

העותרות:

1. דארנא - הוועדה העממית להגנה על הזכות לאדמה ולדיור ביפו בע"מ
(חל"צ 514421148)
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)
3. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי (ע"ר 580312247)
4. במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר 580342087)

כולם ע"י עו"ד הישאם שבאיטה ו/או נטע זיו ואח'

מהקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב

וכן ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או
אבנר פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או עודד פלר ו/או טלי
ניר ו/או תמר פלדמן ו/או נסרין עליאן ו/או קרן צפריר ו/או ראויה
אבורביעה ו/או משכית בנדל ו/או רגד ג'ראסי ו/או שרונה אליהו-חי
ו/או אן סוצ'יו

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

וכן ע"י ב"כ עוה"ד ג'לאל דקואר ו/או סוהאד בשארה ו/או חסן ג'בארין
ו/או ארנה כהן ו/או סאוסן זהר ו/או אראם מחאמיד ו/או נדים שחאדה

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

וכן על ידי ב"כ עו"ד שרון קרני-כהן

מעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

שכתובתן למשלוח כתבי בית דין לעתירה זו:

האגודה לזכויות האזרח בישראל

רחוב נחלת בנימין 75 ת"א 65154

טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

דוא"ל: gil@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיבה:

רשות מקרקעי ישראל

על ידי פרקליטות מחוז תל-אביב (אזרחי)

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבה לתקן את תנאי המכרז לבניית 40 יח"ד בשכונת עגימי ביפו (מכרז תא/76/2013) באופן שיהיה בהם מענה מידתי למצוקת הדיור הקשה של תושבי המקום.

לעתירה זו מצורפת בקשה דחופה לצו ביניים, שכן המועד האחרון להגשת הצעות למכרז הוא 14.7.13 בשעה

12:00.

להלן טעמי העתירה:

למדינה עתודת קרקע נדירה בשכונת עגימי ביפו. זוהי שכונה העוברת בשנים האחרונות הליכי פיתוח מואצים ורבי עוצמה, בעידוד המדינה ובתמיכתה, בין היתר באמצעות שיווק מגרשים לבנייה למגורים במכרזים פתוחים. תוצאתם הברורה של הליכים אלו היא כניסת אוכלוסייה אמידה והתייקרות של מחירי הדיור במקום; בד בבד התהליך מוביל לפגיעה בתושבים מעוטי ההכנסה המתגוררים בשכונה, תוך דחיקתם ממנה בשל העלייה החדה במחירי הדיור.

בית המשפט הנכבד יתבקש לקבוע כי בנסיבות אלו מוטלת על המשיבה חובה, שעה שהיא משווקת קרקעות מדינה בשכונה, לתת משקל ממשי למצוקת הדיור הקשה של תושבי המקום מחוסרי הדיור ובמיוחד מחוסרי הדיור הערבים, שהשכונה מהווה עבורם מרכז קהילתי, דתי ותרבותי מזה עשרות שנים. על המשיבה לשקול בכובד ראש את האפשרות כי תנאי המכרז ייקבעו באופן שנותן מענה סביר ומידתי למניעת דחיקתם של התושבים הוותיקים ולצרכי הדיור שלהם. עוד יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע, כי המשיבה, כרשות ציבורית, אינה רשאית לשקול אך ורק שיקולים כלכליים של השאת רווח מירבי מהקרקע.

עיון בתנאי המכרז נשוא עתירה זו מלמד כי מכל אפשרויות השיווק שעמדו בפני המשיבה, היא בחרה לשווק את הקרקע בלי כל תנאי או מגבלה, למרבה במחיר, ותוך התעלמות מוחלטת מההשלכות שיש למכרז על תושבי המקום. המשיבה עשתה כן תוך הבנה מלאה, כי שיווק המכרז בתנאים שפורסמו יוביל לכך שעל המגרש תיבנינה דירות יוקרה, שאינן בהישג ידה של מרבית האוכלוסייה הוותיקה במקום. בכך הראתה המשיבה כי היא מתעלמת או במקרה הטוב אדישה לצרכי האוכלוסייה במקום ולמשבר הדיור שהתפתח בשכונה. תוצאתו הצפויה והמסתברת של המכרז שופכת עוד שמן למדורת הג'נטריפיקציה במקום, ואין בו דבר אשר עשוי למתן תהליך קשה זה.

התנהלות זו של המשיבה היא חמורה שבעתיים, נוכח העובדה כי המשיבה התחייבה לפני מספר שנים להבטיח 400 פתרונות דיור לתושבים ערבים מחוסרי דיור ביפו. כפי שיפורט, הבטחה זו, שקיבלה תוקף של פסק דין, לא קוימה עד כה (למעט מספר זניח של 22 דירות שנבנו במסגרת הבטחה זו).

התנהלות זו של הרשות היא בלתי סבירה באופן קיצוני. היא לא נתנה כל משקל לצרכי הדיור של האוכלוסייה הוותיקה. זאת, למרות שעל המשיבה חלה חובה לשקול שיקולים מסוג זה, מכוח מעמדה ותפקידה המוגדר בחוק ובפסיקה.

I. התשתית העובדתית

א. הצדדים

- העותרת 1, **דארנא - הועדה העממית להגנה על הזכות לאדמה ולדיור ביפו בע"מ** הינה חברה לתועלת הציבור, שהוקמה כתנועה וולונטרית של פעילים ערבים ויהודים הגרים ופועלים ביפו בנושא הדיור. העותרת 1 מטפלת בבעיות פרטניות הקשורות לזכות לדיור של תושבים ערבים ויהודים ביפו וכן מנהלת מאבקים ציבוריים במטרה לשפר את מצב הדיור של תושבים ערבים ויהודים מחוסרי דיור ביפו.
- העותרים 2-4 הם ארגוני זכויות האדם, העוסקים בהגנה על זכויות אדם וקידומן, לרבות להבטחת הזכות לדיור, לשוויון וזכויות תכנון.
- המשיבה, **רשות מקרקעי ישראל**, היא המחזיקה במקרקעין מטעם מדינת ישראל נשוא עתירה זו, והיא

אשר פרסמה את המכרז להחכרת המקרקעין נשוא עתירה זו.

ב. התפתחות משבר הדיור ביפו ותהליכי הג'נטריפיקציה במקום

4. יפו הינה עיר מעורבת המונה כ-50 אלף תושבים. נכון לשנת 2011, מספר הערבים ביפו עמד על כ-16,700 תושבים וזאת על פי הנתונים המופיעים באתר עיריית תל-אביב-יפו, כך שהערבים מהווים כשליש מאוכלוסיית העיר יפו וכ-4% בלבד מאוכלוסיית תל אביב יפו (שמונה 404,800 תושבים נכון לשנת 2011).
 5. רוב הערבים ביפו מתגורר מזה עשרות שנים בשכונות עגמי וג'באליה (גבעת עליה), הנמצאות בין רח' יפת לחוף הים. השטח נשוא עתירה זו, מתחם שוק האתרוג, נמצא בשכונת עגמי.
 6. חלק גדול מהערבים המתגוררים בעגמי ובג'באליה רוכזו על ידי רשויות המדינה בשכונות אלו לאחר הקמת המדינה ושוכנו כדיירים מוגנים בנכסי נפקדים שנוהלו על ידי חברת עמידר מטעם האפוטרופוס לנכסי נפקדים ו/או רשות הפיתוח. בנוסף, יהודים רבים שוכנו אף הם בשכונות אלו.
 - ר' ד"ר דניאל מונטרסקו, **הקהילה הפלסטינית ביפו – דו"ח חברתי-תכנוני** (שתי"ל, 2007), בעמ' 12-13 ; הדו"ח מצורף ומסומן ע/1.
 7. במרוצת השנים, האוכלוסייה ביפו סבלה ממצוקת דיור קשה ביותר שנבעה בעיקר מהמדיניות שהונהגה על ידי רשויות המדינה, לרבות המדיניות התכנונית ביפו שהונהגה על ידי עיריית תל-אביב-יפו. מצוקת הדיור המחריפה והולכת ביפו בכלל, ובשכונות עגמי וג'באליה בפרט, לא צמחה יש מאין, אלא כתוצאה ממעשים או ממחדלים של הרשויות, לרבות המשיבה.
 8. בשנות ה-60 הוחלט על מדיניות של פינוי בינוי ביפו, מתוך שאיפה לפנות באופן מוחלט מתחמים שלמים. ניסיון זה, שנמשך מעל 20 שנים, נכשל כישלון חרוץ. במקום התחדשות עירונית, האזור הוקפא מבחינה תכנונית והחל להתנוון. נציגי העירייה עצמם מודים בכנות מרשימה, כי מדיניות התכנון בשנים אלו הייתה כושלת וגרמה להזנחה ולמצוקה בעיר, ולנטישת אוכלוסיה חזקה:
- "אישור התכנון והניסיון ליישמן הלכה למעשה היה גורלי להתפתחותה של יפו. האזור הוקפא מבחינה תכנונית והחל להתנוון. בנייה חדשה לא הייתה אפשרית עד לפינוי מוחלט של מתחמים שלמים. לא ניתן היה לשפץ ולחזק מבנים קיימים ובוודאי לא להרחיבם, התשתיות הקיימות הוזנחו, ולא ניתן היה לספק שירותים לאוכלוסיית האזור... בתוך מספר שנים עזב חלק גדול מתושבי האזור ונותרה בו בעיקר אוכלוסיית מצוקה. מרבית התושבים הם ערבים, שהאזור היה מרכזם הקהילתי...".
- העתק דוח צוות מינהל ההנדסה של עיריית תל-אביב-יפו (1997) מצורף ומסומן ע/2.
9. מדיניות ההזנחה לא הייתה מנת חלקם של מוסדות התכנון בלבד. גם מינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל) פעל באותה תקופה בצורה שאינה מתיישבת עם חובותיו המנהליות הבסיסיות ביותר. אף שמרבית התושבים בעגמי הם ערבים, החוזים שנחתמו עם הדיירים היו בעברית בלבד ולא תורגמו לערבית. גם החוקים הרלוונטיים לא תורגמו. המינהל לא נקט בפעולות הדרושות כדי ליידיע את הדיירים כראוי על חובותיהם ועל זכויותיהם. כתוצאה מכך נוצרו הפרות רבות של חוזי השכירות. המינהל הגיש נגד חלק מהדיירים תביעות פינוי, שנעשו בלי שהדיירים מודעים להן, כך שמספר רב של פסקי דין ניתנו בהיעדר הגנה. יתר על כן, במקרים רבים נמנע המינהל מלאכוף את זכויותיו במשך שנים ארוכות והדבר התפרש בקרב התושבים כמתן הסכמה להמשך המצב הקיים. לעיתים כלל לא נעשה ניסיון לגבות את שכר הדירה, ייתכן משום שעלות גבייתו עלתה על שכר הדירה עצמו.

