

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בעניין שבין:

1. עמותת ידיד – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר מס' 580312171)

2. הקליניקה לזכויות אדם בחברה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

העותרים ע"י הקליניקה לזכויות אדם בחברה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, באמצעות עו"ד רונית הרמתי אלפרן או עו"ד שרון הורנשטיין או עו"ד הרן רייכמן
טל': 04-8249978, 0505657157 פקס: 04-8288514

כתובת: הקליניקה לזכויות אדם בחברה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, 31905

העותרים

- נ ג ד -

1. מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
 2. מר אריאל אטיאס, שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל
 3. מר יובל שטייניץ, שר האוצר
 4. מר בנצי ליברמן, מנכ"ל רשות מקרקעי ישראל
 5. מועצת מקרקעי ישראל
 6. רשות מקרקעי ישראל
 7. מדינת ישראל
- באמצעות פרקליטות המדינה, ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

1. בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם להתייצב וליתן טעם, אם רצונם בכך:

א. מדוע לא יכינו תוכנית שתייעד חלק מנכסי רשות הפיתוח למטרות חברתיות, לרבות דיור ציבורי, בהתאם להוראות חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (אשר תוקבשנת 2009), הקובע בסעיף 2 א כי חלק מרכזי מתפקידי רשות מקרקעי ישראל הינו בהקצאת קרקעות כלדלהן :

"הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר-השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צרכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים".

ב. מדוע לא יורה על הפסקה מיידית של מכירת נכסי רשות הפיתוח לגורמים פרטיים עד להכנת תכנית כאמור בסעיף א'.

2. בית המשפט הנכבד יתבקש אף **ליתן צו ביניים** המורה למשיבים שלא להוציא מכרזים חדשים למכירת נכסי רשות הפיתוח לידיים פרטיות וזאת בשל אובדן הקרקעות הציבוריות המתמשך בכל רגע שלא ניתן צו זה. לחילופין, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את הדיון לדיון מוקדם לאור חשיבות ההכרעה בו, בכדי להבטיח קיומה של מדיניות ראויה וחוקית.

הצדדים לעתירה

1. עותרת1 הינה עמותת "ידיד" - מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר) (להלן: "**עמותת ידיד**"). העמותה פועלת מאז 1997 להעצמת אוכלוסיות מוחלשות ולסיוע ליחידים במצוקה במימוש זכויותיהם החברתיות. מאז הקמתה טופלובעמותה למעלה מ- 300 אלף פניות באמצעות 12 מרכזי-זכויות הפזורים בפריפריה הענייה בישראל.

2. העותרת מפעילה מרכזי זכויות ושלוחות בכל הארץ בערים הבאות: חצור הגלילית, צפת, נצרת, נצרת עילית, כרמיאל, סחינין, תל אביב, פתח תקווה, אשדוד, אופקים, רהט, ירושלים, קרית מלאכי, נהרייה, קרית גת ותל-מונד (פרטים נוספים על העותרת ופועלה ניתן למצואב www.yedid.org.il).

3. העותרת מס' 2, **הקליניקה לזכויות אדם בחברה, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה**, עוסקת מזה עשור בהנגשת זכויות משפטיות למי שידם אינם משגת וצמצום פערים על רקע סוציאקנומי בתחומים שונים וביניהם בתחום הדיור.

4. המשיבה מס' 5, **מועצת מקרקעי ישראל** (להלן "**המועצה**"), הוקמה בהתאם לסעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. המועצה מופקדת על קביעת מדיניות המקרקעין המחייבת את מינהל מקרקעי ישראל (ואת רשות מקרקעי ישראל חליפתו החל מתאריך 1.1.2010).

