

1. עיר עמים ע.ר.
2. ר"ג
3. פ"א
4. א"א
5. מ"א
6. ס"א
7. ע"א
8. ל"א
9. ע"א
10. ד"ר א"ב
11. א"ג
12. מ"ד
13. ע"ד
14. ר"מ
15. ש"ס
16. א"ס
17. מ"ס
18. ר"ע
19. ל"ע
20. א"ע
21. מ"ע
22. ע"ע
23. א"ת
24. ד"ת
25. ס"ת

כולם ע"י ב"כ עוה"ד ישי שנידור ואחי
משד' פל"ים 7 חיפה; דוד חכמי 12 תל-אביב
טלפון: 077 – 5472001, פקס: 077-5472003
law@shneydor.com

העותרים

- נ ג ד -

1. רשות מקרקעי ישראל

2. משרד השיכון והבינוי

ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
מח"ל 7, ירושלים 9149301
טל': 073-3928032; פקס: 02-6468053

המשיבים

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד יתבקש כדלקמן:

א. לקבוע, כי גם 'תושבי קבע', ולא רק 'אזרחים', יוכלו לרכוש יחידות דיור במחיר מופחת ששווקו מכח מכרז ים/61/2020 שפרסמו המשיבים.

ב. להורות למשיבים לשקול שיעור מסוים וראוי של יחידות דיור במחיר מופחת מכלל הדירות המשווקות במכרז זה במחיר מופחת, שייחוד לתושבי מזרח ירושלים בני המקום (תושבי קבע).

ג. להורות למשיבים לעכב את הליכי שיווק יחידות הדיור ו/או ההגרלה מכוח מכרז זה לתקופה הנדרשת ולא פחות משה חודשים, על-מנת לאפשר לתושבי מזרח ירושלים שיהיו מעוניינים בכך להגיש בקשה ולקבל תעודת זכאות על-מנת שיוכלו לרכוש / להשתתף בהגרלה לרכישת דיור במחיר מופחת במסגרת מכרז זה.

ד. לחילופין, ליתן צו הקובע כי במכרז זה הדירות כולן ישווקו באופן שוויוני לכלל הציבור לפי מחירי שוק ולא יימכרו דירות כלל במחיר מופחת, וכי על המשיבים לשנות את תנאי המכרז בהתאם.

חוברת המכרז מצורפת ומסומנת עת/1.

פניית מיצוי הליכים מיום 13.12.2020, שלא זכתה לכל מענה, מצורפת ומסומנת עת/2.

עתירה לצו ביניים

בד בבד עם הגשת העתירה מוגשת בקשה לצו ביניים להקפאת הליכי המכרז.

ואלה נימוקי העתירה

העותרים

1. העותרת מס' 1, עמותת עיר עמים, היא עמותה ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים ובעתידה של העיר. עיר עמים פועלת בזירות שונות, לרבות התכנונית והמשפטית, במגמה שירושלים תהיה עיר תקינה ושוויונית, תוך קידום התנאים למציאות יציבה יותר בירושלים.

2. העותרים האחרים הינם ברובם תושבי השכונות הסמוכות לגבעת המטוס, רובם מחוסרי דיור, כולם סובלים בצורה קשה ממצוקת הדיור הקשה הקיימת בשכונות מזרח ירושלים. יודגש, כי העותרים אינם מהווים 'מקרה מיוחד', אלא מהווים נציגות מייצגת לבעיה כללית הקיימת במזרח ירושלים בכלל, ובשכונות הסמוכות לגבעת המטוס בפרט, של מחסור בפתרונות דיור, שעוד נתייחס אליה בהמשך העתירה, ושיש להניח שלא תהיה במחלוקת.

3. להלן פירוט תמציתי אודות העותרים האחרים ועניינם בעתירה:

3.1. העותר 2 הוא תושב בית חנינא נשוי עם ארבעה ילדים, ששלושה מהם מתחת לגיל 18. כבר 16 שנה הוא ומשפחתו נאלצים לחיות בשכירות ובשנתיים האחרונות הם נאלצו להחליף דירה שלוש פעמים בגלל קשיים מול בעלי הדירות. הוא עובד כנהג אוטובוס. "כבר 16 שנה שאני נאלץ לחיות בשכירות. חולמים על דירה משלנו. בשנתיים האחרונות נאלצנו להחליף דירה שלוש פעמים. אנחנו מבזבזים הרבה כסף על שכירות ותלויים בבעלי הדירה שלנו".

3.2. העותרת 3, תושבת צור באהר, נשואה עם ארבעה ילדים. לא יכולה לבנות לעצמה בית כי אין בבעלותה אדמה לבנות עליה. נאלצת לגור עם בעלה וארבעת הילדים אצל ההורים שלה.

3.3. העותר 4, בנו של העותר 6, תושב בית חנינא, בן 23 וגר יחד עם אשתו בחדר אחד בדירה של

הוריו, בתנאי צפיפות וחוסר פרטיות. יכולתם לרכוש דירה במחיר מלא כמעט לא קיימת והם מייחלים לדיור מוזל. *"עם מחירי הדיור לא נצליח לקנות דירה במחיר השוק גם בעוד 50 שנה לכן אנחנו מקווים שתיפתח לנו האפשרות לדיור מוזל"*.

3.4. העותרת 5, בתו של העותר 6, היא תושבת בית חנינא, נשואה והיא ובעלה נאלצים לגור עם הוריו בתנאי צפיפות וחוסר פרטיות. יכולתם לרכוש דירה במחיר מלא כמעט לא קיימת והם מייחלים לדיור מוזל.

3.5. העותר 6 הוא בן 48 תושב בית חנינא, נשוי עם שישה ילדים. משפחתו נאלצת לגור בבית הוריו. יש בבעלותו חברת תיירות קטנה ויכולתו לרכוש דירה במחיר מלא כמעט לא קיימת. לדבריו, אין לו סיכוי לרכוש דירה במחיר השוק, בוודאי כעת עם קריסת העסק שלו בגלל משבר הקורונה.

3.6. העותר 7 בן 18 וחי בשכונת בית חנינא. *"המחסור בדיור ויוקר הדירות יקשו עלי לרכוש דירה. בעוד כמה שנים ארצה להתחתן אבל בלי דירה זה יהיה קשה. ההזדמנות לדיור מוזל חשובה מאוד עבורי"*.

3.7. העותרת 8, בתו של העותר 6, בת 25, נשואה ואם לשתי בנות. משפחתה מתגוררת היום עם משפחת בעלה מעבר לחומת הפרדה בדירה קטנה ושירותים משותפים. מצבם הכלכלי לא מאפשר להם לחיות בדירה משלהם.

3.8. העותר 9 הוא תושב ראס אלעמוד, בן 36, נשוי עם שני ילדים קטנים. הוא מנהל של מרכז לנוער נושר. הם נאלצים לשלם הרבה דמי שכירות עבור דירה קטנה ומייחלים לדיור מוזל. *"ימקדיש את עיקר הזמן בלממן מגורים, ומרגיש שמזניח את הילדים"*.

3.9. העותר 10 הוא תושב העיר העתיקה, בן 34, נשוי ואב לשתי בנות ועובד כרופא אונקולוג בבית החולים הדסה עין כרם. הוא מתגורר עם אשתו ובנותיו בדירה של 55 מ"ר יחד עם אמו. לפני מספר שנים שילם \$100,000 לקבלן מזרח ירושלמי שהתכוון לבנות פרויקט מגורים בבית צפאפא בצמוד לגבעת המטוס. בסופו של דבר המדינה הודיעה לקבלן שהקרקע אינה שלו כי מדובר באדמות נפקדים והפרויקט נתקע. העותר 10 אמנם קיבל בחזרה את הכסף שהשקיע ורק לפני 6 חודשים, אך הוא אינו יכול לרכוש דירה במחיר השוק.

3.10. העותרים 11 ו-15 גרים בבית צפאפא ונישאו בשנה שעברה. א' בן 28 ושי' בת 25. א' הוא עובד סוציאלי ברשות לשיקום האסיר, ושי' עובדת כאחות בבית ספר לילדים עם צרכים מיוחדים. שי' כעת בהריון. הם שוכרים דירה ואין להם מספיק בשביל לקנות דירה במחיר השוק.

3.11. העותר 12, בנה של העותרת 13, הוא תושב בית צפאפא, בן 24, מתגורר אצל הוריו. הוא עובד כסוכן מכירות של אסם. הוא מתקשה להתארגן מכיוון שאין לו יכולת לרכוש דירה במחיר מלא.

3.12. העותרת 13 היא תושבת בית צפאפא, נשואה ואם ל-4 ילדים. היא עובדת כסייעת רפואית בבית החולים אלון בירושלים. הם מתקשים מאד בתשלומי השכירות, ולא מצליחים לקנות דירה בגלל המחירים. *"יתשלומי השכירות הורגים אותנו. אנחנו חייבים לקנות דירה אבל בגלל המחירים לא מצליחים"*.

3.13. העותר 14 הוא תושב שכונת באב א-זהרה. יש לו חמישה ילדים. אין לו כל יכולת לסייע להם ברכישת דירה במחיר השוק. *"אני עותר בשם שני הבנים של בני 24 ו-25 שרוצים להתחתן והיעדר דירה מקשה עליהם מאוד"*.

