

ההסדרים המשפטיים במקרקעין וארגון המרחב הכפרי

מאת: גדעון ויתקון – עו"ד

תוכן העניינים

1. מבוא	64
2. המסגרת המשפטית	65
2.1 המערכת המסדירה את זכות הקניין בקרקע	65
2.2 מדיניות ניהול מקרקעי ישראל	67
2.3 התמורות בכפר לנוכח שיטת החכירה החקלאית	68
2.4 ההיבט המשפטי של מגבלות השימוש בקרקע	69
2.5 שלטון מקומי - הרשות המוניציפאלית	71
2.6 כפר ויישוב חקלאי – הבהרת מושגים	73
2.7 שלטון מקומי וארגון המרחב הכפרי	73
2.8 חקיקה חקלאית	76
3. התמורות בכפר הישראלי – הסוגיות שבדיון	76
3.1 וועד היישוב והמועצה האזורית	77
3.2 איחוד מועצות אזוריות	78
3.3 עתיד היישוב כאגודה שיתופית	79
3.4 בחירת הוועד המקומי וועד האגודה	79
3.5 הזכות לבחור ולהיבחר לוועד המקומי	80
3.6 ועד מקומי או אגודה מוניציפאלית?	82
3.7 חלוקת הסמכויות בין הוועד המקומי למועצה האזורית	83
3.8 סמכות הוועד המקומי להטיל מסים, אגרות והיטלי פיתוח	83
3.9 ההיבט המשפטי של תוספת שכונות מגורים בכפרים	85
3.10 קליטת המועמדים להתיישבות הכפרית	86

1. מבוא

המסגרת המשפטית של ההתיישבות החקלאית בישראל עוצבה אחרי מלחמת העולם הראשונה כאשר היעד היה להשתמש בהתיישבות החקלאית כמכשיר ליצירת בית לאומי ליהודים בארץ ישראל. לפיכך, חשיבותה של הבעלות הלאומית בקרקע החקלאית הביאה את מוסדות התנועה הציונית (הקרן הקיימת לישראל, הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית) ליצירת מתכונת משפטית של בעלות קרקע המיוחדת לחקלאות בישראל המבוססת על שיטה של הקצאת קרקע בחכירה לדורות בנחלות, שגודלן הפיסי מוגבל וקבוע וניהולן במסגרות שיתופיות (קיבוץ, מושב עובדים וכיו"ב) שהן גם מסגרות ניהול של שלטון מקומי וניהול קהילתי. המגבלות המשפטיות שהוטלו על זכות בעל המשק החקלאי נועדו להבטיח את המטרות הלאומיות של ההתיישבות. נזכיר מגבלות כגון החובה לגור בנחלה החקלאית, החובה להיות חבר באגודה שיתופית (קיבוץ או מושב וכיו"ב) כתנאי להתיישבות, איסור רכישת נחלות נוספות ואיסור פיצול נחלה, מגבלות בהעברה בין דורית, מינוי תאגידי על לפיקוח על "ניהול נכון" של האגודה השיתופית ביישוב ("ניר שיתופי" כחבר נילוה בתקנון האגודה, תנועות ההתיישבות שהן תאגידי על, שיווק מאורגן להבטחת האשראי החקלאי וכיו"ב). להתיישבות החקלאית הייתה תרומה מיוחדת לתקומת מדינת ישראל ועיצוב גבולותיה. כיום, כאשר הדור השלישי והרביעי של בני המייסדים מחזיק המשקים החקלאיים, יש מעט

נפקות משפטית להוראות הכופות בתקנוני האגודות השיתופיות, בהסכמי החכירה של הקרקע החקלאית, בהסדרי הזכויות בקרקע החקלאית המוחכרת שלא במסגרת של נחלות חקלאיות וביישום ההסדרים המשפטיים שנקבעו בחקיקה החקלאית בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה. התוצאה היא בכשלים ביכולת להסדיר שימוש בקרקע כבטוחה כלכלית, הסדרים לא פורמליים של החכרות משנה כדי להתאים את גודל יחידת הייצור החקלאית על פי הצרכים הכלכליים של המשק וביעילות ניצול נמוכה של גורמי הייצור החקלאיים. בתוך כך, משנים היישובים החקלאיים השיתופיים את צביונם בשל הסדרים חדשים של שלטון מקומי המיועדים לשרת אוכלוסיות מגוונות של חקלאים ושל תושבים שאין להם כל זיקה לחקלאות במסגרת הכפר.

מטרת המחקר הוגדרו על ידי ועדת ההגוי של המחקר מטעם קרן ספיר כלהלן:

"איסוף, בדיקה, מחקר והמלצות לעיצוב מסגרות המחליפות את ממסדי העבר, לעיצוב והתפתחות החיים בכפר עם השתנות התנאים של המגזר הכפרי היהודי בישראל".

התהפכות והשינויים במגזר הכפרי בישראל כרוכים בהסדרים משפטיים המעוגנים בחקיקה, בתקנות, בתקנונים, בהסכמים ובפסיקה. קשת הנושאים הקשורה במשפט הכפרי והחקלאי רחבה ביותר ומהווה סבך לא פשוט של הסדרים שהתרתו נדרשת כתנאי לשינוי שהוא בר יישום. השינוי באורח החיים בכפר, במבנה התעסוקה, הכלכלה והמרקם הקהילתי אינו ייחודי לישראל. תהליכים המתרחשים בכפר הישראלי מתקיימים גם בארצות אחרות. ללא ספק, בעידן בכפר הגלובלי מושפע הכפר הישראלי מההתפתחויות בארצות אחרות. עם זאת, התאמת השינויים לתנאי המקום מחייבת בחינה של ההסדרים המשפטיים שמכוחם נשמרים דפוסי השלטון והניהול הקיימים. בשל ריבוי החוקים והתקנות, קיימת נטייה לטפל ביישום המלצה לשינוי מבני, באופן נקודתי והציע שינוי בסעיף זה או אחר בחוק או תקנה מסוימת. כך למשל נקבע יישום השינוי הנדרש במבנה הארגוני של הקיבוץ, בהחלטה נקודתית של מועצת מקרקעי ישראל עוד בשנת 1996¹. בפועל, נדרשו שנים רבות, עבודה של ועדות ציבוריות ועבודת תקינה רבה עד לתחילת יישום ההחלטה. כך גם לגבי הבטחת זכויות הקניין של חברי המושבים. ההחלטה על שיטת רישום זכויות הקניין של חברי המושבים התקבלה בשנת 1998². גם החלטה זו למרות חשיבותה שהייתה מסד להתארגנות המשק המשפחתי במקרקעים החכורים ממינהל מקרקעי ישראל לא יושמה עד לסוף שנת 2003. המסקנה היא כי נדרש טיפול משפטי מערכתי הכולל את לימוד ההסדרים המשפטיים בכללותם והמציע פתרון כוללני של מערך חקיקה ותקנות ולא החלטה נקודתית אצל גורם זה או אחר.

הסקירה ערוכה בשני חלקים: בחלק הראשון תואר המסגרת המשפטית שבה נתון הכפר בישראל. בשני, נתייחס לנושאים המרכזיים שעלו בסקר ונצביע על מקור הסמכות המשפטית לקביעה בכל אחד מהנושאים.

2. המסגרת המשפטית

בהתיישובות הכפרית והחקלאית שולטות ארבע מערכות של הסדרים משפטיים:

- א. המערכת המסדירה את זכויות הקניין;
- ב. המערכת המסדירה את אפשרויות ומגבלות השימוש בקרקע;
- ג. המערכת המסדירה את השלטון המקומי ואת ההסדרים החברתיים של שיתוף וניהול חיי הקהילה בכפר;
- ד. החקיקה החקלאית הייחודית למגזר הכפרי.

2.1 המערכת המסדירה את זכות הקניין בקרקע

זכות הקניין הוכרה בחוק הישראלי כאחת מחירויות היסוד, בצד הזכות לחופש הביטוי, חופש התנועה, הזכות לפרטיות וצנעת הפרט והזכות לשמירה על החיים, הגוף והכבוד³. "תמורות בכפר הישראלי" הם

1. החלטה מספר 751 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.2.1996 בדבר שינויים במבנה הארגוני והקצאת קרקע בקיבוצים.
2. החלטה מספר 823 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 10.2.1998 בדבר החכרת קרקע לנחלות בחחי חכירה לדורות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים
3. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

קודם כל תהליך חברתי - כלכלי אך המשמעות המשפטית שלו תבוא לביטוי בזכויות הקניין במישור הבעלות ובמישור התרת השימוש בקניין הקרקעי. בשיטת המשפט הישראלי, ניתן לסווג את זכות הקניין הקרקעי על פי ארבע קטגוריות:

א. שטח פתוח: open access, הבעלות אינה צמודה לאיש או קבוצה ייחודית, על אף שיתכן שהשטח הפתוח הוא חלק מיישוב או קהילה גדולה יותר. בשטח פתוח אין אפשרות למנוע ממי שהוא ליהנות מהשטח. במשטר הקרקעי בישראל, נכס - ובכלל זה מקרקעים, מיטלטלין וכן זכויות הנאה מכל סוג שהוא המצוי בישראל ואין לו בעל, הוא נכס בבעלות מדינת ישראל⁴.

ב. בעלות קהילתית: communal property, זכות הקניין צמודה לקהילה מסוימת שחבריה ימנעו ממי שאינו חלק מהקהילה להשתמש בקרקע. היוזמה להשקעה בטיוב הקרקע תהיה ציבורית כדי ליצור מוצר ציבורי לתועלת הקהילה כולה. שיטת הבעלות הקהילתית נפוצה בארצות מתפתחות ונחשלות. שיטת הבעלות הקהילתית התקיימה בארץ ישראל בתקופת השלטון העותמני ובתקופות היסטוריות קדומות יותר⁵.

ג. בעלות פרטית private property הבעלות בקרקע צמודה לאדם פרטי, גם אם חלות עליו מגבלות בשימוש בקרקע מכוח הוראות של הקהילה או הרשויות. למשל, איסור למכור את הקרקע, מגבלות על העברת הקרקע, מגבלות בשימוש בקרקע בכפוף לחוקי תכנון ובנייה וכד'.

ד. בעלות ציבורית state property המדינה, הרשויות המקומיות או גופים הפועלים מטעם המדינה הם בעלי זכות הקניין בקרקע. אלו עשויים לעבד את הקרקע בעצמם או להעמידה לרשות אחרים, פרטיים או ציבוריים, בהסכמי שכירות או חכירה לתקופות קצרות (רעיה) או לתקופות ארוכות (משקים חקלאיים, נחלות, חברות עיבוד מטעים וכיו"ב).

חוק המקרקעין תשכ"ט - 1969 מבחין בין בעלות לשכירות במקרקעין:

2. בעלות

הבעלות במקרקעין היא הזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם.

3. שכירות

שכירות מקרקעין היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות; שכירות לתקופה שלמעלה מחמש שנים תיקרא "חכירה"; שכירות לתקופה שלמעלה מעשרים וחמש שנים תיקרא "חכירה לדורות".

ההתיישבות הכפרית המתוכננת בישראל, הכוללת קיבוצים, מושבי עובדים, כפרים שיתופיים ומושבים שיתופיים מצויה בקרקע בבעלות ציבורית של המדינה, רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל ומנוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל. רק מיעוט הקרקעות בהתיישבות הכפרית הן בבעלות פרטית. קרקעות אלו מרוכזות בישובי הערבים ובמושבות הותיקות.

"בעלות" היא המעלה הגבוהה ביותר של זכות הקניין במקרקעין. זכויות הפחותות מבעלות כוללות חכירה, שכירות, זכות שימוש, זכות שימוש אישית לכל החיים, רשיון שימוש - ברשות, זיכרון, אופציה לרכישת זכויות במקרקעין, נאמנות, הרשאה להפעלה במקרקעין, זכותו של המחזיק במקרקעין ועוד כיוצא באלו. שכירות, כאמור בסעיף 1 לחוק השכירות והשאילה, תשל"א - 1971, הינה זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק בנכס ולהשתמש בו שלא לצמיתות. מאפייניה של זכות השכירות והחכירה היא להחזיק בלעדית בנכס בחזקה כוללת ואקסלוסיבית. הזכויות הפחותות משכירות וחכירה, מקנות למשתמש בנכס הרשאה להיכנס לנכס בכפוף להסכמת בעל הזכות הגבוהה יותר. חוק מיסוי מקרקעין, תשכ"ג - 1963, קובע כזכויות במקרקעין את זכות הבעלות, החכירה, ואת הרשאה להשתמש במקרקעין שניתן לראות בה מבחינה תוכנה בעלות או חכירה לתקופה העולה על עשרים וחמש שנים ומחיל בפרק ההגדרות את החוק גם על זכויות שביושר מהסוג של "בר רשות" וזכויות אובליגטוריות הנובעות מהסכם.

4. חוק נכסי המדינה, תשי"א - 1951, סעיף 3.

5. זנדברג חיים, הסדר זכויות במקרקעין בארץ ישראל ובמדינת ישראל, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, תשי"א - 2000.

2.2 מדיניות ניהול מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל הוקם בחקיקת חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960, על רקע אמנה שנחתמה בין מדינת ישראל והקרן הקיימת לישראל להסדרת ניהול מקרקעי ישראל⁶. סעיף 2(א) לחוק קובע, שמינהל מקרקעי ישראל "ינהל את מקרקעי ישראל" הכוללים, על פי האמור בסעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל⁷, את המקרקעין אשר בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפיתוח ובבעלות הקרן הקיימת לישראל. מקרקעין אלה מהווים קרוב ל - 93% משטח ישראל⁸. על מינהל מקרקעי ישראל לפעול על פי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל⁹. המחוקק לא פרט בחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960 את תוכן המדיניות הקרקעית בה ינקוט מינהל מקרקעי ישראל, בהשאירו קביעת מדיניות זו למועצת מקרקעי ישראל¹⁰. גם חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י - 1950, המסמיך את מינהל מקרקעי ישראל לפעול מטעמה של רשות הפיתוח בנכסים שבבעלותה, אינו מספק כל הנחיה בדבר השיקולים הנוגעים להפעלת סמכות זו¹¹. ראוי להדגיש, כי אף שהמדיניות הבסיסית לפיה פועל מינהל מקרקעי ישראל בהחכרת מקרקעין לא נקבעה בחקיקה, מצאה הממשלה לקובעה בהחלטתה מיום 23 במאי 1965, וזו אומצה כמדיניות הקרקעית בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ומשמשת את מינהל מקרקעי ישראל עד היום¹². בעת שנקבעה מדיניות ניהול הקרקע בישראל בשנת 1965, נאמר שהמדיניות באה לענות על שלוש שאלות עיקריות¹³: הייעוד שלשמו משתמשים בקרקע; בידי מי נעשה השימוש בקרקע; ובאלו תנאים נמסרות הזכויות בקרקע. התשובה לשאלה למי תימסר הקרקע לשימוש קשורה להשקפת עולם חברתית, לערכי צדק חברתי ולשיטת ממשל ומינהל. בדו"ח השנתי של מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1965 נכתב כי כל אלו "בסופו של דבר מכוונים להביא להיחלצות מלוא הכוחות האנושיים, לבניין החברה ולבניין המדינה".