5. המשיבה מס' 6, **רשות מקרקעי ישראל – החל מתאריך 1.1.2010**, נושאת באחריות, על פי סעיף 2(א) לחוק, לנהל את מקרקעי ישראל (הכוללים, על פי חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, את

המקרקעין המצויים בבעלות המדינה, רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל). על מינהל מקרקעי ישראל הוטלה חובה לנהל את מקרקעי ישראל בנאמנות, לטובת כלל תושבי המדינה תוך התחשבות באינטרס הלאומי ולמען שמירת האינטרסים ארוכי הטווח של המדינה במקרקעיה.

6. המשיבים 1-4 נושאים בתפקידים המיניסטריאליים והמנהליים האחראים על קביעת מדיניות רשות מקרקעי ישראל ועל תכנון השימוש במשאב הקרקע המוגבל של מדינת ישראל.

הרקע לעתירה

משאבי הקרקע

7. במדינת ישראל משאב הקרקע הוא מצרך חיוני ומוגבל המצוי במחסור מובהק. אותו משאב מוגבל אמור לספק מגוון רחב של צרכים קיומיים למען שמירת מרקם החיים של כלל אזרחי המדינה ופיתוחו, בהם בין היתר: מגורים; חקלאות; תעשייה, מסחר ושירותים; תיירות ונוף; ביטחון; שימור ויצירת שטחים ירוקים.
8. עצם טבעה של הקרקע, כמשאב שהיקפו נתון ואשר שימושים מסוימים בה עלול ליצור מצבים בלתי הפיכים (במיוחד במדינתנו הקטנה), מצדיקה ומחייבת ניהול ציבורי הגון וצודק של משאב חיוני זה, כאשר על זה האחרון אמונה רשות מקרקעי ישראל. לא זו אף זו, יש בניצול נכון של משאב הקרקע מעין "הזדמנות אחרונה" ומוגבלת בכדי לתקן עיוותים ופערים חברתיים בחרה הישראלית.
9. פרופ' רחל אלטרמן ואיריס האן, במחקר משותף, מדברות על משאב הקרקע במונחים הבאים¹:

"משאב הקרקע נמנה על החשובים, הנדירים והיקרים שבמשאבים. זהו משאב סופי, מוגבל, שאיננו מתחדש – וכמעט כל פעולת בנייה או פיתוח נוגסת ממנו נתח נוסף אשר אינו ניתן להשבה."

10. במצב דברים זה חרתה מדינת ישראל על דגלה את עיקרון הבעלות הציבורית, ולפיכך נקבע בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל בסעיף 1 כך:

"איסור העברת בעלות

"מקרקעי ישראל, והם המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת."

¹ רחל אלטרמן, איריס האן, הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל?, מוסד שמואל נאמן הטכניון, חיפה, 2004, ניתן לצפות במאמר במלואו בכתובת האינטרנט: <http://alterman.technion.ac.il/admin/files/article26.pdf>

11. היקף פרשנותו של העיקרון החוקתי בדבר איסור המכירה נדון ופורש בפסיקה :

יבואנו לפרש את סעיף 1 לחוק היסוד עלינו לחתור להגשמת מטרתנו ולהעדיף פירוש, שיתיישב עם מטרת חקיקתו ולא יביא לידי סיכולה של מטרה זו. מטרתו הברורה של חוק היסוד היא למנוע העברת הבעלות במקרקעי ישראל (פרט לחריגים שקבע המחוקק) לידיים פרטיות, בבחינת "והארץ לא תמכר לצמיתות" (ע"א 520/89, מדינת ישראל נ' שבלי, פ"ד מו(2) 81, 85).

12. העותרים רואה לנכון לציין כבר עתה, כי מקרקעי ישראל כוללים את מקרקעי המדינה (14,439 קמ"ר), מקרקעי הקרן הקיימת לישראל (2,563 קמ"ר) ומקרקעי רשות הפיתוח² (2,506 קמ"ר) בהן עסקינן בעתירה זו ובהן מתמקדות טענותינו בהרחבה להלן.