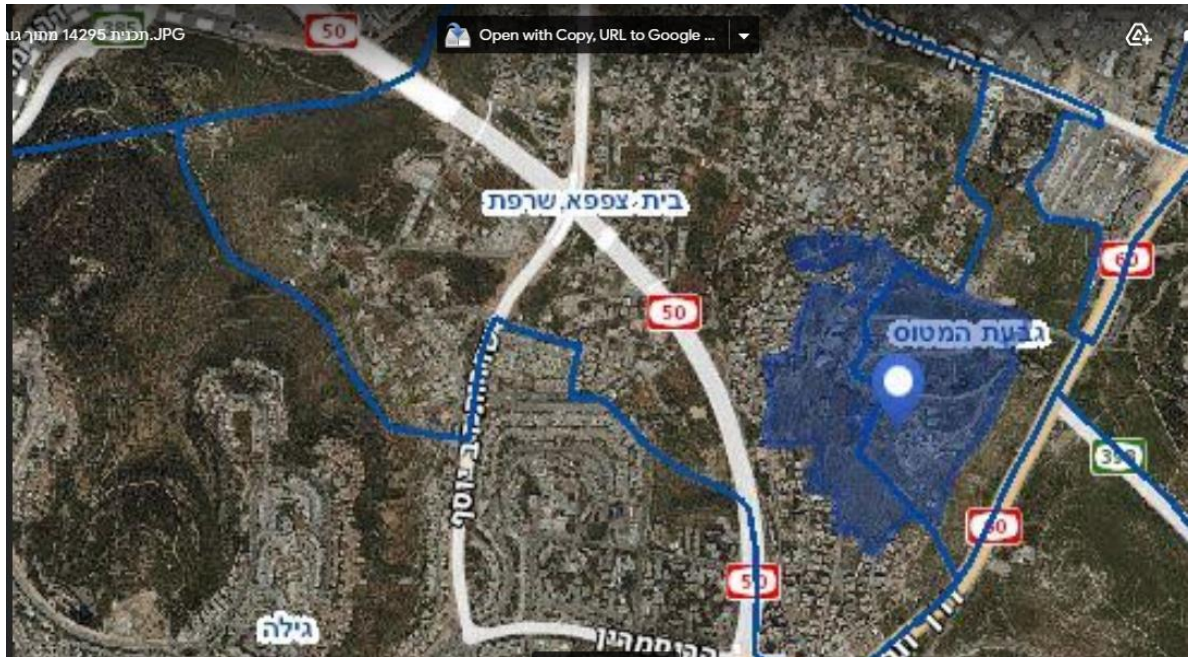
3.14. העותר 16, אחיו של העותר 17, בן 30 גר עם הוריו ועם שלושה אחיו. עובד כפועל בניין. בגלל העדר אפשרות למשכנתא, הוא מתקשה לקנות דירה במחיר שוק. הוא ניסה לקבל משכנתא, אך

סורב בגלל העדר הסדר מקרקעין במקום.

- 3.15. העותר 17 תושב בית צפאפא, בן 35. נשוי עם שלושה ילדים. הם נאלצים לגור בבית עם אמא שלו ועוד 3 אחים. יוקר הדיור גדול מדי. לא יכול לקבל משכנתא וכך אין מספיק כסף לרכוש דירה.
- 3.16. העותר 18 נולד בבית צפאפא ושם גר היום. נשוי עם שני ילדים. אישתו אינה עובדת. סיים תואר ראשון במנהל עסקים. לא מוצא עבודה במקצוע שלו, ועובד כיום כטכנאי של בזק. יצוין כי הנ"ל הגיש בקשה להתאזרח, ונקבע לו תור להתחלת התהליך לחודש מאי 2022.
- 3.17. העותרת 19 תושבת בית צפאפא, עובדת כפיזיותרפיסטית. משפחתה על שלושת ילדיה גרים אצל הוריה כי לא היא לא יכולה לרכוש דירה. "בפרויקט בגבעת המטוס אני אוכל לעמוד במחיר של דיור מוזל במיוחד כי אוכל לקבל משכנתא".
- 3.18. העותר 20, אחיהם של העותרים 21-22, הוא בן 26. מובטל מאז פרוץ הקורונה וגר עם ההורים.
- 3.19. העותר 21 תושב בית צפאפא, בן 29, נשוי עם ילדה אחת. הוא עובד כשומר וכמעט כל משכורתיו מופנות לשכירות.
- 3.20. העותר 22 תושב בית צפאפא בן 22, עבד בשמירה, אך מאז החל משבר הקורונה הוא מובטל.
- 3.21. העותר 23, אחיהם של העותרים 24-25 הוא תושב בית צפאפא, עובד כמהנדס אלקטרוניקה. יש לו 4 ילדים, כולם מתחת לגיל 18. בשל המצב הכלכלי, הם נאלצים לגור בשכירות, בתנאי אי יציבות, ובכל פעם להתחיל מחדש במקום אחר. "בכל פעם שהיינו צריכים לפנות את הדירה שגרנו בה החיים שלנו התהפכו. בגלל השכירות אנחנו לא חוסכים כסף לרכישת דירה ונאלצים לגור בדירה צפופה".
- 3.22. העותר 24, תושב בית צפאפא הוא בן 34. הוא עבד כטבח בבית מלון, אך מאז משבר הקורונה הוא מובטל. "חוסר היכולת לרכוש דירה משפיע אפילו על היכולת להתארגן".
- 3.23. העותר 25 תושב בית צפאפא, בן 31, נשוי עם תינוק בן חצי שנה. יש לו תואר במשפטים והוא מייחל להתחיל בדרכו המקצועית. בינתיים הוא נאלץ להקדיש את רוב זמנו לעבודה במפעל זכוכית על מנת להרוויח מספיק כסף כדי לכלכל את המשפחה. חלק משמעותי משכרו מופנה לשכירות. "בגלל הצורך לעבוד לשם מימון השכירות אני לא מצליח להשלים את תהליך ההתמחות".

המכרז

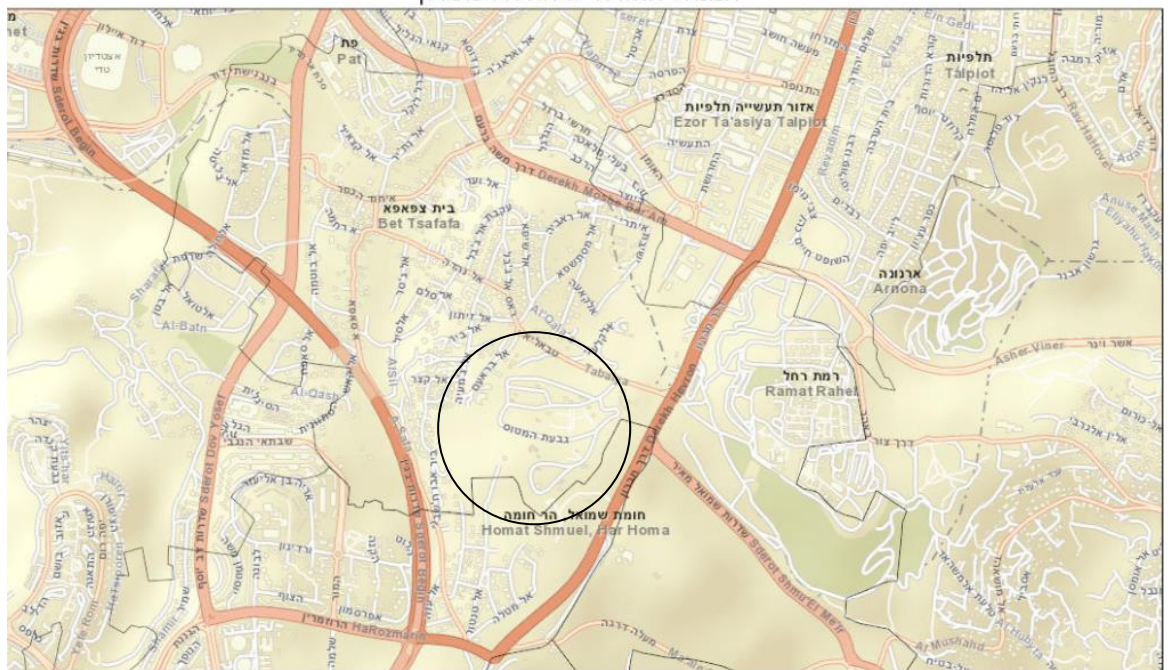
4. עסקינן במכרז ים/61/2020 במסלול מחיר מופחת לבניית 1,257 יח"ד בשכונת גבעת המטוס בירושלים. בפברואר 2020 הודיעה רמ"י על כוונה לצאת במכרז במאי 2020 (ללא פרסום מסמכי המכרז עצמם). תאריך זה נדחה מעת לעת, ובסופו של דבר המכרז נפתח ומסמכיו פורסמו ב-15.11.2020.
5. גבעת המטוס הינה תא שטח הממוקם במזרח ירושלים (שטח אשר צורף לשטחה המוניציפלי של העיר לאחר 1967), מוקף כולו בבנייה של שכונות מזרח ירושלמיות, צמוד לשכונת בית צפאפא, ממזרח לשכונת גילה.



6. מדובר באדמות שלתושבי השכונות מסביב היתה זיקה מיוחדת אליהם, אך הן רשומות היום כקרקעות בבעלות המדינה. עד 1967 היה השטח משויך לבית צפאפא.

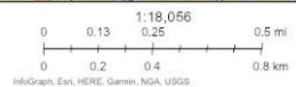
בראש העמוד הבא מובאת מפה של המינהל האזרחי, המשרטטת את שטחי השכונות (הכפרים) נכון לשנת 1967. הקו השחור מסמן את גבולות השכונה. ניתן לראות כי 'גבעת המטוס' כולה מסומנת בתוך שטח השכונה:

המנהל האזרחי ליהודה ושומרון



1/13/2021, 11:12:31 AM

גבולות אדמות הכפרים



7. המכרז נועד לממש את תכנית 14295 - גבעת המטוס א'. התכנית מאפשרת הקמה של 2,600 יחידות דיור, כעשרה אחוזים מהן לפי ההערכה בבעלות פרטית. לפיכך, במסגרת מכרז זה ישווקו כמחצית הדירות הכלולות בתכנית זו.
8. כותרת המכרז הינה כדלקמן: " הזמנה לקבלת הצעות במכרז פומבי לרכישת זכויות חכירה ב-10 מתחמים לבניית 1,257 יח"ד מתוכן 38 יחידות דיור שיבנו לטובת הדיור הציבורי לבניה רוויה ומסחר בגבעת המטוס בירושלים", והוא מיועד לקבלנים ויזמים שעיסוקם בהקמת פרויקטים ובמכירת דירות לרוכשים, ולא לעמותות בניה, קבוצות רכישה או "כל גוף אחר שמהותו ומטרתו בניה עצמית עבור החברים בו" (ס' 3.2.3 למכרז).
9. במסגרת המכרז משווקים אפוא עשרה מתחמים שונים, בכל אחד מהם מספר מגרשים שונה, אשר מיועדים בסה"כ להקמת 1,257 יח"ד (לפני הקלות). המציעים במכרז רשאים להציע הצעות מחיר למתחם אחד או יותר, כשהם מתחרים על המחיר למ"ר דירתי במחיר מופחת. **כארבעים אחוזים מהדירות הנ"ל הן דיור לשיווק במחיר מופחת** (ר' הפסקה הבאה).
10. המועד האחרון להגשת הצעות למכרז כפי שפורסם בעמוד הראשון למכרז נקבע ליום 25.1.2021. בעת הכנת עתירה זו התברר לעותרים כי המועד הוקדם ליום 18.1.2021 (בהתאם למועד סותר שצוין בגוף מסמכי המכרז).