ר' סבסטיאן ולרשטיין, ד"ר אמילי סילברמן, אדר' נעמה מישר, **מצוקת הדיור בקרב הקהילה הפלסטינית ביפו: סוף עידן הדיירות המוגנת בנכסי רשות הפיתוח** (במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, מאי 2009), בעמ' 13-15. המחקר מצורף ומסומן ע/3.

10. בשנות השמונים הציע המינהל לחלק מהדיירים שגרו במבנים שהוגדרו מסוכנים, לפנות את ביתם תמורת דיור ציבורי. עשרות משפחות נענו בחיוב להצעה והועברו לשלושה שיכונים. כדיירים בדיור הציבורי זכות החזקה שלהם חלשה ביותר. בנוסף – תנאי המגורים בשיכוני הדיור הציבורי הללו אינם נאותים, בלשון המעטה. המבנים אינם משופצים והם מוקד לעוני ולפשעה.

ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר (ע/3), בעמ' 11.

11. שנת 1985 נחשבת כשנה שבה התחילה תקופה חדשה הנמשכת עד היום, שבמרכזה מדיניות עירונית, בתמיכתה של המשיבה [אז – מינהל מקרקעי ישראל], לעידוד הג'נטריפיקציה כבסיס לשיקום ולפיתוח יפו. לצורך כך הוכנה תוכנית מתאר חדשה ובשנת 1987 נחתם הסכם "משק סגור" עם המינהל, לפיו התחייב המינהל להשקיע את רווחיו ממכירת מגרשים ביפו לטובת שיקום ופיתוח של תשתיות ציבוריות, וגיוסו תרומות. בשנת 1992 אושרו תוכניות חדשות, המשביחות את הנכסים בעג'מי על ידי הענקת זכויות בניה – צעד נוסף לעידוד יזמים להשקיע בנכסים ביפו. התהליך צבר תאוצה בשנת 1997, עת הוקמה על ידי עיריית תל-אביב-יפו המישלמה ליפו – גוף מינהלי של העירייה, שתפקידו העיקרי הוא פיתוח יפו.

ר' מונטרסקו (ע/1), בעמ' 16-18; ולרשטיין, סילברמן ומישר (ע/3), בעמ' 29.

12. חרף כוונותיה של עיריית תל-אביב-יפו לפתח את יפו גם לרווחת תושביה הותיקים, הרי שבפועל, הם לא נהנו מפירות הפיתוח ומצבם רק הורע, כתוצאה מהתהליך הצפוי של עליות מחירי הקרקע ומחירי הדיור. כך, למשל, מטרת תוכנית המתאר החדשה לשכונת עג'מי, תוכנית מספר 2660, שקודמה באותה עת, ואשר פורסמה ברשומות בשנת 2001, היתה "לשקם את שכונת עג'מי למען אוכלוסייתה הקיימת והעתידית...", (סעי' 2 לתקנון התכנית), אולם בדיקה מקצועית, שערכו מתכננים מטעם עמותת "במקום" (העותרת 4), מצאה כי אין בתוכנית התייחסות למצוקת הדיור. למשל – בתכנית נקבע שתוספת יחידות דיור תלווה בהגדלת שטח הדירות, כך שאין התכנית מקדמת דירות קטנות יותר שיכולות להתאים לאוכלוסיה מעוטת אמצעים. עוד נמצא כי התכנית הכריעה לטובת שמירת המרקם הבנוי על פני הצורך לספק מגורים לאוכלוסיה מעוטת אמצעים. צוות "במקום" מצא כי מגבלות התכנית מבחינת גובה וצפיפות מעודדות כניסה של אוכלוסייה חדשה עשירה ללא מתן מענה אמיתי לצרכי האוכלוסייה הקיימת במקום.

ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר (ע/3), בעמ' 30-35.

13. צעד נוסף שהגביר את מצוקת הדיור הוא מדיניות המשיבה [אז – מינהל מקרקעי ישראל] משנת 1996 ואילך למכור את נכסי רשות הפיתוח. מטרתה של ההחלטה הוצגה כהתייעלות ועידוד הצמיחה והפיתוח. הכוונה המקורית בהחלטה הייתה למכור את הנכסים לתושבים המתגוררים בהם – צעד שיכול היה לצמצם את מצוקת הדיור. אך גם במקרה זה – הצהרות לחוד ומעשים לחוד. בפועל מכירת הנכסים לא הועילה למרבית הדיירים המוגנים, אלא הזיקה להם וזאת ממספר טעמים כפי שיפורט.

14. **ראשית**, המינהל אינו מוכן להעביר את נכסיו לדיירים המוגדרים כ"פולשים", תוך התעלמות ממחדליו הרבים, שבגינם הפכו חלק מהדיירים לפולשים בביתם. על חלק מהדברים עמדנו לעיל – מחסור במידע, חוזים לא מתורגמים, התעלמות מהפרות, שנתפסה כהסכמה שבשתיקה, או היעדר מנגנון גביה של שכר

הדירה, מה שיצר תת-גביה שלאחר מכן נזקפה לחובת הדיירים. גם הפרות של חוזה הדיירות המוגנות, שמקורן בבניה ללא היתר, כמו הרחבת הבית או הוספת חדר, מוגדרות כ"פלישה" ומונעות את המכירה, וזאת בהתעלם מכך שבמשך מעל 20 שנה לא ניתן היה לקבל היתרי בניה כדין.

15. **שנית**, הליך מכירת הנכסים לא הותאם ליכולתם של מרבית הדיירים, רבים מהם לא הצליחו לרכוש את הנכס, והמשמעות היא שהנכס מוצע למכירה במכרז פתוח, ונמכר למרבה במחיר - דבר שמוביל לפינוי הדיירים.

16. **שלישית**, המינהל לא התאים את מחיר הרכישה למחירי הדיור ביפו ולמסוגלותה הכלכלית של האוכלוסייה. ההנחה שנקבעה לדיירים הייתה אחידה בכל הארץ, והתבססה על שמאות הנכס הקיים לרבות אחוזי הבנייה שנוספו לו, וזאת מבלי לקחת בחשבון שהקרקות ביפו הפכו יקרות לאין ערוך ממקומות אחרים, ובנוסף הוגבלה ההנחה לסכום שלא יעלה על 200 אלף ₪. ההנחות שניתנו במסגרת מבצעי הרכישה הלכו ופחתו עם השנים.

ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר (ע/2), בעמ' 17-26.

17. הנה כי כן, משבר הדיור ביפו בכלל ובשכונות עגימי וג'באליה בפרט הינו תוצאה ישירה של מעשיהן ומחדליהן של הרשויות במהלך השנים והמדיניות שננקטה על ידי עיריית תל-אביב-יפו ומינהל מקרקעי ישראל.

18. פעולות אלו תרמו לשינוי דרמטי וקיצוני בשכונות, ולהפיכתן משכונות עוני הסובלות מהזנחה, לשכונות שיש בהם הליכי פיתוח וג'נטריפיקציה קיצונית, שלצד יתרונותיה, דוחקת את האוכלוסייה הוותיקה במקום, ומחליפה אותה באוכלוסייה אמידה.

על תופעת הג'נטריפיקציה, היבטיה השליליים, ועל הסימנים לדחיקה של האוכלוסייה הערבית ביפו כתוצאה מהג'נטריפיקציה במקום, ר' **חוות הדעת של המומחים מטעם העותרים**, ד"ר אמילי סילברמן ומר סבסטיאן ולרשטיין, המצורפת ומסומנת ע/4.

19. חשוב לציין כי בניגוד למשיבה, בעיריית תל-אביב-יפו ישנה היום הבנה כי מצוקת הדיור של תושבי המקום, ובמיוחד של הקהילה הערבית ביפו דורשת התייחסות מיוחדת מצדם, ובין העירייה לבין התושבים ישנה הידברות למציאת פתרונות.

ג. ההשפעות הייחודיות של משבר הדיור ביפו על תושבי המקום הערבים

20. ההליכים שתוארו לעיל פגעו בתושבים ותיקים מעוטי הכנסה ומחוסרי דיור, יהודים וערבים כאחד. יחד עם זאת, מספר מאפיינים ייחודיים לאוכלוסייה הערבית ביפו כמפורט להלן הופכים את מצוקת הדיור של אוכלוסייה זו לחריפה במיוחד ודורשים התייחסות ופתרונות מיוחדים:

1.ג. האוכלוסייה הערבית הינה אוכלוסייה מוחלשת וענייה במיוחד

21. הנתונים מצביעים על כך שהקהילה הערבית ביפו היא הענייה ביותר במרחב המטרופוליטני של תל אביב, כמחציתה ממוקמת בחמישון הסוציו-אקונומי התחתון. בקרב האוכלוסייה הערבית שיעורי אבטלה גבוהים והמועסקים זוכים לשכר נמוך. השכר החציוני של מועסקי יפו הערבים עמד על 2,571 ₪ לעומת 3,200 ₪ בתל-אביב-יפו כולה.

ר' מונטרסקו (ע/1), בעמ' 35 (הנתונים משנת 2000).

2.2. כ- 70% מהתושבים הערבים ביפו מתגוררים בנכסים שונים בבעלותם

22. על פי מחקר משנת 2009, רק 30% מתושבי יפו הערבים מתגוררים בדירות שבבעלותם. כשליש מהערבים מתגורר בשכירות מוגנת בנכסי נפקדים שבבעלות רשות הפיתוח (ו/או האפוטרופוס לנכסי נפקדים), כ- 12% מתגוררים בדירור ציבורי וכ- 20% מתגוררים בשכירות פרטית.

ר' ולרשטיין, סילברמן ומישר (ע/3), בעמ' 3.

23. שיעור זה עומד בהיפוך גמור לשיעור הבעלות של דירות בקרב אוכלוסייה הכללית בישראל. על פי הנתונים של הלשכה המרכזית בישראל משנת 2008, כ- 70% מהמשפחות בישראל מתגוררים בדירות שבבעלותם.