13. נוכח האמור לעיל, ברור כי מדיניות הנוגעת לשימוש במשאב הקרקע, לא כל שכן במכירתו לידיים פרטיות, הינה מדיניות בעלת השלכות חברתיות וציבוריות בעלת משקל גבוה (ראו למשל בג"צ 729/10 **תנועת דרור לישראל נ' ממשלת ישראל** – פורסם בתקדין).

נכסי רשות הפיתוח

14. רשות הפיתוח הינה גוף ממשלתי שהוקם בשנת 1951 על-פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) התשי"א-1950. מטרת הרשות היא לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוסטרופוס לנכסי נפקדים, ואת הקרקעות שהופקעו על-פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) התשי"ג-1953 (להלן: חוק רכישת המקרקעין), והיא אמורה לדאוג לצרכי התיישבות ופיתוח חיוניים.

15. לאורך השנים נכסי רשות הפיתוח נוהלו ע"י חברות הניהול השונות כגון: "עמידר" והושכרו לאוכלוסיות מוחלשות דלות אמצעים הנמנות על פלח סוציו-אקונומי נמוך, המתקיימות ברובן מקצבאות המוסד לביטוח לאומי. יש לדייק ולציין שרוב הנכסים הוקצו לטובת דיור מוגן לאוכלוסייה המזרחית,³ אלה חיו בצפיפות ובתנאים קשים, 49% מן העולים המזרחיים חיו בצפיפות העולה על 4 איש לחדר בשנת 1955.⁴ על כן, בפרספקטיבה היסטורית, ניתן לראות כי נכסים אלו נתנו מענה למצוקת הדיור במבנה עבור אוכלוסיות קשות יום, שלא שפר עליהן מזלן לרכוש דירות בבעלות מלאה. אך הצליחו להשתכן בנכסי רשות הפיתוח כדיירים מוגנים כהגדרת החוק להגנת הדייר (נוסח משולב) התשל"ב-1972.

16. דברים אלו מתיישבים עם הנהלים של החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן: "עמידר"), מהם עולה כי אחת התכליות של נכסי רשות הפיתוח היא הבטחת עתודות דיור לאוכלוסיות חלשות. כך למשל בהוראת נוהל שהוציאה עמידר שכותרתה "פלישות בנכסי

² הכוללים נכסי נפקדים שהועברו מכח חוק נכסי נפקדים תש"א-1950.

³ <http://www.amalnet.k12.il/meida/history2/hisi3055.htm>

⁴ שם.

רשות הפיתוח" שפורסמה בתאריך 12.11.2006 (להלן: "הוראה 28040") מיינה עמידר את סוגי הפלישות לנכסים שבניהולה, כשבסיס סוג אחד מחשב עתידית לגבי ייעוד אפשרי לנכסים מסוימים לדירור עבור מעוטי יכולת. כך קובעת ההוראה הרלוונטית:

5'. מיון פלישות למושכרים מאוכלסים

5.1 פלישות למושכרים מאוכלסים מתחלק לשניים כדלקמן: ...

5.1.2 פלישות למושכרים מאוכלסים שהחברה מעוניינת לקבל את המושכר לרשותה לאחר פינוי הדיירים וכולל את המקרים הבאים: ...

5.1.2.3 פלישות למושכרים שנרכשו או עומדים לעבור לחברות שיקום משכנות עוני. " [ההדגשות אינן במקור]

העתק הנוהל רצ"ב ומסומן כנספח א' לעתירה

מהוראה זו עולה בבירור כי חברת עמידר מכירה כי תכלית אפשרית לנכסי רשות הפיתוח הינה עתודת דירור ל"שיקום משכנות עוני" וכי זו ראתה את הצורך בעיגון האופציה של העברת חלק מהנכסים לחברות מסוג זה בהוראותיה שהופנו להגנת המושכרים מפלישות שעלולות לסכל תכלית זו.

