



מאבקן של קהילות התנועה הרפורמית להקצאת קרקעות ומבנים לצורך הקמת בתי כנסת

”כִּי בֵּיתִי בֵּית־תְּפִלָּה יִקְרָא לְכָל־הָעַמִּים”
ישעיהו נ"ו ז

מאבקן של קהילות התנועה הרפורמית להקצאת קרקעות ומבנים לצורך הקמת בתי כנסת

כתיבה:

עו"ד אורלי ארז-לחובסקי

עו"ד מירי נחמיאס-יסף



תוכן עניינים

4		תקציר
6	הקצאת קרקעות ומבנים לקהילות התנועה הרפורמית בישראל - משימה (כמעט) בלתי אפשרית	מבוא
7	חובת הרשויות המקומיות לחלק משאבים לאור עקרונות השוויון, חופש הדת והפלורליזם	פרק א'
13	נוהל הקצאת קרקעות ומבנים	פרק ב'
16	תקצוב ממשלתי של בניית בתי כנסת	פרק ג'
19	מאבקן של הקהילות הרפורמיות	פרק ד'
32	הקשיים העיקריים העומדים בפני הקהילות הרפורמיות	פרק ה'
39		סיכום והמלצות

דו"ח זה מציג את מאבקן של הקהילות הרפורמיות ברחבי הארץ לקבלת קרקעות ותקציבים ממשלתיים ועירוניים לצורך הקמת בתי כנסת.

הקמת בית כנסת מהווה תנאי הכרחי לקיומה והתפתחותה של קהילה דתית, וברחבי הארץ אכן פועלים אלפי בתי כנסת שהוקמו בכספי ציבור – אלא שרובם המכריע הנם בתי כנסת אורתודוקסיים, ואילו התקציבים שהוקצו להקמת בתי כנסת רפורמיים מעטים וזלים. אף שהקהילות הרפורמיות מהוות לעתים קרובות חלופה לא-אורתודוקסית יחידה ברבים מן היישובים, רבות מהן פועלות במבנים זמניים, שאינם מתאימים לתפקידם זה.

הואיל והרשויות המקומיות בישראל מחויבות להקצות משאבי ציבור דוגמת קרקעות ותקציבים בהתאם לעקרונות השוויון, חופש הדת והפלורליזם, פירוש הדבר הוא כי רשות מקומית הדואגת לצרכי הבינוי של קהילות אורתודוקסיות נדרשת לתת מענה גם לצרכי הבינוי של קהילה רפורמית הפועלת בתחומה.

הקצאת קרקעות לעמותות בידי רשויות מקומיות מתבצעת בהתאם ל"נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" שפרסם משרד הפנים בשנת 2001, ותכליתו היתה לכונן הליך שקוף, פומבי ושוויוני בכל הנוגע להקצאת משאבי ציבור. ואולם, למרות קיומו של הנוהל, קהילות רפורמיות רבות נתקלות בקשיים בכל הנוגע לקידום בקשותיהן להקצאת קרקעות ומבנים לצורך הקמת בית כנסת רפורמי.

הדו"ח מביא את סיפורן של שבע קהילות רפורמיות ואת סיפור המאבקים המשפטיים שניהלו לקבלת קרקעות ותקציבים ב-25 השנה האחרונות. הדו"ח מציג את הקשיים הניצבים בפני קהילות רפורמיות: הן קשיים הנובעים מחוסר

רצונם של תושבים אחרים בעצם קיומם של מבני ציבור כלשהם סמוך למקום מגוריהם והן קשיים הנובעים מהתנגדות ספציפית להקמתם של בתי כנסת רפורמיים.

לבסוף, הדו"ח כולל המלצות לשינוי מדיניות באופן שיספק מזור למצוקתן של הקהילות הרפורמיות, יבטיח מענה שוויוני לצרכי הציבור הרפורמי, ויאפשר לממש את חופש הדת של התושבים המעוניינים בשירותי דת רפורמיים.

הקצאת קרקעות ומבנים לקהילות התנועה הרפורמית בישראל – משימה (כמעט) בלתי אפשרית

בארץ פועלות כחמישים קהילות רפורמיות, אשר נותנות מענה (לצד הקהילות הקונסרבטיביות) למספר הולך וגדל של ישראלים המעוניינים בשיחותי דת ברוח השוויון, הפלורליזם והסובלנות הדתית; על פי סקר שערך המכון למדיניות העם היהודי בשנת 2018, כ-800,000 ישראלים מגדירים עצמם רפורמיים או קונסרבטיבים.

אף על פי כן, רוב הקהילות הרפורמיות מתפללות במבנים זמניים שאינם מתאימים לשמש בתי כנסת ואינם מאפשרים את התפתחותה וצמיחתה של הקהילה: בתי ספר, גני ילדים, חדרים במתנ"ס, מועדונים וכדומה. מבנים אלה משמשים גם גופים אחרים למטרות אחרות, ולרוב עומדים לרשותה של הקהילה רק בסופי שבוע, ואף זאת בדרך כלל תמורת תשלום המכביד על קופתה.

הקצאת קרקעות ומבנים היא בסמכות הרשות המקומית, הנדרשת להקצות משאבים אלה באופן שוויוני ושקוף. אף על פי כן, קרקעות, מבנים ותקציבים לבניית בתי כנסת ניתנים כמעט אך ורק לקהילות אורתודוקסיות – זאת, לצד תקציבי הבינוי הממשלתיים לצורך הקמת בתי כנסת, שגם הם הועברו עד כה כמעט אך ורק לקהילות אורתודוקסיות.

בנסיבות הפוליטיות השוררות ברשויות רבות בארץ, נוכחותם של נציגים אורתודוקסיים וחרדיים במועצות יוצרת חסם בפני הקצאת קרקעות ומבנים לקהילות רפורמיות. כך נאלצות קהילות אלה לנהל הליך ארוך ומפרך, הכרוך לא פעם גם בהליכים משפטיים ממושכים, שרק בעקבותיהם הן זוכות ליחס השוויוני שהן זכאיות לו על פי דין.

דו"ח זה יתאר את העקרונות החלים על הקצאת קרקעות, מבנים ותקציבים לבינוי בתי כנסת, יסקור את מאבקן של כמה קהילות רפורמיות, יתאר את החסמים העומדים בפני קהילות אלה ויביא גם המלצות לשינוי המצב הקיים.

חובת הרשויות המקומיות לחלק משאבים לאור עקרונות השוויון, חופש הדת והפלורליזם

עירייה מחזיקה בנכסי הציבור בנאמנות עבור הציבור, ולכן אין היא רשאית לחלקם באופן שרירותי ולא ענייני. הקצאת משאבים על ידי העירייה כפופה לעקרונות היסוד של שיטת המשפט, ובהם עקרונות השוויון, הפלורליזם וחופש הדת. עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה, וחל בראש ובראשונה על הקצאת משאבי הציבור. עיקרון זה חל לפיכך גם על הרשות המקומית, ומוטלת עליה חובה פוזיטיבית להתנהל בשוויון בבואה לחלק משאב ציבורי כקרקע: "המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר" (בג"ץ 1113/99 **עדאלה נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2), 164).

מכוח עקרון השוויון, על העירייה לנהוג בשוויון כלפי הזרמים השונים ביהדות. אין כל שוני ענייני המצדיק יחס שונה לקהילה רפורמית לעומת קהילה אורתודוקסית:

"פעולה כללית של רשות שלטונית בתוקף תפקידה הממלכתי מחייבת גישה פתוחה והוגנת, שאינה מותנית דווקא בהזדהות עם השקפתו של זרם זה או אחר אלא מבטאת יחס של שוויון אשר לו זכאים כל הזרמים" (בג"ץ 650/88 התנועה ליהדות מתקדמת נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(3) 381).¹

1. אלא אם צוין אחרת, כל ההדגשות בפסקי הדין המצוטטים אינן מופיעות במקור, ונוספו בידי מחברות הדו"ח.

זאת ועוד. הואיל והקהילות הרפורמיות סובלות במשך שנים רבות מיחס מפלה, שבגינו הופנו כל המשאבים הרלוונטיים לקהילות אורתודוכסיות בלבד, נקודת המוצא שלהן חלשה, וקיים צורך ביישומה של העדפה מתקנת כלפיהן. כך ניתן יהיה לצמצם את הפערים ביניהן לבין קהילות אורתודוכסיות ביישובים הרלוונטיים. העדפה מתקנת של קבוצה מסוימת מקדמת את השוויון המהותי. היא ראויה כאשר תכליתה לפצות ציבור חלש או קבוצה מקופחת הסובלים ממצב של תת-שוויון, במיוחד אם מצב זה נובע מקיפוח ממושך, בין אם ננקט במודע ובכוונת מכוון ובין אם לאו:

"קיומו לאורך זמן של שוויון פורמלי בלבד מעלה את החשש שבשל דרכו של עולם ומנהגי הבריות, תונצחנה תוצאותיה של ההפליה. **תיקון עוולות העבר והשגת שוויון מעשי יכולים, לכן, להיעשות רק בהענקת יחס מועדף לבני הקבוצה החלשה**" (בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' שר התחבורה**, פ"ד מח(5) 501, 519-520).

"יש קשר הדוק בין אמת המידה של שוויון בתוצאה לבין השימוש בכלי של תיקון אקטיבי של נחיתות קיימת או השימוש בכלי של העדפה מתקנת, בכך שהרשות המנהלית תצטרך ליתן יותר למי שסבל מנחיתות בעבר [...] העדפה מתקנת היא פרקטיקה המכוונת להגשמת שוויון מהותי וההצדקות לקיומה מבוססות על מספר טיעונים מרכזיים: טיעון הצדק המתקן, המכוון לתיקון עוולות שנעשו כלפי קבוצות מסוימות; טיעון הצדק החלוקתי, המבקש לחזק קבוצות מסוימות שהופלו; טיעון הפולריזם, המכוון ליצירת חברה מגוונת באמצעות החדרת השקפות שונות [...] **יש הגורסים כי במצבים מיוחדים, מקום בו לאוכלוסיה שלמה אין נגישות להזדמנויות או למשאבים, יכול בית המשפט לאכוף על הרשות לנקוט במדיניות של העדפה מתקנת**" (ע"מ 343/09 **הבית הפתוח לגאוה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פסוקה 49).