(הדו"ח בקישור (הנתונים בעמ' 10) : http://www.cbs.gov.il/statistical/statistical60_heb.pdf)

24. עוד יצוין כי בכל אחת מצורות המגורים המתוארות לעיל מורגשת מצוקת הדירור. כך, למשל, בשנים האחרונות, כ- 500 משפחות בשכירות מוגנת מתמודדות עם צווי פינוי בטענה של פלישה, וזאת על פי נתונים של עמידר כפי שהוצגו לוועדת הפנים של הכנסת.

מכתב מיום 19.3.07 ממנהל פרויקט נכסי רשות הפתוח בעמידר לוועדת הפנים של הכנסת מצורף ומסומן ע/5.

25. בנוסף, חלק מהדיירים המוגנים הם בני הדור השלישי לדיירים המקוריים, ובשל הוראות חוק הגנת הדייר הם עלולים לאבד את ההגנה המוקנית להם בחוק. לפיכך, בהיעדר יכולת לרכוש את הדירות - יאבדו את ביתם (ר' סעיף 27 לחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972). מצבם של דיירי הדירור הציבורי אינו טוב יותר שכן הם גרים בשיכונים מוזנחים, שהם בסיס לפשע ולאלימות. בנוסף, אין דיור ציבורי חדש למשפחות זכאיות. גם שוכרי הדירות כורעים תחת עליות המחירים הכבדות, שהם תוצאה של תהליך ג'נטריפיקציה, שמעלה את מחירי השכירות ביפו הגם שאין כל מענה תכנוני למצב זה.

3.2. האוכלוסייה הערבית ביפו היא אוכלוסיית מיעוט קטנה ביותר בתל-אביב-יפו וכושר ניידותה מוגבל

26. כפי שצוין הערבים מהווים 4% מתושבי תל-אביב-יפו. המדובר באוכלוסיית מיעוט לאומי קטנה עד מאוד. בשונה מהיהודים שמתגוררים ביפו, לערבים אין אפשרות מעשית לעבור להתגורר מחוץ ליפו (בתל אביב או בערים הסמוכות) וזאת משני טעמים עיקריים. ראשית, הערבים ביפו אשר מנסים לשכור או לרכוש דירות בשכונות של אוכלוסייה יהודית בעיר או בערים אחרות נתקלים במקרים רבים בסירוב הנובע מגזענות. שנית, הצרכים הקהילתיים של הערבים (כגון חיי הקהילה, מוסדות חינוך, בתי תפילה, בתי קברות) נמצאים ביפו ואינם קיימים בשכונות אחרות בעיר, דבר שאף הוא מגביל את ניידות הערבים ביפו.

4.2. שכונת עג'מי מהווה את מרכז החיים הקהילתיים של האוכלוסייה הערבית ביפו

27. המכרז נשוא עתירה זו הוצא כאמור בשכונת עג'מי ביפו. שכונה זו, יחד עם שכונת ג'באליה השכנה, מהווה את הלב הפועם של חיי הקהילה של האוכלוסייה הערבית ביפו.

28. בשכונה זו מרוכזת עיקר התשתית הקהילתית של האוכלוסייה. כך, למשל, בשכונה שלושה בתי ספר ציבוריים, בהם לומד הרוב המכריע של תלמידי יפו הערבים. שניים מהמסגדים העיקריים ביפו ממוקמים בעג'מי. שלושה בתי קברות המשתייכות לשלוש עדות נמצאים בעג'מי (בית קברות מוסלמי, בית קברות

קתולי, בית קברות נוצרי יווני-אורתודוקסי). המתנ"ס הקהילתי היחיד בעיר המשמש את האוכלוסייה הערבית, המתנ"ס הערבי-יהודי, נמצא אף הוא בעג'מי.

ד. התחייבות שלטונית של המשיבה נוכח משבר הדיור

29. מינהל מקרקעי ישראל נתן, כאמור, רוח גבית למדיניות הפיתוח החדשה של העירייה, ואכן יפו החלה להשתנות במהירות. תנופת הפיתוח ושיפור התשתיות העלו מאוד את ההתעניינות של יזמי נדל"ן ביפו ומחירי הקרקע עלו בצורה תלולה. תושבי המקום הרגישו מאוימים. בשנת 1995 החליטו התושבים לפתוח בפעילות מחאה מאורגנת. בין היתר, פלשו 30 משפחות זכאיות לדירות שעמדו ריקות ואטומות, והתבצרו בתוכן במשך 6 ימים. בעקבות מחאה זו נערך מו"מ בין התושבים לבין מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון והעירייה. מינהל מקרקעי ישראל התחייב להגדיר בתוך שבועות ספורים 140 פתרונות דיור לזכאים מהקהילה הערבית ביפו, ולהגדיר בתוך 30 ימים את קצב הצגת יתר 260 פתרונות הדיור, שיוצגו בתוך שנה. כמו כן הוחלט כי המינהל יגדיר בתוך חודש ימים כיוון לפיתרון קבע לגבי 24 משפחות שהיו זכאיות לדיור ציבורי. עוד התחייב המינהל כי בתוך 3 חודשים תוגדר דרך קביעת סל סיוע לפתרון רכישת השלמת זכויות של דיירים מוגנים.

העתק ההסכם בין המינהל והתושבים מיום 14.6.95 מצורף ומסומן ע/6.

30. אלא שהמנהל לא עמד בהתחייבותו על פי ההסכם ולכן פנו נציגי התושבים לבית המשפט בדרישה לאכיפת ההסכם. ההליך המשפטי הניב התחייבות נוספת של המנהל לספק 400 פתרונות דיור לערבים מחוסרי דיור ביפו.

31. פתרונות הדיור לא ניתנו בלוח הזמנים שנקבע. ביום 30.11.97 אושר בבית המשפט המחוזי בתל-אביב הסכם חדש וניתן לו תוקף של פסק דין. לפי הסכם זה, התחייבויות המינהל ל-400 פתרונות דיור תישאר בתוקף עד למימוש ההסכם המקורי, וכי תוקם ועדת היגוי בהשתתפות נציג המינהל, נציג עיריית תל-אביב-יפו ונציג התושבים.

העתק פסק הדין שניתן בה"פ (ת"א) 592/97 **כולנו למען יפו נ' מינהל מקרקעי ישראל** (מיום 30.11.97) מצורף ומסומן ע/7.

32. ניסיונות מצד המינהל למצוא פתרונות דיור כמתחייב נכשלו בשל הוצאות הפיתוח הגבוהות. בשנת 1999 פירסם המינהל מכרז ל-175 יח"ד, אך רק 24 משפחות נרשמו ובפועל זכו רק 9 משפחות. בשנת 2001, ביוזמת המישלמה ליפו ועיריית תל-אביב-יפו, נעשה ניסיון נוסף לשווק 95 יח"ד לאוכלוסיה הערבית בחמישה מבנים שונים ביפו. 250 תושבים נרשמו אך רק 22 דירות נרכשו בסופו של דבר. ד"ר מונטרסקו מצא, כי הסיבה העיקרית לכישלון הפרויקט הינה היותו מיועד למעמד הביניים של ערביי יפו, אשר על חולשתו של מעמד זה באותה העת מעיד כישלון הפרויקט.

ר' מונטרסקו (ע/1), בעמ' 26-30.

33. כך או כך, **התחייבויות המינהל לא קוימו עד עצם היום הזה, וכי מתוך 400 פתרונות דיור מובטחים, נמצאו פתרונות ישימים רק לכמה עשרות משפחות לכל היותר.**

34. בשנים האחרונות נעשו מספר ניסיונות ציבוריים מצד נציגי התושבים לגרום למינהל למלא אחר התחייבויותיו כאמור. כך, למשל, התושבים קיימו משך חודשים ארוכים הידברות מתמשכת עם נציגי

המינהל ונציגי עיריית תל-אביב-יפו במסגרת סדרת מפגשים שכונתה "שולחן עגול", כאשר מוקד ההידברות היה התחייבויות המינהל על פי פסק הדין הנ"ל. אלא שניסיונות אלה לא נשאו פרי.

ה. השלכות מדיניות המשיבה על האוכלוסייה הוותיקה במקום

35. כפי שצוין, המשיבה משווקת קרקעות ביפו במכרזים למרבה במחיר. כתוצאה מכך, אוכלוסייה חזקה עם הכנסה גבוהה נכנסת לאזורים אלה, משנה את פניהם ואת אופיים ודוחקת את האוכלוסייה המקומית הוותיקה החוצה. דחיקת האוכלוסייה הוותיקה מתאפשרת הן בעקבות מדיניות פינויים אקטיבית של המשיבה והן בשל היעדר כל מדיניות שמנסה למתן את ההשלכות הקשות של תהליך השיווק בתנאי השוק.

36. תופעה זו, המכונה בספרות המקצועית "גיטריפיקציה", אינה ייחודית ליפו והיא מתקיימת במקומות אחרים בארץ ובעולם. מחקרים מראים כי אחת ההשלכות השליליות של תופעה זו הינה דחיקת האוכלוסייה הוותיקה מהאזור שעובר תהליך כזה. עוד מראים המחקרים כי דחיקה זו קשה שבעתיים כאשר מדובר בקבוצות מיעוטים ובמיוחד במיעוטים אתניים.

ר' חוות דעת המומחים מטעם העותרים (ע/4).

37. זהו גם מצבה של האוכלוסייה מחוסרת הדיור ומעוטת האמצעים ביפו בכלל, ושל האוכלוסייה הערבית בשכונות עגימי וג'באליה בפרט. זאת, עקב תהליך הג'טריפיקציה במקום. לתהליך זה השלכות קשות כמעט בכל תחומי החיים של הקהילה. גב' יהודית אילני, עובדת קהילתית מטעם דארנא (העותרת 1), מתארת בתצהירה השלכות קשות ביותר של תהליך זה על משפחות ערביות ויהודיות רבות ביפו. יצוין כי גב' יהודית אילני טיפלה ומטפלת במאות מקרים הקשורים למצוקת דיור ביפו. תיאורים אלה אף מתיישבים עם המחקרים המובאים בחוות הדעת של המומחים מטעם העותרים. להלן עיקרי השלכות אלה:

- **מצוקת דיור חריפה במיוחד בקרב הזכאים לדיור ציבורי**: מצוקת הדיור בקרב הערבים ביפו היא חריפה ביותר. משפחות רבות מתגוררות במבנים בלתי ראויים למגורים בתנאים ירודים ביותר שמסכנים את בריאותם ואף את חייהם. זוגות צעירים אינם מצליחים למצוא דיור בהישג יד ביפו. חמור במיוחד מצבן של יותר מ-220 משפחות שהן זכאיות לדיור ציבורי, הממתינות לפתרונות דיור לתקופה שבין 7 ל-14 שנים.