מכרז ב'מסלול מחיר מופחת'

11. המכרז הינו, כאמור מכרז ב'מסלול מחיר מופחת': כארבעים אחוזים מיחידות הדיור הכלולות במכרז ישווקו במסלול מחיר מופחת לזכאים. לפי עדכון למכרז שפורסם ערב הגשת העתירה (ביום 12.1.21), המדובר ב-501 יח"ד.
12. תכנית 'מחיר מופחת' של ממשלת ישראל בהובלת משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל הינה תכנית שנועדה 'להתמודד עם משבר הדיור, ולסייע ברכישת דירה לזוגות צעירים חסרי דירה" (ר' החלטת הממשלה עת/8 להלן), תוך סבסוד של מחיר הדירה על-ידי הפחתת רכיב הקרקע במחיר הדירות. תכלית ההסדר הנורמטיבי-בירוקרטי של 'מכרז מחיר מופחת' הוא התמודדות עם משבר הדיור, ומתן אפשרות למי שידם אינה משגת בתנאי השוק החופשי, להשיג דיור, תוך מתן עדיפות מסוימת, משתנה ממקרה למקרה, לבני המקום.
13. תכנית 'מכרז מחיר מופחת' החליפה במהלך שנת 2020 את תכנית 'מחיר למשתכן' שקדמה לה, אשר ביקשה לקדם תכליות דומות של סיוע למחוסרי דיור. פרטי התכניות שונות וקיימים הבדלים ביניהם, אבל התכלית העומדת בבסיסן דומה.
14. מכרזים במסלול מחיר מופחת (קודם לכן מכרזי מחיר למשתכן) מתנהלים על-פי כללים שקבעה מועצת מקרקעי ישראל, והמפורסמים בפרק 4.7 לקובץ החלטות של מועצת מקרקעי ישראל. מועצת מקרקעי ישראל אישרה לראשונה את פרטי תכנית מחיר מופחת ב-9.9.2020 (ר' הודעת דוברות בנושא), והכללים עודכנו לאחרונה ב-5.12.2020.
- כללי מועצת מקרקעי ישראל למכרזי מחיר מופחת (פרק 4.7 לקובץ החלטות) מצורפים כנספח עת/3.
הודעת הדוברות על אישור תכנית מחיר מופחת מצורפת כ-עת/א3.
15. לגבי תכלית התכנית הנ"ל ר' בסעיפים הראשונים של נוהל 'מחיר למשתכן' של משרד השיכון (מצורף כנספח עת/4):

י"תכנית "מחיר למשתכן", מהווה חלק משמעותי מצעדי מדינת ישראל לצמצום משבר הדיור באמצעות סיוע לזוגות צעירים ויחידים זכאים "חסרי דירה" ברכישת דירה ראשונה וכמו כן סיוע לזוגות אשר יש להם דירה, לשפר את תנאי מגוריהם.

התכנית, אשר מוגדרת בהחלטות ממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, מבוססת על מתן אפשרות לאוכלוסייה העונה לתנאים שנקבעו, להשתתף בהגרלות לרכישת דירה, במחיר מוזל, ברחבי הארץ."

16. בדף הבית של התכנית באתר משרד השיכון מתייחס מנכ"ל המשרד לניסיון הטרי מהפעלת תכנית המחיר המופחת כך [מצורף כנספח עת/5]:

"תכניתנו של השר ליצמן לדיור מופחת כבר מראה אותותיה בשטח, בהיענות גדולה של היזמים למכרזים, ומהווה פתרון אמיתי וסיוע לחסרי דירה."

17. בדף הבית של תכנית 'מחיר למשתכן' שבאתר רמ"י נכתב כך [נספח עת/6]:

"תוכנית "מחיר למשתכן" היא חוד החנית בסדרת צעדים חסרי תקדים שיזמה ממשלת ישראל, בהובלת משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל (רמ"י). המדינה מעמידה בראש סדר העדיפויות את קידום פתרונות דיור לציבור. מטרת התוכנית היא להקל על משפחות צעירות לקנות דירה ראשונה בתנאים מועדפים."

18. על תכליתו של המכרז במחיר מופחת (או מכרז מחיר למשתכן שקדם לו, ושכאמור תכליתו דומה) ר' גם בפסיקת בתי המשפט בהקשרים שונים. למשל, עתמ (ב"ש) 12048-06-18 אסום - חברה קבלנית לבנין בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל (2019), בפסקה 18, "חלק ממהלך משולב להרחבת היצע הדירות לזוגות צעירים ולזכאים" - עתמ (י-ם) 24062-12-17 חיים זקן בנין והשקעות בע"מ נ' משרד האוצר - מטה הדיור הלאומי (2018), בפסקה 32. ור' בבג"ץ 7258/17 זנדברג נ' משרד הבינוי והשיכון (2018), בפסקה 1 לפסה"ד, עמד כבי השופט עמית על עיקרי תכנית 'מחיר למשתכן':

"מחיר למשתכן" היא תכנית ממשלתית רחבת היקף, שתכליתה העיקרית היא לאפשר למי שאין בבעלותו דירה לרכוש דירה במחיר נמוך ממחיר השוק. במסגרת התכנית, רשות מקרקעי ישראל משווקת קרקעות באמצעות מכרזים, והזוכה במכרז הוא מי שהתחייב למכור לזכאי התכנית דירות במחיר הנמוך ביותר למ"ר. לאחר זכייה של יזם או קבלן, הוא מחוייב למכור שיעור מסויים מן הדירות לזכאי "מחיר למשתכן", ולשם כך נפתחת הגרלה שאליה מוזמנים להירשם זכאי התכנית. במסגרת הגרלה זו, נקבעים הזוכים בדירות באותו פרויקט. אם יבחרו הזוכים לממש את זכיותם, תינתן להם הזדמנות לרכוש דירה בהתאם לסדר הזכייה בהגרלה. המשמעות היא שהמדינה משווקת דירות באמצעות גורמים פרטיים, וההנחה במחיר הדירה נגזרת מסבסוד של מחיר הקרקע (וחלק מהוצאות הפיתוח). אלו העקרונות הבסיסיים של תכנית "מחיר למשתכן".

19. לסקירה כללית על תכנית 'מחיר למשתכן', שהוחלפה כאמור בתכנית 'מחיר מופחת', ר' בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-2008.12.25 [מצורף כנספח עת/7]. בפתח הסקירה מבוארת תכליתה כדלקמן:

"התוכנית, אשר הושקה ביוני 2015, היא אחד הצעדים שיזמה ממשלת ישראל לשם מתן פתרון לעליית המחירים החדה בעשור האחרון. היא מיועדת לזכאים העומדים בתבחינים, ומטרתה

להקל על משפחות צעירות לרכוש דירה ראשונה בהנחה, לרבות סבסוד ציבורי. במסגרת התוכנית רשות מקרקעי ישראל משווקת לקבלנים קרקעות לבנייה בהנחה של עד 80% ממחיר הקרקע, והזכייה במכרז היא על בסיס הצעת מחירי הדירות הנמוכים ביותר".