חובתה של הרשות המקומית אינה מתמצה בחובה לפעול בשוויון, אלא אף בחובה לקדם את עקרון הפלורליזם הדתי ביישוב. קידום הפלורליזם פירושו עידוד תפיסות דתיות שונות, מחד גיסא, וגילוי סובלנות כלפי אותן תפיסות, מאידך גיסא, וכל זאת דווקא כאשר שוררת מחלוקת בעניין התפיסות הללו. על החובה לקדם פלורליזם דתי נאמר:

"עיקרון נוסף שחשיבותו הוכרה בפסיקת בית משפט זה הינו עיקרון הפלורליזם. ההנחה היא שמרכיב בסיסי וחיוני בחיי דמוקרטיה תקינים הוא הפלורליזם, שכן המגוון הוא המבטא את הדמוקרטיה הלכה למעשה. מדינה דמוקרטית מכבדת את כל הזרמים, התפיסות והשונויות שבה, נותנת להם מרחב קיום ופעולה, ואף תומכת בהם באופן שוויוני. **חברה דמוקרטית אף אינה יכולה להסתפק במתן אפשרות קיום לזרמים שונים, ועליה לתת תמיכה כספית שוויונית לכל הזרמים**" (בג"ץ 11020/05 פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך).

עקרון הפלורליזם מחייב לעודד מגוון דעות ופעילויות שיש בהן כדי להעשיר את אפשרויות הבחירה של האזרחים, ובכך לתרום הן להגשמתו המרבית של חופש הבחירה והן לעיצוב זהותו של הפרט. על החובה לקדם פלורליזם דתי נאמר:

"יתרון הוא גם לחברה, שיש בה מגוון של תפיסות, אורחות חיים ומוסדות. המגוון מעשיר. הוא מבטא מציאות חיים; הוא תורם לשיפור החיים; הוא נותן משמעות מעשית לחופש. החופש הוא בחירה. **ללא אפשרות של בחירה בין דרכים שונות, החופש של אדם לבחור את דרכו הוא רק מליצה. זה עיקרו של הפלורליזם, שהוא מרכיב חיוני ומרכזי של חברה דמוקרטית, לא רק במישור הפוליטי, אלא גם במישור התרבותי, לרבות במישור הדתי: מגוון של דרכים ואפשרות לבחור ביניהן [...]**

"מדינת ישראל היא, כפי שגם נקבע בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק, מדינה יהודית ודמוקרטית. ההיבט היהודי של המדינה בא לידי ביטוי, בהקשר הנדון, במתן תמיכה לתרבות תורנית. אולם לא בהכרח תרבות תורנית העשויה כולה בדפוס אחד. התרבות התורנית עשויה, הלכה למעשה, גוונים וגוונים. המדינה נדרשת לאפשר ביטוי לאלה ואף לאלה. כך נדרש מן המדינה לא רק בשל עקרון השוויון. כך נדרש ממנה גם בשל תפיסת הפלורליזם. הפלורליזם הוא היבט של הדמוקרטיה. וישראל היא מדינה יהודית שהיא גם מדינה דמוקרטית" (בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 376-378).

בהקשר זה נפסק כי החובה לעקרון הפלורליזם

"...אינה מסתכמת בחובה פסיבית בלבד. יש למחויבות זו היבט אקטיבי, המטיל על המדינה חובה - בנסיבות בהן החליטה לתמוך כלכלית בפעילותו של זרם מסוים - להעניק תמיכה ליתר הזרמים, כך גם לעניין זרמים דתיים" (בג"ץ 11585/05 התנועה ליהדות מתקדמת נ' המשרד לקליטת עלייה, פסקה 17).

על הרשות המקומית לפעול אף לאור עקרון חופש הדת:

"השוני בתפיסה דתית, שהתנועה המסורתית מודה בו במפורש, אינו שיקול ענייני, אלא הוא שיקול זר ופסול לצורך מתן תמיכות על-ידי משרד הדתות [...] זכות היא לכל גוף, כמו לכל אדם, לאמץ לעצמו את התפיסה הדתית הנראית לו. זהו המסד לחופש הדת. חופש הדת עומד, כמובן, גם לתנועה המסורתית [...]"

"לחופש הדת, כמו לזכויות אחרות, יש שתי פנים. מצד אחד, חופש הדת מקנה חירות לכל אדם או גוף לבחור לעצמו תפיסה דתית כרצונו. מצד שני, **חופש הדת מטיל איסור על כל רשות מינהלית לפגוע באדם או גוף, ובכלל זה איסור להפלות אדם או גוף, בשל תפיסה דתית שבחר לעצמו.** כך, בראש ובראשונה, משרד הדתות, שהופקד מטעם המדינה לסייע לבני דתות שונות ובעלי תפיסות שונות בסיפוק צורכי הדת שלהם, וחובה עליו להתייחס אליהם באופן שוויוני" (בג"ץ 1438/98 **התנועה המסורתית נ' השר לעניני דתות**, בע' 375-374).

וכן

"חופש הדת והפולחן הם מחרויות היסוד המוכרות לפי שיטתנו המשפטית ומהוות חלק ממנה. ביטוייה של החרות האמורה הם, כמובן, בעיקרם בחופש ההבעה והמעשה הדתיים אולם בכך לא סגי. בין היתר **נובע מקיומה של החרות האמורה שניהגו במאמינים במידה של שוויון וכי רשויות השלטון ירחיקו עצמן מכל מעשה או מחדל כלפי המאמינים על זרמיהם, לרבות ארגוניהם ומוסדותיהם, שטעם של הפלייה פסולה מתלווה אליו"** (בג"ץ 650/88 **התנועה ליהדות מתקדמת נ' השר לעניני דתות**).

על החובה לפעול להקצאת משאבים לצורך מימוש חופש הדת עמד בית המשפט העליון:

"חופש הדת כולל בחובו שני ציווים כלפי המדינה - עשה ולא תעשה, בבחינת 'סור מִרַע וְעֲשֵׂה טוֹב' (תהלים ל"ד, ט"ו): ראשית, להימנע מהתערבות בחיים הדתיים של אדם; ושנית, **לספק תשתית הולמת לקיומם של חיים דתיים**" (עע"מ 5875/10 **התנועה המסורתית נ' המועצה הדתית באר שבע**).

הדין קובע אפוא עקרונות ברורים המטילים על הרשויות המקומיות את החובה לתת מענה לקהילות רפורמיות. זאת, במסגרת חובתן לפעול בשוויון ובאופן העולה בקנה אחד עם חופש הדת ועם עקרון הפלורליזם הדתי. לפני למעלה מחמישים שנה, בית המשפט העליון פסק כי החלטתה של מועצה מקומית לסרב לתת שימוש במתקן עירוני לצורך קיום תפילה רפורמית עומד בניגוד לדין:

"בנימוקים אלה נקטה המועצה עמדה בעניין של דת, והלא הלכה פסוקה היא שתחום זה אינו מן התחומים הנתונים בסמכות המועצה המקומית. גדולה מזו, בהחלטתה האמורה מגלה המועצה נטייה למגמה דתית אחת ושוללת את זכות קיומה של מגמה אחרת, ובנימה יומרנית במקצת קובעת היא, שאותה צורה של תפילה, הנהוגה מאז ומתמיד בכפר, מסוגלת לספק את הצרכים הדתיים של תושבי המקום. כסבור הייתי, כי עניינו של כל פרט ופרט הוא לעשות חשבון נפש להחליט, מה היא עבודת הקודש וצורת התפילה, בהן ימצא סיפוק נפשי והתרוממות הרוח. ואם לאחדות בחיי הציבור, אליה שואפת המועצה, ולמניעת פילוג, הרי לא בכפיה ניתן להשיג מטרות אלו, ולא על חשבון חופש המצפון והדת" (בג"ץ 262/62 **פרץ נ' כפר שמריהו**, פ"ד טו 2101, 2113).

למרבה הצער, רשויות מקומיות רבות טרם הפנימו את חובתן לפעול בהתאם לעקרונות אלה, ועודן מפלות את הקהילות הרפורמיות בהקצאת משאבי בינוי עירוניים.

נוהל הקצאת קרקעות ומבנים

בבג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות** (פ"ד נד(4) 220) – שעסק בעתירה שהגיש המרכז הרפורמי (בשמו הקודם, המרכז לפלורליזם יהודי) בעניין הקצאת קרקע למטרת הקמת כולל בלא ליידע את תושבי השכונה הסמוכה – התייחס בית המשפט העליון לצורך להחיל את עקרונות השוויון, ההגינות והשקיפות גם על הליך הקצאת קרקעות בידי רשות מקומית. בפסק הדין נקבע כי העירייה משמשת כנאמן הציבור, ונאמנות זו מחייבת אותה להפעיל את סמכותה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי בכל פעולותיה – קל וחומר בעניין הקצאת מקרקעין, שהם החשוב שבמשאביה.

בית המשפט תמה על כך שלא קיימות הוראות נוהל בעניין הפעלת סמכויותיהן של עיריות בכל הנוגע להקצאת קרקעות שבבעלותן, וקבע כי ראוי לקבוע נוהל כזה ללא דחיו. לצד זאת ציין גם כי "איננו נדרשים לנוהל זה או אחר לצורך הקביעה כי הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על-פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, ענייניים וגלויים ועל-פי שיקולים ענייניים סבירים ומידתיים. אלה מהווים אבן פינה בקיומו של מינהל תקין המשרת את הציבור נאמנה".

בית המשפט עמד על כך שנדבך ראשון בהליך הקצאה תקין הוא חובת הפרסום של דבר ההקצאה, חובה שהיא פועל יוצא של השקיפות הנדרשת לצורך תקינותו של ההליך המינהלי. הפרסום ימנע הענקת טובת הנאה למקורבים ויאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית על הנעשה במקרקעי הציבור. לצד זאת הוא יאפשר התמודדות הוגנת על משאבי הציבור והקצאת משאבים לצרכים האמיתיים של הציבור, וכן יאפשר לציבור להשמיע את דברו, קרי, יאפשר לרשות לקבל תשתית עובדתית מלאה. בעקבות שמיעת התושבים – קבע בית המשפט – יש לקיים דיון ענייני ורציני בכל ההיבטים של ההקצאה, לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, להתייחס לטענות שהושמעו ולאזן

בין הצרכים השונים. רק כך ניתן יהיה לקבל החלטה ראויה ולשמור על כללי המינהל התקין. על הדיונים להשתקף בפרוטוקולים, שחובת ניהולם נגזרת מן הדין. בשנת 2001, בעקבות פסק הדין בעניין בלומנטל, פרסם משרד הפנים את "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית". נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית בידי רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומיהן ועוסקים בתחומי החינוך, התרבות, הדת, הבריאות, הרווחה, הספורט וכיו"ב, ובכך לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור. תכליתו של הנוהל, אם כן, היתה להבטיח כי גם בתחום הקצאת קרקע יתקיים מינהל תקין, יישמרו עקרונות השוויון, יונהגו חיסכון, יעילות ושקיפות, ותימנע פגיעה בטוהר המידות.