קרקע בבעלות ציבורית והמנוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל נמסרת לשימוש, בדרך של החכרה ולא במכירה. מדיניות מינהל מקרקעי ישראל נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל. עיקרה, שמירה על נכסי הלאום, תרומה לביצוע מדיניות פיזור האוכלוסייה, שמירה על קרקע חקלאית, הקצאת שטחי ירק אזוירי נופש ושטחים פתוחים לצורכי הציבור, והבטחת רוזבות קרקע לפיתוח, לצרכים ממשלתיים, ביטחון וצרכי ציבור. המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה. בפסיקה נקבע כי על המינהל מוטלת החובה לנהל את המקרקעין תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים. על המינהל לפעול בהגיונות, על פי שיקולים ענייניים ובשוויון, תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור¹⁴.

בית המשפט העליון הקנה מעמד משפטי מפורש לשיקול של צדק חלוקתי, בבחינת החוקיות של החלטות המינהל על חלוקת משאבים¹⁵. הגשמת צדק חלוקתי בהקצאת מקרקעין על ידי מינהל מקרקעי ישראל, עניינו בחלוקה חברתית הצודקת של משאבים לאומיים. החובה לשיקול לשיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים. חובה זו קיבלה ביטוי בפסיקתו העניפה של בית המשפט העליון בסוגיות האפליה, חופש העיסוק ושוויון בהזדמנויות. גדר השיקולים שניתן וצריך לשיקול במסגרת שיקול העל של צדק חלוקתי אינה נתונה

6. חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960, פורסם בספר החוקים מס' 312 מיום ה' באב תש"ך (29.7.1960) עמ' 56.

7. חוק יסוד: מקרקעי ישראל, פורסם בספר החוקים מס' 312 מיום ה' באב תש"ך (29.7.1960) עמק 56.

8. ויסמן יהשע, "מקרקעי ישראל" ספר לנדוי (תשנ"ה, כרך ג') 1245.

9. סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960.

בג"צ 5575/94 מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 138;

כתב האמנה בין מדינת ישראל ובין קרן קיימת לישראל, י"פ 1456 (תשכ"ח) 1597

10. דותן י., הנחיות מינהליות (תשנ"ח), בעמודים 316:315 וה"ש 41;

ע"א 585/68 וייראוך נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג(1) 491, 494.

11. חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י - 1950, סעיפים 2(ב) 31-40.

12. לביקורת על מצב הדברים, בו חוק מסמיך אינו כולל הנחיה של ממש בדבר תכלית הסמכות ומטרותיה, ראו י' זמיר, "הסמכות המינהלית" משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 90.

ויסמן יהשע, "מקרקעי ישראל" ספר לנדוי (תשנ"ה, כרך ג') 1245, 1286

13. ראה: נקודות תורפה במדיניות הקרקעית, דו"ח שנתי מספר 4, מינהל מקרקעי ישראל, ירושלים, 1965

14. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, ראה לעיל.

15. בג"צ 6268/00 קיבוץ החותרים אגודה נ' מינהל מקרקעי ישראל (פ"ד נה(5) 639, 665.

לתחימה מראש. במסגרת של צדק חלוקתי יתכנו גם מקרים בהם יהיו מעורבים שיקולים של צדק מתקן בצד צדק מחלק¹⁶.

בעתירה בבג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית (בג"צ 244/00) נדונה השאלה המידתית של המשקל שיש לתת בעת קביעת שיעור הפיצוי עבור קרקע חקלאית, לזכויות ההתיישבות החקלאית על רקע תרומתה ההיסטורית למדינה ולביטחונה. השופט אור שכתב את פסק הדין אינו חולק על חשיבות תרומתה של ההתיישבות החקלאית לארץ ישראל ולמדינת ישראל. המתיישבים החקלאיים עבדו את קרקעות המדינה תקופה ארוכה, תוך שהם חדורי אידיאולוגיה ונכונות לתרום למפעל הציוני. רבים מן הישובים החקלאיים הוקמו כיישובי ספר אשר התוו את גבולות המדינה, שמרו עליהם והקנו לתושבים במרכז הארץ ביטחון. המתיישבים החקלאיים תרמו אף לפיתוח החקלאות והתוצרת הישראלית. הדיון בפני בית המשפט עסק במשקל שיש לתת לזכויות אלה והאם ההחלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר הפיצוי בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית לא חרגו ממסגרת סבירה בטובות ההנאה שהעניקו לחוכרים ביישובים החקלאיים. בהתייחסו לפיצוי במבחן של צדק חלוקתי. לקביעת של בית המשפט העליון יהיו השלכות מרחיקות לכת על התנאים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית. פועל יוצא של השלכות אלו יהיה להערכתנו בכיוון של שימור הרכיב ההתיישבותי והחקלאי במרחב הכפרי.

המאפיין בתמורות בכפר הישראלי הוא בהפחתת הרכיב החקלאי כמקור לתעסוקה ופרנסה. החקלאות העניקה למגזר הכפרי את עתודות הקרקע הגדולות שהם כר נרחב ליזמות כלכלית. מאידך, תנאי החכירה של קרקע חקלאית ושיטת הקצאת הקרקע ל"נחלות" מגבילה את היזמות ואת החופש של החוכר החקלאי לערוך הסבה לכיוון של תעסוקות ושימושים לא חקלאיים בקרקע שברשותו.

2.3 התמורות בכפר לנוכח שיטת החכירה החקלאית

בתנאים המקובלים במינהל מקרקעי ישראל, הענקת זכויות חכירה פירושה הענקת זכויות לפרק זמן ארוך של חכירה לדורות. תקופת ההחכרה המקובלת היא ל - 49 שנים, עם זכות הארכה לתקופה נוספת. על אף שהדבר לא נאמר במפורש, יש להניח שהכוונה שבסיום של 98 שנים לא יפוגו החוכרים מהמוחכר בין אם החכירה למגורים ובין אם החכירה לחקלאות. ועדות ציבוריות¹⁷ שעסקו במדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל נמנעו עד כה מדיון על שינוי שיטת החכירה בקרקע חקלאית. מנגד, בקרקע עירונית, חלה רפורמה קרקעית לקראת הפרטה כמעט מלאה של זכויות הבעלות במקרקעי ישראל. הרפורמה הקרקעית בקרקע עירונית בוצעה באמצעות המכשיר של החלטות מועצת מקרקעי ישראל ללא פניה לשינויי חקיקה¹⁸.

מועצת מקרקעי ישראל הנחתה את מינהל מקרקעי ישראל בהחלטה מספר 1 משנת 1965 בדבר הכללים למסירת קרקע חקלאית¹⁹. בהתאם לכללים אלו נוסחו הסכמי חכירה ונקבעו נוהלי המינהל למטרת ניהול הקרקעות במגזר הכפרי. חלק מהכללים לא עמד במבחן המציאות והיה צורך להתאימה מעת לעת לצרכי הניהול של הקרקעות החקלאיות. עם זאת, משמשת ההחלטה משנת 1965 יסוד מוצק למדיניות מסירת קרקע חקלאית עד עצם ימינו אלה. נאזכר מההחלטה את העיקרים המנחים את התנאים למסירת קרקע עד לימינו:

- א. קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצורכיהם האחרים וכן לצרכי היצור החקלאי.
- ב. יעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה על ידי הרשויות המוסמכות לכל ייעוד או שימוש אחר אלא במקרים יוצאים מהכלל....
- ג. קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה. משתמש החוכר בקרקע למטרות החכירה, תוארך זכות החכירה, לבקשתו, לתקופה נוספת של 49 שנה לשימוש לאותן המטרות.

16. בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297.
17. ועדת ד"ר אמנון גולדנברג - ד"ח משנת 1986; ועדת פרופ' בעז רונן, ד"ח משנת 1996 ואח'.
18. חוק מינהל מקרקעי ישראל עודכן בשנת 1995. השינויים בחוק עוסקים כולם בהיבטים מינהליים של עבודת המועצה ושל עבודת המינהל ואינם עוסקים במדיניות הקרקעית עצמה.
19. למדיניות הקרקע בישראל ראה החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.65.

- ד. קרקע חקלאית תוחכר במסגרת של נחלות. גודל נחלה ייקבע על ידי המרכז המשותף לתכנון (כיום, הרשות לתכנון) במשרד החקלאות. נחלות יוחכרו ישירות למתיישב במושב בתיאום עם האגודה. בקיבוץ יוחכרו הנחלות לקיבוץ. מועצת מקרקעי ישראל רשאית לקבוע, לאחר שתקבל לכך המלצת המרכז לתכנון, המקרים בהם תוחכר קרקע חקלאית שלא בדרך של נחלה.
- ה. דמי החכירה בקרקע חקלאית יהיו 2% מגובה ההכנסה הנקייה מהנחלה. כיום נקבעים דמי החכירה בשיעור של כ- 700 שקלים לנחלה לשנה, ללא קשר למיקום הנחלה ולשטח הנחלה.
- ו. מתנחל ובני משפחתו הסמוכים על שולחנו לא יהיו זכאים להחזיק יותר מנחלה אחת על מקרקעי ישראל.
- ז. עוד קבעה החלטה זו את אופן הפיצוי עבור קרקע שהחוכר יהיה חייב להחזיר למינהל מקרקעי ישראל תמורת הקרקע המוחזרת וזאת על פי ערכה בשמאות.
- ח. חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולנצלה ברציפות ובקביעות למטרות שלשמן הוחכרה הקרקע. עוד קבעה ההחלטה מינוי ועדה מקצועית מיוחדת לעניין זה על ידי שר החקלאות וכן את דרך הפיצוי עבור קרקע שתוחזר בשל חריגה בכללי השימוש בה.
- ט. חוכר של קרקע חקלאית לא יהיה רשאי להחכיר בהחכרת משנה קרקע חקלאית שנמסרה לו, אלא אם נאלץ הוא להפסיק עיבוד הקרקע בדרך של ארעי לתקופה שלא תעלה על שלש שנים מתוך תקופה של 10 שנות חכירה רצופות ולאחר שיקבל את הסכמת מינהל מקרקעי ישראל לכך. חוכר רשאי להעביר את זכויות החכירה לאחר ולאותה המטרה בלבד, באישורו המקדם של המינהל. למינהל זכות ראשונית לקבל את הקרקע בתנאים המוצעים להעברה. העברה מסוג זה לא תבוצע אלא בתיאום עם האגודה השיתופית.
- י. נפטר חוכר נחלה, לא תפוצל זכות החכירה על הקרקע בין היורשים והקרקע תוחזר לחזקת מינהל מקרקעי ישראל. היורשים יהיו זכאים לפיצוי עבור השקעות שנעשו בקרקע, בשיעור השווה לערך הריאלי של הנחלה. בהמשך נאמר "לא תוחזר נחלה למינהל אם ימצא הסדר בין היורשים למשך כל תקופת החכירה לאחר שיוכח להנחת דעתו של מינהל מקרקעי ישראל כי לרשות היורש האמצעים ויכולת להמשיך בעיבוד הנחלה ביעילות. באגודה שיתופית שהיא מושב עובדים לא תימסר הקרקע ליורשים אלא בתאום עם האגודה".
- יא. בהסכמי חכירה של קרקע חקלאית יקבע כי עם שינוי של קרקע חקלאית ליעוד אחר, יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל. עם החזרת הקרקע יהיה המחזיק זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו, בשיעור שייקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא.
- יב. בשל היקף השטחים הגדול הכרוך בניהול משק חקלאי, תנאי החכירה של קרקע חקלאית שונים ומובחנים מחכירה עירונית. תנאי "חכירה לדורות" בקרקע עירונית מתקרבים ודומים לתנאים של בעלות מלאה. החוכר משלם מראש את דמי החכירה למעשה לצמיתות²⁰, החוכר זכאי לעשות שימוש בקרקע עירונית עם שינוי ייעודה או שינוי באפשרויות ניצולה ואין עליו חובת השבה למינהל, אין חובת מגורים בקרקע עירונית וכיו"ב. בפסיקה נקבע ש"חכירה לדורות" בתנאים אלו, קרובה במהותה לבעלות מלאה מאשר לשכירות. לא כך הדבר בקרקע חקלאית. תנאי החכירה של קרקע חקלאית הם לתקופות קצובות של 49 שנים, אין אפשרות להיוון ובשינוי מטרת החכירה מגיעה החכירה לסיומה.

2.4 ההיבט המשפטי של מגבלות השימוש בקרקע

מדיניות הקרקע במגזר הכפרי הוטמעה למערכת המתאר הפיסי על פי חוק התכנון והבנייה. אשר על כן, שינויים ותמורות בכפר יידרשו להתאמות גם במישור התכנוני - סטטוטורי. החוק שמכוחו נקבעים שימושי הקרקע המותרים הוא חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965. בחוק שלוש מסגרות: הראשונה - קביעת מוסדות התכנון, התכניות לסוגיהן, וההגבלות לגבי זכות הקניין במקרקעין כתוצאה מהחוק; השנייה - מסגרת הרישוי לבניה, אופן השגת ההיתרים, האגרות וההיטלים השונים שיש לשלמם. השלישית -

20. דמי החכירה המהווים מחושבים לתקופת חכירה של 49 שנים אך לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל, החוכר בקרקע עירונית אינו נדרש לתשלום דמי חכירה בחידוש החכירה בתום יובל החכירה.