מכירת נכסי רשות הפיתוח – תהליך מתגבר בעשור האחרון

17. בשנת 2002, קיבל מינהל מקרקעי ישראל את החלטה 921 שעניינה "מכר נכסי רשות הפיתוח", המשקפת למעשה את מדיניות המינהל בכל הנוגע לנכסי רשות הפיתוח. ההחלטה מפרטת את התנאים למכר נכסי רשות הפיתוח לדיירים המוגנים ובמכרזים פומביים.

18. החלטה זו תוקנה בהחלטה 1164, בה נאמר, בנוסחה המשולב, כך:

1'. שיעור ההנחה על שווי זכויות הבעלים בחלק המוגן יהיה כלהלן:

מיום אישור החלטת מועצה מס' 921 ועד ליום 31.12.03 - 60%

מיום 1.1.04 ועד ליום 31.12.05 - 50%

מיום 1.1.06 ואילך - 40%

1. שיעור ההנחה על החלקים הפנויים וזכויות הבניה העודפות יהיה כלהלן:

מיום אישור החלטת מועצה מס' 921 ועד יום 31.12.03 - 40%

מיום 1.1.04 ועד ליום 31.12.05 - 30%

מיום 1.1.06 ואילך - 25%

2. סכום ההנחה הכולל לא יעלה על 200,000 ש"ח צמוד למדד

1/97.(נכון להיום כ-240,000 ש"ח).

3. נכס אשר צו הסכנה לגביו הוסר, ועלויות הטיפול שנדרשו בעקבות צו הסכנה גדלו עקב דרישות רשות העתיקות, והדייר המוגן נשא בחלקו של המינהל בעבודות (קרי תשלום של 50% מעלויות הסרת צו הסכנה), אזי: בעת רכישת זכויות הבעלות, תינתן לדייר הנחה הגבוהה ב-10% מההנחה הניתנת באותה עת במכר נכסי ר"פ.
4. **זכויות בעלים בנכסים שדייריהם לא נענו להצעה לרכוש את דירותיהם ישווקו במכרז חופשי למכירת זכויות הבעלים.**
5. המינהל יכין הוראות נוהל לביצוע ההחלטה. " [ההדגשות אינן במקור].

19. ביני לביני, בשנת 2006, במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006 (פורסם בתקד"ן/נבו), תוקן חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, כך שסעיף 2 (7) לחוק, המתיר למדינה להעביר מקרקעין לידיים פרטיות, במסגרת החריגים לחוק יסוד מקרקעי ישראל, שונה כך שניתן להעביר 200,000 דונם ולא 100,000 דונם, כפי שנקבע קודם לכן.
20. בשנת 2009 חוקק תיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, בו שונה שם החוק לחוק רשות מקרקעי ישראל, והוקמה רשות מקרקעי ישראל. במסגרת החוק שונה גם חוק מקרקעי ישראל, באופן זה שהיתר העברת המקרקעין לידיים פרטיות עלה ל-400,000 דונם בחמש השנים הראשונות לאחר תיקון 400,000 דונם בחמש השנים שלאחר מכן.
21. החלטה 921 וגלגוליה שאמורה הייתה לאפשר לאותם דיירים מוגנים לרכוש בהנחה את נכסי רשות הפיתוח בהם הם מתגוררים, סתמה למעשה את הגולל על אפשרות זו בעניינם של רבים מהדיירים בהגבלתה את גובה ההנחה לסכום של 200,000 ₪, סכום שאינו מצוי בכיסם של רבים מהדיירים.
22. כפועל יוצא מההחלטות האמורות ומצוקתם הכלכלית של דיירי נכסי רשות הפיתוח, אשר לא עלה בידם לרכוש את הדירות בהן הם גרים, פורסמו מכרזים רבים לשיווק הנכסים לגורמים פרטיים.
23. יצוין כי במסגרת העברת הנכסים לידיים פרטיות, לא הוקצו נכסים כלשהם לצרכים חברתיים, כגון דיור ציבורי או דיור בר השגה. הדבר הוביל לתהליך של מכירת עתודות נכסים של מדינת ישראל אשר שמשו ברובם לדיור הציבורי ולמבני ציבור, ללא כל תחליף לאותם נכסי רשות הפיתוח אשר נגרעים ממצבת הנכסים הלאומיים.
24. בעבור אותם דיירים מוחלשים המשמעות הינה כי לא יוכלו לרכוש את דירותיהם בעתיד ולהורישם לילדיהם, מרגע שאלו נמכרו ליזמים וקבלנים דרך המכרז החופשי. בכך שונים הם מדיירי הדיור הציבורי על אף הזהות במאפיינים, שהרי לאור הסטאטוס המשפטי השונה שחל עליהם נוצר שוני מהותי בעקבות החלטה 921 – בעוד דייר בדיור הציבורי שידו אינה משגת לרכוש את הדירה בה הוא מתגורר, פתוחה בפניו האפשרות להמשיך להתגורר בנכס ולרכוש את הדירה בשלב עתידי; הרי שדיירי רשות הפיתוח שידם אינה משגת לקנות את נכס