20. המתכונת הבסיסית של מכרזים במסלול מחיר מופחת, הקבועה בפרק 4.7 לקובץ ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל (עת/3 לעיל), וזו שיושמה במכרז בענייננו, הינה כדלקמן:
- 20.1. חלק (משמעותי) מכלל יחידות הדיור המשווקות במסגרת המכרז הינן דירות במחיר מופחת ביחס לשווי השוק שלהן (מכירה בתנאי שוק חופשי ללא רגולציה מגבילה).
- 20.2. דירות אלה יוכלו להירכש רק על-ידי המחזיקים בתעודת זכאות של משרד השיכון לרכישת דיור במחיר מופחת. לגבי שיעור מסוים מהדירות במחיר מופחת ניתנת עדיפות לזכאים שהינם בני המקום.
- 20.3. התחרות במכרז הינה על המחיר המופחת למ"ר שישולם על-ידי הרוכשים הזכאים (קיימות חלופות נוספות לתחרות, למשל קביעת מחיר מסוים לזכאי, ותחרות על המחיר לקרקע – ר' סעיף 4.7.3 לכללים).
- 20.4. החלק האחר של יחידות הדיור שבמכרז, אלה שאינן במחיר מופחת, משווק על-ידי הזוכים בשוק החופשי, ללא מגבלה.
- 20.5. במסגרת מכרז מחיר מופחת ניתן גם לכלול דירות עבור הדיור הציבורי.
- 20.6. בכל הבניינים שנבנים במסגרת הפרויקט יהיה תמהיל בין הדירות במחיר המופחת לדיור במחיר הרגיל, באופן שנועד להבטיח, בין היתר, איכות בנייה דומה, תמהיל נכון של דיירים בין בעלי אמצעים לאחרים, וכו'.
21. כאמור לעיל, המכרז בענייננו תואם את הכללים הנ"ל, כשכאמור כארבעים אחוזים לפחות מכלל הדירות שישווקו בו יהיו דירות במחיר מופחת.
22. אמת מידה לערך הזכות של המחיר המופחת שיש במכרז זה (הפער בין מחיר השוק החופשי של דירה במכרז לבין המחיר המופחת) הוא ה'קנס' שנקבע על-ידי המשיבים לזכאים אשר ימכרו את דירתם בתוך חמש שנות האיסור על כך: 450,000 ₪.
23. הזכאים לרכוש דירה במחיר מופחת הם רק המחזיקים בתעודת זכאות של משרד השיכון, הניתנת בהתאם לתבחינים מהותיים שנקבעו בהחלטות הממשלה ועוגנו בכללי מועצת מקרקעי ישראל (תבחינים כמו מצב משפחתי, העדר זכויות בנכסי נדל"ן ועוד).
24. בהתאם לקבוע בכללי מועצת מקרקעי ישראל, זכאי לדיור מופחת יכול להיות רק אזרח ישראלי. משמעותו של תנאי זה, שתושבי מזרח ירושלים, שמעמדם הינו של 'תושבי קבע' ולא אזרחים, אינם יכולים לרכוש דירות במחיר מופחת אשר ישווקו מכוח מכרז זה. בתנאי זה עוסקת העתירה, ונעסוק בו במסגרת הטיעון המשפטי.
25. לגבי הבירוקרטיה הנוגעת לקבלת זכאות ומימושה נוסף בתמצית:
- 25.1. בהתאם לנוהל, על המעוניין לרכוש דירה במחיר מופחת, והרואה עצמו עומד בתנאים, לפנות למשרד השיכון לקבלת תעודת זכאות.
- 25.2. רק מי שמחזיק בתעודת זכאות רשאי לבקש לרכוש דיור במחיר מופחת.
- 25.3. המחזיקים בתעודת זכאות רשאים לבקש לרכוש דירות בפרויקט מחיר מופחת. ככל שמספר הזכאים

המעוניינים עולה על מספר הדירות העומדות למכירה במחיר מופחת, נערכת ביניהם הגרלה.

25.4. כל זאת בכפוף למתן עדיפות ל'בני המקום', כמוסדר בסעיף 4.7.12(א) לכללים, אשר קובעים כי מכסה מסוימת מכלל יחידות הדיור, החל מ-20% ועד לשיעורים גבוהים הרבה יותר, ייוחדו לבני המקום כהגדרתם בכללים (מי שמקום מגוריו בשלוש השנים האחרונות, או בארבע מעשר השנים האחרונות, ברשות בה מבוצע הפרויקט). במסגרת הכללים קיימת הוראה ספציפית המגדילה את שיעור יחידות הדיור שיוקצו לבני המקום כשמדובר ביישובי מיעוטים.

הטיעון

בקליפת אגוז

26. העותרים יטענו, כי בנסיבותיו של השטח המשווק במסגרת מכרז זה, התוצאה כי דירות במחיר מופחת יימכרו רק לאזרחים (שעומדים בתנאי הזכאות) ולא גם לתושבי קבע (שעומדים בתנאי הזכאות האחרים) מהווה הפליה פסולה של תושבי מזרח ירושלים, ופוגעת בזכותם לדיור ולהטבות סוציאליות.

27. לצד ביטול תנאי האזרחות מבוקש כי המשיבים יחויבו להפעיל את שיקול דעתם ולקבוע שיעור ראוי של יחידות דיור במחיר מופחת מכלל יחידות הדיור, אשר ייחודו לתושבי מזרח ירושלים בני המקום.

28. במסגרת הטיעון יתקפו העותרים, כתקיפה עקיפה, את כללי מועצת מקרקעי ישראל, ויטענו כי בכל הנוגע למצב המיוחד של העיר ירושלים, שלילת הזכאות מתושבי קבע אינה חוקתית.

29. לחילופין, ככל שייקבע שאין בכוחו של בית המשפט הנכבד ליתן צו צודק הפותר מצב דברים זה, יטענו העותרים שלשם שמירת השוויון יש לשווק את כל המגרשים במכרז בתנאים שוויוניים ולבטל באופן מוחלט את מסלול המחיר המופחת, וזאת על מנת שלא לצמצם מראש את מספר יחידות הדיור אשר ניתנות לרכישה על-ידי תושבי מזרח ירושלים.

המסגרת הנורמטיבית

30. חוק יסוד כבוד האדם וחירותו קובע כדלקמן: "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".

הדין הכיר בזכות לשוויון כאחת מזכויות הליבה המוגנות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ונתייחס לכך להלן.

31. סעיף 1א(1) לחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, תחת הכותרת 'מטרות רשות מקרקעי ישראל', קובע כדלקמן:

ירשות מקרקעי ישראל תפעל, במסגרת תפקידיה –

(1) לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צרכי שימור לצרכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור";

32. סעיף 2א לחוק קובע את 'תפקידי הרשות':

"2א. אלה תפקידי הרשות:

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

33. סעיף ג2 לחוק קובע כי 'הממשלה, או ועדת שרים מטעמה, תקבע עד יום 31 במרס בכל שנה, לפי המלצת המועצה, מספר מזערי של יחידות דיור לדיור בהישג יד, שישווקו לציבור בידי הרשות או מי שהוסמך לכך לפי חוק באותה שנה...”.

34. כללי מועצת מקרקעי ישראל נקבעים מכוח ההסמכה שבסעיף 3 לחוק, הקובע כדלקמן:

”מועצת מקרקעי ישראל

הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק”.

קביעת האזרחות כתנאי לזכאות לרכישת דירה בתכניות מחיר למשתכן / מחיר מופחת

35. הורתה של תכנית 'מחיר למשתכן', ותכנית 'מחיר מופחת' בעקבותיה, בהחלטות ממשלה, אשר הנחו את רשות מקרקעי ישראל לפעול לשם שיווק דירות למחוסרי דירות. הממשלה היא שקבעה את המדיניות, **והיא אשר קבעה את התבחינים לזכאות לרכישת דירה במחיר מופחת.**

ר' את החלטת הממשלה 547 מיום 14.7.2013, עדכון מיום 18.9.2017 [מצורפת כנספח עת/8א], אשר קובעת את ה"יתבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת”.

כן ר' בהחלטת הממשלה 203 מיום 9.7.2015 [עת/ב8], והחלטת ממשלה 315 מיום 30.7.2015, עדכון מיום 18.9.2017 [עת/ג8] לגבי 'הרחבת התכנית לדיור במחיר מופחת', בהן, בין היתר קבועים התבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת.

36. נציין, כי לא מצאנו בהחלטות הממשלה, ובהחלטתה לגבי התבחינים בפרט, קביעה כי תנאי לזכאות הינו אזרחות. אין בידינו לשלול כי קיימת החלטת ממשלה שלא עלה בידינו לאתר הקובעת את התנאי האמור, אך בהחלטות אלה שעלה בידינו לאתר, לרבות כל ההחלטות המוצגות בדו"ח מרכז המחקר של הכנסת עת/7 לעיל כהחלטות הממשלה המרכזיות המסדירות את התכנית והקובעות את התבחינים, אין אזכור של תנאי האזרחות.

37. בעקבות החלטת הממשלה גיבשה רמ"י בשיתוף עם משרד השיכון את תכניות מחיר למשתכן, ובהמשך את תכנית מחיר מופחת, הדומות כאמור במטרותיהן [לריכוז רשימת החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא מכרז מחיר למשתכן, ולאחר מכן מכרז מחיר מופחת, ר' מתוך אתר רמ"י, נספח עת/9]. מועצת מקרקעי ישראל אישרה ב-9.9.2020 את תכנית מחיר מופחת במקום תכנית מחיר למשתכן, ופרק 4.7 לכללים תוקן בהתאם. גרסתו שבתוקף מיום 5.12.20 צורפה לעיל כנספח עת/3.

38. כללי מועצת מקרקעי ישראל הרלוונטיים קבועים כאמור בפרק 4.7 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל – מכרז לדיור במחיר מופחת, והם כוללים בסעיף 4.7.23 את הקריטריונים לזכאות לרכישת דיור במחיר מופחת (הקריטריונים לקבלת תעודת זכאות לחסר דירה). **בין היתר נקבע, כי תנאי לקבלת הזכאות הינו אזרחות ישראלית, לצד עמידה בתנאים נוספים המפורטים שם.**

39. מבחינה בירוקרטית נקבע, כי 'זכאי' לרכוש דירה במחיר מופחת הוא מי שמחזיק באישור זכאות

בתוקף שניתנה לו על-ידי משרד הבינוי והשיכון.

40. נהלי משרד השיכון (נספח עת/4 לעיל) קובעים את תנאי הזכאות לרכישת דירה בתכניות אלה וכן את ההסדרים השונים הנוגעים לעניין: אופן הבקשה לזכאות, רישום לרכישה המיזם מסוים, להגרלות, מימוש זכייה ועוד. הנוהל מפרט את רשימת תנאים לזכאות, וכן מציין לאקונית בסעיף 3 לנוהל כך: "בהתאם להחלטות הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל הזכאים לקבלת אישור זכאות (המאפשר השתתפות בהגרלות מחיר למשתכן), הם אזרחים ישראלים, העומדים בתנאים הבאים..." [אין הפניה בנוהל למספר החלטה מסוים של הממשלה].

41. לסיכום: לפי מיטב בדיקתנו, תנאי האזרחות לשם זכאות לרכישת דירה במחיר מופחת, נקבע על-ידי מועצת מקרקעי ישראל ומועגן בפרק 4.7 לקובץ החלטותיה (ולא על-ידי ממשלת ישראל או משרד השיכון).

מעמדם המשפטי של תושבי מזרח ירושלים

42. כארבעים אחוזים מכלל תושבי העיר ירושלים, כ-350,000 איש, הם פלסטינים המתגוררים בחלקה המזרחי, בשטחים אשר סופחו למדינת ישראל (ולשטחה המוניציפאלי של העיר) לאחר 1967.