הנוהל קובע כי על הרשות המקומית להכין עבור שטחי ציבור פרוגרמה אשר בה ייקבעו ייעודים לשימוש בקרקעות שבתחומה. לאחר מכן תידרש הרשות להקצות קרקע רק בהתאם לפרוגרמה זו.

עוד נקבע כי מועצת הרשות המקומית מחויבת לקבוע קריטריונים להקצאת קרקעות, וכי אלה נדרשים בין היתר להיות שוויוניים וענייניים; להביא בחשבון את כל האוכלוסיות שבתחום הרשות המקומית; לכלול הוראות בדבר סוג השימושים שעבורם תוקצה הקרקע; לכלול הוראות בדבר היחס שבין הקרקע לבין צרכי כלל התושבים, ובכלל זה צרכי התושבים המתגוררים סמוך לקרקע האמורה; ולכלול גם הוראות הנוגעות לצרכיה המיוחדים של הרשות, וכן הוראות בדבר השימוש שייעשה בקרקע והבטחת נגישותה ושימושיה לכלל התושבים.

הגוף האחראי על הנושא, כך נקבע, יהיה ועדת ההקצאות העירונית, שחבריה יהיו מנכ"ל/ית הרשות, מהנדס/ת הרשות, גזבר/ת הרשות, היועץ/ת המשפטי/ת שלה ומנהל/ת מחלקת הנכסים בה.

הנוהל קבע כי הליך הקצאת קרקע יתקיים כדלקמן:

- גוף המעוניין בהקצאת קרקע או מבנה יגיש בקשה להקצאה. לחלופין, הרשות יכולה ליזום את תחילת ההליך בעצמה.

● ועדת ההקצאות תבחן את הבקשה. אם תמצא שניתן לשקול את הקצאת הקרקע, היא תחליט על ביצוע פרסום ראשון בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת הקרקע או המבנה. פרסום זה יאפשר גם לגופים אחרים להגיש בקשה להקצאה בתוך שישים יום.

● ועדת ההקצאות תבחן את הבקשות שהוגשו ותחליט על ביצוע פרסום שני, המזמין את הציבור להגיש התנגדויות להקצאה בתוך 45 יום.

● אם יוגשו התנגדויות, הוועדה יכולה לזמן את המתנגדים להופיע בפניה. הוועדה תקיים התייעצות עם מהנדס הוועדה המקומית ועם גורמים מקצועיים אחרים לפי הצורך, ותקבל החלטה מנומקת.

● מועצת הרשות המקומית תחליט אם לאשר את המלצת ועדת ההקצאות.

● לאחר אישור מועצת הרשות, ייחתם עם הגוף מקבל ההקצאה הסכם הקצאה לתקופה של עד 25 שנה, אשר יכול לכלול שתי תקופות הארכה של עשר שנים כל אחת. את ההסכם צריכים לאשר מועצת הרשות המקומית וכן הממונה על המחוז במשרד הפנים, וזאת, לאור הוראות סעיף 188 לפקודת העיריות.

הנוהל ביקש אפוא לתרגם לעקרונות פעולה מפורטים את החובה הכללית של הרשות המקומית לפעול בשוויון ובשקיפות. ואולם, כפי שנראה להלן, ככל שהדבר נוגע להקצאת משאבים, עמידה בהוראות הנוהל אינה מבטיחה יחס שוויוני והוגן לקהילות הרפורמיות.

תקצוב ממשלתי של בניית בתי כנסת

הליך ההקצאה ברשויות המקומיות נוגע על פי רוב לקרקע בלבד, שכן מצאי המבנים העירוניים הפנויים להקצאה בדרך כלל מצומצם ביותר. לפיכך, גם לאחר השלמת הליך ההקצאה נותר בעינו הצורך להשיג תקציבים להקמתו של מבנה בית הכנסת עצמו.

אף שהרשויות המקומיות משתמשות לעתים בתקציבן-הן להקמת בתי כנסת, לרוב משמשים לכך תקציבים ממשלתיים. תקציבים אלה הועברו בעבר אל הרשויות המקומיות מאת משרד השיכון, בהתאם למסקנות דו"ח ועדת ברודט, אשר הקצה תקציבים להקמת מבני ציבור (ובתי כנסת בכלל זה) בערים חדשות ובשכונות חדשות בהתאם למספר התחלות הבנייה ביישוב. תכליתו של "תקן ברודט" היתה לקבוע כללים ומפתחות למימון הקמת מוסדות ציבור בידי המדינה, וכך למנוע הן את העמסת עלות הקמתם של מוסדות אלה על רוכשי דירות והן אפליה בין רשויות מקומיות שונות.

בשנים 1995-2000, משרד השיכון העמיד לטובת הרשויות המקומיות עשרות מיליוני ש"ח על פי "תקן ברודט" לשם בנייתם של מקוואות ובתי כנסת. בשנים 2000-2004 העמיד המשרד סך כ-100 מיליון ש"ח לשם כך - אך בספטמבר 2003 צומצם תקציב "תקן ברודט" בהחלטת ממשלה שהתקבלה בשל מגבלות תקציביות, ומאז 2004 לא ניתנו זכאויות חדשות.

במשך כל השנים הרלוונטיות, הרשויות המקומיות הקצו את כל תקציבי "תקן ברודט" לבינוי מוסדות דת יהודיים לטובת קהילות, עמותות וארגונים אורתודוקסיים. בקשותיהן של קהילות רפורמיות וקונסרבטיביות ליהנות מתקציבי התקן לא נענו.

בעקבות עתירה שהגישה התנועה הרפורמית בנושא בשנת 2005 (בג"ץ 1779/05), משרד השיכון התחייב לפנות לרשויות המקומיות הזכאיות לתקציבי דו"ח ברודט ולהבהיר כי במסגרת הליך ההקצאה של קרקע על פי נוהל הקצאת קרקעות ומבנים, הן מחויבות לפרסם גם את דבר קיומו של תקציב משרד השיכון לבניית בית כנסת על אותה קרקע. משרד השיכון נדרש לבדוק האם הרשות המקומית אכן ביצעה פרסום כאמור של התקציב, ובכך לסייע לשקיפות ולשוויון בהקצאת התקציבים.

בשנת 2003 הוחלט לפרק את משרד הדתות – שהיה אחראי על נושא תקצוב מבני דת – ולהעביר את תחום פיתוח מבני דת לאחריות משרד השיכון, שם כיהן אז כשר נשיא המדינה הנוכחי, יצחק הרצוג. מאוחר יותר, בשנת 2005, החליט משרד השיכון כי המדינה תממן הקמת בתי כנסת יבילים אשר יוקצו לרשויות המקומיות. התבחינים שפורסמו בעניין קבעו כי התקציבים יוקצו על פי מדדים של נחיצות ושל אשכול סוציו-אקונומי של הרשות, וכי תינתן העדפה לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה. כמו כן, לראשונה נקבע כי **"הקצאות של בתי כנסת יעשו באופן שיתן מענה למקום תפילה ביישוב לכל הזרמים, כגון: אורתודוקסים, רפורמיים וכו"**.

עוד נקבע בתבחינים כי תוקם ועדת חריגים שתתן מענה לבעיות חריגות שלא נמצא להן מענה במסגרת התבחינים, בגובה 10% מכלל התקציב. בשנת 2006 הודיע משרד השיכון כי בהסתמך על התבחינים, החליט להקצות לארבע רשויות מקומיות (מודיעין, צור הדסה, זכרון יעקב וקרית טבעון) מבנים יבילים שישמשו להקמת בתי כנסת רפורמיים וקונסרבטיביים. בתי כנסת אלה נחנכו בשנת 2008, והיו לבתי הכנסת הלא-אורתודוקסיים הראשונים שנבנו בכספי מדינה.

האחריות על פיתוח מבני דת נותרה בידי משרד השיכון במשך כשלוש שנים בלבד; בשנת 2006 היא הועברה לרשות הארצית לשירותי דת שהוקמה במשרד ראש הממשלה, ושנתיים לאחר מכן, בשנת 2008, שבה לידי של המשרד לשירותי דת עם הקמתו מחדש. התבחינים שפרסם המשרד לאחר הקמתו המחודשת השמיטו את הצורך לתת העדפה מתקנת לקהילות רפורמיות, אך התנועה הרפורמית עתרה בעניין זה לבג"ץ (בג"ץ 8808/10), והמדינה הודיעה כי תספק מענה לצרכיהן של הקהילות הלא-אורתודוקסיות באמצעות ועדת החריגים,

שהוסמכה כאמור בתבחינים לתת מענה לבעיות שלא נמצא להן מענה במסגרת התבחינים, ולהשתמש לשם כך ב-10% מכלל התקציב.

בעקבות זאת, המשרד לשירותי דת הקצה תקציבים להקמת בתי כנסת יבילים של התנועה הרפורמית (בכרמיאל ובקיבוץ גזר) ושל התנועה הקונסרבטיבית (בכפר ורדים). תקציבים אושרו גם לקהילות רפורמיות בחולון, בראש העין ובקריית אונו, אך נכון לזמן כתיבת הדברים, טרם מומשו.

יש לציין כי התקציבים המועברים באופן כזה נמוכים מטבעם, אינם מספיקים להקמת בית כנסת ודורשים מן הקהילות להשיג לשם כך תקציבים נוספים. יתר על כן, העובדה שהתקציבים הללו מועברים באמצעות הרשות המקומית יוצרת במקרים רבים קושי של ממש – זאת, משום שרשויות מקומיות רבות מסרבות להיענות לצרכי הקהילה הרפורמית ולהגיש למשרד לשירותי דת את הבקשות הדרושות.

לצד התקציבים הממשלתיים שתוארו לעיל יש בנמצא עוד שני ערוצי תקצוב ציבוריים המשמשים להקמת בתי כנסת.

האחד הוא ערוץ תקצוב ממשלתי נדיר למדי, הפועל במסגרת הסכמי גג שחותמת הממשלה עם רשויות מקומיות ברחבי הארץ,¹ ומשמש את המדינה כדי לממן הקמת מבני ציבור ובכלל זה בתי כנסת. הערוץ האחר הוא תקציבים עירוניים שמקצות הרשויות המקומיות עצמן. לעתים מדובר בתקציבים משמעותיים, בסך מיליוני שקלים לבית כנסת. ואולם, תקציבים אלה מוקצים באופן שאינו שקוף ואינו שוויוני (שכן ההקצאה לא נעשית בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות או לנוהל תמיכות), ומועברים על פי רוב לקהילות אורתודוקסיות בלבד.