מגוריהם עלולים למצוא עצמם דיירים של אדם פרטי ולהפסיד את ההזדמנות להיות הבעלים של דירת המגורים.

25. ענינו הרואות, כי תהליך מכירת הקרקעות בנכסי רשות הפיתוח מוביל למצב של צמצום ניכר ביצע הקרקעות והדירות המיועדים לתכליות חברתיות בתחום הדיור.

הדיור הציבורי בישראל על סף קריסה

26. כידוע, מצוקת הדיור בישראל בכלל, והדיור הציבורי בפרט, מחריפה בקצב עולה בשנים האחרונות. שיעור המשתכנים בדיור הציבורי פוחת עם הזמן: ההיצע הולך ופוחת תוך שאינו מצליח להכיל את הביקוש הרב; רשימות ההמתנה מתארכות; קריטריוני הזכאות לדיור ציבורי ואו סיוע בשכר דירה הולכים ומוקשחים – וכל אלו במקביל להרחבת הפערים בחברה הישראלית.

27. על פי ממצאי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2008, עולה כי שיעור הדירות הציבוריות שהוקצו לזכאים בשנת 2007 ירד בכ- 32% משיעור הדירות הציבוריות שהוקצו בשנת 2002. עוד עולה כי עד מרץ 2008 מכרה המדינה כ- 26,000 דירות, שהכנסותיהן הופקדו ב"קרן הדיור הציבורי" שהוקמה בשנת 1999, ומטרתה, בין היתר, מימון רכישת דירות לאוכלוסייה הנזקקת. נציין, כי מכספי הקרן לא הוספה למלאי הדיור הציבורי אף לא דירה אחת! (דו"ח מבקר המדינה 59ב; האגודה לזכויות האזרח – התוכנית למשפט ורווחה אוניברסיטת תל-אביב, **אין כתובת: הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה** 24 (2009)).

28. בהתאם לנתונים של המרכז מחקר ומידע של הכנסת בדו"ח "התמורות בדיור הציבורי בישראל 2011-1998, מדצמבר 2011" (ראו הדו"ח המלא באתר המרכז) המתינו בחודש יולי 2011 המתינו 2340 משפחות לדירה בדיור הציבורי כאשר רק כ-300 דירות היו פנויות (וזאת מבלי לקבוע את מצבן), כאשר לצד אלו עומדות אלפי בקשות לדיור ציבורי.

פניות מוקדמות

29. ביום 3.5.2010 פנו העותרים למשיבים בבקשה להורות על הפסקה מיידית של מכירת נכסי רשות הפיתוח לגורמים פרטיים עד להכנת תכנית על ידי משרד השיכון, המשרד האחראי על רשות הפיתוח, שתייעד חלק מנכסים אלו למטרות חברתיות, בהתאם להוראות חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (אשר תוקן בשנת 2009), הקובע בסעיף 2א כי חלק מרכזי מתפקידי רשות הפיתוח הינו בהקצאת קרקעות כדלהלן:

"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 ; המכתב מצ"ב ומסומן ב'.