המסגרת העונשית הקובעת את העונשים על עבירות המבוצעות על החוק. חוק התכנון והבניה קובע שכל בנייה או שימוש בקרקע הם על פי תכנית הכפופה לתכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר מחוזית ותכנית מתאר מקומית ומפורטת. האחרונות חשובות לעניין היתרי השימוש בקרקע. החוק יצר מדרג של שלוש רמות של תכנית מתאר: בראש המדרג, תכנית המתאר הארצית שבסמכות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והמאושרת על ידי ממשלת ישראל, כפופים לתכנית המתאר הארצית שש תכניות מתאר מחוזיות שהן בסמכות הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה והמאושרת על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובכפוף להן תכניות מתאר מקומיות לכל אחד ממרחבי התכנון שבתחום הועדה המחוזית. המטרות של תכנית מתאר מחוזית הן לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המתאר הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתכנית מתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה.²¹

חוק התכנון והבנייה קובע²² כי תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר את ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך; אזורי תעשייה ושטחי הפקת מחצבים; התוויית תשתיות (כבישים, חשמל, מים, גז וכי"ב), הוראות בענייני שטחי נופש, ייעור ושימור קרקע; הוראות בדבר שמירה על עתיקות, מקומות קדושים, ערכי נוף ושטחים שיישארו בטבע; מקומות למפעלים ולמטרות ציבוריים שיש להם חשיבות ארצית; את תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתוים הרצוי, גודלם החזוי של ישובים, מיקומם וגודלם של ישובים חדשים ומקומם של ישובים, סוגיהם וגודלם; ומותר שתקבע בה הוראות בעניינים שיכולים להיות נושא לתכנית מתאר מחוזית. החוק מאפשר למועצה הארצית לתכנון ובנייה להורות על עריכת תכנית המתאר הארצית חלקים - חלקים לפי שטחים שונים של המדינה או לפי העניינים שהם נושא התכנית, ודין כל חלק כאמור כדין תכנית המתאר הארצית.²³ תכנית המתאר הארצית הרלוונטית לענייננו היא ת.מ.א/31 שהיא תכנית כוללנית המשלבת תחומי תכנון שונים ומגוונים²⁴. ת.מ.א/31 קבעה את ההוראות שיחולו בתכניות המתאר המחוזיות והמקומיות ובין היתר הגבילה את הבנייה בישובים כפריים. נקבע בתכנית כי ביישוב שמספר הנחלות החקלאיות בו הינו עד - 80, תותר הרחבה של עד 250 יחידות דיור - כולל היחידות הקיימות. ביישוב שמספר הנחלות בו הינו עד 100 - תותר הרחבה של עד 250 יחידות דיור ובישוב שמספר הנחלות בו מעל - 100 תותר הרחבה של עד 350 יחידות דיור - כולל הקיימות. בתכנית המתאר הארצית החדשה שטרם אושרה, ת.מ.א/35 הוגדל מספר היחידות המותר לבנייה ביישוב כפרי גדול - עד - 500 יחידות דיור. המשמעות המשפטית של קביעות אלו היא שכל עוד התכנית בתוקף, כל חריגה מהמגבלות שנקבעו, דורשת את אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לתיקון תכנית המתאר הארצית. תיקון תכנית מתאר מתאשר בממשלה.

תכניות המתאר המחוזיות מנחות את תכניות המתאר המקומיות שהן ברמה של מועצה אזורית או אגד של מועצות אזוריות. החלטות מועצת מקרקעי ישראל המתירות פעילות עיסקית לא חקלאית בנחלות החקלאיות עוגנה בתכניות המתאר המחוזיות. לפי חוק התכנון והבנייה, מטרות תכנית מתאר מחוזית, לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המתאר הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתכנית מתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה.²⁵ הועדה המחוזית רשאית, לאחר התייעצות בועדות המקומיות שבמחוז, לקבוע בתכנית מתאר מחוזית הוראות בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית, ובין השאר - שטחים וגבולות לפיתוח עירוני וכפרי; שטחים חקלאיים; אזורי תעשייה, לסוגיה השונים; שטחי ייעור ועתיקות; רשת מחוזית לבזק, לתחבורה ולדרכים; בתי קברות שישמשו יותר ממקום ישוב אחד; שטחים מוקפאים שלא ייקבע להם ייעוד כל שהוא; הוראות בדבר שמירה על חוף הים; התנאים למתן הקלות מהוראות התכנית.

תכנית מתאר מקומית, מתייחסת למרחב תכנון של מועצה אזורית או אגד של מועצות אזוריות קטנות. מטרות תכנית מתאר מקומית²⁶ כוללות פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על

21 . סעיף 55 בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965
22 . סעיף 49 בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965
23 . סעיף 50 בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965
24 . תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עלייה". התכנית פורסמה בילקוט הפרסומים 4084 ביום 11/2/93 ויועדה למשך של 5 שנים. בתאריך 2.3.98 התכנית עודכנה עד לסיום הכנת תמ"א 35 המיועדת להחליפה.
25 . סעיף 55 בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965
26 . סעיף 61 בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965

ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך; הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה, ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה ולמסחר; שמירה על כל בנין ודבר שיש להם חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית וכיוצא באלה; שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע או היופי. בכפוף לתכנית המתאר המקומית באה תכנית מפורטת²⁷ הנדרשת במקום שתכנית המתאר המקומית מורה על הכנת תכנית שכזו, או שבתכנית מתאר מקומית לא נאמר במפורש כי ניתן להוציא היתר בנייה על סמך תכנית מתאר מקומית.

כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת²⁸ הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית וכן מותר לקבוע בה הוראות בעניינים של חלוקת קרקעות למגרשים או לאתרי-בניה, צורתם ואורך חזיתם; ייעוד קרקעות לדרכים, שטחים פתוחים, גנים, בתי-ספר, מבנים ומוסדות לצרכי ציבור ותחזית שטחים שבהם יחולו הגבלות מיוחדות; שמירה על מקומות, מבנים ודברים אחרים שיש להם חשיבות לאומית, דתית, היסטורית, ארכיאולוגית, מדעית או אסתטית.

לסיכום פרק זה, מערכת התכנון על פי חוק התכנון והבנייה היא המעגנת סטוטורית את הקביעות לגבי מספר יחידות הדיור בכפר, חלוקת הקרקעות למגרשים, השימושים המותרים בקרקע ובמתן הנחיות סביבתיות. ההבחנה בין כלי הביצוע של מינהל מקרקעי ישראל לבין הכלים על פי חוק התכנון והבנייה היא בכך שניהול המקרקעין מתייחס לגופם של בעלי הזכויות ואילו התכנון מתייחס לגופה של יחידת השטח ללא הבחנה לגבי מיהות המחזיקים בו.

2.5 שלטון מקומי - הרשות המוניציפלית

הסמכות להחליט על מיקומם של ישובים, סוגיהם, וגודלם החזוי של ישובים, מסורה לממשלה המאשרת את החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה במסגרת תכנית המתאר הארצית כאמור בסעיף 49 לחוק התכנון והבנייה. קביעה ותיקון תחום השיפוט של מועצה אזורית הוא בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון) המתפרסם על ידי שר הפנים בתוקף סמכותו לפי סעיפים 1 ו-2 לפקודת המועצות המקומיות²⁹. בצו מצווה שר הפנים על תחום השיפוט של המועצה האזורית ותחום היישובים הכלולים במועצה. בתוספת לצו מנויים שמות היישובים כמסומן במפה, תשריט מפה ורשימת הגושים, חלקות וחלקי חלקות, לצורך רישום המקרקעין.

הרשות המוניציפלית של כפר בישראל היא הועד המקומי. ועד מקומי מהווה אישיות משפטית³⁰. הועד המקומי מוסמך לנהל את ענייני הישוב עליו הוא מופקד, לרבות העסקת עובדים, גביית מסים ותשלומים וכל הדרוש לתפקוד הישוב כמפורט בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)³¹. פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) תשכ"ה, קובעת כי ניתן לכונן ועדים מקומיים אשר המועצה המקומית (המועצה האזורית) תאצול להם מסמכיותה³². לועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, אותן הסמכויות שיש למועצה על פי צו המועצות המקומיות³³, ובלבד שהמועצה האזורית אינה משתמשת באותן סמכויות³⁴. במסגרת הסמכויות המפורטות בצו³⁵, הוסמך הועד המקומי להקים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות, לדאוג לקידום ענייני הישוב ולקבוע סדרים שונים.

27 . סעיף 69 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965

28 . סעיף 69 בדבר הוראות תכנית מפורטת

29 . ההליך לשינוי תחום השיפוט של מועצה אזורית קבוע בסעיף 3 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958. ראו: בג"צ 489/94 - עיריית קרית אתא נ' מר יצחק רבין - ראש הממשלה ושר הפנים תקדין-עליון, כרך 94 (1), תשנ"ד/תשנ"ה - 1994 עמ' 1530. בעניין המלצותיה של ועדת החקירה לשינוי תחומה של שטחים נוספים הנמצאים בתחום המועצה האזורית ובולון, בהם שטחים המוחכרים בחכירה לדורות לקיבוצים רמת יוחנן ושער העמקים.

30 . סעיף 12 לפקודת המועצות המקומיות קובע כי ועד מקומי הנו אישיות משפטית (בהפניה לסעיף 10).

31 . סעיף 63 לצו במועצות המקומיות (מועצות אזוריות). סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) תשכ"ה.

32 . סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) תשכ"ה.

33 . סעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

34 . סעיף 132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח - 1958.

35 . סעיף 63 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות),

הסמכות לכונן רשות מקומית מסורה לשר הפנים. סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)³⁶, קובע כיצד תוקם מועצה מקומית, ובאזורים כפריים - מועצה אזורית. מועצה מקומית מוקמת בצו כיוון בחתימת שר הפנים הקובע כיצד יוסדרו הרכב המועצה המקומית, תקופת כהונתה, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואזור-שיפוט. סעיף 146(א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א - 1950, קובע כי: "המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:..." - ובהמשך מנויים סמכויות המועצה המקומית. מועצה מוסמכת לפעול מכוח הוראות שבתחיקת משנה, סעיף 146(א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א - 1950, וסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958.³⁷ סעיפים אלה מסמיכים מועצה, "בשים לב להוראות השר... לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה". בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות³⁸ נקבעו סמכויות המועצה:

המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

- (1) לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון;
 - (2) לדאוג לפיתוח תחום המועצה, לשיפורו ולקידום ענייניהם הכלכליים, הסוציאליים, החברתיים והתרבותיים של תושביו או של כל חלק מהם;
 - (3) לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל עניין ציבורי;
 - (4) להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור;
 - (5) להקים ולקיים בנינים ולעשות עבודות ציבוריות;
 - (6) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם ואת הנהלת ענייניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי..
 - (7) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות...
 - (8) לקבוע סדרים... כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון...
 - (9) להסדיר, להגביל או לאסור את גידולם, החזקתם או מכירתם של חזירים..
 - (10) להסדיר... רוכלות...
 - (11) להסדיר עניני השקאה, מרעה ומניעת סחף...
- לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום..."**

לשר הפנים השפעה מרכזית על פעולתה של רשות מקומית. שר הפנים הוא המוסמך לכונן עיריות ומועצות.³⁹ לשר הסמכות לפזר מועצה נבחרת, להורות על בחירות⁴⁰ חדשות או למנות ועדה קרואה במקום המועצה⁴¹. לשר גם סמכות לשנות את תחומיהן של עירייה ומועצה מקומית⁴² ואף לבטלן כליל⁴³. חוקי-עזר שהתקבלו על-ידי עירייה או מועצה טעונים אישור השר⁴⁴. לממונה על המחוז במשרד הפנים סמכות לצוות על מועצה או עירייה לבצע חובה המוטלת עליהן או למנות אדם שימלא חובה זו⁴⁵. תקציבה

36 . פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], נ"ח 256; צו המועצות המקומיות (א) תשי"א - 1950, ק"ת 178; צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953, ק"ת 1174 .

37 . צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, ק"ת 1259 .

38 . סעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) דומה בעיקרו לנוסח סעיף 146 בצו המועצות המקומיות.

39 . סעיפים 5, 3 ו-6 לפקודת העיריות, סעיף 1 לפקודת המועצות המקומיות.

40 . חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה - 1965, ס"ח 248 .

41 . סעיף 143 לפקודת העיריות, סעיף 38 לפקודת המועצות

42 . סעיפים 8 ו-9 - לפקודת העיריות, סעיפים 4 ו-7 לפקודת המועצות המקומיות

43 . סעיף 11 לפקודת העיריות, סעיף 42 לפקודת המועצות

44 . סעיף 258 לפקודת העיריות, סעיף 22 לפקודת המועצות.

45 . סעיף 41 לפקודת העיריות, סעיף 36 לפקודת המועצות.

של רשות מקומית שחלק ניכר ממנו ממומן על-ידי המדינה, טעון אישור שר הפנים, הרשאי לגרוע ממנו או אף להוסיף עליו.⁴⁶

2.6 כפר ויישוב חקלאי – הבהרת מושגים

ה"כפר" או ה"יישוב החקלאי" הבודד אינו עונה על ההגדרות של רשות מוניציפלית. ההגדרה המוניציפלית הקרובה ביותר לדרג הכפר הוא הועד המקומי. הגדרת "יישוב חקלאי" מצויה בחוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג - 1953 כמקום שתושביו יושבו לשם התיישבות חקלאית.⁴⁷ ההגדרות לענייננו מתוך סעיף 1 בחוק המועמדים להתיישבות הן:

"יישוב חקלאי" פירושו - מקום שתושביו יושבו לשם התיישבות חקלאית, בין בזמן אחד ארצי, אולם אם היה אותו מקום חלק מיישוב שתושביו לא יושבו כאמור, לא יראו כיישוב חקלאי אלא את המקום שיושב כאמור;

"מתיישב" או "מועמד" פירושו - אדם שהתיישב ביישוב חקלאי;

"יישוב מאורגן" פירושו - יישוב חקלאי הקשור קשר ארגוני לגוף התיישבותי ארצי.

"גוף התיישבותי ארצי" פירושו - גוף המארגן בני-אדם להתיישבות חקלאית, ושר החקלאות, בהודעה ברשומות, הכיר בו כגוף התיישבותי ארצי לעניין חוק זה;

משבצת היישוב היא תחום השטח המוכר לאגודה החקלאית, ב"חווה משבצת" עבור חברי האגודה שיש להם זכות ל"נחלה" חקלאית. משבצת היישוב, עשויה להיות ברצף גיאוגרפי עם תחום היישוב ולכלול את כל השטחים המצויים בתחום היישוב כאשר כל אדמות המשבצת צמודות ליישוב ומצויות בתחום המועצה האזורית של היישוב. מאידך, משבצת היישוב עשויה לכלול גם קרקעות המצויות במרחק מהיישוב, או בתחום של מועצה אזורית אחרת ואזי לא תהיה חפיפה בין תחום המשבצת לבין תחום היישוב. בגבולות המשבצת החקלאית המוכרת לאגודה החקלאית עשויים להיכלל שטחים המוכרים למועצה האזורית או בבעלותה, שטחי ציבור וכבישים, או שטחי טרשים שלא נכללים בהסכם החכירה ואזי לא תהיה חפיפה בין תחום המשבצת לבין תחום היישוב.