1. ר' להלן, בפרק העוסק בקהילה הרפורמית בראש העין.

מאבקן של הקהילות הרפורמיות

ב-15 השנים האחרונות פעל המרכז הרפורמי בשם קהילות רפורמיות רבות במאבקן לקבלת קרקעות ומבנים מרשויות מקומיות. להלן נביא את סיפוריהן של קהילות אלה, המבהירים את הקשיים הכרוכים במימוש הדרישה המוצדקת לקבלת משאבי קרקע עירוניים. בשל המציאות הפוליטית ברבות מן הרשויות המקומיות, בקשות להקצאת קרקע או מבנה לקהילות לא-אורתודוקסיות נתקלות על פי רוב בסירוב או בסחבת של שנים. מציאות זו מחייבת פעמים רבות נקיטת הליך משפטי, שבמסגרתו בית המשפט מעמיד את הרשות על חובתה ליתן פתרון בינוי לקהילה הרפורמית.

מודיעין

הקהילה הרפורמית יזמ"ה פועלת בעיר מודיעין מאז 1997. לצד פעילותה הדתית והתרבותית הענפה, היא מפעילה ביישוב מערך של גני ילדים וכן בית ספר. לאחר פניות שלא נענו להסדרת מקום תפילה עבור הקהילה, המרכז עתר בשמה נגד העירייה ומשרד השיכון, ודרש כי אחד התקציבים שמשרד השיכון הקצה לעיר מודיעין לצורך הקמת בית כנסת יוקצה לקהילה (בג"ץ 1969/02). בפסק הדין שניתן בעתירה, בג"ץ קבע כי על עיריית מודיעין לקבוע את ייעודו של תקציב משרד השיכון לבניית בית כנסת בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות. העירייה התמהמהה ביישום ההחלטה, ובניתיים המשיכה לקדם הליכי הקצאה של תקציבים של משרד השיכון לבניית בתי כנסת אורתודוקסיים ברחבי העיר. בעקבות זאת שב ועתר המרכז לבג"ץ בשם הקהילה, ודרש כי העירייה תחלק את תקציבי הבינוי מתוך בחינה עירונית כוללת של כלל התקציבים העומדים על

הפרק אל מול כלל צרכי העיר, ותימנע מחלוקת תקציבים נוספים עד שיתקיים דיון ענייני כאמור (בג"ץ 11098/04).

בעקבות ההליכים המשפטיים פנתה עיריית מודיעין למשרד השיכון בבקשה לקבל תקציב להקמת בית כנסת רפורמי בתחומיה. משרד השיכון נענה לבקשה בשנת 2006, ובית הכנסת הרפורמי של הקהילה במודיעין נחנך בשנת 2008.

נתניה

קהילת נתניה בעיר פועלת מאז 1969, ובמשך השנים נאלצה לנדוד בין מקומות שונים לקיום פעילויותיה.

בעוד שעיריית נתניה הקצתה 16 מבני ציבור לבתי כנסת אורתודוקסיים ו-37 מבנים נוספים לישיבות ולעמותות אורתודוקסיות, לקהילה הרפורמית נאמר כי אין בנמצא מבני ציבור פנויים. משנודע לה על קיומו של מבנה בית כנסת חדש בשכונת מגדלי הריביירה, היא פנתה לעירייה וביקשה להקצותו לה. העירייה אמנם החלה בהליך ההקצאה, אך אז החליטה להקפיאו - ובשנת 2007 הגיש המרכז עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בשם הקהילה, ודרש כי תשלם את הליך ההקצאה או תפעל להקצות לקהילה מקום ראוי אחר לקיום פעילויותיה (עת"מ 1329/07).

לאחר הגשת העתירה, העירייה הציעה להקצות לקהילה מבנה ישן במרכז העיר, ואף לשפץ אותו למענה בסכום של 100,000 ש"ח. הקהילה קיבלה את ההצעה, אך העירייה לא עמדה בסיכום ולא קידמה את הקצאת המבנה. היא התחייבה להביא את העניין בפני מועצת העיר ביוני 2008, ולא עשתה זאת, וכך גם בפברואר 2009. במרץ 2009 נתן בית המשפט לעניינים מינהליים פסק דין חלקי ובו הורה למועצת עיריית נתניה לדון בנושא בישיבתה הקרובה, ביום 1.3.09.

הנושא הובא לבסוף לישיבת מועצת העיר רק ביוני 2009, אלא שאז העלתה ראשת העירייה נימוק חדש לסירוב להקצות מבנה לקהילה, וטענה שאגף הרווחה העירוני זקוק למבנה. המועצה החליטה כי "בשל הצורך הדחוף של אגף הרווחה לפתוח מועדונית ובהעדר חלופה אחרת, יאלצו חברי המועצה להחליט בין רצונם להקצות מקום תפילה לקהילה או להקצות מקום למועדונית לה זקוקים הילדים

בסיכון". מועצת העירייה החליטה לדחות את המלצת ועדת ההקצאות להקצות את המבנה לקהילה, וזאת בשל "צורך עירוני דחוף" להפעלת מועדונית לגיל הרך. בעקבות זאת דרש המרכז הרפורמי מבית המשפט להתערב. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע בפסק דינו מחודש יולי 2011 כי

"לאור מאבקן ארוך השנים של העותרות, ואם ביקשה מועצת העיר לבטל, למעשה, את החלטת ועדת ההקצאות, היה עליה לבסס את החלטתה על נימוקים ברורים, הנתמכים במסמכים, המעידים כי הצורך לילדים בסיכון עלה רק לאחרונה וכי לא ניתן למצוא פתרון אחר בנושא זה [...] אין מקום לבטל החלטה להקצאת מבנה לעותרות, שנעשתה על פי החלטת ועדת ההקצאות, כשהצעה זו הוצעה ע"י המשיבות, ללא שהצורך בעניין ילדים בסיכון הוכח במסמכים ובראיות אובייקטיביות, לרבות מועדי המסמכים השונים בפעולות השונות [...] החלטת מועצת העיר ניתנה על בסיס טיעונים, מבלי שאלה נתמכו במסמכים ובראיות אובייקטיביות, מבלי שחברי מועצת העיר שקלו את מאבקן ארוך השנים של העותרות ואת המלצת ועדת ההקצאות, ומבלי שהוכח כי אין פתרון אחר לילדים בסיכון [...] החלטת מועצת העיר לפיה קיים 'צורך עירוני דחוף להפעלת מועדונית לגיל הרך במבנה החל משנת הלימודים הבאה ואשר לא ניתן לה מענה אחר באזור זה' היא פגומה ואיננה סבירה על רקע מאבקן הארוך של העותרות, על רקע החלטתה של ועדת ההקצאות, על רקע העובדה לפיה המבנה ברח' בקמן הוצע לעותרות ע"י המשיבות ועל רקע העובדה לפיה העדפת מענה לילדים בסיכון ניתנה בלא שהדברים התבססו על מסמכים אובייקטיביים המעידים הן על הצורך הדחוף לילדים בסיכון והן על המועדים בהם נודע לגורמים הרלוואנטיים".

בית המשפט הורה לעירייה להקצות את המבנה לקהילה ולשפצו בעלות של 100,000 ש"ח. הקהילה פועלת ממבנה זה עד היום.

גדרה

הקהילה הרפורמית יוב"ל פועלת בגדרה מאז 2009, ומציעה חלופה לא-אורתודוקסית יחידה לתושבי היישוב. הקהילה מתפללת במבואה של בית ספר, בתנאים בלתי ראויים, ללא מיוזג בקיץ וללא חימום בחורף, ללא מקום נאות לאחסן בו ספר תורה וסידורי תפילה, ובאופן שאינו מאפשר לה להציע חלופה ראויה לבתי הכנסת האורתודוקסיים ביישוב.

מזה 12 שנה שהקהילה מבקשת מהמועצה המקומית ומן העומד בראשה להקצות לה קרקע כדי שתוכל לבנות עליה משכן של קבע עבור הציבור החפץ בשירותי דת רפורמיים בגדרה. ראש המועצה שב וטען כי אין ביישוב קרקעות ושטחים פנויים לבניית בתי כנסת – וזאת, בשעה שעבור עמותות אורתודוקסיות דווקא נמצאו דרך פלא קרקעות ומבנים. למעשה, עד זמן כתיבת הדברים, כל התקציבים, הקרקעות ומבני בתי הכנסת בגדרה הוקצו לעמותות אורתודוקסיות. בשנת 2015 עתר המרכז הרפורמי לבית המשפט לעניינים מינהליים בשם הקהילה לאחר שסולקה בידי ראש המועצה ממבנה בית הספר שבו התפללה במשך שנים, ונותרה ללא מקום תפילה כחודש לפני הימים הנוראים (עת"מ 15-08-20377). בית המשפט קיבל את העתירה, ופסק דינו ביקר בחריפות את התנהלות המועצה והעומד בראשה, והורה להם לאפשר לקהילה לשוב ולעשות שימוש במבנה בית הספר. כך נכתב בפסק הדין:

"בענין טענת ההפליה מצביעה העותרת על כך, שכל המשאבים שהמועצה המקומית הקצתה עד כה לצרכי דת, הופנו לבתי כנסת אורתודוקסיים [...] הנה כי כן, בעוד שלקהילות אורתודוקסיות הועמדו מבני קבע וסכומי כסף נכבדים, הרי העותרת, שהיא הקהילה הלא אורתודוקסית היחידה ביישוב, לא זכתה להקצאת מבנה משלה. ולא זו בלבד, אלא שבאותה פגישה מאוקטובר 2014, אף נאמר לה ע"י המשיב 1 כי אין בכוונתו להקצות קרקע לקהילה לצורך הקמת בית כנסת

קבוע, לא בעתיד הקרוב, ולא בעתיד הרחוק [...] עמדה הנובעת ככל הנראה מהתנגדותם של גורמים חרדיים ודתיים מהקואליציה לקיומה של קהילה רפורמית [...]

"עוד לענין טענת ההפליה, מצביעה העותרת על עניין נוסף – ועניין זה נוגע ישירות לענייננו – והוא, שישנן קהילות אורתודוכסיות, כדוגמת קהילת יש"י, הפועלת בשבתות במבנה בית הספר פינס שברחוב פוקס, וכן ישנם בתי כנסת אחרים, הפועלים בתוך גני ילדים [...] **יחס שונה ומפלה מקבלת העותרת, שהמועצה עומדת על סילוקה ממבנה בית הספר רימונים, חרף העובדה שאין לעותרת בינתיים פתרון אחר** [...]