30. על אף חשיבות הפנייה ותזכורות בעניין לא התקבל כל מענה מצד אחד אך תהליך מכירת הנכסים לידיים פרטיות המשיך ואף צבר תאוצה, כך למשל רק בשביעי למאי 2012 בלבד, פורסמו באתר מינהל מקרקעי ישראל כ-11 מכרזים חדשים (עמ/21012/636 ועד עמ/2010/646).

31. בנסיבות אלו, נשלח ביום 24.5 מכתב קדם בג"צ. משלא ניתן מענה נשלחה תזכורת נוספת למשיבים העיקריים בחודש אוגוסט 2012. המכתב מצ"ב ומסומן ג'.

32. בהעדר מענה לפניית מוגשת העתירה דנן.

נימוקי העתירה

33. העותרים יטענו כי הוראות הדין, כמו גם שיקולים של צדק חלוקתי, אינם דקלרטיביים בלבד, מחייבים את המשיבים לקבוע מדיניות הקצאת קרקעות רשות הפיתוח באופן זה שחלק מהקרקעות ייעודו לצרכים חברתיים לרבות דיור ציבורי ודיור בר השגה.

34. סעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל קובע את כלל היסוד במקרקעי ישראל שהוא האיסור על העברת בעלות בהם, וכך הוא קובע:

איסור העברת בעלות

6. מקרקעי ישראל, והם המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת.

35. יחד עם זאת, סעיף 2 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל קובע את החריג לכלל וקובע את האפשרות של מתן היתר בחוק להעברת בעלות במקרקעי ישראל, וחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 מזכיר בסעיף 2 שורה של סוגי עסקאות שסעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל לא יחול עליהם.

36. נציין כי הגוף האמון בישראל, על פי חוק, על ניהול מקרקעי המדינה הוא "רשות מקרקעי ישראל" (או בשמה הקודם "מינהל מקרקעי ישראל"). סעיף 2(א) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (בשמו הקודם חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960) קובע:

"מוקמת בזה רשות מקרקעי ישראל (בחוק זה – הרשות), שתנהל את מקרקעי ישראל."

40. סעיף 2(ב) לחוק הרשות קובע כי בראש הרשות יכהן מנהל, אשר מתמנה על-ידי הממשלה ואשר כפוף לשר הבינוי והשיכון.

41. סעיף 3 לחוק הרשות קובע את הקמתה של מועצת מקרקעי ישראל ואת סמכויותיה:

"הממשלהתמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שייקבעבחוק."

42. חוק הרשות הינו אחד משלושה דברי חקיקה שנתקבלו בכנסת, ביניהם חוק-יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל. תכליתם של דברי החקיקה הייתה לשים קץ לכפילות ששררה בניהול אדמות המדינה על-ידי המוסדות השונים, תוך איחוד ניהול הקרקעות של המדינה בידי גוף אחד, ובכללם גם נכסי רשות הפיתוח שבמוקד עתירה זו. כדברי הנשיא אגרנט (כתוארו דאז):

"...כאשר מתבוננים אל הדברים הכתובים בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, ובחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 – ושלושת החוקים הללו נחקקו ונכנסו לתקפם בעת ובעונה אחת – אזי בולטת מגמתו של המחוקק להבטיח שמדיניות המקרקעין, לפיה יבוצעו בעתיד כל הפעולות והעסקאות הנוגעות למקרקעין של המדינה בישראל, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל, תהא מדיניות ממלכתית מתואמת, שיחולו עליה העיקרים שנקבעו בחוק מזה, ואשר תיקבע, בנתון לעיקרים אלה, על-ידי מועצה המתמנת על-ידי הממשלה, מזה; וכן להסדיר שדבר עשייתן של הפעולות והעסקאות ההן, בהתאם למדיניות שנקבעה כאמור, ירוכז, מכאן ואילך, בידי מינהל אחד ויחיד, מינהל המתמנה על-ידי הממשלה ופועל תחת פיקוחה של המועצה הנ"ל, ואשר מעשיו נתונים, עקב חובתה של הממשלה לדווח עליהם, גם לשבט הביקורת של הכנסת" (עניין קפלן בעמ' 727-726) [ההדגשה אינה במקור]