- **צפיפות וחסרות בית**: כתוצאה מתהליך הג'טריפיקציה, משפחות רבות, שהייתה להם בעבר קורת גג, איבדו אותה והפכו לחסרות בית בעיקר בעקבות גל צווי הפינוי נגד הדיירים המוגנים. כתוצאה מכך, לא מעט משפחות מתגוררות יחד עם דור ההורים בתנאי צפיפות קשים. מובן כי הצפיפות הקיצונית בבתים פוגעת קשות בחיי המשפחה ומקשה על יחסים תקינים בין בני המשפחה. בנוסף, לצפיפות השלכות קשות על גידול הילדים ועל חינוכם וזאת במספר היבטים. ראשית, תנאי צפיפות קשים מקשים מאוד על לימודי הילדים בגיל בית ספר. שנית, כתוצאה מהצפיפות, ילדים רבים נאלצים לשהות זמן רב מדי מחוץ לבית, דבר שחושף אותם להשפעות שליליות ומקשה אף הוא על הרכיז הנדרש לצורך הלימודים.

- **השפעות פסיכולוגיות וחברתיות**: השינוי בשכונת עגימי ביפו הוא כה מואץ עד כי הפך לנושא העיקרי בשיח הציבורי של האוכלוסייה הערבית ביפו. רוב רובה של החברה האזרחית עוסק בבעיות הדיור

ובמיוחד בשינוי המואץ שעובר האזור על השלכותיו הקשות על האוכלוסייה הערבית. מרבית ההפגנות בשנים האחרונות ביפו עסקו בבעיות הדיור ביפו.

האוכלוסייה הערבית ביפו מתבוננת בייאוש כיצד היא מפונה ממקום מושבה. הדבר גורם לתחושת תסכול ותחושת חוסר אונים, שמערערות את תחושת השייכות של הקהילה עם המקום. כתוצאה מכך, קיימת תחושה קשה בקרב רבים מתושבי יפו כי הקהילה נמצאת בסכנת התפוררות וכי עצם לכידותה ואולי אף קיומה בסכנה.

העתק תצהירה של גב' יהודית אילני מצורף ומסומן ע/8.

38. כפי שעולה מחוות הדעת של המומחים, גם תופעות אלה ידועות בספרות המקצועית ומכונות Root Shock. מונח זה מבטא התערערות של היחסים שקושרים את האדם למקום מגוריו (פיסקאות 28-36 לחוות הדעת). הספרות המקצועית מתארת את היחסים האלה דרך שלושה תהליכים פסיכולוגיים עיקריים: זיקה, היכרות וזהות. תהליך הדחיקה שכרוך בג'נטריפיקציה מאיים על כל אחד מהתהליכים הללו וגורם לפגיעה קשה בקהילה הרלבנטית.

ו. המכרז נשוא העתירה ומיצוי הליכים

39. המכרז נשוא עתירה זו (מכרז מספר תא/76/2013) מתייחס למגרש בשטח של כ- 6,572 מ"ר. מדובר בחלקה גדולה וככל הנראה עתודת הקרקע האחרונה הפנויה בסדר גודל כזה בשכונת ע'מי. המכרז מזמין את הציבור להגיש הצעות לרכישת זכויות מכר במתחם למגורים של 40 יחידות דיור בשילוב של שטח מסחרי. על פי הפרסום, המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז הוא ביום 14.7.13 בשעה 12:00.

העתק המכרז (ללא הנספחים) מצורף ומסומן ע/9.

40. במכרז לא מצוינים תנאים מיוחדים כלשהם, לא כל שכן התייחסות כלשהי למצבה המיוחד של האוכלוסייה הערבית ביפו כפי שפורט לעיל.

41. בתאריך 12.6.13 פנו העותרים 1-2 למשיבה בדרישה לתקן את תנאי המכרז באופן שנותן מענה למצוקת הדיור של התושבים הוותיקים בשכונה. ביום 18.6.13 פנתה גם העותרת 3 למשיבה בדרישות דומות.

העתקי המכתבים מצורפים ומסומנים ע/10 ו-ע/11.

42. עד כה לא התקבלה כל תשובה מהמשיבה לפניות הללו.

43. להשלמת התמונה יצוין, כי קדם למכרז זה מכרז שהוצא בעבר בגין מגרש הסמוך למגרש נשוא העתירה זו ואשר כלל 20 יחידות דיור. באותו מכרז זכתה חברת "אמונה" אף שבעליה הצהיר כי אין בדעתו למכור או להשכיר בתים לערבים. מספר תושבים וארגונים פנו גם אז בעתירה, שנדחתה, כנגד החלטת המשיבה לשווק קרקע ציבורית לגוף שמצהיר שבכוונתו להפלות ערבים, אלא שהערעור נדחה בשל כך שהזכויות כבר הועברו ליזמים והמצב שנוצר היה בבחינת מעשה עשוי (ראו ע"מ 1789/10 סבא נ' מינהל מקרקעי ישראל (מיום 7.11.10)).

II. הטיעון המשפטי

א. הרשות לא פעלה על פי אמות המידה של חוק הרשות והפסיקה

44. רשות מקרקעי ישראל ממונה מטעם המדינה על ניהול מקרקעי המדינה. שלא כמו תאגיד פרטי, על הרשות לפעול באופן המתיישב עם מטרות ציבוריות רחבות, והשיקול הכלכלי אינו השיקול היחיד בבסיס פועלה, ואף לא המרכזי. הדבר עולה בבירור מחוק הרשות, בו נקבע כי הרשות תפעל במסגרת תפקידיה "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 צורכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור" (סעיף 1א לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 להלן – "חוק הרשות").

45. תפקידי המשיבה, הקבועים בחוק, אף הם מדגימים בבירור, כי עליה לשקול שיקולים ציבוריים רחבים בעת שהיא מנהלת את מקרקעי הציבור. כך נקבע, כי תפקידה הוא גם "הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר-השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים" (סעיף 2א לחוק הרשות).

46. תפקידה הציבורי של המשיבה (ובשמה הקודם – מינהל מקרקעי ישראל) אף נדון בהרחבה בפסיקת בתי המשפט. בעניין **רוזנברג** נקבע, כי מינהל מקרקעי ישראל מחזיק במקרקעי המדינה על דרך של נאמנות, וחלות עליו כל החובות החלות על רשות ציבורית. בעניין **קעדאן** פסק בג"ץ כי המינהל כפוף לא רק לתכליותיו הפרטניות אלא גם לתכליות רחבות יותר, כמו שמירה על הזכות החוקתית לשוויון. בעניין **שיח חדש** פסק בג"ץ, כי על המינהל לפעול לא רק בשוויון אלא גם תוך שמירה על צדק חלוקתי ומניעת מתן הטבה לא סבירה לקבוצות לחץ (רע"א 5817/95 **רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון**, פ"ד נ(1) 221, 231 (1995); בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נד(1) 258 (2000); בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25 (2002)).

47. בג"ץ אף עמד על התפקיד הרגיש שמוטל על הרשות בעת שהיא משווקת את קרקעות המדינה וזאת לאור היות הקרקע משאב מוגבל:

"המקרקעין הם נכס יחיד במינו מבין נכסיה של המדינה. קשה להפריז בחשיבותם לחברה ולמדינה... יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסייה בה גדולה ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל-כן על מדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה, אך ניתן להתאים את ייעודיהם של המקרקעין לצרכים המשתנים ולהגדיל ולהקטין את זמינותם לצרכים שונים... נדרשת מדיניות קרקעית שקולה ומאוזנת המביאה בחשבון את כל השיקולים האלה (פרשת **שיח חדש**, בעמ' 61-62).

48. מכאן עולה בבירור, שגם החוק וגם פסיקת בג"ץ רואים במשיבה כמי שעוסקת בקידום מטרות ציבוריות חשובות ולא כבעלת נכסים המשווקת אותם לשם רווח. החוק והפסיקה מדגישים דווקא את הצורך באיזונים בין צרכים שונים, בין קבוצות שונות ודאגה לצרכי האוכלוסייה, לרבות הדורות הבאים. כמו כן,

החוק קובע בצורה מפורשת, כי על המשיבה לשווק קרקע גם לטובת דיור ציבורי ודיור בר השגה ולא רק למרבה במחיר, בנסיבות המתאימות.

49. מכאן שכאשר המשיבה מתכוננת לשווק קרקע מסוימת, לא רק שמותר לה, אלא שמחובתה לשקול ראשית לכל את צרכי האוכלוסייה העלולה להיפגע משיווק הקרקע, את ההיבטים הציבוריים הרחבים של מעשה השיווק או ההקצאה, ולא לתת משקל מכריע לשיקול הכלכלי, הצופה הכנסות מרביות משיווק המקרקעין. זאת לא נעשה בענייננו.

ב. היעדר בחירה בין חלופות

50. כאשר הרשות משווקת מקרקעין עליה לבחון חלופות שונות לשיווק המקרקעין בדרך שתגשים את המטרות הציבוריות שבבסיס פועלה (בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (1983)). תהינה נסיבות בהן שיווק קרקע במכרז פומבי למרבה במחיר הוא חלופה לגיטימית בנסיבות מסוימות, אך בוודאי שהיא אינה היחידה ואינה מתחייבת בכל מקרה ומקרה. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו בפרשת **עיריית אילת**: "יש שבהציעה למכירה נכס השייך לציבור פועלת הרשות לא לקידומו של האינטרס הרגיל (קרי: השגת התמורה הכספית הגבוהה ביותר), אלא לקידומו של אינטרס ציבורי אחר. אינטרס כזה מתקיים כאשר הקצאת הנכס, לחלק מבני הציבור, מיועדת להשגתה של תכלית ציבורית מוגדרת. בכגון דא עשויה הרשות להציע את הנכס לא למרבה במחיר, אלא במחיר קבוע וידוע מראש, ואף במחיר נמוך משוויו הריאלי. בכך תוענק לזכאים טובת הנאה, על חשבון הציבור, אך הדבר ייעשה לקידום מטרה (מדינית, משקית או חברתית) שהיא מענייננו של כלל הציבור. כך הוא, למשל, כשהמכרז מיועד לסייע בשיכון של זוגות צעירים, עולים חדשים או אוכלוסיות חלשות או לעודד התיישבות במקום מסוים, לשם פיתוח והרחבתו" (ע"א 1444/95 **עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מט(3) 749, 760 (1995)).