"טענת המועצה כי היא נוהגת יחס שווה כלפי כולם [...]

התבררה בדיון כ'לא מדויקת' [...]

"גם בהנחה שחלק מפעילותה הקהילתית של העותרת אינה נושאת חן מלפני המשיב 1 [ראש המועצה] [...] הרי דעותיו האישיות של המשיב 1 אינן יכולות להכתיב את פעילות המועצה, בחלקה משאבי ציבור, ושקילת דעה אישית זו היא בבחינת שיקול זר, שאסור היה על המשיב 1 לשקול".

המועצה ניסתה לסכל את פסק הדין ולמנוע שימוש של הקהילה במבנה בית הספר. במקביל, הקהילה ביקשה להסדיר לעצמה מבנה של קבע, ולצורך כך הגישה בקשה להקצאת קרקע. אלא שהמועצה נקטה סחבת קשה ביחס לכל בקשות הקצאת הקרקע שהגישה הקהילה, והשתמשה לשם כך בתירוצים שונים ומשונים, החל בהעדר פרוגרמה וכלה בקיומן של בחירות לרשויות המקומיות. הליכי הקצאת הקרקע לקהילות אורתודוכסיות קודמו בינתיים כסדרם.

ביולי 2019, אם כן, שב המרכז ועתר לבית המשפט לעניינים מינהליים נגד המועצה, ודרש כי תפעל להקצאת קרקע עבור הקהילה (עת"מ 19-07-44206).

בית המשפט קבע שהעתירה מוקדמת, אך התריע בפני המועצה המקומית גדרה כי עליה לקדם את הליך ההקצאה בזריזות, ביעילות וללא סחבת.

הליך הקצאת קרקע לגבי אחת הקרקעות שהקהילה ביקשה כי תוקצה לה הסתיים מעט פחות משנה לאחר מכן, ביוני 2020; חרף העובדה שהקהילה בגדרה מתמודדת עם מצוקת בינוי קשה והיעדר מבנה קבע, המועצה דחתה את בקשת ההקצאה של הקהילה, אך קיבלה את בקשת ההקצאה של עמותה אורתודוקסית מתחרה. זאת, אף שהקהילה הציגה למועצה ראיות לתמיכה של למעלה מ-600 תושבי גדרה, אשר ביקשו כי המועצה תספק מענה לצרכיה של הקהילה הרפורמית היחידה בעיר. העדפת הקהילה האורתודוקסית נומקה בכך שיש להעדיף את תושבי השכונה על פני צרכים כלל-עירוניים - נימוק המבטיח שהקהילה הרפורמית, המשרתת תושבים מרחבי העיר כולה, תפסיד תמיד לקהילה אורתודוקסית-שכונתית.¹

בחודש יולי 2020, אם כן, הוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים עתירה שלישית במספר, ובה נדרשה העירייה לחזור בה מההחלטה להעדיף את הקהילה האורתודוקסית ולהקצות את הקרקע לקהילה הרפורמית, ולחלופין, להקצות לקהילה קרקע או מבנים מתאימים אחרים (עת"מ 67090-07-20). בדיון המקדמי בעתירה, שהתקיים בספטמבר 2020, עמד השופט על הצורך של המועצה ליתן מענה לקהילה, והורה לה להציע לקהילה שלושה או ארבעה מגרשים שביחס אליהם תוכל להגיש בקשות להקצאת קרקע. הקהילה הסכימה להתחיל הליך הקצאה על אחד המגרשים המוצעים, והעתירה נמחקה תוך שבית המשפט קובע שעל המועצה לפעול כדי לקדם את העניין במהירות הראויה.

אלא שהמועצה המקומית לא קידמה את הליך ההקצאה, ובספטמבר 2021 הוגשה נגדה עתירה נוספת, רביעית במספר, שביקשה מבית המשפט להורות לה לפעול לקידום מהיר של הליך ההקצאה של הקרקע שהיא עצמה הציעה לקהילה. נוסף לכך, התברר גם כי המועצה עומדת להקצות תקציבי עתק בסך מיליוני שקלים להקמתם של ארבעה בתי כנסת אורתודוקסיים בעיר: תקציבים שלא הוקצו במסגרת נוהל הקצאת קרקעות ומבנים, ואף לא במסגרת נוהל תמיכות של רשויות מקומיות, כי אם כתב"רים (תקציבים בלתי רגילים) שקיבלו אישור של משרד הפנים - דבר שלא פורסם כדי שלא לאפשר לעמותות דוגמת הקהילה הרפורמית להתמודד על

1. נרחיב בעניין זה בהמשך הדו"ח, בפרק "הקשיים העיקריים העומדים בפני הקהילות הרפורמיות".

האפשרות לקבלם. בית המשפט התבקש לפיכך גם להורות למועצה לייחד אחד התקציבים העירוניים הללו להקמת בית כנסת רפורמי (עת"מ 5744-09-21). במענה לעתירה הודיעה המועצה כי חזרה בה וכי המגרש שהציעה לקהילה במסגרת העתירה הקודמת אינו מתאים להקמת בית כנסת רפורמי, שכן לטענתה הוא ממוקם בשכונה אורתודוקסית (טענה שאינה נכונה). בדיון שהתקיים בעתירה בנובמבר 2021 שבה המועצה והסכימה לפעול לקידום הליך ההקצאה לגבי מגרש זה, אך מאז ואילך המשיכה להתנהל בעצלתיים.

בזמן כתיבת הדברים עודנו ממתינים לסיום ההליך כדי להיווכח האם סוף-סוף תחליט המועצה לתת מענה לקהילה הרפורמית ביישוב.

חולון

קהילת קודש וחול פועלת בעיר חולון מאז 2010. לצד פעילותה הדתית היא מפעילה גני ילדים עירוניים, המזינים מסלול צומח בבית ספר בעיר. מאז הקמתה נדדה הקהילה בין מבנים שונים ושילמה לא מעט בגין השימוש בהם – זאת, בשעה שמניינים אורתודוקסיים רבים קיבלו מן העירייה זכות שימוש במבני ציבור. בשנים האחרונות התפללה הקהילה בדיור מוגן, אך נאלצה לעזוב אותו בראשית 2020, ומאז נותרה ללא כל מקום לקיים את תפילותיה. המצב החמיר לאור משבר הקורונה, שהתפילה הותרה בו במגבלות שונות, ושבמהלכו קיימה הקהילה את התפילות בגנים ציבוריים.

כמה שנים קודם לכן, בשנת 2014, הגישה הקהילה בקשה להקצאת קרקע לצורך הקמת בית כנסת במקום שבו היא מפעילה את גן הילדים. התוכנית היתה להקים במקום מבני גנים חדשים נוסף למבנה בית הכנסת, קרי, ליצור מרכז קהילתי-חינוכי רפורמי.

העירייה נקטה סחבת קשה בנושא ולא קידמה את הליך ההקצאה. בספטמבר 2019 נודע לקהילה כי העירייה החליטה למעשה להקפיא את הליך ההקצאה בשל הכנת תוכנית אב למבני ציבור בחולון, וכי אין צפי להשלמתו של הליך ההקצאה שהחל לפני למעלה מחמש שנים – וכל זאת, כאשר במשך התקופה האמורה קידמה העירייה בקשות הקצאה של קהילות אורתודוקסיות, ובד בבד

סירבה לפעול לאיתור מקום תפילה זמני עבור הקהילה. בספטמבר 2020 עתרה הקהילה נגד עיריית חולון, וביקשה את בית המשפט להורות לעירייה לפעול ללא דיחוי להשלמת הליך ההקצאה כך שהקהילה תוכל לבנות במקום בית כנסת, ולחלופין, להקצות לה מקום אחר לקיום פעילויותיה. כן התבקשה עיריית חולון לפעול למתן פתרון בינוי זמני לקהילה בדרך של מתן זכות שימוש לא-בלעדיית בנכס עירוני, ובכך לאפשר לה מקום תפילה זמני עד להסדרת פתרון הקבע (עת"מ 39849-09-20).

בדיון שהתקיים בחודש נובמבר 2020 ביקר בית המשפט את העירייה בגין הסחבת שנקטה, ובפסק הדין שניתן בעתירה נקבע כי על העירייה לכנס את ועדת ההקצאות בהקדם האפשרי כדי לסיים את הליך ההקצאה, וכן להסדיר מקום תפילה זמני עבור הקהילה.

אלא שהעירייה לא פעלה ליישם את פסק הדין, וטענה כי הליך ההקצאה לא הגיע לכלל סיום משום שאת הבקשה הגישה התנועה הרפורמית ולא הקהילה עצמה. כפתרון זמני לקהילה, העירייה הציעה לה להתפלל במרכז הקהילתי - אך ציינה כי תגבה ממנה אלפי שקלים בחודש תמורת כך. זאת, בעוד שקהילות אורתודוקסיות בעיר קיבלו מבני ציבור ללא עלות או בעלות זניחה.

המרכז הגיש בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט, ובדיון שהתקיים בנושא בחודש מרץ 2021 שב השופט ומתח ביקורת על העירייה שלא פעלה כפי שהתחייבה - וזאת הן בטווח הארוך (הליך ההקצאה) והן בטווח הקצר (איתור מקום תפילה זמני לקהילה). בפסק הדין נקבע שעל העירייה להשלים את הליך ההקצאה וכן להסדיר בתוך 21 יום פתרון זמני בעלות סמלית. במאי 2021 אישרה העירייה את ההקצאה, ונמצא לקהילה פתרון זמני. הליך ההקצאה יושלם לאחר שהסכם ההקצאה יובא לאישור מועצת העיר.

ראש העין

קהילת בבת עין פועלת בראש העין מאז 2004, ומהווה חלופה לא-אורתודוקסית יחידה ביישוב.

מאז היווסדה אין לקהילה משכן קבוע ומכובד לערוך בו את תפילותיה, ומאז

2006 היא שוכרת אולם במתנ"ס ברחוב מבצע דני בשכונת אפק, הדבר המהווה נטל כבד על קופתה. מן הראוי לציין כי אין לכך אח ורע בהקשרן של קהילות אורתודוקסיות בעיר.