43. בשנת 2009 (תיקון מס' 7), עיגן המחוקק את תפקידי הרשות בסעיף 2א לחוק הרשות, לשון החוק:

"אלה תפקידי הרשות:

(1) 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 ;

(2) רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לפי כל דין, לרבות
למטרות סביבתיות ;

(3) שמירת זכויותיהם של הבעלים במקרקעי ישראל ;

(4) קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקסי המקרקעין ;

(5) מתן שירותים לבעלי זכויות במקרקעי ישראל ככל הנדרש, לצורך
ניהול זכויותיהם או מימושן ;

(6) פרסום מידע בקשר למקרקעי ישראל, לרבות פרטים על הסכמי

הרשות לגבי מקרקעין שבניהולה, וכן נתונים בדבר זמינותם של

מקרקעי ישראל לתכנון, לפיתוח ולשמירה על שטחים פתוחים ;

(7) כל תפקיד אחר הנוגע לניהול מקרקעי ישראל, המוטל עליה לפי כל

דין או לפי החלטת הממשלה. " [ההדגשות אינן במקור]

44. בנוסף, סעיף 1(א) לחוק קובע כי בין תפקידי הרשות :

"רשות מקרקעי ישראל תפעל, במסגרת תפקידיה –

(1) לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל

לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאות

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 ; " [ההדגשות אינן במקור]

45. עניינו הרואות כי הוראות הדין קובעות במפורש כי בניהול משאבי הקרקע על המשיבים
לקחת בחשבון שיקולים של צדק חלוקתי וניצול הקרקע לצרכי ציבוריים. משכך, ברור כי
נקיטה בצעדים למכירת נכסי רשות הפיתוח, תוך גריעתם מהמשאב הציבורי, מבלי שנלקחים
בחשבון שיקולי הקצאת הקרקע למטרות חברתיות, אינה עומדת בכפיפה עם הוראות הדין.

46. הימנעות המשיבים מלהשתמש בסמכותם וחובתם בדין לקביעת מדיניות המתחשבת במכלול
המטרות אותן הגדיר המחוקק בניהול המשאב הציבורי של הקרקע, מהווה הפרה בוטה של
חובתם להפעיל שיקול דעת. ראו והשוו למשל לדברי כבוד השופט שמגר בבג"צ 297/82 - עזרא
ברגר ו-4 אחי נ' שר הפנים . פ"ד לז(3), 29, להלן :

"הקניית סמכות, כגון זו שלפנינו, מחייבת, כאמור, מיניה וביה, גם נקיטת עמדה פעילה מצד מי שהסמכות הוענקה לו: נקיטת עמדה עניינה בדיקתו של הצורך בהפעלת הסמכות, ואם בעל הסמכות מחליט להשיב על שאלה זו בחיוב, צריכה גם להישקל דרך הפעלתה של הסמכות. בעל הסמכות עלול להיחשב למי שחוטא לחובתו, אם הוא מותיר את הסמכות, שהוקנתה לו, כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה מטוב ועד רע, בין לחיוב ובין לשלילה, ואינו שוקל כלל, אם ואימתי יפעילנה (השווה: בג"צ 295/65). נטילת סמכות על-מנת לא להשתמש בה לעולם היא פסולה מעיקרה (השווה: בג"צ 292/65, בעמ' 644), והוא הדין באשר להזנחת התחום, אשר הקניית הסמכות נועדה לשרתו." ראו גם בג"צ 3872/93 בעניין מישראל.