51. גם בעניין **פורז**, בו עיגן בג"ץ את החובה לפעול בשוויון בשיווק מקרקעי המדינה, הודגש כי במסגרת סמכויותיו מוסמך המינהל לקדם מטרות ציבוריות, שאינן השאת הרווח המירבי, והוא אף רשאי, למשל, לקדם הגרלה בין עמותות דיור המקדמות מטרות חברתיות, כל עוד נשמר השוויון, בלי שהתחרות תהיה על המחיר המרבי לקרקע (בג"ץ 5023/91 **פורז נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מו(2) 793 (1992)).

52. גם חוק חובת המכרזים אינו שולל את שיקול הדעת של המשיבה בשיווק קרקע. מעבר לתקנות המכרזים, הפוטרות את המשיבה מחובת מכרז בנסיבות שונות, הרי שעצם חובת המכרז אין משמעה כי תמיד על המכרז להתבסס על תחרות על המחיר הגבוה ביותר. דיני המכרזים מכירים בסמכותה של המדינה לקדם מטרות ציבוריות נוספות באמצעות המכרז, שאינן השאת הרווח המירבי (השוו לעת"מ (ת"א) 2724/07 **יחד עטרת אבות נ' מדינת ישראל** (מיום 23.5.11); עת"מ (ת"א) 1464/07 **פרח השקד בע"מ נ' עיריית בת-ים** (מיום 14.4.08)).

53. גם בענייננו הייתה לרשות אפשרות לקבוע במכרז תנאים שונים כדי לקדם מטרות חברתיות שהן מענייננו של כלל הציבור, אך הרשות לא בחנה חלופות שונות לשיווק המקרקעין. היא בחרה לשווק למרבה במחיר, ללא כל הגבלות או תנאים שיהא בהם לתת מענה – ולו חלקי – למצוקת הדיור של התושבים הותיקים בשכונה. לעניין זה נציין כי המשיבה יודעת, כשהיא מעוניינת בכך, לקבוע במכרזים תנאים מהותיים שונים, כדי לקדם מטרות ציבוריות. למשל – לצורך קידום דיור בר השגה החלה המשיבה לשווק במספר מקומות בארץ קרקע במכרזים שבהם מחיר הדירה למכירה הוא נמוך ממחיר השוק, ואף מכרזים

להשכרה ארוכת טווח, בהם חלק מהדירות הן במחיר מוזל (החלטות 1248 ו-1249 של מועצת מקרקעי ישראל).

54. לאור ערכי הקרקע הגבוהים בשכונת עיגמי ביפו, אין חולק כי משמעות שיווק במכרז פתוח היא שהיזם שירכוש את הקרקע יצטרך להציע מחיר גבוה ביותר על הקרקע, ועל מנת למקסם את רווחיו, יבנה עליה דירות יקרות ככל שיוכל, שייעודן עבור אוכלוסיה אמידה מאוד.

55. חלופה זו מגלמת מתן משקל אפס לצרכי האוכלוסייה הוותיקה במקום ולדורות הבאים ומשקל בלעדי לשיקולי הרווח של הרשות.

ג. התעלמות משיקולים רלוונטיים

56. רשות המפעילה סמכותה על פי דין, חייבת לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים לעניין, ולתת לכל אחד משקל הולם. בענייננו לא נשקלו כראוי שיקולים רלוונטיים, המפורטים להלן, ו/או לא ניתן להם משקל ראוי בטרם התקבלה ההחלטה.

ג.1 לא נשקלו טובת האוכלוסייה המתגוררת באזור, צרכיה הייחודיים והשלכות השיווק עליה

57. אחד השיקולים הציבוריים שהיה על המשיבה לשקול בכובד ראש הוא טובת האוכלוסייה הוותיקה והשלכות השיווק עליה בתחום הדיור. שיקול זה הוא בעל משקל מיוחד במדיניות מקרקעין, אשר השלכותיה ארוכות טווח ותוצאותיה כמעט ובלתי הפיכות. בתי המשפט הכירו לא פעם בשיקול זה כשיקול רלוונטי וחיוני במדיניות קרקעית – שיווק, דיור ותכנון.

58. בעניין עיריית אילת, למשל, ביטל בית המשפט העליון מכרז שמטרתו הייתה לעודד התיישבות בעיר אילת. בית המשפט קיבל את טענת עיריית אילת, כי תנאי המכרז מתעלמים ממצוקת הדיור בעיר, ואף מחזקים אותה, שכן הם יגרמו לכך שאת הדיור המוזל שמוצע במכרז למי שמעוניין לעבור לאילת ירכשו משקיעים מחוץ לעיר שיסבו את הבית לבית נופש ולא יגורו בו. לפי הטענה, המכרז מתעלם ממצוקת הדיור של תושבי המקום. לאור זאת הורה בית המשפט למינהל לתקן את תנאי המכרז כך שמי שירכוש את הדיור המסובסד יתחייב לגור בעיר וכמו כן, הנחה בית המשפט את המינהל כי גם התחשבות במצוקת הדיור של תושבי המקום היא לגיטימית: "כאשר התכלית היא לעודד את ההתיישבות באילת, אין זה מן המידה לגרוע את סיכויי העידוד ממי שאינם תושבי אילת; והעידוד ראוי שיינתן גם לאלה המוכנים, באמת ובתמים, לבנות בית באילת ולהתיישב בבית שיבנו. עם זאת, ובהתחשב ברקע להיווצרותה של מצוקת הדיור בעיר, לא הייתי מוציא מכלל אפשרות מתן עדיפות מסוימת לתושביה, לגבי חלק מן הדירות המוצעות. אם כך יעשה, ימלא המכרז את התכלית שביסודו" (פרשת עיריית אילת לעיל, בעמ' 765).

59. בפרשת רוזנברג דחה בית המשפט העליון בקשה לקבוע, כי מתן עדיפות למחוסרי דיור הזכאי לסיוע ממשרד השיכון תושבי רמת השרון היא פסולה. דובר היה בהקצאת קרקע לצורך דיור מסובסד לזכאים משרד השיכון ותנאי ההקצאה נתנו עדיפות לזכאים תושבי המקום. בית המשפט העליון קבע, כי האבחנה אינה פסולה שכן "בבואנו להשיב על השאלה אם מדובר בהפליה אסורה או בהבחנה מותרת, עלינו לתת את הדעת למשקל המכריע שנתנה התכנית להיבט האישי של הזכאי לשיכון. היבט זה מתבטא בזיקה שמפתח אדם למקום מגוריו, המורכבת ממכלול של קשרים משפחתיים, חברתיים, תרבותיים ולעיתים אף תעסוקתיים, לסביבה ולקהילה. זו זיקתו וכן זיקת ילדיו כלפי חברתם ובית-ספרם. התחשבות כלפי מי

שקשה עליו ההתנתקות מהסביבה שבה הכה שורשים, חרף מצוקת הדיור שבה הוא מצוי, משקפת, לדעתי, מדיניות ראויה, שיש בכוחה להצדיק את ההבחנה בין תושבי היישוב לשאר תושבי המדינה" (פרשת **רוזנברג** לעיל, בעמ' 227). ואם כך הדבר לתושבי רמת השרון, על אחת כמה וכמה נכון הוא לתושבי יפו, שלהם אופציות מגורים מצומצמות בהרבה.

60. בפרשת **אביטן** קבע בית המשפט העליון, כי המינהל פעל כדין כאשר שיווק מגרשים במחיר מסובסד בישוב שגב שלום לבדווים בלבד, מתוך רצון לאפשר את התערותם ההדרגתית בחברה, תוך הכרה במאפייניהם הייחודיים וברצון להעבירם לישובים עירוניים, בהם יקבלו את מיטב השירותים. בלי לחוות דעה על טיב מדיניות זו, הכיר בית המשפט העליון בכך שהתחשבות בצרכים הייחודיים של אוכלוסיית המקום היא שיקול רלוונטי ולגיטימי בעת שיווק מקרקעי המדינה (בגץ 528/88 **אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מג(4) 297 (1989)).

61. אחד התפקידים של הרשות הוא הקצאת קרקע לקבוצות שונות בעלות איפיון ייחודי. גם בעניין זה על ההחלטה לקחת בחשבון את טובת האוכלוסייה במקום השיווק. למשל, בעניין **סבא** עלתה השאלה האם לגיטימי שקרקע מדינה בשכונת עג'מי ביפו (למעשה – הקרקע הצמודה למגרש נשוא העתירה) תשווק לציבור דתי לאומי בלבד. בית המשפט העליון ציין (כהערה מנחה ולא כהלכה), כי "יש ממש בטענה שהציבור הדתי לאומי אינו בגדר קבוצת מיעוט הדורשת הגנה על מאפייניה הדתיים והתרבותיים הייחודיים, בפרט כאשר מדובר בקרקע המיועדת לדיור בתחום ישוב עירוני; ובהתחשב במיקומו של המגרש הנדון" (עע"מ 1789/10 **סבא נ' מינהל מקרקעי ישראל** (מיום 7.11.10)). כלומר – גם אם לכאורה הייתה המדינה יכולה להקצות קרקע לציבור דתי לאומי, עליה לעשות זאת במקום מתאים ולא בישוב עירוני פלורליסטי ובוודאי לא בלב שכונה שבה חלק גדול מהאוכלוסייה הנזקקת לפתרונות דיור הוא לא דתי לאומי ואף לא יהודי.