במשך 13 שנה נקטה העירייה סחבת קשה בנושא, ולא נענתה לפנייתיה של הקהילה שביקשה להסדיר לה מקום תפילה ראוי. בכל פעם הציעה העירייה לקהילה להתחיל הליך הקצאה במגרש אחר – ובכל פעם העלתה תירוץ אחר כדי לא לקדם את ההקצאה. בד בבד הקצתה העירייה מבני ציבור לעשרות בתי כנסת אורתודוקסיים בעיר; גם תקציבי הבינוי העירוניים והממשלתיים הוקצו כולם לבתי כנסת אורתודוקסיים בלבד.

בשנת 2014 נחתם הסכם גג בין משרדי השיכון והאוצר לבין עיריית ראש העין, שבמסגרתו התחייבה הממשלה לממן בנייה של עשרה בתי כנסת בשכונות החדשות הנבנות בראש העין. בשנת 2018 – לאחר שבקשות ההקצאה שהגישה הקהילה לא קודמו, ובקשתה לקבל לשימושה אחד ממבני בתי הכנסת החדשים שהעירייה בונה מכוח הסכם הגג כלל לא נענתה – עתרה הקהילה לבית המשפט לעניינים מינהליים וביקשה שיורה לעירייה להקצות לקהילה אחד ממבני בתי הכנסת החדשים שנבנים מכוח הסכם הגג (עת"מ 15785-02-18).

בתחילה סירבה העירייה להכיר בכך שיש להעניק יחס שוויוני לקהילה הרפורמית, אך בעקבות כמה דיונים שהתקיימו בעתירה, שבמסגרתם הבהיר בית המשפט לעירייה את חובתה לפעול בשוויון, הסכימה העירייה כי אחד מעשרת התקציבים לבניית בתי כנסת מכוח הסכם הגג יפוצל לשניים, וכי הקהילה תוכל להתמודד על הקצאת מגרש שעליו תבנה העירייה בית כנסת בשטח של 150 מ"ר. בחודש אפריל 2019 קיבל בית המשפט את העתירה וקבע כי

"לאחר כ-15 שנים שבהן ביקשה העותרת למצוא מקום של קבע לפעילותה, ולאחר שבראשית דרכה של עתירה זו העלו המשיבים ספק בשאלה אם יש להקצות לעותרת מבנה לצורך פעילותה, נמצא פתרון עקרוני – שהרי הדברים כפופים להמשך ההליך בועדת ההקצאות – אשר מספק לעותרת פתרון קבע, בית כנסת

חדש ובמימון ציבורי [...] בעקבות עתירה זו, הודיעו המשיבים כי הם מכירים בצורך להקצות לעותרת בית כנסת לשימושה, ואף הצביעו על פתרון ראוי לשם כך [...] **הסכמה זו מהווה התקדמות חשובה ומבורכת, ועתה יש לפעול כדי להביא, כדין, ליישומה בפועל.** למרות ההתקדמות הרבה שנרשמה עד כה, ההליך עוד בתחילתו, ועליו להתנהל בפני ועדת ההקצאות ולהגיע בסופו של דבר לאישורה של מועצת העיר".

בעקבות פסק הדין ניהלה העירייה הליך הקצאה ביחס למגרש שבנוגע אליו התחייבה במהלך הדיונים בבית המשפט. בפברואר 2020 אישרה ועדת ההקצאות את ההקצאה לקהילה - אלא שהחלטה לא הובאה בפני מועצת העיר במשך כמה חודשים. בסוף חודש מאי 2020 התבררה סיבת העיכוב: קבוצת מתפללים אורתודוקסים פלשה למבנה שהוקם במגרש הסמוך לזה שלגביו נוהל הליך ההקצאה, וראש העירייה סירב לקדם את הליך ההקצאה לקהילה הרפורמית בנסיבות אלה, משום שביקש למנוע מצב שבו יפעלו זה לצד זה מניין רפורמי ומניין אורתודוקסי. העירייה החליטה להפסיק את הליך ההקצאה במגרש המקורי ולהתחיל הליך הקצאה במגרש סמוך, ובספטמבר 2020 הובא נושא המגרש החליפי לדין במליאת המועצה, אשר החליטה לאשר את הליך ההקצאה החדש. ועדת ההקצאות אישרה את בקשת ההקצאה ביולי 2021. הוועדה דחתה את ההתנגדויות שהוגשו בנושא, וקבעה כי בהינתן העובדה שבעיר 70,000 תושבים ושהיא צפויה לגדול ל-100,000 תושבים, הקצאה של מבנה אחד לבית כנסת רפורמי היא פתרון הולם, מידתי וראוי לצרכי הציבור הרפורמי בעיר - כל זאת, בחלוף 15 שנים מאז ביקשה הקהילה להקצות לה מקום של קבע. בשלב הבא על מועצת העיר לאשר את ההקצאה.

שוהם

קהילת ואהבת בשוהם פועלת מאז 2013, והיא החלופה הלא-אורתודוקסית היחידה ביישוב. מאז הקמתה נדדה הקהילה בין מבנים שונים, שתמורת השימוש בכמה מהם נדרשה גם לשלם לא מעט. בעת משבר הקורונה נאלצה אף לפנות

את בית הגמלאי שממנו פעלה, ונותרה ללא מקום. בחודש נובמבר 2017 הגישה הקהילה בקשה כללית להקצאת קרקע או מבנה, אך בקשתה לא קודמה במשך אי-אילו חודשים. שנתיים לאחר מכן נודע לאנשי הקהילה כי ברחוב התמר ביישוב עומד להתפנות מבנה יביל, ובנובמבר 2019 הגישה הקהילה בקשה להקצאת המבנה לשימושה. המועצה המקומית אישרה את פתיחת הליך ההקצאה של המבנה לקהילה חודש לאחר מכן, וביוני 2020 המליצה ועדת ההקצאות לאשר את בקשת ההקצאה. בראשית ספטמבר 2020 הובא העניין לאישור מועצת העיר, שאכן החליטה לאשר לקהילה הקצאה לתקופה של עשר שנים עם אופציה להארכה בעשר שנים נוספות. מבנה בית הכנסת נחנך בקיץ 2021. זהו הישג משמעותי עבור הקהילה, שכן זהו אחד המקרים היחידים שבהם המועצה המקומית החליטה על הקמת בית כנסת רפורמי ביישוב בלי שננקטו הליכים משפטיים.



הפגנה בשהם נגד הקצאה של מבנה קבע לקהילה

עם זאת, ההקצאה אינה אמורה להיות למבנה קבע, אלא למבנה שימש את הקהילה באופן זמני בלבד. במקביל החל הליך הקצאה של מבנה קבע לקהילה בשכונת הדרים בעיר, הליך שעורר התנגדות מצד גורמים אורתודוקסיים-חרד"ליים בעיר, שהפגינו נגדה ובידיהם שלטים שעליהם נכתב "רפורמים? אתם לא רצויים בשוהם!". חרף הפגנות של מיעוט קיצוני זה, המועצה אישרה את הליך הקצאת הקרקע למבנה קבע עבור הקהילה בשכונה החדשה ובכך הביעה עמדה ברורה התומכת בהקמת בית כנסת רפורמי ביישוב.

הוד השרון

קהילת יונתן פועלת בהוד השרון מאז 2002, ומתפללת בכפר נוער באולם רב-תכליתי, שאינו משכן ראוי לבית כנסת. יתר על כן, השימוש בו כרוך בתשלום גבוה, ובימי משבר הקורונה לא התאפשר כלל.

בשנים 2003-2010 הגישה הקהילה חמש בקשות להקצאת קרקע לצורך הקמת בית כנסת, ובכל פעם שלחה אותה העירייה להתחיל הליך הקצאה במגרש אחר. לבסוף החליטה ועדת ההקצאות לקבל את בקשת ההקצאה החמישית. במרץ 2013 אישרה מועצת העיר את המלצתה של הוועדה, ובמאי 2013 נחתם בין הקהילה לעירייה הסכם להקצאת הקרקע. בהסכם זה נקבע כי תקופת הפיתוח וההקמה של בית הכנסת תהיה שלוש שנים. עוד נקבע כי על הקהילה לפעול לגיוס מלוא הסכום הדרוש לבנייה בתוך שנתיים; כי תגיש בקשה להיתר בנייה לוועדה לתכנון ובנייה בתוך שישה חודשים ממועד חתימת ההסכם, ובלבד שעד מועד זה יתקבל אישור שר הפנים להסכם; וכי הבנייה תחל בתוך שישה חודשים מיום קבלת היתר הבנייה. במאי 2015 החליטה העירייה להאריך את התקופות הנקובות בהסכם לצורך גיוס הכספים לבניית בית הכנסת ולצורך הגשת הבקשה להיתר בנייה, אך תקופת הפיתוח לא הוארכה – וזאת, אף שההסכם קבע אפשרות של הארכה. במלים אחרות, בידיה האחת סירבה העירייה להאריך את תקופת הפיתוח – ובידיה האחרת סירבה להוציא היתר בנייה בשל אי-הארכת תקופת הפיתוח. בנסיבות אלה לא היה לאל ידה של הקהילה להתקדם בבניית בית הכנסת. ועדת ההקצאות אמנם המליצה להאריך את תקופת הפיתוח, אך מועצת העיר סירבה לעשות כן וביקשה להעביר את הקהילה למקום אחר בטענה שהמיקום אינו מתאים לבית כנסת עקב הקמתם של מבני חינוך במקום. זאת, לאחר שהקהילה כבר השקיעה סכומים ניכרים בתכנון הבנייה.

במאי 2018, אם כן, עתרה הקהילה נגד העירייה וביקשה כי תקופת פיתוח הקרקע תוארך בשנתיים נוספות מיום מתן היתר הבנייה בפועל, וכן כי העירייה תנפיק לקהילה היתר בנייה לאלתר ובכך תאפשר לה להתחיל בבניית בית הכנסת שלשמה הוקצתה הקרקע.

בפסק הדין מאוגוסט 2018 מתח בית המשפט ביקורת חריפה על העירייה,

וקבע כי אין טעם תכנוני משמעותי נגד הארכת תקופת ההקצאה, וכי המקור להתנגדות הוא טענות NIMBY (Not in my back yard). השופט קבע כי

"תושבי האזור או חלקם אינם מעוניינים אמנם במבנה המתוכנן, אלא שבעניין זה 'הרכבת יצאה מן התחנה', ומזמן. ההתנגדויות להקמת המבנה נשמעו לפני שנים, במסגרת ועדת ההקצאות אשר דנה בנושא במהלך 12 ישיבות. מאז נחתם הסכם ההקצאה, ואף תוספת להסכם, וכיום התנגדותם של התושבים אינה יכולה להכריע את עתידה של ההקצאה. ההצעה שהועלתה להקצות שוב לעותרת מקום חלופי – היא מקוממת. והרי כך נעשה גם בעניין ההקצאה ברחוב הפעמונית, אלא שבענייננו זו הפעם השנייה שמהלך זה ננקט מול העותרת, ומדובר גם בשלב מתקדם יותר באופן משמעותי, לאחר עריכתו של הסכם הקצאה שנחתם לפני למעלה מ-5 שנים! ההצעה להעתיק את ההקצאה למקום חלופי – משמעותה היא למעשה התחלת התהליך מחדש, וניתן להבין את החשש של העותרת כי הדבר יסכל את הפרויקט".