47. הדברים מקבלים משנה תוקף במקום בו הכלל המרכזי בניהול משאב הקרקע של מדינת ישראל הינו כי היא תנוהל על ידי המדינה. לפיכך, כל תוכנית להפרטת הקרקע, גם אם היא אפשרית כחריג בדין, מחוייבת להיעשות לאחר בדיקה מדוקדקת ולאחר שהובטח כי שיקולי צדק חברתי ושוויון יילקחו בחשבון, לאחר שאלה הוגדרו במסגרת החוק.

48. בנסיבות אלו, והעדר המענה לפניות העותרים, מצביע על כך כי בביצוע הפרטת הקרקע כלל לא נלקחו בחשבון השיקולים הרלוונטיים – דבר שלעצמו מצדיק ביטול ההחלטה כהיותה החלטה בלתי סבירה - ראה בג"צ ברגר לעיל, וכן בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, הגב' שולמית אלוני, פ"ד מח(5), 412.

49. התנהלות המשיבים אינה עומדת רק בניגוד להוראות הדין המפורשות אלא גם לחובתם הכללית לנהוג במשאב הקרקע באופן שעולה בקנה אחד עם עקרונות של שוויון וצדק חלוקתי, כדברי כבוד השופטת א. פרוקצ'יה:

"מקרקעי המדינה הם משאב חיוני בעל ערך רב, ובנהלו אותם משמש המינהל נאמנו של הציבור, ועליו להגן על ייעודם לתכליות שלהן נועדו. שומה עליו לשמור בקפדנות על עקרונות הצדק החלוקתי בהקצאת המקרקעין." (ע"א 1257/01, אביעזר נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נז(5) 625, 643).

50. על זכותם השווה של כלל אזרחי המדינה ליהנות מנכסי המדינה. ראו גם פסק הדין בבג"צ 244/00 עמותת שיח חדש – למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6), 25 (2002) (להלן: פרשת "הקשת המזרחית").

51. העותרים יטענו כי חובתם של המשיבים לשקול שיקולים של צדק חלוקתי ושוויון במכירת נכסי רשות הפיתוח הינה בעלת משקל יתר במקרה הנדון נוכח העובדה, כי מלכתחילה נכסים אלו נגרעים מנכסים אשר שימשו במשך עשרות שנים לצורך הספקת מקומות דיור

לאוכלוסיות מוחלשות. זאת במיוחד לאחר שהתברר כי לאוכלוסייה זו אין את היכולת להשקיע 200,000 ₪, כפי שהתבקש, בכדי לרכוש את הזכויות בדירות.

52. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור מצבו הקשה של שוק הדיור בישראל הסובל מהעדר דירות בדיור הציבורי וכן דירות בנות השגה.

53. העותרים סבורים כי תהליך זוחל של הפרטת משאבי קרקע משמעותיים, במקום בו הקרקע הולכת ומידלדלת ממילא, מבלי להבטיח כי חלק מהקרקע יוקצה למטרות חברתיות, אינו יכול לעמוד עם חובתם לנהוג בשוויון ובהגינות.

54. בעניין זה אין אלא לתמוה כיצד דווקא בתחום קרדינלי זה הנוגע לחלוקת המשאבים הבסיסית במדינת ישראל, נראה כי כלל לא נבחנו חלופות המקדמות חלוקה צודקת ושוויונית, בניגוד לדין.

בקשה למתן צו ביניים וסיכום

55. העותרים יטענו כי עד לקביעת מדיניות מתאימה קיים הכרח בהפסקת מכירת הדירות לידיים פרטיות, באשר בדרך זו מועברים נכסי הציבור מועברים ללא החלטה או אישור מתאימים תוך צמצום מרחב האפשרויות בדיור הציבורי, כמפורט לעיל.

56. לחילופין מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון מוקדם

57. נוכח כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה כמבוקש בפתחה.

היום: י' אלול, תשע"ח, 21 אוגוסט, 2018

עו"ד הרן רייכמן

עו"ד שרון הורנשטיין

ב"כ העותרים

ב"כ העותרים