43. מעמדם של תושבים אלו נקבע כמעמד של 'תושבות קבע'. מעמד זה מעניק להם, ככלל, את הזכויות להטבות סוציאליות, את הזכויות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ביטוח לאומי, וכיו"ב.

44. כך סיכם בית המשפט העליון את מעמדם המשפטי של תושבי מזרח ירושלים בגי"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שר החינוך (2011), בפסקה 22, בעתירה שעסקה בהפעלת מדיניות תקציב שוויונית בתחום החינוך במזרח ירושלים, בהקשר של הזכות לחינוך של תושבי מזרח ירושלים:

"בעקבות מלחמת ששת הימים, הוחלו במזרח ירושלים המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל (צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967, שהוצא מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948; אכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים (ק"ת 2065, עמ' 2694 (כ' בסיון תשכ"ז, 28.6.1967)), שהוצאה מכוח סעיף 8 לפקודת העירויות [נוסח חדש]; סעיף 5 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל). בכך שולב חלקה המזרחי של ירושלים לתוך תחומי מדינת ישראל, ונוצרה התאמה מלאה בין המשפט, השיפוט והמינהל החלים במערב העיר ובמזרחה... מי שהיו תושבי מזרח העיר במפקד האוכלוסין בשנת 1967 הפכו בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל... ילדים שנולדו לתושבי מזרח העיר שהינם בעלי רישיון לישיבת קבע, הינם בעלי מעמד זהה להוריהם... על תושבי מזרח ירושלים בעלי מעמד של תושבי קבע חל, אפוא, המשפט הישראלי על כל היבטיו".

45. בפרשת אבו ערפה (בג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים (2017)) עמד בית המשפט העליון, בהרכב מורחב, על מעמד תושבות הקבע המיוחד של תושבי מזרח ירושלים, הקרוב לאזרחות, והחזק הרבה יותר מאשר מעמדו של 'תושב קבע', שהינו מי שהיגר אל המדינה וקיבל רישיון ישיבת קבע בה. כך השופט פוגלמן, בפסקת 25 לפסק דינו:

"הזיקה של תושבי מזרח ירושלים אל אזור מגוריהם היא חזקה ביותר, כמי שחיו בשטח זה במשך עשרות שנים. רבים מהם נולדו, גדלו ובגרו במזרח ירושלים, וכך גם הוריהם ולעיתים אף הורי הוריהם. לא זו אף זו, הבוגרים שבהם... יושבים במזרח ירושלים עוד בטרם הוחלו שם המשפט,

השיפוט והמינהל של מדינת ישראל. תושבי מזרח ירושלים אינם אפוא מהגרים או צאצאי מהגרים שהגיעו לישראל ממדינה אחרת וקיבלו מעמד בהתאם להחלטה מסוימת שקיבל שר הפנים לפי שיקול דעתו. אלה הם ברובם ילידי המקום, שמעמד תושבות קבע ניתן להם באופן קונסטרוקטיבי".

(ור' גם את פסקאות 13-14 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז).

46. בפסקה ה' לפסק-דינו של השופט רובינשטיין הוא עמד על מעמדם המיוחד של תושבי מזרח ירושלים, ועל קרבתו המעשית למעמד הזכויות בכל היבט למעט זכות הבחירה לכנסת:

"תושבי מזרח ירושלים נתונים במצב ייחודי; אין מדובר במי שהיגר למדינת ישראל, אלא במי שחיו בשטח לאחר שנולדו בו או חיו בו שנים רבות, וכך מצאה אותם שעת המלחמה. ואולם, תושבות הקבע שניתנה לתושבים שלא לפי בחירתם הביאה בכנפיה זכויות רבות הדומות לשל אזרח, למעט זכות הבחירה לכנסת, ובהן ביטוח לאומי, ביטוח בריאות, זכות עבודה וזכות תנועה בכל רחבי המדינה".

47. הקושי העקרוני והמעשי העומד בפני תושבי מזרח ירושלים המבקשים להתאזרח הופך את האבחנה בין אזרחים לתושבי קבע לעוד יותר מלאכותית. עבור רוב תושבי מזרח ירושלים, האופציה של אזרחות אינה יכולה להיות רלוונטית מבחינה עקרונית בשל המורכבות הפוליטית הכרוכה בצעד זה, שבה הכיר גם בית המשפט העליון (פסקה 26 לפסה"ד של כב' השופט פוגלמן בעניין אבו ערפה), ואילו עבור אלה שכן מעוניינים בהתאזרחות, מערימה מדינת ישראל קשיים בירוקרטיים משמעותיים המקשים על מימושה של האופציה.

מצוקת הדירור הקשה במזרח ירושלים

48. מצוקת הדירור האקוטית הקיימת במזרח ירושלים הינה מן המפורסמות, וקשה להאמין שתהיה במחלוקת בתיק זה.

49. לפיכך, ועל מנת לאפשר טיעון ממוקד, הטיעון כאן יהיה תמציתי, ויציג את עיקרי הדברים בלבד (ככל שהמשיבים יכפרו בתשובתם לעתירה בהצגת הדברים כאן, יבקשו העותרים להרחיב במסגרת תגובה לתשובה):

49.1. תושביה הפלסטינים של מזרח ירושלים (להלן: 'תושבי מזרח ירושלים'), שהם כאמור במעמד של 'תושבות קבע', מהווים כמעט ארבעים אחוזים מאוכלוסיית העיר.

49.2. על פי השנתון הסטטיסטי לירושלים 2020 (מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) נכון לשנת 2018, מתוך למעלה מ-233,000 יחידות דירור הקיימות בירושלים, רק 60,341 יחידות - מעט יותר מרבע - נמצאות בשכונות הפלסטיניות. המשמעות היא כי קרוב ל-40% מאוכלוסיית ירושלים מתגוררת בכ-26% מהדירות הקיימות בה.

49.3. לפי נתוני עמותת 'במקום', מתכננים למען זכויות תכנון, צפיפות המגורים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית עומדת על קרוב ל-5.5 נפשות לדירה, ובכ-50% ממשקי הבית הפלסטיניים בירושלים המזרחית חיות שש נפשות ויותר, בלמעלה מ-30% חיות שבע נפשות ומעלה. זאת לעומת כ-15% ו-10% בהתאמה בשכונות היהודיות בעיר המערבית.

49.4. לפי נתונים אלה, כדי שלכל משפחה גרעינית במזרח ירושלים תהיה דירה משלה, נדרשות בשכונות הפלסטיניות כ-27,500 יחידות דירור. הפער בין מספר הדירות הקיימות לבין מספר הדירות

הנדרשות עומד על כ-24,350 יחידות דיור. גם כאשר לוקחים בחשבון את מספר יחידות הדיור הבנויות ללא היתר, חסרות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית בין 5,000 ל-10,000 דירות למגורים עבור המשפחות החיות בהן כבר כיום.

49.5. כל זאת, כאשר בכל שנה מגיעים לגיל נישואין למעלה מ-2,000 זוגות צעירים פלסטיניים המתווספים למעגל מחפשי הדירות.

49.6. קיימים חסמים רבים ומשמעותיים לבנייה עצמית במזרח ירושלים: אחוז נמוך של ייעוד קרקע למגורים בתכניות מתאר, אחוזי בניה נמוכים מותרים לבניה בתכניות מתאר, מדיניות הדורשת שטח משמעותי מינימלי להגשת תכנית נקודתית ועוד. אין ספק, שאין בבנייה העצמית כדי לתת פתרון אמיתי למצוקת הדיור במזרח ירושלים – זה אינו המצב בשום מקום בישראל, ובוודאי ובוודאי שלא במזרח ירושלים על בעיותיה המיוחדות.

49.7. ואולם, לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לירושלים 2020 (המבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), בעוד שלאחר 1967 נבנו בשטחי מזרח ירושלים בבנייה ציבורית כ-56,000 יחידות דיור בהן חיים כ-220,000 ישראלים, היה מעט תכנון ציבורי לשכונות חדשות פלסטיניות, ובמהלך עשרים השנים האחרונות לא היה תכנון כזה כלל.

49.8. על פי ניתוח של עיר עמים העותרת 1 לפרוטוקולים של ועדות התכנון והבניה (המקומית והמחוזית) במהלך שנת 2019 קודמו בוועדות התכנון תכניות מתאר מפורטות בהיקף בינוני ומעלה (תכניות שכוללות לפחות 100 יחידות דיור) הכוללות 21,228 יחידות דיור בכלל שכונות ירושלים. מתוך סך זה רק 1,570 יחידות דיור המהוות 7.4% בלבד נמצאות בשכונות פלסטיניות, כשזכור האוכלוסייה הפלסטינית מהווה כמעט 40% מתושבי ירושלים.

49.9. בתחילת שנת 2019 חתמו עיריית ירושלים ורמ"י על הסכם גג לבנייה של 20,000 יחידות דיור – כולן בשכונות הישראליות של ירושלים.

50. לא אמור להיות חולק, אפוא, בעניין מצוקת הדיור הקשה הקיימת בשכונות מזרח ירושלים, ובפרט אלה הסמוכות לשכונת גבעת המטוס המתוכננת. ועניינם של העותרים כאן, המפורט בפתח העתירה, הוא מייצג.