לפיכך, השופט הורה על הארכת תקופת הפיתוח, וציין כי

"מביך היה כאמור לקרוא את תמלילי הדיונים של מועצת העיר, ובהם ההתפתלויות של נציגי ציבור במטרה שלא לקיים את ההמלצות המקצועיות הברורות של ועדת ההקצאות ושל היועץ המשפטי לעירייה. צר לי על התנהלותם של נציגים אלה, לרבות של ראש העירייה, שביקשו להימנע מלמלא את חובותיהם, וחובת ההגינות בראשן. יש לקוות שבהמשך הדרך, לא זו תהיה מנת חלקה של העותרת – בהתייחסותן של הוועדה המקומית ויתר רשויות הציבור".

המבנה נמצא כיום בשלבי בנייה.

פרק ה'

הקשיים העיקריים העומדים בפני הקהילות הרפורמיות

כפי שפורט לעיל, הקצאת קרקע או מבנה לבית כנסת רפורמי כרוכה על פי רוב במאבק משפטי ממושך. נדירים המקרים שבהם הקצאה זו מתנהלת באופן מהיר ויעיל ומסתיימת בהחלטה חיובית ללא מאבק. הקושי להשלים הליך הקצאה לצורך הקמת בית כנסת רפורמי נובע מכמה סיבות.

ראשית, כמו בכל הקצאה למטרה של מבנה ציבור, הקצאה כזו מעוררת התנגדות NIMBY (Not in my backyard) מצד השכנים. מטבע הדברים, אנשים אינם מעוניינים שבסמוך לביתם יפעל מבנה ציבור, אשר מושך קהל רב ועלול להפריע לשגרת החיים ואף לפגוע בערך בתיהם. בתי המשפט דוחים טענה זו, בדרך כלל. כך נכתב לדוגמה בדיון שעסק בהתנגדות להפעיל גן ילדים באחת משכונות תל אביב:

"אשר לעצם מתן ההיתר, אמנם, אין להתעלם מכך שהפעלת גני ילדים בשכונות מגורים עלולה לגרום חוסר נוחות לתושבי השכונה, מסיבות שונות דוגמת רעש ועומסי תנועה. אולם, אין בכך כדי לשלול את האפשרות, הריאלית היחידה יש לומר, להפעלת גני ילדים בשכונות מגורים. דומה כי הטלת איסור גורף על כך היא בבחינת גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה [...] **גם קבלת טענות הפרטנית של קבוצת תושבים מסוימת בדבר חוסר הנוחות הנובע מפעילות גן כהצדקה להעברת הגן למקום אחר, טוביל להיווצרות אותו חוסר נוחות במיקומו החדש של הגן. השופט**

מודריק מכנה (בעניין צעירי) את הגישה העולה מערעורם של התושבים בפשטות (Not in my back yard) NIMBY. "עמדה מסוג זה בדרך כלל לא תחזק את טענותיו של בעל דין במסגרת המשפט המנהלי, וזאת בהיעדר שיקולים רלוונטיים להבחין בינו לבין אחרים שעשויים להיקלע למצבו אם עמדתו תתקבל [...] אמנם, אין לשלול אפשרות שהפעלת גן ילדים במקום מסוים תהווה פגיעה ממשית בחיי התושבים באופן המצדיק את העברת הגן למקום אחר, מתאים יותר. אך ככלל, ככל שעסקינן במטרדים הרגילים המתקיימים במידה דומה גם במקומות אחרים, הדרך להתמודד עם התנגשות האינטרסים היא באמצעות הטלת מגבלות על פעילות הגנים באופן שחוסר הנוחות שיכול להיגרם בעטייה יצומצם באורח סביר" (עע"מ 4875/12 גרומר נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה מחוז תל אביב).

שנית, הקצאה של משאבים לקהילות מיעוט מעוררת קושי מיוחד. כך צוין למשל בדיון שעסק בהפעלתו של בית כנסת קהילתי בתל אביב:

"לפתח רובץ החשש שמא, דווקא בתנאים של שלטון מקומי, מתן משקל להעדפת תושבי המקום יוביל לתוצאות שכרוכות בהדרה ודחייה של מיעוטים או קבוצות מוחלשות. במובן זה, העדפת הרוב, כמו בהקשרים אחרים, אינה תמיד חזות הכול. כך נפסק למשל בכל הנוגע לפעילות לקידום זכויות להט"ב, על רקע חוסר האפשרות לצפות לכך שבני קבוצה זו יגורו באזור מסוים בעיר (ראו: עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1, 57 (2010)). כך נפסק גם בכל הנוגע למצבים שבהם קיים חשש שהעדפות הרוב הן מן הסוג של דחיקת רגליו של מיעוט, דהיינו כאשר מדובר בהעדפה 'שלילית' – נגד, ולא בעד (ראו: עניין סולודקין, בעמ' 618; עניין

סולודוך, בעמ' 382; עניין כפר ורדים, בפסקאות 30-31).
"למעשה, ניתן להעלות על הדעת רצף של מצבי העדפה של
הקהילה המקומית. מצב אחד הוא העדפה שלילית מסוג 'נימבי'
(NIMBY), כלומר 'לא בחצר האחורית שלי' (Not In My Back
Yard). זהו מצב שבו יש לבחון את רצון הרוב בזיהרות, ולאזנו
מול שיקולים אחרים (ראו למשל: בג"ץ 1517/14 קיבוץ רגבים נ'
המועצה הארצית לתכנון ובניה, [פורסם בבנו] פסקה 19 לפסק
דינה של המשנה לנשיא (כתוארה אז) נאור (24.11.2014)); בג"ץ
8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה,
[פורסם בבנו] פסקה 2 לפסק דיני (22.12.2015)). מצב הפוך,
המוכר גם בשם 'יימבי' (YIMBY), כלומר 'כן בחצר האחורית שלי'
(Yes In My Back Yard), נסב על קהילות המבקשות לקדם
שימושי מקרקעין ותכנון לטובת קבוצות מוחלשות. כאשר הקהילה
נוקטת עמדת 'יימבי' זהו מקרה שבו נוצר לכאורה מתאם לא
צפוי בין הרוב למיעוט, והחיכוך הפוטנציאלי ביניהם דועך. על פני
הרצף – בין שתי נקודות קצה אלה – מצויים מצבים של העדפות
הקהילה לגבי שימושים התואמים את צרכיה. המצב השכיח יותר הוא
כאשר לקהילה יש העדפה, שאינה העדפה מדירה, אלא העדפה
'רגילה'. כך למשל, הרוב בשכונה אחת יעדיף בניית ספריה, הרוב
בשכונה אחרת יעדיף בניית מרכז ספורט והרוב בשכונה שלישית
יצדד בבניית מרכז לאזרחים ותיקים. אלה הן העדפות 'ניטראליות'
לכאורה, שבהעדר טעמים מיוחדים – כגון שניכר כי הן מהוות כסות
לרצון להדיר קבוצה מוחלשת – יש לתת להן משקל נכבד" (עע"מ
3538/18 **עמותת בית כנסת קהילתי כוכב הצפון תל אביב יפו**
נ' עיריית תל אביב יפו).

שלישית, על הקשיים הנלווים לכל הקצאה למטרה של מבנה ציבור מתווספים
קשיים ייחודיים כאשר מדובר בבית כנסת רפורמי. זאת, משום שבמרבית המועצות

המקומיות מכהנים נציגים אורתודוכסיים וחרדיים המתנגדים על פי רוב להקצאה לבית כנסת רפורמי, ועושים שימוש בכוחם הפוליטי כדי לסכלה. בהקשר זה מן הראוי לציין שבית המשפט העליון כבר עמד על הצורך של קהילות שונות ללמוד לחיות זו לצד זו. הדברים שיצוטטו להלן נאמרו בדבר הצורך של האוכלוסייה החילונית להשלים עם הקצאת קרקע לצרכים דתיים, אך יש ליישם גם בהקשר של ציבור אורתודוכסי שנאלץ להשלים עם הקצאת משאבים עירוניים לקהילה הרפורמית:

"גם אם במסגרת דו-קיום בין דתיים לחילוניים בשכונה תתבקש, בדרך הטבע, התחשבות מסוימת מצד התושבים החילוניים בקדושת השבת ובקדושת חגים ומועדים, אין בכך כדי לחרוג מחובת הכיבוד ההדדי שמגזרי החברה השונים חבים אלה לאלה, במסגרת החיים המשותפים שהם תנאי לקיומה של חברה פלורליסטית דמוקרטית; התחשבות באורחות החיים של הזולת אין משמעה כפייה. כשם שהאוכלוסיה הדתית נדרשת לויתורים שונים ברשות הרבים, כך נדרשת האוכלוסיה החילונית גם היא לויתורים מצידה, שנועדו להביא לפשרה מאוזנת ומידתית בין תפיסות עולם, אמונות ודעות, ואורחות חיים של פרטים, שהגורל הועיד אותם להשתייך לאותו עם, ולחיות יחדיו באותה פיסת קרקע ותחת אותם שמיים [...] הזכויות לחופש דת ולחופש מדת מניחים, מצד אחד, את כיבוד זכותו של הפרט להחזיק בהשקפת עולמו הדתית או החילונית, לעצב על פיה את אורח חייו, ואף לפעול לחיזוק הייחוד התרבותי של העדה אליה הוא משתייך; אולם בד בבד, זכויות הפרט מוקנות לו בהיותו חלק מן הכלל, ובהשתייכותו לחברה, לעם, ולמדינה. השתייכות זו לכלל גם היא משפיעה על יחסיות הזכות החוקתית. **קיומה של חברה יהודית ודמוקרטית נשען על ההנחה כי בני החברה הישראלית משתייכים לעם אחד, שקיומו אפשרי בזכות חוליות חיבור המקשרות בין מגזריו השונים לקיום משותף על דרך של**

ויתורים הדדיים, בגידרה של המידתיות. הערכים המשותפים המקשרים בין כל מגזרי החברה הישראלית מניחים כהנחת יסוד את קיומה של חברה הטרוגנית, הבנויה מרבדים חברתיים שונים, שאינם מתפצלים אלה מאלה לשכונות מסוגרות המוקפות חומות של ניכור ואיבה, המתבדלות זו מזו על רקע עדתי, דתי, או לאומי. ההשקפה החברתית ביסוד עקרונות מגילת העצמאות מתבססת על ההנחה הערכית בדבר קיומה של חברה אשר פזוריה נתקבצו מכל קצות העולם, לחיות יחדיו תוך שותפות גורל, תוך חיזוק המשותף, וכיבוד השונה ביחס של סובלנות הדדית. זכותן השמורה להן של קבוצות שונות בחברה לבטא את עצמן בתחום התרבות, הדת והמסורת, ואורחות החיים למיניהם, ולחזק את ייחודן וסגנוןן, אין פירושה זכות מוקנית להתבדלות, לסגירות, ולדחיית השונה והרחקתו. ההגנה החוקתית על החופש האישי של הפרט מוקנית לו אגב השתייכותו למסגרת חברתית רחבה. יחסיותו של החופש האישי נועדה לאפשר קיום וחיים בצוותא תוך ויתורים, כבוד הדדי, העדר כפייה, ותוך שמירה על הייחוד התרבותי.