2.7 שלטון מקומי וארגון המרחב הכפרי

המבנה הארגוני של התיישבות הכפרית המתוכננת, המושב, הכפר השיתופי, המושב השיתופי והקיבוץ הוותנת מראשיתו על יסודות קואופרטיביים. האגודה החקלאית השיתופית על מוסדותיה - האסיפה הכללית והועד המנהל, אחראים למתן שירותים כלכליים, ציבוריים ושירותי רווחה.⁴⁸ במתכונת הבסיסית של היישובים השיתופיים, כל בוגר מעל גיל 18, חקלאי ושאינו חקלאי שגר ועבד דרך קבע בכפר היה זכאי לבחור ולהיבחר למוסדות האגודה. ייסודם של מושב העובדים ושל הקיבוץ אירע שנים רבות לפני חקיקת פקודת האגודות השיתופיות בשנת 1934.

הסמכות לאשר רישום של יישוב כאגודה שיתופית נתונה בידי רשם האגודות השיתופיות. רשם האגודות השיתופיות הכריז בשנת 1995, בתוקף סמכותו לפי סעיף 65 לפקודת האגודות השיתופיות, על 25 סוגי אגודות לעניין סעיף 7 לפקודה שהרשם יקבע שיוך אגודות אליהם.⁴⁹ מתוך אלו, 5 אגודות שיתופיות הן יישוב:

46. סעיפים 206 ו- 207 לפקודת העיריות, סעיפים 27 ו- 29 - לפקודת המועצות המקומיות.

47. חוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג - 1953: ס"ח תשי"ג, 126, 142.

48. אפלבום לביאה, שורש דב, אגר מרים, הרטמן שולי, חלופות לאגודה במושב העובדים, המרכז ללימודי הפתוח, רחובות פברואר 1990.

49. תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) [תשנ"ו - 1995] ק"ת תשנ"ו, 246.

מושב עובדים	אגודה חקלאית שהיא ישוב נפרד, שמטרותיה כוללות ארגון התיישבות של חברה, קיום שיתוף באספקה, בשיווק ובעזרה הדדית, ומילוי התפקידים של שלטון מקומי;
כפר שיתופי	אגודה חקלאית בישוב כפרי, שמטרותיה העיקריות הן לארגן את התיישבות חברה כאיכרים המחזיקים רכוש פרטי ומקיימים שיתוף באספקה, בשיווק ובשירותים חקלאיים אחרים;
ישוב קהילתי כפרי	אגודה שהיא ישוב כפרי, שמטרותיה העיקריות הן ארגון התיישבות חברה כקהילה המקיימת שיתוף בהקמת מפעלים יצרניים ובמתן שירותים ואשר ממלאת את התפקידים של שלטון מקומי;
קיבוץ	אגודה להתיישבות שהיא ישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך;
מושב שיתופי	אגודה להתיישבות, שהיא ישוב 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 שבתקנותיו הוראה המאפשרת לחבר האגודה להחזיק רכוש פרטי ולקבל אמצעי צריכה בהתאם לתקנותיו וכן המחייבת אותו לקיים את עקרון העבודה העצמית;

הניהול הפנימי של היישובים השיתופים התגבש במשך שנים עד שנוצרו תקנוני האגודות, שעל פיהן התנהל השלטון המקומי ביישוב. בתקופת העלייה ההמונית לאחר קום המדינה, נקלטו מאות אלפי עולים בכפרים חקלאיים שאורגנו על ידי המוסדות המיישבים (הסוכנות היהודית) במתכונת דומה למתכונת המוכרת של "המושב". המתיישבים החדשים היו רחוקים מערכי ההתנדבות של תנועת הקואופרציה. מתכונת המושב סיפקה למוסדות המיישבים כלי לשלטון פנימי של היישובים החדשים. האגודה החקלאית השיתופית שימשה כאמצעי לארגון ושיתוף התושבים בניהול הפנימי של היישוב. לשם כך, הוקצו לאגודה חלק מאמצעי הייצור של המתיישבים החדשים, כדי שיהיו לאגודה מקורות תעסוקה והכנסה לניהול ענייניה. ה"פרדס המשותף" ושטחי עיבוד משותפים, נוצרו בין היתר כדי לאפשר לאגודה לקיים את מוסדותיה. אלא, שבהתיישבות החדשה של המושבים שהוקמו לאחר קום המדינה, נקבע שההשתתפות באגודה החקלאית היא על פי הבעלות בנחלה, דהיינו זכות בחירה והצבעה לכל נחלה, או לבעלי הנחלה ולא על פי כלל החברים והתושבים הגרים דרך קבע ביישוב. לאחר קום המדינה, עם הקמת המסגרות של הממשל המקומי באמצעות המועצות האזוריות, ועם ההכרה ביישוב השיתופי כיחידה עצמאית של ממשל מקומי, התעוררה שאלת היחס בין היחידה הארגונית - משפטית החדשה, לבין המבנה הקיים של האגודה השיתופית. ההחלטה שנתקבלה⁵⁰, הייתה ליצור זהות בין ועד הנהלה של האגודה השיתופית לבין הועד המקומי של היישוב השיתופי. זהו עקרון "זהות הועדים". המעמד הפורמלי - משפטי לתפקיד האגודה כשלטון מקומי ניתן בצו במועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958.

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל, לאפשר למושבים להוסיף שכונות מגורים ויחידות דיור לתושבים⁵¹. מדיניות זו עוגנה גם בהוראות תכנית המתאר הארצית המשולבת ת.מ.א/31 ובתכניות המתאר המחוזיות. פיתוח שכונות מגורים קנה אחיזה גם בקיבוצים ובמושבים שיתופיים. שכונות אלו מיועדות לתושבים שאינם חברים באגודה החקלאית השיתופית. בעבר נמנעו מתוספת יחידות דיור למי שאינו מחזיק בנחלה חקלאית כדי לשמור על המבנה הארגוני ועל האופי האידיאולוגי של המושב והקיבוץ כאגודה שיתופית. התפתחויות כלכליות וחברתיות והתרופפות המושב והקיבוץ כיחידה ארגונית סגורה וקוהסיבית הביאו לפריצת המגבלה האידיאולוגית לבינוי עבור תושבים שאינם חברי האגודה החקלאית. בפתחת הכפרים לאכלוס למטרות מגורים, יש חשיבות לניצול יעיל של התשתית הקיימת ביישוב. במושבים רבים יש

50. צו המועצות המקומיות לכינון מועצה אזורית עמק הירדן 50 משנת 1950

51. החלטה מספר 612 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 13.10.93 והחלטה מספר 737 מיום 17.12.95 בדבר הרחבות למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שתופי, מושב שתופי, קבוץ, או אגודה שתופית חקלאית. ההחלטה עודכנה בהחלטה מספר 959 מיום 8.9.2003.

מגרשים מתוכננים שלא נבנו. מגרשים אלו תוכננו כמשקי עזר ומגורים לבעלי מקצוע נדרשים ליישוב ומהווים עתודה זמינה לתוספת יחידות דיור.

הגדרת היישוב כ"אגודה שהיא ישוב כפרי" או כ"אגודה להתיישבות שהיא ישוב נפרד" העלתה את הסוגיה ביחס למעמד המוניציפלי של תושבים ביישוב שאינם חברי האגודה. בקיבוץ ובמושב, האגודה השיתופית⁵² נטלה על עצמה מערכת מסועפת של תפקידים הקשורים בכל מרקם חייו של חבר היישוב השיתופי, שהוא גם חבר האגודה השיתופית, בתחומי הכלכלה, החברה והקהילה. חברות באגודה השיתופית אפשרה למתיישב להשתתף בקביעת גורלה של האגודה השיתופית, לרבות בחירת האורגנים המנהלים שלה. במרבית היישובים השיתופיים, מושבים, כפרים שיתופיים וקיבוצים קיים זהות ועדים בין ועד האגודה השיתופית לבין ועד המקומי של היישוב. בהסבירה את ההיגיון העומד ביסוד "זהות הועדים", מצינת פרופ' ס' אוטולנגי.⁵³

"עד סוף שנות ה-60 הייתה זהות כמעט מלאה בין המתגוררים בתחומה של ההתיישבות החקלאית העובדת, שהייתה רשומה כאגודה שיתופית, ובין חברי אותה האגודה. מאחר שסמכויותיה של המועצה האזורית כוללות "קידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים" של התושבים, ומאחר שסמכויותיה - ותפקידיה - של המועצה האזורית הוקנו באותו צו גם לוועד המקומי, ומאחר שאלה הם ממטרותיה של האגודה השיתופית עצמה, והועד הוא האמון לדאוג לקיומן, נמצא שתפקידי הועד-המקומי חפפו בעיקרם את תפקידי של ועד האגודה: לדאוג לרווחתם של כל החברים-התושבים. הואיל וכך, ומאחר שלא היה כל טעם ותכלית בהקמת שני ועדים שונים שיטפלו באותן המטרות, הורה שר הפנים, בצו האמור, על זהות הועדים: ועד האגודה הוא שיכהן כועד המקומי לגבי אותו היישוב השיתופי".

בשנת 1991 התקין שר הפנים צו, מכוח הסמכות הנתונה לו בפקודת המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, הקובע את סמכויותיה של מועצה אזורית מזה ואת סמכויותיו של ועד מקומי מזה. כן נקבעו דרכי הבחירה של כל אחד משני הגופים הללו. בעקבות התיקון לסעיף 91(א), נדרשה הפרדת הועד המקומי מועד האגודה ביישובי המשק המשפחתי. לגבי יישוב שיתופי שהוא מושב שיתופי וקיבוץ, התיקון בצו לא חל⁵⁴. יש לצפות שמגמת הרחבת הקיבוצים ותוספת תושבים שאינם חברי האגודה השיתופית, תחייב את החלת הצו גם על הקיבוצים. סעיף 90 לצו המועצות האזוריות קובע שכל יישוב ינוהל על ידי ועד מקומי. לוועד המקומי מעמד של רשות מקומית. בתיקון נוסף לצו המועצות האזוריות מחודש נובמבר 1999 נקבע שיישוב שיתופי שאינו קיבוץ, קבוצה או מושב שיתופי, יוגדר כ"יישוב שיתופי מאוגד". יישוב שיתופי מאוגד הוא מושב עובדים, כפר שיתופי או יישוב קהילתי שהתאגד אגודה שיתופית. ביישוב שיתופי מאוגד שבו מספר התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית עולה על מספר התושבים שהם חברי האגודה, יורה שר הפנים על קיום בחירות לוועד המקומי. ביישוב שיתופי מאוגד שבו מספר התושבים אינו עולה על מספר חברי האגודה, יורה השר על קיום בחירות לוועד המקומי על פי בקשה, שהוגשה במועד, של 20% מבין הבוחרים ביישוב. ביישוב שיתופי מאוגד שבו ועד האגודה משמש כועד מקומי ומספר התושבים שאינם חברי אגודה הוא לפחות 10% מכלל הבוחרים ביישוב, השר יורה על צירוף נציג של התושבים לוועד המקומי, אם יקבל בקשה של אחד התושבים במועד הקבוע בצו. בעקבות החלטות מועצת מקרקעי ישראל משנת 1993 המתירה שכונות מגורים במושבים ובכפרים שיתופיים⁵⁵, ועל פי הנחיות תכנית המתאר הארצית המשולבת לקליטת עלייה, ת.מ.א. 31/ שאימצה את תכנית הרחבת היישובים הכפריים בדרך של תוספת שכונות מגורים, קנה לו אחיזה הרעיון של הקמת "אגודה מוניציפלית" אשר תפעל ביישוב בנוסף לאגודה החקלאית ותטפל בסמכויות המסורות לוועד

52. הגדרת "יישוב שיתופי" מצויה בתקנה 1 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

53. ס' אוטולנגי, "ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית", מחקרי משפט ד' 22, 24 תשמ"ו - 1985.

54. ראה: ה"פ (באר-שבע) 5:91 - שלומית כהן ו-9 אח' נ' יורם דרוקר, "הועד המקומי" למושב דקל ו-10 אחרים. תקדין-מחוזי, כרך 93 (1), תשנ"ג/תשנ"ד - 1993 עמ' 585;

אוטולנגי, ס. ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית, מחקרי משפט ד', 22;

אוטולנגי, ס. הסדר הועד המקומי - האם סוף פסוק !?, עיוני משפט ט"ז (1991) 419;

55. החלטה 612 הוחלפה בשנת 1994 בהחלטה מספר 737 והוחלפה בשנת 2003 בהחלטה מספר 959.

המקומי⁵⁶. ההמלצה על כינון אגודה מוניציפלית מצויה בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1993, שבוטלה ועדכנה מאז מספר פעמים⁵⁷.

2.8 חקיקה חקלאית

החקלאות בישראל פועלת בכפוף לשורה ארוכה של חוקים המסדירים את הפעילות החקלאית. לעניין המחקר הנוכחי, רלוונטיים בעיקר החוקים הבאים:

- חוק מינהל מקרקעי ישראל המסמיך את מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את מדיניות מסירת קרקע חקלאית.
- חוק המים המסדיר את "הלאמת" מקורות המים בישראל והקובע את סדרי הקצאת המים לחקלאות.
- חוק המעמדים להתיישבות
- חוק ההתיישבות החקלאית
- חוקים המסדירים את הייצור והשיווק של תוצרת החקלאות.
- חוקים ותקנות המטילים על החקלאות מגבלות של איכות הסביבה ובריאות הציבור.

בסקר עמדות האוכלוסייה הכפרית ובעלי התקידים, שנערך במסגרת מחקר זה, נמצא כי הרוב המכריע של התושבים ובעלי התקידים תומך בהבטחה חוקית של הזכות ליצור חקלאי (right to farm). יצויין כי אין בישראל חוק המעניק הגנה לייצור החקלאי באזורים כפריים. הזכות להיות חקלאי המעוגנת בחקיקה בארצות רבות טרם נדונה במשפט הישראלי.