שטח גבעת המטוס כעתודת קרקע כמעט יחידה לשכונות המזרח ירושלמיות הגובלות

51. שטח גבעת המטוס, שכמוראה בראש העתירה היה חלק מבית צפאפא עד ל-1967, מהווה עתודת קרקע כמעט יחידה עבור השכונות הגובלות (ור' גם צילום האוויר בראש העתירה):

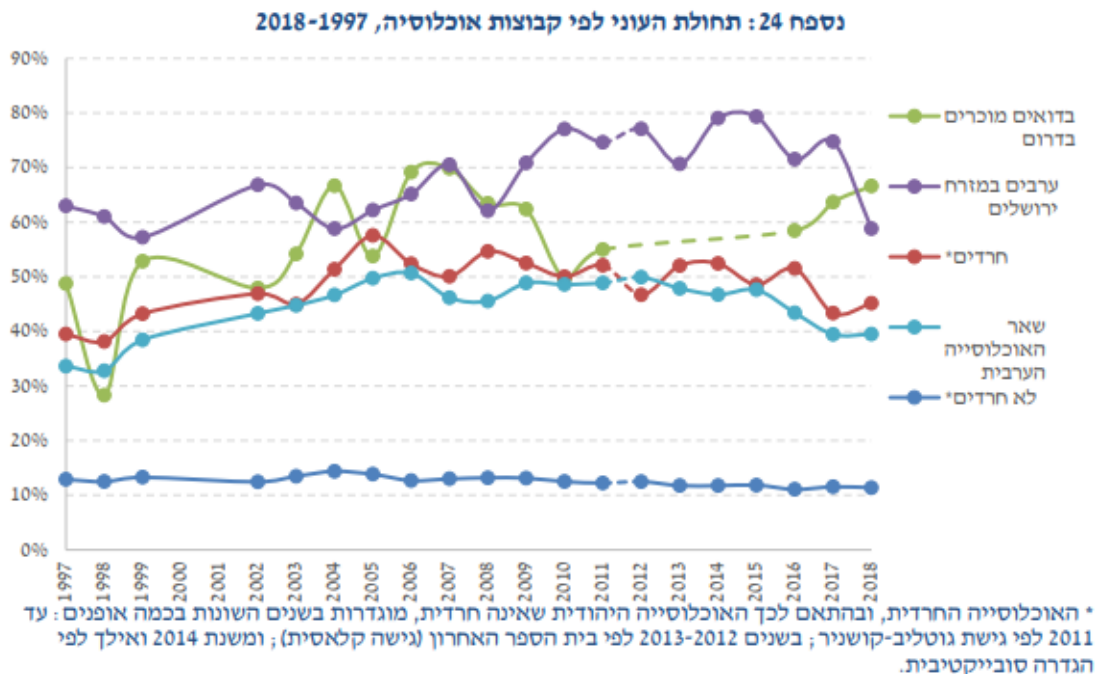
א. בית צפאפא מוקפת משלושה כיוונים על-ידי שכונות גילה, פת ואזור התעשייה תלפיות. בצפון מערב השכונה קיים שטח פתוח אבל אפשרויות הבניה בו מאוד מוגבלות בגלל כביש מהיר 38 המתוכנן לעבור שם.

ב. צור באהר גובלת בשכונות הר חומה (מדרום) וארמון הנציב (מצפון). קיבוץ רמת רחל גובל בה ממערב והיא נושקת לתחום שיפוט ירושלים שקצה המזרחי שלה. לכן יכולת השכונה להתרחב מוגבלת מאוד.

ג. בית חנינא גובלת בגבול המוניציפאלי של ירושלים ובגדר ההפרדה. מצפון היא מוגבלת באזור התעשייה עטרות. ממזרח נבנו פסגת זאב ונווה יעקב על אדמות שהופקעו מהשכונה. מדרום קיימות השכונות שועפאט ורמת שלמה.

המצב הסוציו-אקונומי במזרח ירושלים

52. עניינה של העתירה בהטבה כלכלית שנועדה לאפשר לציבור מחוסרי או משפרי דיור, המתקשים לרכוש קורת גג במחירי השוק החופשי, לרכוש דירה במחיר מופחת, שלמעשה מסובסד על-ידי המדינה.
53. לפיכך, נכון להתייחס גם למצב הסוציו-אקונומי של תושבי מזרח ירושלים בהשוואה לאזרחי העיר (רובם ככולם, יהודים).
54. בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לשנת 2017), לפי דו"ח העוני של המוסד לביטוח לאומי, 76% מתושבי ירושלים המזרחית ו-83.4% מהילדים בה חיים מתחת לקו העוני. המדובר בשיעור כללי גבוה פי עשרה ביחס לכלל תושבי המדינה, ולגבי אוכלוסיית הילדים גבוה בכמעט פי שלושה.
55. במשך כל השנים עמדו תושבי מזרח ירושלים בראש טבלת העוני בישראל, יותר מכל מגזר אחר (יותר אף מהבדואים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב. בשנת 2018 מצבם היה דומה). ר' התרשים להלן :



56. מבקר המדינה, בדו"ח מיוחד שפורסם ביום 2.6.2019 שהוקדש לירושלים, עמד כנקודת מוצא לביקורת על המצב הסוציו-אקונומי הירוד במזרח ירושלים. ר' בעמוד 368 לדו"ח ביקורת מיוחד, בפרק שהוקדש ל-ישירותים החברתיים לאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים [עמודים רלוונטיים מצורפים כנספח עת/10]:

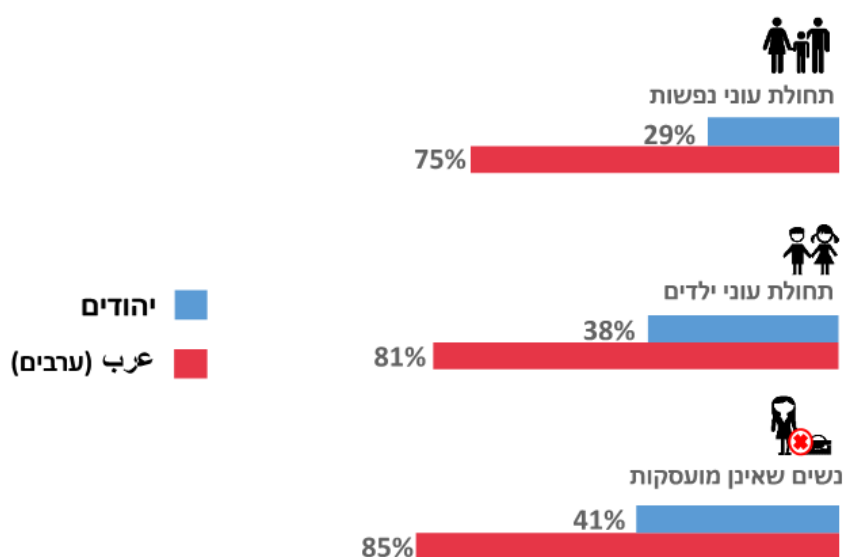
עוני ומצוקות חברתיות-כלכליות: אף שירושלים כולה היא עיר ענייה העוני בקרב תושבי מזרח ירושלים בולט בהיקפו ובחריפותו. יתר על כן, בעשור האחרון גדלה תחולת העוני בקרבם (בעוד היא ירדה בקרב היהודים בעיר). ב-2016 חיו כ-75% מתושבי מזרח ירושלים מתחת לקו העוני, לעומת 29% מהיהודים בירושלים ו-52% מהאוכלוסייה הערבית בכלל המדינה. 81% מהילדים במזרח ירושלים חיו בעוני. גם צפיפות הדיור של תושבי מזרח ירושלים גבוהה במידה

ניכרת מזו של תושבי מערב העיר.

השתתפות מועטה בשוק העבודה והכנסות נמוכות: 85% מהנשים במזרח ירושלים לא עבדו כלל בשנת 2016, לעומת 41% מהנשים במערב העיר. רובם הגדול של הגברים עבדו (64%), אך רובם הועסקו במשלחי יד שבהם השכר נמוך (בשיעורים גבוהים בהרבה לעומת מערב העיר), וחלק ניכר עבדו במשרה שאינה תואמת את הכשרתם. ככלל, **ההכנסה החודשית הממוצעת לנפש במזרח ירושלים נמוכה מאוד, ועמדה על 40% מההכנסה לנפש של תושבי מערב העיר.**

להלן תרשים מדדי העוני, מתוך הדו"ח שם:

תרשים 2: מדדי עוני ותעסוקה אצל יהודים וערבים בירושלים, 2016



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הטיעון המשפטי

57. הזכות לשוויון הוכרה כאחת מזכויות הליבה המוגנות בחוק היסוד, עקרון על החולש על המשפט הישראלי: "עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש וראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים" (בג"ץ 1113/99 עדאללה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, עמ' 177-179 (2000)).

58. על מעמדה הבכיר של הזכות לשוויון עמד בית המשפט העליון בפרשות רבות, ואין צורך להרחיב. לסיכום הדברים נביא מעניין אבו לבדה שכבר ציטטנו ממנו לעיל, **שכן הוא עוסק באופן ישיר ביישומה של הזכות החוקתית לשוויון בהקשר של תושבי מזרח ירושלים** (שם בהקשר של הזכות לחינוך), בפסקה 22 לפסק הדין:

"הזכות לשוויון ככזו הוכרה בתשתית תפיסת קיומה של המדינה כבר בהכרזת העצמאות, בה התחייבה ישראל לקיים שוויון זכויות אזרחי ומדיני גמור לכל אזרחי המדינה בלא הבדל דת, גזע

ומין. היבטי השוויון חולשים על השיטה המשפטית כולה. הזכות לשוויון מוכרת כזכות חוקתית המהווה חלק מכבוד האדם ככל שהיא קשורה קשר הדוק לזכות לכבוד אנושי. ככזו, היא מוגנת כחלק מכבוד האדם מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"צ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת פסקאות 38-40 לפסק דינו של הנשיא ברק (לא פורסם, 11.5.2006) (להלן: ענין התנועה לאיכות השלטון); ענין עדאלה, פסקה 39 לפסק הדין של הנשיא ברק). ערך השוויון מהווה עקרון-על, המשתקף בחקיקה הישראלית לאורכה ולרוחבה, והוא שזור בהלכה הפסוקה לאורך השנים ... הפליה על רקע השתייכות קבוצתית שעניינה גזע, דת, מוצא, לאום, מין וכיוצא באלה פוגעת בגרעין הקשה של הכבוד האנושי, והיא מוחזקת כפגיעה בכבוד האדם הנוגדת את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו".