"אכן, בצד כיבוד החופש האישי, מתבססת החברה הישראלית על ערך של חיים משותפים. אלה 'אינם הכל או לא כלום; חיים משותפים הם ביטוי לווייתורים הדדיים, המשקפים דו-קיום בחברה רב-גונית; הם מבוססים על התחשבות בדעותיו וברגשותיו של הזולת; הם פרי הכרה כי כדי שנוכל לחיות יחד, יש להכיר בייחודו של כל אחד מאיתנו, ובכך כי ייחוד זה יוכר רק אם נוכל לחיות ביחד' (ענין סולודקין, בעמ' 622-623). ערך זה בנוי על הסובלנות, המהווה כח מאחד, המאפשר חיים משותפים בדמוקרטיה פלורליסטית [...].

"רעתה הגדולה של הפרדה וההתבדלות במגורים, ויצירת קהילות סגורות המבודדות עצמן בחומות חברתיות, מעודדות הפליה וניכור

חברתי. הן עלולות להחליש את המרקם החברתי. הפרדה וניתוק בין קבוצות תרבותיות מעוזדים עוינות ויריבות. הם מנוגדים לרעיון תקומת של העם היהודי במדינה לאחר אלפי שנות גלות, ואינם מתיישבים עם רעיון התלכדותם של כל מגזרי העם למפעל חברתי משותף" (בג"ץ 10907/04 **סולודוך נ' עיריית רחובות**, פסקאות 87-90).

רביעית, בפני קהילות רפורמיות המבקשות הקצאת קרקע או מבנה עומד קושי נוסף, הנוגע לעובדה שמדובר בקהילות המשרתות תושבים מכל רחבי היישוב. כאשר קהילה רפורמית מתמודדת על הקצאת קרקע מול קהילה אורתודוקסית, מדובר בהתמודדות בין קהילה שכונתית - שמבקשת הקצאה של קרקע בשכונה עבור תושבי השכונה שאינם משתמשים ברכב בשבת - לבין קהילה על-אזורית, שמבקשת הקצאה של קרקע עבור תושבים מכל רחבי היישוב, העושים שימוש ברכב כדי להגיע לבית הכנסת. פעמים רבות, הרשות המקומית תבכר את הקהילה האורתודוקסית השכונתית על פני הקהילה הרפורמית, וכך ייווצר מצב שבו הקהילה הרפורמית תמיד תפסיד בהתמודדות מול קהילה שכונתית.

רשויות מקומיות השתמשו לא פעם בנושא הראייה השכונתית מול הראייה העירונית כנימוק שלא להקצות קרקע לקהילה הרפורמית. כך היה לדוגמה במקרה של הקהילה הרפורמית בראש העין (עת"מ 18-02-15785) וכן במקרה של הקהילה הרפורמית בגדרה (עת"מ 20-07-67090).

ראוי להדגיש כי התבחינים העירוניים להקצאת קרקע קובעים בדרך כלל שיש להתחשב הן בצרכי השכונה והן בצרכים עירוניים כלליים. סעיף 4 בנוהל הקצאת קרקעות ומבנים קובע כי התבחינים להקצאת קרקעות יהיו "שוויוניים וענייניים **בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית**".

בית המשפט העליון הדגיש כי "העיריה היא המשמשת כנאמן הציבור ועליה להפעיל סמכותה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי [...] על ההחלטה להיות פרי שקילת כלל האינטרסים המשמשים בזירה [...] בחינה צרה של הנושא יכולה לפגוע באיזון שנערך בין הצרכים השונים" (עע"מ 2846/11 המועצה הדתית רחובות נ' קלאודיו).

בית המשפט העליון נדרש לטענה בדבר קהילה אזורית לעומת קהילה על-אזורית בבואו לדון בנושא התמיכות העירוניות שניתנו למינהלים קהילתיים שפעלו בשכונות ירושלים, אך לא ניתנו לבית הפתוח – הארגון הלהט"בי בירושלים, ששירת תושבים מכל רחבי העיר. בפסק הדין שהורה לעיריית ירושלים לתקן את מבחני התמיכה באופן שיתן מענה גם לבית הפתוח נכתבו דברים היפים גם לענייננו:

"העירייה נותנת מענה לחלק מצורכיהם של כלל תושביה – ובכללם חברי הקהילה הגאה – במסגרת המינהלים הקהילתיים הפועלים על בסיס אזורי-גיאוגרפי. **אך העירייה לא נותנת מענה כלשהו לצורכיהם הייחודיים של חברי הקהילה הגאה, שהיא קהילה 'מפוזרת' שחבריה וחברותיה אינם מתגוררים באזור גיאוגרפי מסוים.** צרכים ייחודיים אלו לא מקבלים מענה במסגרת המינהלים הקהילתיים או בכל מסגרת אחרת שמפעילה העירייה בעצמה או תומכת בה באופן כלשהו [...]

"האמצעי שננקט על ידי העירייה לא מקיים את עקרון השוויון המהותי באשר ניתן בו משקל בלעדי לריכוז הגיאוגרפי-אזורי, תוך התעלמות מהצרכים הייחודיים של חברי הקהילה הגאה [...]

"במבחן התוצאה, התבחין האזורי-גיאוגרפי מדיר את המערערת המפעילה מרכז קהילתי הנותן מענה ייחודי לקהילה 'מפוזרת' בעלת צרכים ייחודיים ששיעורה באוכלוסיה הוא בלתי מבוטל, כדוגמת המערערת. יש לתבחינים אלו אפקט מפלה במציאות החברתית" (עע"מ 343/09 **הבית הפתוח לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**).

ברור אפוא שעל העירייה לתת מענה גם לקהילות המשרתות צרכים כלל-עירוניים, ולא רק צרכים אזוריים-שכונתיים.

סיכום והמלצות

דו"ח זה סקר את מאבקן של הקהילות הרפורמיות להקצאת קרקעות ומבנים לצורך הקמת בתי כנסת.

הקצאתם של משאבי בינוי לקהילות הרפורמיות מתחייבת מכוח התשתית הנורמטיבית של עקרונות היסוד של שוויון, פלורליזם וחופש דת – ונוהל הקצאת קרקעות ומבנים אכן נוסח באופן שתכליתו להבטיח שוויון ושקיפות בהקצאת משאבים עירוניים לעמותות. ואולם, המציאות מוכיחה כי הקהילות הרפורמיות נאלצות פעם אחר פעם לפנות לבתי המשפט כדי לזכות ליחס שוויוני מצד הרשות המקומית.

הצבענו על הקשיים אשר עומדים בפני קהילות רפורמיות בנוגע להקצאת מבנים וקרקעות. כעת נבקש להצביע על כמה כיווני פעולה שיאפשרו הקלה של קשיים אלה.

ראשית, יש לתקן את נוהל הקצאת קרקעות כך שיכלול התייחסות מפורשת לצורך לתת מענה גם לקהילות על-אזוריות, המשרתות תושבים מכל רחבי היישוב. יש לקבוע – במסגרת הסעיף הקובע את העקרונות שעל התבחינים העירוניים להקצאת קרקע לכלול (סעיף 5 לנוהל) – כי יש לתת מענה הן לצרכים שכונתיים והן לצרכים עירוניים כלליים.

שנית, על משרד הפנים להבהיר לרשויות המקומיות כי הקצאת תקציבי בינוי, קרקעות ומבנים חייבת להיעשות באופן העולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון, הפלורליזם וחופש הדת, ולקיים בקרה כדי לוודא כי המשאבים העירוניים אכן מוקצים בהתאם לדין.

שלישית, יש לוודא כי לא רק קרקעות מוקצות בהתאם להוראות נוהל הקצאת

קרקעות, אלא גם תקציבי הבינוי של בתי הכנסת. כאמור, יש בנמצא תקציבים ממשלתיים ועירוניים המשמשים להקמת בתי כנסת, אך אופן ההקצאה שלהם אינו ברור. במקרה של בית כנסת הנבנה מכספי ציבור, על משרד הפנים להבהיר לרשות המקומית כי יש לציין את דבר קיומו של התקציב במסגרת הפרסום המתבצע לפי נוהל הקצאת קרקעות, ובכך להבטיח שקיפות ושוויון בהקצאת תקציבים, ולתת גם לקהילות אחרות הזדמנות להתמודד על התקציבים הללו.

רביעית, יש להקים אגף ממשלתי שייתן מענה למצוקת הבינוי של קהילות לא-אורתודוקסיות, שבמצב הקיים אינן מקבלות מענה הן ביחס להקצאת קרקעות והן ביחס לתקציבים הממשלתיים והעירוניים (זאת, נוכח העובדה שוועדת החריגים של המשרד לשירותי דת אינה מספקת מענה ראוי לצרכי הבינוי של קהילות לא-אורתודוקסיות). אגף חדש זה יפקח על הרשויות המקומיות בכל הנוגע להקצאת קרקעות ולהקצאת תקציבים מספקים לבינוי בתי כנסת רפורמיים וקונסרבטיביים.

בשנה ה-75 לעצמאותה של מדינת ישראל, נותר עדיין לממש את חזון מגילת העצמאות שלפיו יש לשקוד על פיתוח הארץ לטובת כלל התושבים והתושבות, לקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור ללא הבדל דת, ולהבטיח חופש דת ומצפון.