3. התמורות בכפר הישראלי – הסוגיות שבדיון

בחלק זה של העבודה נבחן את המשמעות המשפטית של התמורות בכפר הישראלי. ההתפתחות במגזר הכפרי הביאה זה מכבר למעבר מהתיישבות קואופרטיבית (מושבים וקיבוצים) המבוססת על מידה גבוהה של קוהוסיביות ושיתוף כלכלי וחברתי אל התיישבות קהילתית שהיא הטרוגנית בהיבטים של מבנה התעסוקה, הפרנסה ומידת הזיקה של חבריה לקהילה ביישוב. הגידול המהיר באוכלוסיית הכפרים מלווה בהקטנת משקל החקלאות וההכרח למצוא פתרונות תעסוקה ופרנסה במסגרת הכפר הבודד. המעבר להתיישבות קהילתית מלווה ביצירת מסגרות מוניציפליות חדשות ושינוי מתכונת השלטון המקומי. בארגון המוניציפלי וקהילתי של הכפר הבודד, עובר משקל הכובד מהאגודה והוועד המקומיים אל המועצה האזורית. הליכים אלו מתרחשים בעוצמה רבה וביטויים בהסדרי חקיקה חדשים בבחירת הרשויות המקומיות – אזוריות והמעבר לבחירה ישירה של ראשי המועצות האזוריות.

במסגרת סקר העמדות במחקר הנוכחי נשאלו כ- 20 שאלות שנבחרו על ידי קבוצות מיקוד. חלקן הן בתחום מידת שביעות הרצון של הנשאלים מרמת השירותים והארגון המוניציפלי הקיים וחלקן מכוונות לבירור עמדות הנשאלים לגבי התמורות החזויות בכפר לקראת העתיד. יישום המלצות צוות המחקר יידרוש במספר נושאים תיקוני חקיקה בנושאים המרכזיים הבאים:

1. תפקוד וועד היישוב מול תפקוד המועצה האזורית;
2. עתיד תכנון הכפר: גודל היישוב וארגונו המוניציפלי;
3. קליטת המועמדים להתיישבות הכפרית;
4. יחסי הגומלין בהיבטים הסביבתיים בין חקלאות לשיכון בכפר;
5. פיתוח פעילות עסקית לא חקלאית בכפר;
6. זכויות המתיישבים במקרקעי ישראל: בית המגורים, קרקע חקלאית;

56. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 612 מיום 13.10.1993 בדבר כללים להקצאת מגרשים למטרת מגורים באגודות יישובים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית. ההחלטה בוטלה ותוקנה בהחלטה מספר 737 מיום 28.9.1995 ונוחלה גם על מושבים שיתופיים וקיבוצים.

57. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 757 ו- 769 המחליפה את החלטות מספר 727 ו- 737 שבוטלו בהוראת בג"צ 244/00.

7. העברה בין דורית של זכויות החכירה.

בשורות הבאות נתמקד בסוגיה היכן יידרשו שינויי חקיקה כדי להביא לתמורות בכפר הישראלי לקראת העתיד. במילים אחרות, הכוונה לתת תשובה לשאלה "היכן נקבעים ההסדרים על פיהם פועלים כיום בכל אחד מהתחומים המוזכרים ברשימה שלפנינו.

3.1 וועד היישוב והמועצה האזורית

ועד מקומי הנו אישיות משפטית⁵⁸ המוסמך לנהל את ענייני היישוב עליו הוא מופקד לרבות העסקת עובדים, גביית מסים ותשלומים וכל הדרוש לתפקוד היישוב כמפורט בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)⁵⁹. פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) תשכ"ה, קובעת כי ניתן לכוונן ועדים מקומיים אשר המועצה המקומית תאצול להם מסמכויותיה⁶⁰. לועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, אותן הסמכויות שיש למועצה על פי צו המועצות המקומיות⁶¹, ובלבד שהמועצה אינה משתמשת באותן סמכויות⁶². במסגרת הסמכויות המפורטות בצו⁶³, הוסמך הועד המקומי להקים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות, לדאוג לקידום ענייני היישוב ולקבוע סדרים שונים. ועד היישוב הוא גם "רשות חינוך מקומית". בחוק הלימוד (חוק לימוד חובה), תש"ט-1949, הוגדר בסעיף 1 הביטוי "רשות חינוך מקומית" כדלהלן:

"רשות חינוך מקומית" פירושה -

(א) לגבי תחום שיפוט של רשות מקומית - אותה רשות מקומית;

(ב) לגבי מושב, קבוצה או קיבוץ - ועד המושב, או מזכירות הקבוצה או הקיבוץ, לפי העניין; ושטח המושב, הקבוצה או הקיבוץ הוא תחום השיפוט של הועדה או המזכירות, לפי העניין;

(ג)

מעמדו של הוועד המקומי כרשות חינוך הועמד למבחן משפטי מספר פעמים. בבג"צ 153/69 רחל ויחזקאל להבי נ' המועצה האזורית חוף השרון ואח'⁶⁴ נפסק כי הרשות המקומית שמחובתה לספק חינוך לילדים שבתחומי המושב והקיבוץ, היא ועד הקיבוץ או ועד המושב שבו מתגורר הילד, גם אם הורי הילד אינם חברי הקיבוץ או חברי המושב. מנגד, בבג"צ 416/77 - ועד רמת רזיאל נ' בית-ספר ממלכתי אזורי "הרי יהודה"⁶⁵, התנגדו הורים ממושב רמת רזיאל למשלוח ילדיהם לבית ספר אזורי של המועצה האזורית. נציגי ועד מושב רמת רזיאל טענו שלפי הגדרת הביטוי "רשות חינוך מקומית" בחוק לימוד חובה ולפי פסיקת בית משפט הגבוה לצדק, רשות חינוך מקומית היא ועד המושב ועל-כן לא הייתה מוסמכת המועצה האזורית או ראש המועצה לטפל בענייני ילדי מושב רמת רזיאל. בית המשפט לא קיבל טענה זו. נאמר כי אמנם לפי ההגדרה שבסעיף 1 לחוק לימוד חובה ועד המושב הוא רשות חינוך מקומית בעניין ילדי העותרים, אך אין לפרש את הוראות החוק והתקנות כשוללות את מעמד הרשות המקומית, היינו המועצה האזורית, כרשות חינוך מקומית לגבי ענייני החינוך שבאזור שיפוט. בבג"צ 608/75 מנחם קולובסקי ואח' נ' המועצה האזורית אשכול ואח'⁶⁶, עמדה לדיון הסעת ילד ממושב ישע לבית-ספר המרוחק כ-35 ק"מ מהמושב. נפסק שלגבי שטח של מושב, לא רק ועד המושב הוא רשות חינוך מקומית, אלא גם למועצה האזורית יש תפקידים כרשות חינוך מקומית.

58. סעיף 12 לפקודת המועצות המקומיות קובע כי ועד מקומי הנו אישיות משפטית (בהפניה לסעיף 10).

59. סעיף 63 לצו במועצות המקומיות (מועצות אזוריות). סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) תשכ"ה.

60. סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) תשכ"ה.

61. סעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

62. סעיף 132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח - 1958.

63. סעיף 63 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

64. בג"צ 153/69 רחל ויחזקאל להבי נ' המועצה האזורית חוף השרון, ואח' פ"ד כג (2) 41, 42, 43.

65. בג"צ 416/77 ועד רמת רזיאל נ' בית-ספר ממלכתי אזורי "הרי יהודה" פ"ד, כרך לא, חלק שלישי, תשל"ז/תשל"ח - 1977 עמ' 801, 802.

66. בג"צ 608/75 מנחם קולובסקי ואח' נ' המועצה האזורית אשכול ואח' פ"ד ל (2) 452, 449.

3.2 איחוד מועצות אזוריות

הסמכות לכונן רשות מקומית מסורה לשר הפנים. סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)⁶⁷, קובע כיצד תוקם מועצה מקומית בצו כינון בחתימת שר הפנים. צו הכינון קובע כיצד יפורשו או יוסדרו הרכב המועצה המקומית, תקופת כהונתה, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואזור-שיפוט. סעיף 146(א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א - 1950, קובע כי: "המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה...". ובהמשך מנויים סמכויות המועצה המקומית. מועצה מוסמכת לפעול מכוה הוראות שבתחיקת משנה, סעיף 146(א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א - 1950, וסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958⁶⁸. סעיפים אלה מסמיכים מועצה, "בשים לב להוראות השר ... לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה". בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות נקבעו סמכויות המועצה.

המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

1. לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון;
2. לדאוג לפיתוח תחום המועצה, לשיפורו ולקידום ענייניהם הכלכליים, הסוציאליים, החברתיים והתרבותיים של תושביו או של כל חלק מהם;
3. לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל עניין ציבורי;
4. להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור;
5. להקים ולקיים בנינים ולעשות עבודות ציבוריות;
6. להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם ואת הנהלת ענייניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי..
7. להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות...
8. לקבוע סדרים... כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון...
9. להסדיר, להגביל או לאסור את גידולם, החזקתם או מכירתם של חזירים..
10. להסדיר... רוכלות...
11. להסדיר עניני השקאה, מרעה ומניעת סחף...
12. לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום..."

לשר הפנים השפעה מרכזית על פעולתה של רשות מקומית. שר הפנים הוא המוסמך לכונן עיריות ומועצות⁶⁹. לשר הסמכות לפזר מועצה נבחרת, להורות על בחירות⁷⁰ חדשות או למנות ועדה קרואה במקום המועצה⁷¹. לשר גם סמכות לשנות את תחומיהן של עירייה ומועצה מקומית⁷² ואף לבטלן כליל⁷³. חוקי-עזר שהתקבלו על-ידי עירייה או מועצה טעונים אישור השר⁷⁴.

67. פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], נ"ח 256; צו המועצות המקומיות (א) תשי"א - 1950, ק"ת 178; צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953, ק"ת 1174.

68. צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, ק"ת 1259.

69. סעיפים 5, 3 - 6 לפקודת העיריות, סעיף 1 לפקודת המועצות המקומיות.

70. חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה - 1965, ס"ח 248.

71. סעיף 143 לפקודת העיריות, סעיף 38 לפקודת המועצות.

72. סעיפים 8, 9 - לפקודת העיריות, סעיפים 4 - 7 לפקודת המועצות המקומיות.

73. סעיף 11 לפקודת העיריות, סעיף 42 לפקודת המועצות.

74. סעיף 258 לפקודת העיריות, סעיף 22 לפקודת המועצות.

3.3 עתיד היישוב כאגודה שיתופית

הגדרת המושב כאגודה שיתופית או כרשות מוניציפלית הייתה נושא למחלוקת ששיאה בדחייה בהצבעה בכנסת, של פרק המושבים בהצעת חוק האיגוד השיתופי, תשכ"ח - 1968.⁷⁵ ראשי תנועת המושבים ביקשו באותה עת לחוקק חוק שיבטיח זהות בין השטח הטריטוריאלי של המושב לבין תחום השלטון המקומי של ועד האגודה השיתופית במושב. בדרך זו, ביקשו יוזמי החוק להבטיח את שלטון האגודה החקלאית ביישוב. להצעת החוק קמו מתנגדים משני מחנות: מחד, במושבים הותיקים שהתנגדו למתן סמכות וזכויות לאגודה על חשבון חופש החברים להתאגד או שלא להתאגד כרצונם. מנגד, עמדו מושבי העולים שהיוו את רוב האגודות המאוגדות בתנועת המושבים. במושבים הותיקים היה מקובל שכמעט כל הבוגרים העובדים ביישוב והגרים דרך קבע במושב הם גם חברים באגודה. במושבי העולים, היה בסיס החברות על פי הבעלות בנחלות, דהיינו נציגות אחת לכל נחלה או נציגות לבעל המשק ולאשת בעל המשק לכל נחלה. שיטת החברות באגודה במושבי העולים, הותירה ציבור גדול של חסרי זכות הצבעה במושב. על אף דחיית פרק המושבים בהצעת חוק האיגוד השיתופי, פרסם רשם האגודות השיתופיות בשנת 1973 את תקנות האגודות השיתופיות (חברות) הדומות בנוסחן לסעיף 188 בפרק המושבים בהצעת חוק האיגוד השיתופי שנדחתה⁷⁶ והמגדירות את מושב העובדים כיישוב נפרד ממלא את התפקידים הכרוכים בשלטון מקומי.⁷⁷ הקיבוץ והמושב השיתופי הוגדרו אף הם כיישובים נפרדים, אלא שבהגדרה לא נכללה הסמכות למלא את התפקידים הכרוכים בשלטון עצמי כפי שפורטו בהגדרת המושב.

שר הפנים התקין מכוח הסמכות הנתונה לו בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, הקובע את סמכויותיה של מועצה אזורית מזה ואת סמכויותיו של ועד מקומי מזה. כן נקבעו דרכי הבחירה של כל אחד משני הגופים הללו. האמור בסעיף 91(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קודם לתיקונו, מימש את עקרון "זהות הועדים"⁷⁸ שעמד ביסוד בחירתו של הועד המקומי ביישוב שיתופי. באותה שעה, על-פי התקנות, חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות של אותו יישוב שימשו גם כחברי בועד המקומי. בעקבות התיקון לסעיף 91(א), נדרשה הפרדת הועד המקומי מועד האגודה ביישובי המשק המשפחתי. לגבי יישוב שיתופי שהוא מושב שיתופי וקיבוץ, התיקון לא חל.⁷⁹

3.4 בחירת הועד המקומי וועד האגודה

סעיף 90 לצו המועצות האזוריות קובע שכל יישוב ינוהל על ידי ועד מקומי. לועד המקומי מעמד של רשות מקומית. בתיקון לצו המועצות האזוריות מחודש נובמבר 1999 נקבע שיישוב שיתופי שאינו קיבוץ, קבוצה או מושב שיתופי, יוגדר כ"יישוב שיתופי מאוגד". יישוב שיתופי מאוגד הוא מושב עובדים, כפר שיתופי או יישוב קהילתי שהתאגד אגודה שיתופית. ביישוב שיתופי מאוגד שבו מספר התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית עולה על מספר התושבים שהם חברי האגודה, יורה שר הפנים על קיום בחירות לועד המקומי. ביישוב שיתופי מאוגד שבו מספר התושבים אינו עולה על מספר חברי האגודה, יורה השר על קיום בחירות לועד המקומי על פי בקשה, שהוגשה במועד, של 20% מבין הבוחרים ביישוב. ביישוב שיתופי מאוגד שבו ועד האגודה משמש כועד מקומי ומספר התושבים שאינם חברי אגודה הוא לפחות 10% מכלל הבוחרים ביישוב, השר יורה על צירוף נציג של התושבים לועד המקומי, אם יקבל בקשה של אחד התושבים במועד הקבוע בצו.