59. חובת המדינה לנהוג בשוויון כלפי תושבי מזרח ירושלים ביחס לאזרחי המדינה והעיר בכל עניין בו מפעילה את סמכויותיה ומבצעת את תפקידיה עוגנה איפוא בפסיקת בתי המשפט, ונדמה שאין עליה עוררין. כך בעניין הזכות לחינוך (עניין אבו לבדה לעיל, ותיקים רבים אחרים בו דן בית המשפט הנכבד בהקשר של יישום הזכות לחינוך במזרח ירושלים), וכך בעניינים "קלי ערך" (לכאורה) בהשוואה לעניינים הנדונים בעתירה, כמו הזכות לשוויון בהקשר של גינות משחק לילדים בשכונות מזרח ירושלים - עת"מ (ים) 15-03-66197-צחור-צדק, חופש, חינוך ורווחה בירושלים ע"ר 580587004 ואח' נ' עיריית ירושלים (2015).

60. על מחוייבותה המיוחדת של המדינה כלפי תושביה הקבועים ר' עב"ל 344/09 אכלאס חלאק נ' המוסד לביטוח לאומי (2013):

"הזיקה היציבה בין המבוטחים לבין המדינה, אשר הינה פועל יוצא של התושבות, היא זו אשר יוצרת מחויבות מצד המדינה לתושביה, שעה שלמי שאינו תושב צריכה לדאוג מדינת תושבות. וכלשון חברתי השופטת (כתוארה אז) נילי ארד בעניין נוסייבה: "תקציבו של המוסד לביטוח לאומי מוגבל, ומשכך יש ליתן עדיפות בכל הנוגע לחלוקת הקצבאות לכל מי שהינו תושב המדינה בפועל" (בעב"ל 1465/04 האלה נוסייבה - המוסד לביטוח לאומי, [פורסם בנבו] ניתן ביום 18.5.06). על טעמי מבחן התושבות עמד בית המשפט הגבוה לצדק בבג"ץ סולומטיין, בקובעו כי: "אך ברור הוא כי המדינה תיתן עדיפות להקצאת משאבים לסיפוק צרכיהם הסוציאליים של תושביה הקבועים ... כלפיהם נושאת המדינה באחריות מיוחדת. אין פירוש הדבר כי אין למדינה חובה גם כלפי אחרים הנמצאים בתחומה... עם זאת אין להניח קיומה של חובה חוקתית לשוויון בהקצאת משאבים ... בין בעלי מעמד בישראל לאלה שאינם תושביה, ובלבד שזכויות היסוד לחיים ולשלמות הגוף של כל אדם באשר הוא תכובדנה " (להלן: עניין סולומטיין); ולאור "האחריות המיוחדת" של המדינה לתושביה בכפוף למשאביה, אין בהסדר זה אפליה בין תושבי ישראל למי שאינם תושביה אלא קיימת שונות מהותית רלבנטית. (וראו: בג"ץ 890/99 מיכאל חלמיש - המוסד לביטוח לאומי ואח', [פורסם בנבו] ניתן ביום 17.9.00).

61. אכן, קיימת שונות רלוונטית בין מי שהינם תושבי קבע לבין מי שאינם תושבי קבע, אך אין מתקיימת, בהקשר עניינינו, שונות רלוונטית בין מי שהינו תושב קבע לבין מי שהינו אזרח.

62. הסעדים המבוקשים בעתירה זו יונקים לא רק מהזכות לשוויון, אלא נוגעים גם לזכות לדיור. הזכות לדיור נאות היא אחת מזכויות האדם המוכרות במשפט הבינלאומי. בסעיף כ"ה להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם נקבע כי "כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו, לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון ...". בפסיקה הישראלית הוכרה הזכות

לדיוור כזכות בעלת אופי חוקתי, שכן העדר קורת גג פוגעת בכבודו של האדם. "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע" (רע"א 4905/98 יוסי גמזו נ' נעמה ישעיהו (2001); בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (2005), בעמ' 412

63. מתן האפשרות לאזרחים בלבד לרכוש דירות במחיר מופחת במכרז הנדון בעתירה מהווה פגיעה בזכותם של תושבי הקבע של מזרח ירושלים לשוויון, ובפרט בזכותם ליהנות באופן שוויוני מהטבות סוציאליות שנועדו להביא למימושה של הזכות לדיוור למי שאינם מחוסרי דיור.

64. ההבדל בין המעמד של 'תושבי קבע' לבין המעמד של 'אזרחים', אינו רלוונטי לעניין הנדון. אין עסקינן בנושאים הקשורים לזכות הבחירה לכנסת, אלא בזכויות סוציאליות, חברתיות, שככלל תושבי קבע זכאים להן, בהקשר של סיוע בהתמודדות עם מצוקת הדיור.

65. בעניינים אלה אין כל הבדל בין ציבור תושבי הקבע, שבית המשפט העליון הכיר כאמור במעמדם המיוחד (והשונה ביחס לתושבי קבע רגילים), לבין ציבור האזרחים. אין המדובר בשונות רלוונטית. אלה ואלה סובלים ממצוקת דיור, ואלה ואלה זכאים ליהנות באופן שוויוני מסיוע המדינה להתמודדות עם מצוקת דיור זו.

66. בהעדר כל קשר רלוונטי בין הפגיעה בזכות לבין התכלית של ההסדר (סיוע לנצרכי דיור), אין הפגיעה בשוויון עומדת בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

67. בענייננו, קיימת זהות בין המעמד האזרחי לבין ההשתייכות הלאומית. ככלל, תושבי הקבע הם ערבים. האזרחים הם יהודים. לפיכך, המשמעות האמיתית והמעשית של הדרת תושבי הקבע מהאפשרות לרכוש דיור מופחת היא הדרת הערבים. עניין זה מחייב הקפדה מיוחדת עם המשיבים. וכבר נפסק: " בית המשפט הנכבד כבר פסק, כי כאשר המדינה רוצה לתת סיוע למצוקה חברתית, כמו מצוקת הדיור, עליה לפעול באופן אוניברסאלי לפי אמות מידה ממלכתיות ": מצוקת דיור היא אותה מצוקה לכל משפחה נזקקת. כל הנזקקים לסיוע מהווים קבוצת שוויון אחת, תהא אשר תהא השתייכותם הלאומית, הדתית, הקהילתית והחברתית" (בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי נ' משרד הבינוי והשיכון, בעמ' 514).

68. יצוין, כי המשמעות המעשית של העדר אפשרות לרכוש במחיר מופחת היא פעמים רבות מניעה מעיקרה של האפשרות של תושבי מזרח ירושלים לגור בשכונה, לפחות לגבי אלה שידם אינה משגת לרכוש דירה במחירי השוק החופשי. עניין זה עומד בסתירה ל'אתוס' של עיריית ירושלים ושל רשויות המדינה בכלל, לפיו "כל אחד יכול לגור בכל מקום". ראש הממשלה אמר כי "המדיניות היא שתושבי ירושלים יכולים לרכוש דירות בכל רחבי העיר. אין איסור על ערבים לקנות דירות במערב העיר ואין איסור על יהודים לבנות או לקנות דירות במזרח העיר" [ישיבת ממשלה מיולי 2009, מצוטט אצל ניר חסון, 'הארץ', 21.7.2009].

כאשר התבקש ראש עיריית ירושלים הקודם, ניר ברקת, להתייחס להתנחלות של יהודים בלב שכונה ערבית במזרח ירושלים (התנחלות עמותת אלע"ד בלב סילוואן) הוא אמר ('גלובס', 3.8.2018): "זכותו של כל יהודי, נוצרי או מוסלמי לגור איפה שהוא רוצה בעולם, אם הוא רכש את המבנה כדין...לא הפליתי יהודים או ערבים. הדת של מי שגר במקום לא רלוונטית לשום דבר. זכותם של יהודים לגור איפה שהם רוצים בעולם. ברבת עמון, בירושלים, ביהודה ושומרון ובניו יורק, איפה שהם רוצים. בוודאי ובוודאי ששם. זכויות היהודים לא נופלות מזכויות הערבים, ולהיפך".

ראש העירייה הנוכחי, מר משה לאון, אמר ('ישראל היום', 15.5.2018): "אתה לא יכול לכפות על אוכלוסייה כזאת או אחרת היכן לגור. יש שוק חופשי. כל עוד הקנייה חוקית - כל אחד יקנה היכן שהוא רוצה, בין שמדובר בערבים ובין שמדובר ביהודים".

'אתוס' זה בו מחזיקה המדינה מחייב לכבד את זכותם של תושביה הערביים של ירושלים לרכוש דירות בתנאים שוויוניים במכרזים שמשווקים בעיר, בוודאי במזרח העיר. עמדת המדינה כי ישראלים רשאים לגור בכל מקום במזרח ירושלים בו מעוניינים אינה מתיישבת עם הוראות מכרז, המדירות מערבים את האפשרות לרכוש דיור בשכונה חדשה.

69. העותרים יטענו, כי בענייננו החובה שלא להפלות לרעה את תושבי הקבע חזקה במיוחד, ואם בכלל מצדיקה לתת להם עדיפות ברכישת דיור במחיר מופחת בשטח המסוים, כלומר להפעיל כלפיהם מנגנון של הפליה מתקנת, ולא להיפך, וזאת מהטעמים הבאים:

69.1. העובדה כי מצוקת הדיור בשכונות מזרח ירושלים, והשכונות הסמוכות לגבעת המטוס בפרט, הינה לפי כל אמת מידה חריפה יותר בהשוואה למצוקת הדיור הקיימת בירושלים באופן כללי (ר' לעיל).

69.2. העובדה כי המצב הסוציו-אקונומי בשכונות מזרח ירושלים ושל תושבי הקבע הינו גרוע יותר מאשר של האזרחים בכלל שכונות העיר (ר' לעיל).

69.3. העובדה ההיסטורית, כי במהלך עשרות השנים לאחר 1967 הוקמו שכונות עבור ישראלים על שטחים שסופחו לעיר, והוקמו בהן עשרות אלפי יחידות דיור, בעוד שלא בוצע כמעט בכלל תכנון ממשלתי-עירוני אשר היה מיועד לאוכלוסית מזרח העיר.

