28).

15. בענייננו, ועדת ההקצאות פרסמה הודעה בעיתונות אודות האפשרות להקצאת הקרקע מושא הדיון, אולם לא וידאה "כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע", כנדרש בהוראת סעיף 7(ב) לנוהל ההקצאות. דרישת היידוע של התושבים הסמוכים בדבר ההקצאה, מוסיפה על הדרישה לפרסומה של ההקצאה לציבור הכללי באמצעות הודעה בעיתונות – כך שבניגוד לטענת המשיבות, לא ניתן להסתפק בפרסום בעיתונות. למעשה, נוהל ההקצאות מכיר בשכנים הסמוכים לקרקע כמי שעשויים להיות במעגל המעוניינים להשפיע על אופן הקצאת הקרקע או כמי שעלולים להיפגע מהקצאתה. לפיכך, הוא קובע חובת "וידוא" מיוחדת בנוגע ליידוע התושבים השכנים על מנת לאפשר להם למצות את זכותם להגשת בקשה להקצאת הקרקע או להתנגד להקצאתה. חובת היידוע והוידוא מחייבת שימוש בדרך פרסום אפקטיבית המותאמת לתוכן הפרסום ולקהל היעד לו הוא מיועד, ולפיכך, ככלל, אין די בפרסום בעיתונות כדי יציאת חובת הפרסום. את דרישת היידוע והוידוא ניתן למלא בדרכים שונות, למשל באמצעות שליחת מכתבים לתושבים המתגוררים בסמוך לקרקע, תליית שלטים בולטים בקרקע המיועדת להקצאה או תליית מודעות באזור הרלבנטי – הכל על מנת להבטיח שהמידע בדבר ההקצאה שעל הפרק יגיע לתושבים הסמוכים לקרקע. בענייננו, ועדת ההקצאות לא עמדה בדרישה זו, והמערערים – כך על פי טענתם שלא נסתרה – גילו על דבר ההקצאה רק חודשים לאחר הפרסום בעיתונות, ולאחר שחלף המועד להגשת התנגדויות.

16. בית המשפט המחוזי הכיר בכך שנפל פגם בהליך ההקצאה. עם זאת, סבר כי פגם זה אינו מצדיק את ביטולה של החלטת ההקצאה, בעיקר מן הטעם ש"העותרים אינם מצביעים על גוף אחר המבקש להקצות לו את השטח". אין בטעם זה כדי לרפא את הפגם שנפל בפרסום. טענה דומה עלתה בעניין כהן, אולם זו נדחתה בדעת רוב, כאשר הודגש כי היעדר הפרסום הוא שמנע מבעלי עניין אחרים לבקש כי הקרקע תוקצה להם (שם, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט א' א' לוי). והדברים יפים גם לענייננו. מקום שלא הובא לידיעת התושבים הסמוכים לקרקע דבר ההקצאה, ממילא לא התאפשר למי מהם להגיש בקשת הקצאה חלופית ואף לא להתנגד לבקשה שהוגשה – כך שאין לזקוף עניין זה לחובתם. לא ניתן לדעת אלו בקשות היו מוגשות לו נערך

פרסום כנדרש, ולכל הפחות ניתן להניח, לנוכח טענותיהם של המערערים כפי שהועלו בעתירה, כי היו מוגשות התנגדויות מצד התושבים בהתייחס להקצאה האמורה.

17. משסתה ועדת ההקצאות מנוהל ההקצאות, ולא קיימה הליך פרסום תקין המהווה בסיס להמלצתה על הקצאת הקרקע, המסקנה המתקבלת היא שיש להורות על ביטול החלטתה, כמו גם על ביטול החלטת מועצת העיר המאשרת את ההקצאה השנייה, ועל השבת הדיון בהקצאה זו לוועדת ההקצאות לשם ביצוע הליך פרסום תקין כנדרש. במסגרת פרסום זה תוודא הוועדה כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעת התושבים הסמוכים לקרקע. למותר לציין, כי אין בהכרעה זו משום נקיטת עמדה באשר לתוכנה של החלטה, ואין בה אלא כדי להבטיח כי יתקיים הליך תקין בטרם תתקבל החלטה לגופה של הקצאה.

18. לאור מסקנתי זו, התייתר הצורך לדון בטענותיהם הנוספות של המערערים בדבר פגמים שנפלו לכאורה בהחלטת ההקצאה. עם זאת אוסיף, כי בנסיבות ענייננו לא מצאתי עילה להתערב בהחלטת בית משפט לעניינים מנהליים אשר לא מצא פגם באי-הגשת בקשה חדשה להקצאת קרקע. כזכור, העמותה מילאה אחר חובתה והגישה בקשה להקצאת קרקע באזור הרלוונטי כבר בשנת 2015, ובקשתה זו נעתרה ואושרה על-ידי מועצת העיר. מטעמים הנעוצים בעירייה וביוזמתה, החליטה ועדת ההקצאות לשנות את מקום ההקצאה ולהקצות לעמותה מגרש סמוך, מרחק של כ-270 מ' מהמקום המקורי. בנסיבות מיוחדות אלה, וכפי שציין בית משפט לעניינים מנהליים, ניתן לראות בכך הליך הקצאה אחד שטרם הסתיים.

19. 10 דבר: אציע לחבריי כי נורה על ביטול פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים, וכן על ביטולה של החלטת ההקצאה השנייה. הדיון בהקצאה זו יוחזר לוועדת ההקצאות אשר תיתן החלטתה מחדש לאחר הליך פרסום תקין כנדרש בסעיף 7 לנוהל ההקצאות.

המשיבות 1-2 יישאו בהוצאות המערערים בסך של 10,000 ₪.

ש ו פ ט ת

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' כשר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ג' כנפי-שטייניץ.

ניתן היום, כ"ח באלול התשפ"ג (14.9.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

מנ 22005760\_X09.docx

<https://supreme.court.gov.il>, אתר אינטרנט, \*3852,077-2703333 ;י' עמית 54678313-576/22  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)