75. סעיף 188 בהצעת חוק האיגוד השיתופי, תשכ"ח - 1968, הצ"ח, 1968 ע' 249, 276.

76. סעיף 188 בפרק המושבים בהצעת חוק האיגוד השיתופי הגדיר את המושג "מושב עובדים". בציבור חברי המושבים קמה תנועת מחאה ("מרד המושבים") כנגד ההגדרה בטענה שהוצאת החבר מחברות באגודה, על פי החלטת האסיפה הכללית של האגודה מביאה לנישול מהמשק ומהיישוב. זאת בשל הזהות בין ההגדרה הטריטוריאלי של המושב לבין ההגדרה הארגונית של האגודה במושב.

77. תקנות האגודות השיתופיות (חברות) [תשל"ג - 1973] ק"ת תשל"ג, 872.

78. לשאלת "זהות הועדים" ביישוב שיתופי ראה: בג"צ 258/85, בשג"צ 160/85 עמר נ' פרץ. חבר ההנהלה המקומית מושב שחר ואח', פ"ד מב(3), 485.

79. ראה: ה"פ (באר-שבע) 5:91 - שלומית כהן ו-9 אח' נ' יורם דרוקר, "הועד המקומי" למושב דקל ו-10 אחרים. תקדין-מחחי, כרך 93 (1), תשנ"ג/תשנ"ד - 1993 עמ' 585;

אוטולנגי, ס. ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית, מחקרי משפט ד', 22;

אוטולנגי, ס. הסדר הועד המקומי - האם סוף פסוק !?, עיוני משפט ט"ז (1991) 419;

חברי הוועד המקומי ביישוב שיתופי לפי תקנה 91(א) לצו המועצות האזוריות "יהיו האנשים שהם באותה שעה, על פי תקנותיו, חברי ועד הנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות של אותו ישוב". חברי הוועד המקומי ביישוב לא שיתופי נבחרים על ידי תושבי הישוב בבחירות כלליות⁸⁰. צו המועצות האזוריות קובע גם כי "לוועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, אותן סמכויות שיש למועצה בתחום המועצה"⁸¹. סמכות הוועד המקומי כוללת, בין השאר, גם את הכוח להטיל מסים, ובלבד שנתקבל אישור המועצה⁸².

עד שנת 1990, טרם תיקון סעיף 91(א) בצו המועצות המקומיות, תושבים שאינם חברים באגודה השיתופית לא יכלו לבחור ולהיבחר לוועד המקומי⁸³. ועדה שמינה שר הפנים (ועדת בר סלע) לבדיקת זכות הבחירה של תושבים שאינם חברים באגודה המליצה עוד בשנת 1983 כי לכל תושב בתחום מועצה אזורית תינתן זכות הבחירה למועצה האזורית. כן המליצה הוועדה כי יתוחמו במדויק תחומי הסמכויות של המועצה האזורית ושל הוועד המקומי. הומלץ כי ענייני תקציב, מסים, חינוך ותרבות (בסייגים מסוימים), ביוב, כבישים, גנים, תאורה, ניקוז וכיו"ב יהיו בתחום סמכותה של המועצה האזורית, בעוד שסמכויות הוועד המקומי תצטמצמנה לפעילות חקלאית ולפעילות מקומית מצומצמת, לרבות נושאי חינוך ותרבות. הוועדה המליצה כי תוענק זכות בחירה לוועד המקומי של המושב לנותני השירותים המשתלבים בתהליך הייצור ובעבודה של המושב, והמתגוררים בו מגורי קבע לפחות חמש שנים. בעקבות המלצותיה של ועדת בר-סלע תוקן צו המועצות האזוריות⁸⁴ ובוטל ההסדר לפיו המועצה האזורית נבחרת על ידי הוועדים המקומיים. תחתיו נקבע כי לכל תושב מגיל 23 המתגורר בתחום ישוב שבמועצה אזורית זכות לבחור למועצה האזורית. לאחר זמן תוקן הצו פעם נוספת, ונקבע כי גיל הבחירה הוא 18⁸⁵. עם זאת, המלצותיה האחרות של ועדת בר-סלע, בעיקר בכל הנוגע לשינוי מבנה הסמכויות של המועצה האזורית והוועד המקומי ולמתן זכות בחירה לוועד המקומי לנותני שירותים המתגוררים דרך קבע במושב, לא יושמו ועל כך הגישו תושבים במושב שדה יעקב עתירה נגד שר הפנים⁸⁶. במושב שדה יעקב, כשליש מחברי מושב שדה יעקב לא היו חברים באגודה השיתופית שבמושב. קבוצה זו כללה, את הבנים של חברי המושב והאגודה השיתופית, שאינם בנים ממשפחה. בנים אלה אינם בעלי נחלות, ואינם חברי האגודה השיתופית, אם כי הם ממשיכים להתגורר במושב; "עובדי ציבור" כגון רופאים, מורים ועובדי מינהל, המתגוררים דרך קבע במושב אך אינם חברים באגודה השיתופית ובעלי משקי עזר, המתגוררים בתחומי המושב, ועובדים בו, אך אינם חברים באגודה השיתופית. שלוש קבוצות אלה לא השתתפו בבחירת הוועד המקומי במושב ולפי המצב שהתקיים עד 1986 גם לא השתתפו בבחירת המועצה האזורית. כבג"צ נפסק כי יש לאפשר לכלל התושבים במושב לבחור ולהיבחר לוועד המקומי. בית המשפט התייחס להצעתה של פרופ' סמדר אוטולנגי, הסבורה שיש לשמור על עקרון "זהות הוועדים" ועם זאת, לצרף לוועד המקומי חברים נוספים הנבחרים על ידי תושבים שאינם חברי האגודה. על פי הצעה זו, כאשר הנהלת האגודה עוסקת בענייני האגודה היא תתכנס בלא החברים הנוספים. לעומת זאת, כאשר הנושא להכרעה הוא עניינים של כלל התושבים, יתכנס הגוף המורחב. בנמקה את הצעתה בפני ביהמ"ש ציינה פרופסור אוטולנגי כי "היתרון שבהצעתו הוא שיוכל להישמר העיקרון של "זהות הוועדים", תוך שילוב של ייצוג נאות לתושבים שאינם חברים. יתרון נוסף הוא, שאין צורך בשינוי רדיקלי של מערכת היחסים בין הוועד המקומי ובין המועצה האזורית".

3.5 הזכות לבחור ולהיבחר לוועד המקומי

המבנה הארגוני של המושב, המושב השיתופי והקיבוץ הושתת מראשיתו על יסודות קואופרטיביים. האגודה החקלאית השיתופית על מוסדותיה - האסיפה הכללית והוועד המנהל, היו האחראים למתן

80 . תקנות 96 ו-96 לצו המועצות האזוריות

81 . (תקנה 132(א) לצו המועצות האזוריות

82 . תקנה 132(א) לצו המועצות האזוריות

83 . בג"צ 255/69 יהודה בלט נ' שר הפנים והמועצה האזורית "מטה יהודה". לטענת העותר חדל מושב "עמינדב" להיות יישוב שיתופי כהגדרתו (באותה עת) בסעיף 1 של צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, באשר מספר התושבים, בעלי משקי עזר שאינם חברים באגודה החקלאית עולה על 80 ל-100. העתירה נדחתה בנימוק שעצם העובדה שיש יותר מ-20% תושבים ביישוב חברי אגודה אינה קובעת שאין מושב.

84 . צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 2) התשמ"ו - 1986.

85 . צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 4) התשמ"ז - 1987.

86 . בג"צ 753/87 בורשטיין ישראל; סוקניק אביגדור; קירשנבאום אלן; סטניסלבסקי איי נ' שר הפנים; שדה יעקב מושב עובדים להתיישבות חקלאית בע"מ, פ"ד מ"ב (4) 462.

שירותים כלכליים, ציבוריים ושירותי רווחה⁸⁷. במתכונת הבסיסית של היישובים השיתופיים, כל בוגר מעל גיל 18, חקלאי ושאינו חקלאי שגר ועבד דרך קבע בכפר היה זכאי לבחור ולהיבחר למוסדות האגודה. ייסודם של מושב העובדים ושל הקיבוץ אירע שנים רבות לפני חקיקת פקודת האגודות השיתופיות בשנת 1934. בתקופת העלייה ההמונית לאחר קום המדינה, נקלטו מאות אלפי עולים בכפרים חקלאיים שאורגנו על ידי המוסדות המיישבים במתכונת דומה למתכונת המוכרת של "המושב". אין ספק שהמתיישבים החדשים היו רחוקים מערכי ההתנדבות של תנועת הקואופרציה. מתכונת המושב סיפקה למוסדות המיישבים כלי לשלטון פנימי של היישובים החדשים. האגודה החקלאית השיתופית שימשה כאמצעי לארגון ושיתוף התושבים בניהול הפנימי של היישוב. לשם כך, הוקצו לאגודה חלק מאמצעי הייצור של המתיישבים החדשים, כדי שיהיו לאגודה מקורות תעסוקה והכנסה לניהול ענייניה. ה"פרדס המשותף" ושטחי עיבוד משותפים, נוצרו בין היתר כדי לאפשר לאגודה להתקיים. אלא, שבהתיישבות החדשה של המושבים שהוקמו לאחר קום המדינה, נקבע שההשתתפות באגודה החקלאית היא על פי הבעלות בנחלה, דהיינו זכות בחירה והצבעה לכל נחלה, ולא על פי מספר החברים והתושבים הגרים דרך קבע ביישוב.

האגודה השיתופית⁸⁸ נטלה על עצמה מערכת מסועפת של תפקידים הקשורים בכל מרקם חייו של חבר היישוב השיתופי, שהוא גם חבר האגודה השיתופית, בתחומי הכלכלה, החברה והקהילה. חברות באגודה השיתופית אפשרה למתיישב להשתתף בקביעת גורלה של האגודה השיתופית, לרבות בחירת האורגנים המנהלים שלה. בארגון התיישבות בשנותיה הראשונות של המדינה⁸⁹ נקבע ליצור זהות בין ועד ההנהלה של האגודה השיתופית לבין הועד המקומי של היישוב השיתופי. זהו עקרון "זהות הועדים". המעמד הפורמלי - משפטי לתפקיד האגודה כשלטון מקומי ניתן בצו במועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958, אשר קבע לאמור:

"חברי הועד המקומי ביישוב שיתופי יהיו אנשים שהם באותה שעה, על פי תקנונם, חברי ועד היישוב או מזכירותו או הנהלתו".

כאשר בפרק ההגדרות נאמר:

"יישוב שיתופי - קיבוץ או מושב עובדים, מושב שיתופי, לרבות יישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו הם בני 18 ומעלה, מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות, ושהמועצה מכירה בו כיישוב שיתופי לצורך זה".

בהסבירה את ההיגיון העומד ביסוד ההחלטה על זהות הועדים, מציינת פרופ' ס' אוטולנגי⁹⁰:

"עד סוף שנות ה - 60 הייתה זהות כמעט מלאה בין המתגוררים בתחומה של ההתיישבות החקלאית העובדת, שהייתה רשומה כאגודה שיתופית, ובין חברי אותה האגודה. מאחר שסמכויותיה של המועצה האזורית כוללות "קידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים" של התושבים, ומאחר שסמכויותיה - ותפקידיה - של המועצה האזורית הוקנו באותו צו גם לוועד המקומי, ומאחר שאלה הם ממטרותיה של האגודה השיתופית עצמה, והועד הוא האמון לדאוג לקיומן, נמצא שתפקידי הועד-המקומי חפפו בעיקרם את תפקידיו של ועד האגודה: לדאוג לרווחתם של כל החברים-התושבים. הואיל וכך, ומאחר שלא היה כל טעם ותכלית בהקמת שני ועדים שונים שיטפלו באותן המטרות, הורה שר הפנים, בצו האמור, על זהות הועדים: ועד האגודה הוא שיכהן כועד המקומי לגבי אותו היישוב השיתופי".

כיום המגמה היא לאפשר שלטון מקומי מוניציפאלי תוך שיתוף תושבים על ידי הפרדה בין ועד האגודה החקלאית לוועד המקומי⁹¹. ביישובים שיתופיים דוגמת הקיבוץ, שכל תושביהם חברים באגודה חקלאית לא תידרש הפרדה שכזו אלא אם תוקם שכונה של תושבים שאינם חברי הקיבוץ. בעבר, תושבי יישוב שיתופי לא בחרו בוועד מקומי בנפרד מועד האגודה כאשר האגודה השיתופית שהיא היישוב עוסקת בכל עניין

87. אפלבוים לביאה, שורש דב, אגר מרים, הרטמן שולי, חלופות לאגודה במושב העובדים, המרכז ללימודי הפתוח, רחובות פברואר 1990.

88. הגדרת "יישוב שיתופי" מצויה בתקנה 1 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

89. צו לכינון המועצה האזורית עמק הירדן, צו המועצות המקומיות (מועצה אזורית עמק הירדן), תשי"ז - 1949, ק"ת - 149..

90. ס' אוטולנגי, "ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית", מחקרי משפט ד' 22, 24 תשמ"ו - 1985.

91. אוטולנגי סמדר, הסדר הועד המקומי - האם סוף פסקי, עיוני משפט ט"ז (2) (1991).

המשותף לחברי האגודה ובכלל זה בעניינים המוניציפליים שהם בסמכות הועד המקומי. פסה"ד בעניין מושב שדה יעקב ניתן שנים ספורות לפני החלטות מועצת מקרקעי ישראל המתירות בניית שכונות מגורים לתושבים שאינם חברים באגודה השיתופית. פסק הדין ממחיש את ביטול האידיאולוגיה של מושב העובדים שהביאה את החלטות היוצרת רוב מובהק של תושבים שאינם חברים באגודה החקלאית השיתופית.

בעקבות בג'צ שדה יעקב תוקן צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). בתיקון לצו משנת התשנ"א נקבע:

91א'. צירוף נציגות לועד המקומי:

א. מי שהתקיימו בו הוראות סעיף 98 יהיה רשאי לבקש מהשר... כי יורה שלועד מקומי של ישוב שיתופי שאינו קיבוץ, קבוצה או מושב שיתופי ייבחרו בנוסף לחברי ועד הנהלת האגודה, גם נציגים של בעלי זכות בחירה בישוב שאינם חברים באגודה השיתופית...;

ד. מצא השר כי בישוב שיתופי שלגביו הוגשה בקשה כאמור בסעיף קטן (א), מספר הבוחרים שהם אינם חברי האגודה השיתופית הוא 10% לפחות ממספר הבוחרים שהנם חברים באגודה השיתופית, יורה כי בנוסף לחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית האמור בסעיף 91, ייבחרו גם נציגים של הבוחרים באותו ישוב שאינם חברי האגודה השיתופית (להלן בפרק זה הנציגות).