69.4. הקרבה הפיזית, הגיאוגרפית, של שטח המכרז לכפרי ושכונות מזרח ירושלים (יותר מאשר לשכונות הישראליות).

69.5. העובדה כי עבור השכונות הרלוונטיות, שטח גבעת המטוס מהווה את עתודת הקרקע הכמעט יחידת לפתרונות דיור (ר' לעיל, ובצילום האוויר בראש העתירה).

69.6. למעשה, במשך שנים ארוכות מנסים תושבי השכונות לקדם פרויקטים לקידום פתרונות דיור לתושבי השכונה, ובכל המגעים מול העירייה הובטח להם – אף פעם לא בכתב – כי יקודמו בשטח תכניות גם לטובתם. אין המדובר באמירות המקימות התחייבות שלטונית, אך יש בהן כדי להקים ציפיות.

69.7. הזיקה ההיסטורית המיוחדת שיש לתושבי בית צפאפא לשטח בו מוקמת השכונה. המדובר בשטחים שהיוו את עורף השכונה, שימשו לרעיית צאן וכיו"ב והיו מוכרים לכל, מהתקופה העותומנית ועד 1967 כשטח של הכפר (ר' מפת המינהל האזרחי בראש העתירה).

70. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העדיפות שמקבלים 'בני המקום' בתכנית מחיר למשתכן / מחיר מופחת (ר' לעיל). בענייננו קיים אבסורד, שבהם דווקא 'בני המקום' המובהקים ביותר אינם רשאים לזכות מדיוור במחיר מופחת הנבנה במקום.

71. מצב דברים עובדתי זה, שכאמור קשה להניח שיש לגבי עיקריו מחלוקת, מהווה בסיס לדרישה לגיטימית להפעלת העדפה מתקנת לטובת תושבי מזרח ירושלים. יחד עם זאת, העותרים דורשים כאן את המינימום – שוויון טכני לפחות: הזדמנות לרכוש או להשתתף בהגדלה על הזכות לרכוש דירות במחיר מופחת מכוח המכרז המסוים הנ"ל, וכן, בסעד השלישי בעתירה, כי המשיבים יפעילו את שיקול דעתם ויבחנו שיעור מסוים של דירות שיווחד לבני המקום תושבי מזרח ירושלים (ר' עוד להלן).

72. יצוין, כי הגם שהעותרים סבורים שדי באשר נאמר עד כה כדי לבסס את זכאותם לסעדים המבוקשים, קיים קושי גם בהיבט ההסמכה לקבוע את תנאי הזכאות של אזרחות:

- 72.1. הדרתם של תושבי הקבע ממזרח ירושלים, היא לכל הפחות, ומכל הטעמים שלעיל, בלתי טריוויאלית, רחוקה מלהיות מובנת מאליה. נפנה לדברים שלעיל ולא נחזור עליהם. נדרשת הסמכה ברורה המאפשרת למועצת מקרקעי ישראל, וכן לממשלה, לקבוע כי תושבי הקבע לא יוכלו ליהנות מאותה הטבה סוציאלית, אשר באופן כללי הם כן נהנים מהן.
- 72.2. חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 אשר הוצג לעיל, אינו עוסק באזרחים אלא בציבור הרחב. סעיפי החוק שצוטטו לעיל מתייחסים לחובת רמ"י לפעול לטובת "הציבור" ולטובת "החברה". אין שום ספק שבהקשר של ירושלים, במכרז במזרח ירושלים, "הציבור" ו"החברה" כוללים גם את תושבי מזרח ירושלים.
- 72.3. מעבר לכך, מעמדם של אזרחים ותושבי קבע לפי חוק מקרקעי ישראל הינו זהה, וזאת נלמד מהאיסור העקרוני על מכירת מקרקעי ציבור לזר, המוגדר מי שאינו אזרח ואינו תושב קבע (ושם הדברים עוד מתייחסים לתושבי קבע במובן הרגיל): "לא יקנה ולא יעביר אדם זכויות במקרקעי ישראל לזר, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, אלא לפי הוראות חוק זה". "זר" – כל אחד מאלה: (1) יחיד שאינו אחד מאלה: (א) אזרח ישראלי או תושב ישראל; ;....".
73. לפיכך יטענו העותרים, כי החלטת מועצת מקרקעי ישראל הפוגעת בזכותם של תושבי מזרח ירושלים לשוויון, התקבלה ללא הסמכה הנדרשת בחוק (ויצוין, כי לפי מיטב בדיקתנו, גם ללא החלטת ממשלה הקובעת זאת כתנאי).

העתירה תוקפת את כללי מועצת מקרקעי ישראל ויישומם ואת תנאי הזכאות בהקשר של מכרז זה

74. יודגש, כי אין העותרים מבקשים לפסול מעיקרו את כללי מועצת מקרקעי ישראל הנוגעים לקריטריון האזרחות. יתכן שלו היה מדובר בעתירה בעניין מכרז דיור מופחת להקמת שכונה בקרית אתא, בית המשפט לא היה מוצא מקום להתערב בתנאי הזכאות. ואולם, בהקשר של מזרח ירושלים, לאור מעמד המיוחד של תושבי הקבע בה (כפי שבואר בפסיקת בית המשפט העליון), והנסיבות האחרות עליהן עמדנו לעיל, שאני.
75. העותרים תוקפים אפוא את תנאי הזכאות בהקשר המסוים של מכרז לשיווק קרקע במזרח ירושלים, (ובפרט המכרז המסוים בנסיבות שפורטו לעיל).
76. יצוין, כי אגב הטיפול במכרז זה ובעתירה זו התברר לעותרת מס' 1, כי גם במכרזים אחרים שניהלו המשיבים בירושלים (גם אם בהיקפים מצומצמים יותר) נכללו דירות לשיווק לזכאים, שתושבי קבע אינם יכולים לרכוש. העותרת לא היתה מודעת לעניין זה, ולכן לא פעלה בעניינם של מכרזים אלה. ככלל, הפסיקה בעניין מכרז זה לשיווק מקרקעי ציבור בירושלים, תהיה יפה גם למכרזים עתידיים שינוהלו לגבי תאי שטח בעלי מאפיינים דומים.
77. **בנסיבות אלה**, תנאי הזכאות אינו חוקתי, ואינו יכול לעמוד. יש לאפשר גם לתושבי הקבע, המתגוררים בסמוך לשטח השכונה המוקמת, שהם בעלי זיקה ברורה לשטח, ואשר סובלים ממצוקת דיור חריפה וידועה, לקבל הזדמנות לרכוש דיור במחיר מופחת.

הסעדים המבוקשים

78. תכליתה של עתירה זו הינה לאפשר רכישה של דירות במחיר מופחת מכוח מכרז זה גם לתושבי קבע, ולא רק לאזרחים. לפיכך מבוקש כסעד העיקרי בעתירה, לקבוע, כי יש לאפשר גם לתושבי קבע, העומדים ביתר

התנאים הקבועים בכללי רמ"י, לרכוש או להשתתף בהגרלה על הזכות לרכוש דירות במחיר מופחת מכח מכרז זה.

79. מכיוון שהאפשרות לרכוש במחיר מופחת (או השתתפות בהגרלה) דורשת בירוקרטיה מסוימת, לרבות הגשת בקשת זכאות על-ידי המעוניינים, בדיקתן, הנפקת תעודת זכאות, והגשת בקשה מתאימה לרכוש דירה במיזם המסוים, מבוקש להורות למשיבים להקפיד את שיווק הדירות במחיר מופחת ואת ההגרלה בין הזכאים המעוניינים לפרק הזמן הנדרש לשם מתן הזדמנות מלאה לתושבי הקבע לממש את זכותם כאמור. בכך עוסק הסעד השלישי המבוקש.

80. עניינו של הסעד השני הוא בחיוב המשיבים לשקול, לאור הטעמים שפורטו בעתירה, קביעת שיעור מסוים של דירות במחיר מופחת מכלל הדירות במחיר מופחת שישווקו בפרויקט, אשר ייוחדו לתושבי מזרח ירושלים בני המקום (תושבי קבע ולא אזרחים). הראינו לעיל, כי עבור תושבים אלה הדיור במחיר מופחת הינו חשוב במיוחד, אפשרות אולי חד פעמית לרכוש דיור במחיר מופחת בסמיכות למגורי המשפחה המורחבת. גם ההקשר ההיסטורי עליו עמדנו לעיל (העובדה שעד היום במזרח ירושלים הוקמו עד עתה כמעט אך ורק שכונות לישראלים, בהיקפים של עשרות אלפי יחידות דיור), מבסס הצדקה להפעלה של 'העדפה מתקנת' מסוימת.

81. הסעד המבוקש כאן מבקש להימנע מהתערבות רחבה מדי של בית המשפט בשיקול הדעת של המשיבים, ואך מבקש כי יחויבו בהפעלת שיקול דעת, ויקבעו את השיעור הראוי של דירות במחיר מופחת שייוחד לתושבי המקום בהתאם לעקרונות שייקבעו בפסק הדין.

82. לחילופין, ככל שימצא בית המשפט הנכבד שאין בכוחו לתת את הסעד העיקרי הנ"ל, ייווצר מצב שבעוד שלתושבי ירושלים היהודים מוצעות 1257 דירות למכירה (40% מהן במחיר מוזל) הרי שלתושבי ירושלים הערבים מוצע רק 60% מכמות זו (750 יחידות דיור לערך). המדובר בפגיעה ברורה בשוויון, שאין לקבלה.

הפרטים העובדתיים הכלולים בעתירה זו נתמכים בתצהירו של עובד העותרת מס' 1, מר אביב טטרסקי, העוסק מטעמה באופן שוטף בכל העניינים בהם עוסקת עתירה זו.

14 בינואר 2021

ישי שנידור, עו"ד

ב"כ העותרים