62. בדומה, ניסיון של הרשות לשווק קרקע בישוב חריש לאוכלוסיה חרדית בלבד נכשל, כיוון שהרשות התעלמה מהעובדה שבמקום יש אוכלוסיה חילונית, ולא מדובר בשטח ריק אלא בהתערבות במקום קיים. לאור עתירות שהוגשו שונתה המדיניות התכנונית במקום, ויפים דבריו של בית המשפט לעניינים מינהליים: "דומה שאין מחלוקת כי לא הרי הקמת ישוב עירוני חדש, יש מאין, המיועד לאוכלוסייה ייחודית, מובחנת, כהקמת ישוב עירוני המיועד לאוכלוסייה מובחנת בלב ישוב קיים, כבמקרה שלפנינו. במקרה הראשון, הקמת ישוב עירוני חדש המיועד לאוכלוסייה מאובחנת – עלולה לפגוע באוכלוסייה פוטנציאלית אשר אורחות חייה לא יתאימו לצביון של אותו ישוב ובידיה הברירה להימנע ממעבר לאותו ישוב. לעומת זאת, במקרה השני, הקמת עיר לאוכלוסייה ייחודית בלב ישוב קיים בו מתגוררת כבר אוכלוסייה – עלולה לפגוע באוכלוסייה הקיימת, באורחות חייה ובשימור תרבותה. במקרה כזה, שורת הצדק מחייבת התחשבות בצרכי האוכלוסייה הקיימת תוך מתן אפשרות לאותה אוכלוסיה להמשיך ולשמר את אורחות חייה, ובכלל זה – הקצאת שטחי ציבור לרווחת אוכלוסייה זו בסמוך לשכונות בהן היא מתגוררת, קביעת שימושים של מבני ציבור המאפיינים את האוכלוסייה הקיימת, מתן אפשרות גישה תחבורתית בשבתות ובחגים לבתי התושבים ועוד" (ע"מ (חי') 11475-07-11 **חריש הירוקה נ' ועדת הערים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (פס"ד מיום 1.5.12)).

63. מכל האמור לעיל עולה, כי הפסיקה הכירה בחשיבות ובלגיטימיות ואף בהכרח של התחשבות באוכלוסייה הקיימת בעת קבלת החלטות על שיווק מקרקעי המדינה. עולה מכך שבנסיבות מסוג זה יש

להתאים את תנאי המכרז לשיווק הקרקע כך שיענו על צרכיה הייחודיים. אלא שבענייננו הרשות כלל לא שקלה את טובת האוכלוסייה הקיימת בשטח המגרש המשווק.

ג.2. לא נשקלו צרכיה הייחודיים של האוכלוסייה הוותיקה במקום שבו הליכי ג'נטריפיקציה

64. שיקול נוסף שהיה על הרשות לשקול הוא הנסיבות הייחודיות של השכונה שבה משווקת הקרקע לאור הליכי הג'נטריפיקציה העוברים עליה. הרשות מכירה היטב את המצב הקיים במקום, ואת העובדה שמדובר בשכונה, העוברת הליכי פיתוח מואצים לאחר שנים של הזנחה והפקרה, והכול בעידוד המדינה והרשות המקומית וביוזמתן.

65. ג'נטריפיקציה היא תופעה כלכלית-חברתית מורכבת, המתרחשת במקומות רבים בארץ ובעולם. אף שהכתיבה אודותיה בשפה העברית היא מועטה, הכתיבה האקדמית והמקצועית אודות הליכי ג'נטריפיקציה בעולם היא רבה, והעיסוק בה הולך וגדל משנות ה-70 של המאה הקודמת עד ימינו. בפשטות, המונח מתאר תהליך שבו שכונה ענייה או מוזנחת, לרוב באזור מבוקש או בעל פוטנציאל פיתוח גבוה, משנה את פניה עקב כניסת אוכלוסייה אמידה (gentry). כתוצאה מכך נגרמת התייקרות של ערכי הנדל"ן ודחיקה של האוכלוסייה הוותיקה מהשכונה.

66. כאמור, להרחבה בסוגייה זו מצורפת לעתירה חוות דעת מומחה מפורטת של ד"ר אמילי סילברמן ומר סבסטיאן ולרשטיין. חוות הדעת סוקרת את הספרות המקצועית אודות תופעת הג'נטריפיקציה ואת ההשלכות השליליות שיש לה על התושבים בשכונה שבה מתרחשת הג'נטריפיקציה. נבקש מבית המשפט הנכבד לראות בחוות דעת זו חלק מהטיעון (ע/4).

67. על פי חוות הדעת, התשובה לשאלה מה מחולל את הג'נטריפיקציה שנויה במחלוקת. בקרב חוקרים שונים יש שראו בכך תופעה כלכלית גרידא, ויש שראו בכך תופעה חברתית-תרבותית. חוקרים הצביעו על כך שמיעוטים אתניים ותרבותיים נפגעים בצורה בלתי פרופורציונאלית למשקלם באוכלוסייה מדחיקה הנובעת מג'נטריפיקציה. יש מקרים בהם ההליך נעשה ללא מעורבות ישירה של הרשויות ובמקרים אחרים, ויפו היא דוגמא מובהקת לכך, התהליך לשינוי פני השכונה תוכנן או תומרץ על ידי הרשויות.

68. הרשויות יכולות להניע הליך של ג'נטריפיקציה בדרכים שונות, במחדל או במעשה, וגם ללא כוונה מודעת לדחוק את התושבים, ודי לעיתים בהחלטות שלא לוקחות בחשבון את ההשלכה שלהן על התושבים כדי להביא לשינוי דרסטי בפני השכונה, התייקרות הנדל"ן ודחיקת תושבים.

69. למשל, פרופ' דפנה לוינסון-זמיר עמדה על כך שהחלטות בדבר שימור מבנים מחוללות לעיתים ג'נטריפיקציה שפוגעת באוכלוסייה מוחלשת. לדבריה, "אף אם החוק אינו דורש משוכרים להשתתף בהוצאות התחזוקה של המבנים, הרי שהם עלולים לשאת בעלות זו כולה או מקצתה, כתוצאה מהעלאה של דמי השכירות שהם משלמים. שנית, ככל שהתחזוקה והשיפוצים הכרוכים בשימור משפרים את איכות המגורים באזור, מושכים אליו אוכלוסייה מבוססת יותר ומגבירים את הפעילות העסקית והתיירותית, כך עולים ערכי המקרקעין ועמם גם מחירי הדיור ונטל מסי המקרקעין החלים על המחזיקים. שלישית, שימור עשוי להקטין את היצע הדיור בשכונה שלא בהתאם לביקוש של תושביה לשימושי קרקע שונים. תופעה זו יכולה להתרחש משום שחלק גדול מהתועלת שבשימור צומחת לאנשים שאינם מתגוררים בשכונה. תועלת זו עולה תדיר על הנזק הנגרם לתושבי השכונה המשומרת מאי-מימוש של הביקוש הקיים בה לבנייה נוספת או שונה, ועל כן עשויה להצדיק את ההגבלה המלאכותית של הפיתוח בשכונה. . . העלייה במחירי

הדיוור עלולה לגרוש לעזיבה של המחזיקים הקיימים ולכניסתם של אנשים אחרים, היכולים ומוכנים לשלם יותר עבור המגורים באזור המשומר. ככל ששכונות הנבחרות לשימור הן שכונות ותיקות, המאוכלסות באנשים עניים או קשישים באופן יחסי, מתרחשת תופעה המכונה "gentrification": יציאה של אוכלוסייה חלשה מהשכונה וכניסה של אוכלוסייה ממעמד חברתי גבוה יותר לתוכה. התושבים העניים נאלצים לנדוד למקומות אחרים בעיר ולוותר על הפונקציות החברתיות החשובות שסיפקה להם שכונת מגוריהם, כגון "מקלט" לקבוצות אתניות ותרבותיות ומקור לדיוור הוגן וזול. האנשים שנאלצים לצאת מהשכונה הם בראש וראשונה השוכרים והדיירים, אך גם בעלי הבתים הוותיקים. . " (דפנה לוינסון-זמיר "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים" **משפטים** לא 11, 29 (2000)).

70. בעתירה זו אין צורך לדון לעומק בסיבות שהניעו את הליכי הג'נטריפיקציה ביפו אלא אנו מבקשים להתמקד **בהשלכות** האפשריות שלה, ובחובת המדינה לתת לכך **משקל הולם** בעת שהיא פועלת במקום, בין היתר, במסגרת שיווק קרקע לבנייה. מחובתה אפוא לפעול כדי להתמודד עם אותן השלכות שליליות שראוי למנוע או לצמצם.

71. כשמתבוננים בהשלכות הג'נטריפיקציה, ניתן לראות כי לצד היתרונות שמשיגה החברה מהשבחת השכונה, שיפור פניה הפיזיים והגדלת היצע הדיוור באזור, לג'נטריפיקציה יש גם צדדים שליליים בולטים, עליהם עמדו בהרחבה המומחים מטעם העותרים. מבחינת האוכלוסייה הוותיקה, במיוחד כאשר היא באופן יחסי מעוטת הכנסה, הג'נטריפיקציה מביאה לעלייה מהותית במחירי השכירות. בשלב הראשון עשוי הדבר להיתרגם לגידול משמעותי בהוצאות המשפחה על דיוור, לרמה המעמידה את משק הבית בפני סיכון ממשי לפינוי ולחסרות בית. גם אם לא תתרחש הפגיעה הקשה הזו, עלייה ניכרת בהוצאות על שכר הדירה פוגעת ביכולת לממן צרכים בסיסיים אחרים, כמו חשמל, תרופות או טיפולים רפואיים. הג'נטריפיקציה גורמת לתושבים ותיקים תחושה של זרות בשכונה שבה התגוררו שנים ממושכות, כאשר עסקים שונים שהיו בה נסגרים, חלק מהשכנים עוזב ונוצר לחץ הולך וגובר למכור נכסים. הג'נטריפיקציה מחסלת בהדרגה את **מאגר הדיוור הזול** הקיים בשכונה, מה שמדיר ממנה את מי שבעבר מצא בה כתובת והזדמנות מגורים. הג'נטריפיקציה גורמת לעיתים לסגירה של עסקים שאפיינו את השכונה, בעיקר עסקים שצורכים הרבה קרקע, ואינם יכולים לעמוד בעליית מחירי השכירות, וכתוצאה מכך לאיבוד מקורות הכנסה ופרנסה של האוכלוסייה הוותיקה. לבסוף, הג'נטריפיקציה עלולה לגרום לדחיקה של אוכלוסייה ותיקה, תוך ניתוקה מהזיקה שפיתחה למקום ולקהילה, איבוד הזדמנויות עבודה ולימודים ואף יצירת משבר אישי עמוק, המלווה בתחושות של חרדה ולחץ.

72. גם בית המשפט העליון עמד על הפגיעה בכבוד הנלווית לאיבוד מקום המגורים. בפרשת **חוף עזה** נפסק, כי ניתוק אדם מביתו ומסביבת מגוריו הוא פגיעה בכבוד האדם ובאישיותו, ואין זו רק פגיעה קניינית, וזאת בשל העובדה שבחירת מקום המגורים מהווה חלק מהזכות לאוטונומיה, וניתוק כפוי פוגע בבחירה זו: "ישום ההתנתקות מנתק את הישראלי המפונה מביתו, מסביבתו, מבית הכנסת שלו ומבית הקברות בו קבורים מתיו. הוא פוגע באישיותו" (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2), 481, 561-563 (2005)).