ו. תקופת כהונתה של נציגות שנבחרה לפי סעיף זה תהא ארבע שנים.

91ב'. בחירת ועד מקומי ביישוב שיתופי:

א. על פי בקשת 20% מבין תושבי ישוב שיתופי שאינו קיבוץ, קבוצה או מושב שיתופי ואשר התקיימו בו הוראות סעיף 98, יורה שר הפנים כי הבחירות לועד המקומי של אותו ישוב שיתופי ייעשו בדרך האמורה בפרק זה לגבי יישוב שאינו שיתופי.

3.6 ועד מקומי או אגודה מוניציפלית?

בעקבות החלטות מועצת מקרקעי ישראל משנת 1993 בדבר שכונות מגורים בהתיישבות השיתופית⁹², ועל פי הנחיות תכנית המתאר הארצית המשולבת לקליטת עלייה, ת.מ.א.31/ שאימצה את תכנית הרחבת היישובים הכפריים בדרך של תוספת שכונות מגורים, קנה לו אחיזה הרעיון של הקמת "אגודה מוניציפלית" אשר תפעל ביישוב בנוסף לאגודה החקלאית ותטפל בסמכויות המסורות לועד המקומי⁹³. ההמלצה על כינון אגודה מוניציפלית מצויה בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1993, שבוטלה ועדכנה מאז מספר פעמים.

על אף הדמיון בין תפקידי הועד המקומי לאגודה מוניציפלית יש להבחין בין השניים: ההוראות לכינון והפעלת הועד המקומי מצויות בפקודה, בצו ובתקנות ועל כן כל חריגה מסמכות שנקבעה בחוק צפויה לביקורת שיפוטית. ההוראות לכינון ולהפעלת האגודה המוניציפלית הם בתזכיר ותקנות האגודה בלבד⁹⁴. החופש לנסח תקנון אגודה רחב בהרבה לעומת דבר חיקוק, מה עוד שהאגודה כגוף וולונטרי יכול לקחת על עצמו תפקידים שהם אינם בסמכות חוקית של הועד המקומי. הביקורת על פעולות האגודה המוניציפלית מסורה לרשם האגודות השיתופיות שהוא גוף "ידידותי" לתנועת הקואופרציה בהשוואה לערכאות המשפט. אלא שדווקא רשם האגודות השיתופיות העלה את השאלה כיצד ניתן לכפות על כל התושבים להיות חברים באגודה שיתופית, גם אם רק למטרות מוניציפליות, בהיות הכפייה נוגדת העיקרון הראשון של ההתאגדות הקואופרטיבית והוא עיקרון חופש ההתאגדות.

92. החלטה 612 הוחלפה בשנת 1994 בהחלטה מספר 737 והוחלפה בשנת 2003 בהחלטה מספר 959.
93. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 612 מיום 13.10.1993 בדבר כללים להקצאת מגרשים למטרת מגורים באגודות יישובים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה חקלאית שיתופית. ההחלטה בוטלה ותוקנה בהחלטה מספר 737 מיום 28.9.1995 ונוחלה גם על מושבים שיתופיים וקיבוצים.
94. בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו - 1995, ק"ת 5722, עמ' 245, מיום 14.12.95. תקנה (8): אגודה מוניציפלית - אגודה שעיקר מטרתה לפעול למען חבריה בעניינים מוניציפליים.

3.7 חלוקת הסמכויות בין הוועד המקומי למועצה האזורית

לועד מקומי ביישוב כפרי אין שטח שיפוט במובן הרגיל של שטח שיפוט של רשות מקומית שהיא עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית. מעמדו של מקום כ"ישוב" בתחומי המועצה האזורית, מוגדר בתיקון לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) החתום על ידי שר הפנים. להגדרה יש חשיבות בתחום האחריות למתן השירותים המוניציפליים על ידי המועצה האזורית, לעניין מתן שירותי החינוך ומיקום בתי הספר שישרתו את היישוב וחשיבות לעניין המשקל היחסי של היישובים בבחירת ראש מועצה אזורית.⁹⁵ סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) תשכ"ה קובע כי ניתן לכונן ועדים מקומיים אשר המועצה המקומית תאצול להם מסמכויותיה. סעיף 12 לפקודת המועצות המקומיות קובע בהפניה לסעיף 10 לאותה פקודה כי ועד מקומי הנו אישיות משפטית. סעיף 132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח - 1958 קובע כי לועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, אותן הסמכויות שיש למועצה על פי סעיף 63 לצו, ובלבד שהמועצה אינה משתמשת באותן סמכויות. במסגרת הסמכויות המפורטות בסעיף 63 הוסמך הוועד המקומי להקים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות, לדאוג לקידום ענייני הישוב, לקבוע סדרים שונים וכיוצא בזה. מן המקובץ עולה כי ועד מקומי הנו אישיות משפטית נפרדת, וכי הוא מוסמך לנהל את ענייני הישוב עליו הוא מופקד לרבות העסקת עובדים, גביית מסים ותשלומים וכל הדרוש לתפקוד הישוב כמפורט בסעיף 63 לצו.

קיים מרחב פרשנות בהגדרת היחסים בין הוועד המקומי והאגודה השיתופית וחלוקת ה"ריבונות" המוניציפאלית בין אלו לבין המועצה האזורית.⁹⁶ בשנים האחרונות עלה משקלה של המועצה האזורית בנייהול העניינים המוניציפאליים של הכפרים. ועדת אמרני, שמונתה על ידי שר הפנים לחקור ולהמליץ בעניין יחסי הגומלין בין הוועד המקומי למועצה האזורית, המליצה בשנת 2000 לתקן את סעיפים 132 ו-134 בצו המועצות האזוריות. בסעיף 132 לצו, נאמר כי במקום הכלל שהוועד מוסמך לעשות כל מה שהמועצה איננה עושה מכוח הפקודה והצו, בנוסח החדש הסמכויות מואצלות אך ורק על פי החלטת המועצה האזורית, והמועצה אף רשאית לבטל האצלה זו. שינויי אחר מכפיף את התנהלות הוועד המקומי לכללי המנהל הציבורי, כגון העסקת עובדים, ביקורת, מניעת כהונה של קרובי משפחה בו זמנית בוועד. סעיף 133 לצו קובע כי המועצה תגבה את מסי הוועד כפי שאושרו ותעבירם לוועד. עם זאת, בידי הוועד המקומי נותרה הברירה להעביר את סמכות הגבייה לוועד.

3.8 סמכות הוועד המקומי להטיל מסים, אגרות והיטלי פיתוח

המוסמך לגבות מסים מהתושבים ביישוב שיתופי, (מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי או קיבוץ) אינו ועד ההנהלה של האגודה השיתופית אלא הוועד המקומי. לועד מקומי סמכות מוגבלת לגביית תשלומי חובה.⁹⁷ תשלומי חובה כוללים ארנונה, אגרות וסכומים אחרים המגיעים למועצה מקומית לפי הדין. לעניין גביית תשלומי חובה יש לראש המועצה המקומית הסמכויות של ראש עירייה. לעניין גביית תשלומי חובה, דין ועד מקומי כדין מועצה מקומית אלא שסמכותו של ראש עירייה ניתנת לעניין זה לראש הוועד המקומי, ושר הפנים רשאי, בצו הכינון, להגביל את סמכויותיו של ועד מקומי לעניין גביית תשלומי חובה, או להעבירן כולן או מקצתן, למועצה המקומית.

מועצה אזורית מוקמת בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958. בצו נקבעות סמכויות הוועד מקומי הפועל בתחום המועצה האזורית. סעיף 132(א) מקנה לועד המקומי את אותן הסמכויות שיש למועצה האזורית בסייג שהוועד "לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה אלא במידה והמועצה אינה משתמשת בהן וכל עוד שאין בכך משום סתירה להחלטות המועצה...". סעיף 133(א) לצו מעניק לועד מקומי סמכות להטיל בתחום הנהלתו כל מס מן המסים שהמועצה רשאית להטילו לפי סעיף 68(א) וניתנים לו, בקשר לכך, כל הסמכויות שיש למועצה לפי סעיף 69(א) "ובלבד שהוועד יקבל לכל פעולה

95. בג"צ 189/88 ועד מקומי נאות הכיכר ו-2 אח' נ' שר הפנים פורסם בפ"ד, כרך מג, חלק שני, תשמ"ט/תש"נ - 1989 עמ' 525:526. שם נדון עניין צירופה של "עין חצבה" במעמד של יישוב למועצה האזורית "תמר" על מנת שתשמש כמשקל לבחירת ראש המועצה האזורית. נטען, שעין חצבה היא "חוזה חקלאית" שיש בה מספר קטן של משפחות וכי קביעת "מודד" שלכל 100 תושבים ביישוב יש נציג למועצה האזורית מעוות את המשקל היחסי של אוכלוסיית האזור לצורך הבחירות העתידה נדחתה.

96. רודנר, חגי, צעד קדימה ביחסי הוועד המקומי והמועצה האזורית פורסם ב"גלובס" 05/08/2003

97. סעיף 19 שכתרתו "גביית תשלומי חובה" (תיקון תשכ"ח) לפקודת המועצות המקומיות.

כזו את אישור המועצה". בתיקון לסעיף 133 בצו המועצות המקומיות⁹⁸ משנת 1993 נקבע שועד מקומי רשאי להטיל בתחום הנהלתו כל מס או ארנונה כללית שהמועצה רשאית להטילם לפי סעיף 68(א), ולפי חוק הסדרים במשק המדינה⁹⁹ ובכפוף למגבלות שנקבעו בהם, ובלבד שהועד יקבל לכל פעולה כזו את אישור המועצה המקומית או האזורית. סעיף 133 לצו דן במסי הועד המקומי, וכך גם כותרתו. הסעיף מורה בין היתר:

"(א) ועד מקומי רשאי להטיל בתחום הנהלתו כל מס או ארנונה כללית שהמועצה רשאית להטילם ... ובלבד שהועד יקבל לכל פעולה כזו את אישור המועצה.

(א)(1) הוטלה ארנונה כללית כאמור בסעיף קטן (א), תיגבה הארנונה, על פי הצעת הועד, בידי המועצה, יחד עם הארנונה שהוטלה בידי המועצה, ותועבר לועד המקומי בניכוי הוצאות הגביה החלות עליה, ובלבד שהתקבלה לכך החלטת המועצה.

(ג) דיני גבייתם של מסי המועצה יחולו, בשינויים המחויבים לפי העניין, על גבייתם של מסי ועד מקומי...

(ז) נוכחה המועצה שאין ועד מקומי גובה את המסים המגיעים לו או מתרשל בגבייתם, רשאית המועצה, לאחר שהתרתה בועד ובאישור הממונה על המחוז, לגבות את המסים במקום הועד המקומי ולהשתמש בהם בהתאם לתקציבה. לצורך זה יהיו למועצה הסמכויות שיש לועד מקומי לפי סעיף קטן (א)".

סעיף קטן (א) קבע את העיקרון והמסגרת הכללית של הטלת מסים ע"י הועד המקומי: הועד המקומי רשאי להטיל מסים שהמועצה רשאית להטילם בכפוף לאישור המועצה האזורית¹⁰⁰. צו המועצות האזוריות קובע שלצורך הטלת מס או ארנונה על ידי הועד המקומי, יש לקבל אישור מראש מהמועצה האזורית. ללא קבלת אישור מפורש מהמועצה, בהחלטה של המועצה, לא ניתן להטיל מס מקומי. סעיף 68(א) מגדיר "מסים" כאגרות, היטלים ודמי השתתפות. מכאן שכל צורה של מס המוטל על ידי הועד המקומי, ובכלל זה אגרות ביוב, אגרות סלילה וכיוצא באלו, נדרשים בהחלטה ואישור של המועצה האזורית. הוטלה ארנונה כללית על פי הצעת הועד, תיגבה הארנונה בידי המועצה יחד עם הארנונה שהוטלה בידי המועצה, ותועבר לועד המקומי בניכוי הוצאות הגביה החלות עליה, ובלבד שהתקבלה לכך החלטת המועצה. השופט ר. אמיר סיכם בת.א. 1054/01¹⁰¹ את מערכת היחסים בין הועד המקומי למועצה האזורית:

"סעיף קטן (ג) הסדיר את העיקרון הכללי של גביית מסי הועד המקומי - שהועד יגבה את מסו כשם המועצה גובה את מסיה, ושסמכויותיו כסמכויותיה, בשינויים המחייבים. סעיף קטן (ז) ו - (א)(1) הסדירו שתי סיטואציות מיוחדות מתחום הגבייה, כחריגים להסדר הגביה הכללי - ובהן חוזרות סמכויות הגביה של הועד לידי המועצה. אם נבחן הוראות אלו במשולב, הרי שניתן לראות קו ברור ועקבי, של יישום דואליות ביחסים שבין הועד לבין המועצה לפי מהות העניין. בעניינים מהותיים, ניתן דגש רב יותר לכפיפות למועצה. ובעניינים טכניים, ניתן דגש רב יותר לאוטונומיה של הועד. בהטלת המסים בולט אלמנט הכפיפות. הועד מטיל מסים, אך הוא זקוק לאישור המועצה. זוהי המסגרת והביקורת. זהו הרסן והפיקוח. והדבר גם מובן לפי טיבו של שלב זה - עצם הטלת המס היא סמכות מהותית ביותר, לחוקק חקיקת משנה ולקבוע את שיעור והיקף הפגיעה בקניינים של האזרחים. בגביית המסים, לעומת זאת, בולט אלמנט העצמאות. הועד גובה. הוא אינו צריך אישור לכך. ורק בנסיבות מסוימות מופעלת מסגרת השליטה, על ידי נטילת הסמכות בחזרה ע"י המועצה. וגם זה מובן לפי טיבם של דברים, סמכות הגביה היא טכנית במהותה, ולכן אין צורך בפיקוח הדוק ובהשגחה צמודה של הועד, ודי "בשליטה מרחוק", למקרים מיוחדים. אפשר להציג את מעורבות המועצה בפעילות הועד בתחומי המסים במונחים השאובים מעולם החוזים: בתחום הטלת המס מדובר בתנאי מתלה, ובתחום הגביה מדובר בתנאי מפסיק".

98 . צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון), התשנ"ד - 1993 . קובץ תקנות תשנ"ד פורסם ב 28.9.93 עמ' 15

99 . חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג - 1992 .

100 . בג"צ 265177 ועד מקומי סביון נ. שר הפנים ואח' פ"ד ל"ב (1) 566, 571

101 . ת.א. 1054/01 (בית משפט השלום כפר-סבא), ועד מקומי בצרה נ' שלזינגר אהרון ושלזינגר גרשון ניתן ביום 02/02/2002.

הטלת אגרת ביוב מוסדרת בסעיף 37 לחוק הרשויות המקומיות (ביוב) המעניק לרשות המקומית סמכות בחוק עזר להטיל אגרת ביוב. חוק עזר של המועצה האזורית מסדיר גם את לדמי השתתפות בסלילת כבישים ומדרכות. רק במידה והמועצה האזורית לא משתמשת בסמכותה, תהיה לוועד המקומי סמכות לגבות אגרת סלילת כבישים ומדרכות. סעיף 123(א) לצו המועצות האזוריות קובע כי לוועד המקומי יהיו אותן סמכויות להטיל אגרות סלילה כפי שיש למועצה, אולם זאת בסיוג האומר "אולם, הוועד לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה, אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן, וכל עוד שאין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לוועד, ולחוק העזר שלה"¹⁰². סמכות הוועד כפי שהוסבר בבג"צ 265/77 ועד מקומי סביון נ' שר הפנים¹⁰³, היא "סמכות כפופה". הוועד פועל בתחום שהותירה לו המועצה, וזו יכולה בכל עת ליתן לו או ליקח ממנו סמכויות".

3.9 ההיבט המשפטי של תוספת שכונות מגורים בכפרים

תוספת שכונות מגורים בכפרים כפופה לאישורים על פי חוק התכנון והבנייה ולהסכמת מינהל מקרקעי ישראל כבעל הקרקע. מדיניות מועצת מקרקעי ישראל, לאפשר למושבים להוסיף שכונות מגורים ויחידות דיור לתושבים¹⁰⁴. מדיניות זו עוגנה גם בהוראות תכנית המתאר הארצית המשולבת ת.מ.א/31. פיתוח שכונות מגורים קנה אחיזה גם בקיבוצים ובמושבים שיתופיים. שכונות אלו מיועדות לתושבים שאינם חברים באגודה החקלאית השיתופית. בעבר נמנעו מתוספת יחידות דיור למי שאינו מחזיק בנחלה חקלאית כדי לשמור על המבנה הארגוני ועל האופי האידיאולוגי של המושב והקיבוץ כאגודה שיתופית. התפתחויות כלכליות וחברתיות והתרופפות המושב והקיבוץ כיחידה ארגונית סגורה וקוהסיבית הביאו לפריצת המגבלה האידיאולוגית לבינוי עבור תושבים שאינם חברי האגודה החקלאית. בפתיחת הכפרים לאכלוס למטרות מגורים, יש חשיבות לניצול יעיל של התשתית הקיימת ביישוב. במושבים רבים יש מגרשים מתוכננים שלא נבנו. מגרשים אלו תוכננו כמשקי עזר ומגורים לבעלי מקצוע נדרשים ליישוב ומהווים עתודה זמינה לתוספת יחידות דיור.

מספר המגרשים למגורים בכל ישוב, במסגרת ההרחבה, לפי החלטה מספר 737 משנת 1995 ומחליפתה - החלטה מספר 949 משנת 2003, יהיה עד למספר הנחלות המאושר על פי התכנון ליישוב, בתוספת של עד חמישה עשר אחוזים ממספר הנחלות המתוכננות. אגודה שתופית חקלאית שאינה מהווה ישוב נפרד ונמצאת בתחום מועצת מקומית, שמוחכרת לה משבצת בתנאי נחלה, תחשב ישוב לצורך החלטה זו. ליישובים באזורי עדיפות לאומית תינתן אפשרות להרחבה גם מעבר לאמור לעיל. על מספר המגרשים בהרחבה יוחלט באסיפה הכללית של האגודה השיתופית החקלאית של היישוב. על האגודה לפנות לוועדת הפרוגרמות של הרשות לתכנון חקלאי, שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר לקבלת המלצה למספר המגרשים שיתוכנן במסגרת ההרחבה. לפי החלטה 717, המגרשים יתוכננו בקרקע שעליה חל חוזה המשבצת של האגודה, בתחום השטח הבנוי של היישוב, או בצמידות אליו, לרבות בשטחים פנויים המיועדים כיום למגורים, בשטחי ציבור שלא יהיה בהם צורך, בשטחים חקלאיים וכדומה. גודל המגרשים יהיה עד חצי דונם. ביישובי קו העימות בגבול לבנון וביישובי רמת הגולן ניתן להקצות מגרש שגודלו עד דונם אחד¹⁰⁵. כאשר קיים אילוף תכנוני ו/או טופוגרפי ניתן להקצות מגרש שגודלו יותר מחצי דונם אך לא יותר מדונם אחד, באישור ועדת חריגים ארצית של המינהל.

בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר שנויים במבנה ארגוני והקצאת קרקע של המושב השיתופי¹⁰⁶ והקיבוץ¹⁰⁷ והחכרת בתי מגורים של האגודה במושב השיתופי, הכיר המינהל בזכויות החכירה של דיירים חברי קיבוץ ומושב שיתופי המחזיקים בבתי המגורים.

102 . בת.א. 4676:95 (בימ"ש השלום רמלה), קיבל בית המשפט את טענת תושבים מכרמי יוסף שעתרו כנגד הטלת מסים על ידי הוועד המקומי. נקבע שהטלת המיסוי על ידי הוועד המקומי מותנית בקבלת רשות ברורה ומפורשת מהמועצה האזורית, שבלעדיה הגבייה בלתי חוקית.

103 . בג"צ 265:77 ועד מקומי סביון נ' שר הפנים ואח', פס"ד לב(1) ע' 566 בע' 571

104 . החלטה מספר 612 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 13.10.93 והחלטה מספר 737 מיום 17.12.95 בדבר הרחבות למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שתופי, מושב שתופי, קבוץ, או אגודה שתופית חקלאית. ההחלטה עודכנה בהחלטה מספר 959 מיום 8.9.2003.

105 . החלטה מספר 853 מיום 4.5.98 בדבר תיקון החלטת המועצה מספר 737.

106 . החלטה מספר 692 מיום 23.1.1995.

107 . החלטה מספר 751

3.10 קליטת המועמדים להתיישבות הכפרית

הסקר במחקר זה עסק בשאלות הקשורות למיון מועמדים להצטרף ליישוב. הרוב המכריע של התושבים תומכים במיון של מועמדים להצטרף ליישוב. מרבית תושבי המושבים סבורים שהאחריות למיון המועמדים צריכה להיות בידי כלל התושבים, בעוד שמרבית התושבים ביישובים השיתופיים והאחרים מעדיפים לתת אחריות זו לחברי האגודה או ועד היישוב ואילו בעלי התפקידים במושבים נבדלים באופן מובהק מהתושבים בכך שמרביתם סבורים שמיון המועמדים צריך להיות בידי האגודה החקלאית ולא בידי כלל התושבים. "סגירת" היישוב לקליטת מועמדים שעברו הליכי סינון על ידי תושבי המקום מעלה מיד את הסוגיה של מקור הסמכות של תושבי יישוב לדחות מועמדות של מי שמבקש להתיישב במקום. כל עוד היו היישובים אגודות שיתופיות, חקלאיות או קהילתיות, מקור הסמכות בא מתוקף תקנון האגודה השיתופית. אולם, כאשר התושבים הם בשכונת מגורים שאינה נכללת במסגרת השיתופית, האפשרות להגן משפטית על תהליכי המיון קשה יותר.

הגדרת היישוב כ"אגודה שהיא יישוב כפרי" או כ"אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד" מעלה את השאלה ביחס למעמד המוניציפלי של תושבים ביישוב שאינם חברי האגודה. ביישוב שהוקם על קרקע המוחכרת מינהל מקרקעי ישראל ושורגן מלכתחילה כאגודה שיתופית, יש לאגודה שליטה בקבלת התושבים כחברים באמצעות הסכם החכירה שהקנה את הזכויות במקרקעין של שטח היישוב לאגודה. ביישוב שאורגן בדרך זו, אחד מהתנאים להקצאת הקרקע הוא הצטרפות לאגודה. אלא שההצטרפות לאגודה שיתופית היא רצונית וכפי שאדם עשוי לבקש להצטרף לאגודה הוא עשוי לבקש גם לפרוש מהאגודה. לכאורה, אם הקרקע מוחכרת לאגודה וזכותו התושב הגר ביישוב היא של ברשות של האגודה להחזיק במקרקעי האגודה, הרי שבפרישת החבר מהאגודה עליו להחזיר את הקרקע לאגודה. אלא שביישובים קהילתיים ובשכונות המגורים שהוקמו ב"הרחבות" במושבים ובכפרים שיתופיים, זכות החכירה היא לתושב עצמו. יציאתו מחברות מהאגודה הקהילתית, אין פירושה שעליו לפנות את ביתו ואת השטח שהוחכר לו. במקרים נדירים, יש וחלק משטח היישוב הוא בבעלות פרטית ואזי בוודאי שאין לאגודה אמצעי לכפות על בעל הקרקע להצטרף ליישוב כחבר באגודה¹⁰⁸.

החלטה מספר 959 של מועצת מקרקעי ישראל בדבר בניה למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושב עובדים כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ, או אגודה שיתופית חקלאית עוסקת גם בקריטריונים להקצאת הקרקע למועמדים להתיישבות¹⁰⁹. מגרשי בניה למגורים יוקצו על ידי המינהל למומלצים, ובלבד שהמומלצים הינם יחידים אשר אינם בעלי זכות לנחלה, למגרש מגורים צמוד קרקע, או למשק עזר ביישוב כלשהו. למרות האמור, יוקצה מגרש למגורים למומלץ שהינו בעל זכות לנחלה, זאת בכפוף למילוי התנאים שבמועד קבלת המלצת היישוב החקלאי הצהיר המומלץ כי הוא ובן זוגו מוותרים על זכותם לנחלה ותוך שלוש שנים ממועד הקצאת מגרש הבניה למגורים לא יהיו הוא ובן זוגו בעל זכות לנחלה. המינהל לא יחתום הסכם חכירה ביחס למגרש בניה למגורים עם מומלץ קודם להעברת זכויותיו וזכויות בן זוגו בנחלה לאחר או אחרים.

ביישובים כפריים שהם אגודות שיתופיות, רשאית האגודה השיתופית לקבוע בתקנונה את הקריטריונים לקבלת חברים ליישוב. מסמכותו של רשם האגודות השיתופיות לאשר את תקנון האגודה ועל כן עתירות כנגד סעיפים מפלים התקנון האגודה יש להפנות ראשית לרשם האגודות השיתופיות. שונה המצב ביישובים קהילתיים אשר אינם אגודה שיתופית. הקריטריונים לקליטת מתיישבים ביישובים קהילתיים ומנגנון הפיקוח על הליך הקליטה חל על המועמדים הראשונים המבקשים להתיישב ב - 300 בתי מגורים ביישוב בלבד ועליהם בלבד. ביישוב שיש בו יותר מ - 300 בתי מגורים מאוכלסים לא יהיו הליכי קבלה מטעם מינהל מקרקעי ישראל. הנהלת מינהל מקרקעי ישראל פירסמה את הנחיותיה להליכי קבלה

108 . ראה למשל עניינו של חלד נימר סוואד שבתו מצוי בקרקע בבעלות פרטית בתחום היישוב הקהילתית מכמנים, שדרון בבג'צ 1686:93 סוואד נ' שר האוצר ואח'. האגודה הקהילתית והסוכנות היהודית אשר יוזמו את הקמת היישוב, ביקשו להוציא את הקרקע שבעלות פרטית מתחום תכנית המתאר של היישוב. ה.פ. (חיפה) 30168:96 סוואד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה משגב ואח'. נטען שהשיקול ליזום תכנית המתאר הוא מטרה זרה שנועדה לגרום להרחקת העותר ומשפחתו מאדמתו.

109 . החלטה מספר 959 מיום 04/02/2003 בדבר בניה למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושב עובדים כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ, או אגודה שיתופית חקלאית. החלטה זו באה במקום החלטה 737 מבטלת החלטות 853 ו 888-

לישובים קהילתיים ולישובים חקלאיים בהם הקצאת הקרקע היא שלא בתנאי נחלה חקלאית¹¹⁰.
הקריטריונים לקליטת מתיישבים יהיו כלהלן:

1. בגיר מגיל 18 ומעלה;
 2. יחיד או בני זוג (לרבות משפחות);
 3. בעל יכולת כלכלית להקמת בית ביישוב, תוך פרק הזמן הקבוע בהסכם הפיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל;
 4. ביישוב קהילתי: התאמה לחיי חברה בקהילה מצומצמת ובישוב חקלאי: התאמה לחיי חברה בקהילה. ביישובים בהם הקריטריון לקליטה ביישוב יכלול התאמה לחיי חברה וקהילה, בין תנאי המועמדות תיכלל הוראה לפיה המעמדים יידרשו להמציא חוות דעת מקצועית ממכון אליו יופנו על ידי ועדת הקבלה, אשר תבחן את התאמת המעמדים לחיי חברה קהילה מצומצמת ביישוב קהילתי ואת התאמתם לחיי חברה ביישוב חקלאי.
 5. קריטריונים בדבר אפיונים מיוחדים של הישוב, בתנאי שיאושרו מראש על ידי מינהל מקרקעי ישראל, יפורסמו ברבים ויעוגנו בתקנון האגודה השיתופית לאחר שקיבלו את אישור רשם האגודות כנדרש.
 6. הרכב ועדת הקבלה יכלול בעל תפקיד בכיר במוסד המיישב (הסוכ"ה, ההסת"ה או משרד הבינוי והשיכון), נציג האגודה השיתופית, נציג המועצה האזורית ונציג התנועה המיישבת ביישובים המסונפים לתנועה מיישבת.
- עוד נקבע בהחלטה מספר 959 כי תוקם ועדת ערר ציבורית אשר תשמש כערכאת ערעור על החלטות ועדות קבלה של יישובים חקלאיים. בראש הוועדה הציבורית יעמוד שופט בדימוס, ויהיו חברים בה בעל מקצוע מתחום הפסיכולוגיה או הסוציולוגיה, נציג מרכז המועצות האזוריות וחבר מועצת מקרקעי ישראל. החלטת ועדת הערר תחייב את האגודה ואת המינהל.

110 . החלטת הנהלת מינהל מקרקעי ישראל מספר 987 מיום 22.10.2003 בנושא: הליכי קבלה ליישובים קהילתיים וליישובים חקלאיים.