73. גם שופט המיעוט בפרשת **חוף עזה**, השופט לוי, עמד על חשיבות מקום המגורים. לדבריו "בית מגורים הינו קניין מסוג מיוחד. פגיעה בו – בדומה לפגיעה בחירות האישית – יוצרת אף היא "מעגל מתרחב של פגיעה בזכויות יסוד נוספות"; **ביתו של אדם אינו רק קורת גג לראשו, אלא גם אמצעי למיקומו הפיזי**

והחברתי; בית המגורים מרכזי הוא לאישיות הפרט ולהגשמתו העצמית" (שם, בפיסקה 31 לפסק הדין של השופט לוי, ההדגשה הוספה; וראו גם רע"א 7112/93 צודלר נ' יוסף, פ"ד מח (5) 550, 566 (1994)).

74. לג'נטריפיקציה, במיוחד כאשר אין התייחסות לאוכלוסיה הותיקה במקום, גם השלכות חברתיות ניכרות – היא מעוררת לא פעם מתחים ותחושות של ניכור וקיפוח, העלולים לצוף על פני השטח באופן אלים. התושבים הותיקים רואים בג'נטריפיקציה איום קיומי, שכן הפיתוח נתפס כמי שמשרת את התושבים הבאים מבחוץ ולא את תושבי השכונה. ונדליזם, פלישות למבנים ופגיעות ברכוש מסמלות לעיתים מחאה נגד הפיתוח הדורסני, מתוך ניסיון לגרום למשקיעים מבחוץ לעצור את השקעותיהם במקום ולבלום את התהליך המאיים. לכן, אם המדינה מתעלמת מצרכי האוכלוסיה הוותיקה היא מעצימה את הקונפליקט באופן שמקשה על פיתוח האזור לרווחת כלל הציבור. גם בשכונות אחרות לומדים את הלקח, ונוצרת התנגדות לפיתוח.

75. גם מבחינה מרחבית יש לג'נטריפיקציה השלכות ניכרות. דלדול מאגר הדיור הזול בשכונה מסוימת, ודחיקה של תושבים מעוטי הכנסה מהשכונה משמעם, ששכונות אחרות באזור, בדרך כלל שכונות שממילא מוזנחות, הן שנאלצות להתמודד עם ביקושים הולכים וגדלים וגם שם עשויה להתחולל עליית מחירים. יתר על כן, הדבר מחזק את הקוטביות, ואת ריכוז האנשים העניים בריכוזי עוני, הסובלים משירותים ותשתיות נחותים.

76. מכל האמור ברור, שהשלכות הג'נטריפיקציה ראוי שתהיינה שיקול כבד משקל בהחלטות על שיווק קרקעות המדינה במקום. הכנסת השיקול לדיון יכולה להוביל את הרשות למסקנה, כי שיווק הקרקע למרבה במחיר אינה הדרך הנכונה ביותר, וכי ניתן לעשות בקרקע זו שימוש מושכל יותר, שלוקח בחשבון גם את ההשלכות של הג'נטריפיקציה.

77. קיימות דרכים שונות לצמצם את ההשלכות השליליות של הג'נטריפיקציה, או לפחות לאזן בין יתרונותיה לחסרונותיה. "ג'נטריפיקציה אינה חייבת להיות כרוכה בפינוי. התושבים החדשים יכולים לחיות לצד התושבים הוותיקים. דבר זה יכול להתרחש רק במידה שנקודת ההתחלה מביאה בחשבון את טובתם ארוכת הטווח של התושבים העכשוויים, את רצונותיהם, צורכיהם ותקוותיהם לעתיד". סילברמן נותנת דוגמאות להתערבות ציבורית, שנעשית באירופה ובארה"ב כדי לבלום את ההשלכות הקשות של הג'נטריפיקציה – דחיקת התושבים העניים משכונותיהם הותיקות. (אמילי סילברמן **ג'נטריפיקציה ללא פינוי, כיצד? בתוך: לקדם זכויות במרחב: חברה אזרחית מול ממשד** (עמותת במקום והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2008).

78. גם פרופ' לוינסון-זמיר מציינת במאמרה, כי יש רשויות המתמודדות עם הצדדים הבעייתיים של הג'נטריפיקציה באמצעות מדיניות ממתנת, ובמילותיה: "קיימות דרכים שונות להתמודד עם בעיות אלה. כך, למשל, ניתן למנוע את הוצאת האוכלוסיה החלשה מהשכונה המשומרת באמצעות סבסוד ומתן הלוואות בתנאים נוחים לשוכרים ולבעלי מבנים, באופן שיאפשר להם לממן את השיפוץ והתחזוקה; פתרונות נוספים הם בנייה ציבורית של דיור זול בתוך השכונה, בצד המבנים המשומרים היקרים יותר; פיזור המבנים המשומרים, במידת האפשר, בין כמה שכונות; ומתן רשות מוגבלת לשינוי ולהריסה של מבנים כדי למתן את העלייה במחירי הדיור הנגרמת משימור בהיקף נרחב במקום מסוים" (שם, בעמ' 44).

79. כפי שמציינים המומחים מטעם העותרים, ביפו מתרחשים תהליכי ג'נטריפיקציה ועל כן הרשות חייבת לקחת בחשבון את שהשלכות של הג'נטריפיקציה בהחלטות על שיווק קרקע במקום. היא לא עשתה כן בשום צורה.

ג.3. צרכיה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית לא נשקלו

80. שיקול נוסף שלא נשקל הינו צרכיה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית, המהווה חלק לא מבוטל מתושבי המקום. כל התושבים הוותיקים מעוטי ההכנסה בשכונה, יהודים כערבים, סובלים מהשלכות הג'נטריפיקציה ונמצאים בסכנת דחיקה, אלא שלאוכלוסיה הערבית יש נסיבות ייחודיות המעצימות את הפגיעה, עליהן עמדנו בהרחבה בחלק העובדתי.

81. **ראשית**, מדובר בקהילת מיעוט תרבותית ודתית, אשר השכונה מהווה עבורה מוקד קהילתי, תרבותי ודתי שאין לו חלופה באזורים אחרים בעיר (השוו לעע"מ 3542/11 **ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה נ' המועצה המקומית ערערה** (מיום 24.4.12)).

82. **שנית**, הדחיקה של האוכלוסייה הערבית היא חמורה יותר, שכן רבים מהם נתקלים בחומות של גזענות ואפליה כאשר הם יוצאים מהשכונה לשכונה שבה רוב האוכלוסייה יהודית, וגם אין בשכונות אלו תשתיות ושירותים המותאמים לצרכים שלהם. לכן אין להם גם חלופת מגורים באזור.

83. **שלישית**, יש לתת משקל גם להיסטוריה ולהתחייבויות המינהל כלפי האוכלוסייה הערבית, כפי שתוארו בחלק העובדתי, התחייבויות אשר לא מולאו עד היום.

84. **רביעית**, יש לתת משקל להיותה של יפו עיר מעורבת המקיימת דו קיום – דבר שיש לו ערך בפני עצמו. התעלמות מהאוכלוסייה הערבית ודחיקתה תפגע ביחסי השכנות והדו קיום בין ערבים ליהודים ביפו והדבר ייפגע בכלל התושבים ועלולות להיות לו השלכות החורגות מהעניין הנקודתי.

ג.4. לא נלקח בחשבון עקרון הצדק החלוקתי

85. סוגיה נוספת שהיה על הרשות לשקול לפני ההחלטה על שיווק המקרקעין במכרז למרבה במחיר הינה שאלת הצדק החלוקתי ולרבות זאת צדק מתקן (לדיון בסוגיה של צדק חלוקתי במקרקעי ישראל ר' דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי כרך ג'**: **משפט מינהלי כלכלי** 577 (2013)).

86. בפרשת **שיח חדש** עמד בג"ץ על כך, שהערך של צדק חלוקתי מבטא חלוקה חברתית צודקת של משאבים. בית המשפט עמד על כך שהחובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים, לרבות בהקצאת קרקע לבניה. "על הרשות הקובעת את אופן חלוקת המשאבים שעליהם היא מופקדת, להביא בחשבון את מכלול ההשלכות וההקשרים שיש להחלטתה ולתת להם משקל ראוי במסגרת סדר העדיפויות שבחרה בו" (בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25, 66 (2002)).

87. בית המשפט נתן כדוגמא לצדק חלוקתי את העיקרון שנקבע בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 לגבי חובת פיצוי בגין פגיעה תכנונית במקרקעין. בית המשפט ציין, כי "ביטוי בכך שכלל הציבור נושא בעלות הפגיעה בבעל הזכות במקום שבעל הזכות יישא בעלות או בנזק זה לבדו" (שם). מנגד וכביטוי נוסף לאותו עקרון עומד היטל ההשבחה, שבבסיסו רציונל חלוקת העושר, ממנו נהנה מי שמקרקעיו הושבחו עקב אישור תכנית, בין כלל החברה (סעי' 196א לחוק התכנון והבניה). גם בענייננו הפיתוח של

השכונות נועד לשרת את הציבור, להוסיף יחידות דיור, להפוך שכונה מוזנחת לשכונה משגשגת, לשפר את פני העיר ותדמיתה, לקדם את התיירות באזור ועוד אי אלו מטרות ציבוריות ראויות. אולם, **אם הפיתוח בא על חשבון האוכלוסייה הוותיקה ודוחק אותה לשכונת העוני הבאה, בלי לתת לה ליהנות מפירות הפיתוח, הרי שזהו אי צדק זועק לשמיים.**

88. הציבור בכללותו נהנה מהפיתוח, שגם גורע לצורך כך דיור זול הקיים במקום, ולכן על הציבור לשאת בעלות מסוימת כדי להבטיח כי התושבים הוותיקים אינם אלו שעל גבם נעשה הפיתוח וכי הם לא נושאים לבדם בעלות או בנזקים שהוא מביא עמו. בעניין זה חלה אחריות מיוחדת על הרשות, האמונה על פיתוח האזור לטובת כלל התושבים ולא לשם הרווח הכספי בלבד.

89. בית המשפט העליון אף ציין כי במונח צדק חלוקתי טמון גם צדק מתקן, וגם בעניין זה יש אחריות לרשות לתקן חלק מהעוול שנעשה לאוכלוסייה המקומית בשל הזנחת האזור במשך שנים וניוונו – דבר שהיה לו השלכה מכרעת על האוכלוסייה הוותיקה, ובמיוחד האוכלוסייה הערבית (ר' דפנה ברק-ארוז "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות" **המשפט** י 291, 303 (2005)). לעניין זה העדפה מתקנת היא צעד מתבקש בעת הקצאת קרקעות מדינה לבניה באזור.

ד. לחלופין – לא ניתן משקל הולם לשיקולים המצוינים לעיל

90. ככל שתצביע המשיבה על כך שכן שקלה את השיקולים המצוינים לעיל, ברור כי היא לא נתנה להם את המשקל הראוי. בית המשפט העליון פסק לא פעם, כי החלטה מינהלית שבה הרשות מייחסת משקל נמוך לאינטרסים שונים ומתעלמת מהם – דינה בטלות (ר', למשל, בג"ץ 7120/07 **ינוב נ' מועצת הרבנות הראשית** (2007) (אי ייחוס משקל לאינטרסים של החקלאים וציבור הצרכנים בהחלטה לגבי הסדרי כשרות בשנת שמיטה); דנג"ץ 3299/93 **ויכסלבאום נ' שר הביטחון**, פ"ד מט(2) 195 (1995) (התעלמות מפגיעה ברגשות של משפחות שכולות בקביעת כללים לרישום על מצבות בבתי קברות צבאיים).

ה. הפרה של הבטחה מנהלית

91. בנוסף לאמור לעיל, המשיבה מפרה את התחייבויותיה עפ"י ההסכם שנחתם עם נציגי תושבי יפו הערבים בשנת 1995, לפיו התחייבה המשיבה להקצות 400 יחידות דיור לתושבים זכאי משרד הבינוי והשיכון מקרב בני האוכלוסייה הערבית ביפו (ע/ו-6/ע/7).

92. תחילה נפנה להגדרה של פרופ' יואב דותן ב"הבטחה מינהלית לציבור" **משפט וממשל** ה 465, 470 (2000): "הבטחה מינהלית היא מכשיר שפותח בפסיקה כדי לתת הגנה משפטית לציפיות האזרח בשורה של מצבים מגוונים שבהם נוצרת הסתמכות של הפרט עקב מעשים, מצגים או אמירות של גורמים בתוך הרשות המינהלית, שאינם בגדר חוזה פורמלי... כגון מכתב המופנה מסגן מנהל בית-ספר להורי כיתה מסוימת, מכתב שגורם מסוים בתוך המינהל הציבורי מפנה אל גורם מינהלי אחר בעניינו של העותר, 'סיכום ראיון' שעורך קצין בכיר בעקבות ראיון עם קצין זוטרי, או אף אמירה בעל-פה של גורם חינוך מקומי להורים אחדים בבית-ספר..." (ור' גם דפנה ברק-ארוז **משפט מינהלי כרך ג'**: **משפט מינהלי כלכלי** 311-344 (2013)).

93. בבג"ץ 135/75 **סאי-טקס בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה**, פ"ד ל(1) 673 נקבע, כי חובת הרשות לקיים את הבטחותיה המינהליות נעוצה בחובתה הכללית לנהוג בהגינות כלפי האזרח. משהתקיימו התנאים לגיבוש

הבטחה מינהלית מחייבת, "ההגיונות הציבורית דורשת שההבטחה תקויים הלכה למעשה" (בעמ' 676). כפי שמסביר ד"ר רענן הר-זהב בספרו **המשפט המינהלי הישראלי** 514-513: "אין חולק שכלל ההגיונות, שמקורו במשפט הציבורי, הוא העומד בבסיסה של חובת הרשות לקיים את הבטחותיה והוא המעניק להבטחה המינהלית את תוקפה כמקור עצמאי מחייב".

94. נציין כי ההבטחה המינהלית נהנית מרמת סופיות גבוהה. כדברי דותן: "בהיעדר טעמים מיוחדים שלא לקיים את ההבטחה... הרי הרשות המינהלית קשורה בהבטחה שניתנה כדין ולכן האזרח האוחז בידו הבטחה כזו נהנה מהגנה משפטית לציפיותיו... נקודת המוצא לדיון בהבטחה [מינהלית] היא... [ש]אסור לרשות המינהלית לחזור בה מהבטחתה, אלא אם התקיימו טעמים מיוחדים ויוצאי-דופן..." (במאמרו הנ"ל, בעמ' 471).

95. כל סיטואציה שבה מתעוררת שאלת תוקפה של הבטחה מינהלית, מחייבת ראשית לבחון את השאלה אם אמנם נוצרה הבטחה מינהלית. בעניין **סאי-טקס** אשר נקבעה בו ההלכה בנושא החובה לקיים הבטחות מינהליות, נקבעו יסודותיה של ההבטחה המינהלית, אשר רק אם יתקיימו כולם ניתן להכיר בקיומה של הבטחה מינהלית: (א) היות המבטיח בעל סמכות ליתן את ההבטחה המנהלית; (ב) כוונת המבטיח להעניק להבטחה תוקף משפטי מחייב; (ג) יכולת קיום ההבטחה. בענייננו אין ספק כי ההחלטה ניתנה על ידי גורם מוסמך מטעם המינהל, בעל הסמכות ליתן הבטחה מינהלית. המשיב בנסיבות העניין מנוע מלהתכחש להבטחה שניתנה ואשר קיבלה תוקף של פס"ד.

96. באשר ליסוד השני, דרישה זאת דומה לתנאי המקדמי המוכר מדיני החוזים: כדי שהסכמה תעלה לכדי 'חוזה' יש צורך כי הצדדים לאותו 'חוזה' יתקשרו בכוונה להעניק להסכמה ביניהם תוקף משפטי מחייב. אפשר ללמוד על הכוונה להעניק להבטחה תוקף משפטי מחייב, למשל, מלשון ההבטחה (האם היא ברורה ומפורשת), מתוכן ההבטחה ומנסיבות נתינתה (ראו בג"צ 1554/95 **עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך והתרבות**, פ"ד (3) 2, 33-34 (1996); בג"ץ 3975/95 **קניאל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד (5) 459, 484-485 (1999)).

97. באשר ליסוד השלישי, על-מנת שהבטחה מינהלית תקבל תוקף מחייב, נדרש כי הרשות המינהלית תוכל לקיים את ההבטחה מן הבחינה הטכנית והכלכלית. השאלות העיקריות המתעוררות בהקשר זה נוגעות להכרה בהבטחות מינהליות שניתנו תוך חריגה מן התקציב של הרשות המינהלית. בעבר סרב בית המשפט להתיר לרשות מינהלית להתחמק ממילוי הבטחתה בשל קשיים כלכליים אליהם נקלעה (ראו ע"א 250/88 **קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל נ' עיריית באר שבע**, פ"ד מג(4) 488 (1989)).

98. בחינת כל יסודותיה של ההבטחה המנהלית מעלה בבירור, כי על המשיב מוטלת החובה למלא את התחייבויותיו עפ"י ההסכם הנ"ל, בשל הפגיעה באינטרס ההסתמכות של תושבי המקום ובמיוחד כאשר ההסכם קיבל תוקף של פסק דין. גישה מעין זאת אומצה אף בפסיקה, בבג"צ 142/86 **"דישון" כפר שיתופי להתיישבות חקלאית נ' שר החקלאות**, פ"ד מ(4) 523 (1986).

99. הפסיקה קבעה כי אי מילוי הבטחה שלטונית והשתחררות מההבטחה צריכה להיעשות במקרים חריגים, וזאת על רקע הבעייתיות של חזרה מההבטחה (בג"ץ 4383/91 **שפקמן נ' עיריית הרצליה**, פ"ד מו(1) 447, 454-455 (1992)).

100. מכל האמור עולה כי המשיבה מפרה את התחייבויותיה. מכרזים שפורסמו על ידיה בעשור האחרון, רובם ככולם היו מכרזים שפורסמו בשיטת המרבה במחיר ואשר דחקו את תושבי יפו לשוליים. לא זו בלבד, בעשור הנוכחי, לא פורסם ולו מכרז אחד הכולל קריטריונים לשיפור תנאי הדיור של הקהילה הערבית ביפו ולפתרון מצוקת מחוסרי הדיור שם ובניגוד להתחייבויות שניתנו לתושבי המקום.

סיכום

בפרשת **שיח חדש** פסק בג"ץ, כי "למשפט תפקיד חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה, וכי תפקיד זה הוא לפתח מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, בייחוד לנוכח הסכנה שהחלוקה תיטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב. אכן, דווקא בשל העובדה שהחקיקה בתחום זה אינה מגדירה אמות-מידה מהותיות לחלוקת משאבים בחברה נדרש, עם כל הקושי שבדבר, פיקוח שיפוטי הדוק יותר על-מנת להבטיח כי חלוקת המשאבים תהא צודקת והוגנת" (שם, בעמ' 66).

בעתירה זו מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי מבחינה נורמטיבית, החלטות על שיווק קרקע חייבות לקחת בחשבון שיקולים ציבוריים רחבים, ובהם – טובת האוכלוסייה במקום וצרכיה, מאפייניה הייחודיים, המאפיינים הייחודיים של הפיתוח במקום והשלכותיו על האוכלוסייה ושיקולים של צדק חלוקתי. בית המשפט הנכבד יתבקש לקבוע, כי מבחינה נורמטיבית השאת הרווח הגדול ביותר הינו שיקול אחד מיני רבים בהחלטות על שיווק מקרקעי המדינה, ואין הוא חזות הכול, **ולכן חובה על המשיבה לבחון חלופות מאוזנות ומידתיות ולא לבחור רק בחלופה הקיצונית ביותר – שיווק הקרקע למרבה במחיר.**

איננו מבקשים מבית המשפט הנכבד להיכנס בנעליה של הרשות ולקבל את ההחלטות בעצמו. כל שנתבקש בעתירה זו הוא שבית המשפט יורה למשיבה לשקול מחדש את אופן שיווק המקרקעין, תוך התחשבות במכלול השיקולים הרלוונטיים, כך שתנאי המכרז יתוקנו באופן שיתחשב בהם.

לאור האמור מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש בראש העתירה.

10 ביולי 2013

ג'לאל דקואר, עו"ד

הישאם שבאיטה, עו"ד

גיל גן-מור, עו"ד

ב"כ העותרות