

**בבית המשפט המחוזי בירושלים**  
**בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים**

- המבקשות:**
1. במקום – מתכננים למען זכויות תכנון
  2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
  3. האגודה לצדק חלוקתי
  4. איתך – משפטניות למען צדק חברתי

כולם 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 אשרף אליאס ו/או נסרין עליאן ו/או קרן צפריר ו/או ראוייה אבורביעה ו/או משכית בנדל ו/או נירה שלו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או שרונה אליהו חי ו/או מיכל פומרנץ ו/או אן סוצ'יו ו/או יונתן בן שושן

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**  
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154  
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

- המשיבות:**
1. הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים
  2. הוועדה הארצית לדיור לאומי
  3. רשות מקרקעי ישראל
- כולם ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
4. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בירושלים

ע"י המחלקה המשפטית, עיריית ירושלים  
כיכר ספרא 1, ירושלים 91007  
טל': 02-6297592; פקס: 02-6296490

**בקשה לצו ביניים**

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבות לא לשווק את המקרקעין נשוא תוכנית המתאר 12736 להקמת 397 יח"ד בשכונת מלחה בירושלים (להלן – **התכנית**), ולא לנקוט בפעולות אחרות למימושה של התכנית, וזאת עד להכרעה בעתירה.

## ואלו נימוקי הבקשה:

### הרקע:

בעתירה זו, המהווה חלק בלתי נפרד מהבקשה, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבה 1, הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים (להלן – **הוועדה**) לשוב ולדון בתכנית ולהפעיל את סמכותה שבסעיף 3 לחוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – **החוק**) לייעד קרקע בתכנית ל"דיור בהישג יד להשכרה", ולקבוע הוראות בעניין מחיר ההשכרה, תנאי ההשכרה והזכאים. כמו כן מתבקש בית המשפט להורות לוועדה להעמיד את גודלן של יחידות הדיור הקטנות בתכנית על 75 מ"ר לכל היותר, כהוראות החוק.

העותרות מצביעות על כך שהחוק, שהוא הבסיס המשפטי לפעולת הוועדה, מעמיד מסלול תכנוני ייחודי ומהיר לתכנון שכונות מגורים גדולות של מעל 200 יח"ד על אדמות מדינה. חברי הכנסת שדנו בחוק ביקרו אותו בשל המחירים החברתיים והסביבתיים הכבדים שכרוכים בהליכי תכנון מהירים העוקפים את הליכי התכנון הרגילים. הם דרשו, כי התוכניות שיקודמו במסלול מהיר ישרתו את צרכי הדיור של שכבות אוכלוסייה מגוונות ושלא ייעשה שימוש בהליך המיוחד כדי להקים במהירות שכונות מדירות ויקרות לאוכלוסייה אמידה בלבד תוך התעלמות ממצוקת הדיור של חלק גדול מהאוכלוסייה שהכנסתו נמוכה.

לאור הביקורת הציבורית תוקנה הצעת החוק המקורית באופן מהותי, והממשלה הוסיפה סמכויות נרחבות לייעד קרקע בתכנית ל"דיור בהישג יד להשכרה", לרבות סמכות לקבוע את מחיר השכירות, תנאי השכירות והזכאים, וכמו כן שינתה את סעיף המטרה בהתאם.

העותרות מצביעות בעתירה על כך שהסמכות לייעד קרקע בתכנית לדיור בהישג יד להשכרה הינה כלי תכנוני חשוב, שנועד לממש מטרות חברתיות חיוניות, כמו מניעת הדרה חברתית ותמהיל במגורים, אותן ביקשה הכנסת לקדם. העותרות מצביעות על כך שהחוק הולם את הוראות תמ"א 35, המחייבות בחינה של הצורך בדיור בהישג יד ואת התפישות התכנוניות המקובלות היום במדינות רבות.

**אלא שחוק לחוד ויישומו לחוד. העותרות מצביעות על כך שמאז שנכנס החוק לתוקף ועד היום אין ככל הידוע ולו תכנית אחת, שבה הפעילה איזושהי ועדה לדיור לאומי את סמכותה לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה. בפועל הפכה סמכות זו לאות מתה, ורצון הכנסת סוכל, שלא כדיון.**

גם גורלה של התכנית נשוא העתירה היה דומה. מדובר בתכנית להרחבת שכונת מלחה בירושלים על ידי תוספת של 397 יחידות דיור בבניינים בני 10-4 קומות. הקרקע היא קרקע ציבורית ורשות מקרקעי ישראל היא היוזמת של התכנית. במקור נקבע כי 20% מהדירות בכל מגרש יהיו בגודל מרבי של 100 מ"ר. הוראות התוכנית במקור לא התייחסו לסוג החזקה על הדירות ו/או למחירן. התכנית הועברה לטיפול הוועדה. לאחר הפקדתה הוגשה התנגדות על ידי העותרות בשם הקואליציה לדיור בר השגה ונטען בה, בין היתר, כי התכנית התעלמה מהוראות החוק, שעניינן ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה, לרבות קביעת מחירו, תנאיו והזכאים לו.

בהחלטה קבעה הוועדה כי התכנית במתכונתה המקורית אכן לא נותנת מענה מספק לצורך בתמהיל יחידות דיור מגוון, ולכן יש לקבל את ההתנגדות בחלקה. אולם הוועדה החליטה שלא לקבוע ייעוד של "דיור בהישג יד להשכרה". הוועדה קבעה רק, כי 20% מהדירות בתכנית יקבעו כדירות קטנות בשטח מירבי של 80 מ"ר (כולל ממ"ד) – שעה שהחוק מגדיר דירה קטנה כדירה שגדולה עד 75 מ"ר. כמו כן קבעה הוועדה כי 20% מהדירות בתכנית ייקבעו כדירות להשכרה לתקופה של 15 שנים, כאשר מחצית מהן יהיו דירות קטנות. החלטות אלו אינן תחליף להפעלת הסמכות לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה, שמחירו מפוקח והוא ניתן לזכאים ואינן עונות על הטענה המרכזית של העותרות. מכאן העתירה.

### מבחן סיכויי העתירה

סיכויי העתירה להתקבל טובים. לגבי הסעד הראשון, העותרות מצביעות על כך שהוועדה לא דנה כנדרש בהפעלת הסמכות לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה בשטח התכנית. אין במסמכי התכנית כל ראייה לדיון כזה. התכנית הופקדה להתנגדויות ללא כל התייחסות לסמכות זו. גם לאחר הגשת ההתנגדות, לא נערך דיון אמיתי בנושא והוועדה לא בחנה את הנושא בלב פתוח ובנפש חפצה. ככל שדנה הוועדה בנושא, הרי שמדובר בדיון סתום, שטחי כדי לצאת ידי חובה, וכדי לתרץ את אי הפעלת הסמכות ודחיית ההתנגדות. הפרוטוקול אינו משקף כל דיון לגופו של עניין המעיד על שקלא וטריא בין טיעונים תקפים, ביחס להפעלת או אי הפעלת הסמכות בנסיבות העניין.

כמפורט בעתירה, הטיעונים שמצויים בפרוטוקול הוועדה לאי הפעלת הסמכות לייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה הם עמומים וסתומים ואינם מנומקים כדבעי או מבוססים על עובדות. ניכר כי השיקול הכלכלי של השאת הרווח המרבי למדינה הוא שעומד מאחוריהן ולא שיקולים תכנוניים. התשתית העובדתית שעמדה בפני הוועדה הייתה רעועה מאוד. לא נעשה כל תחשיב כלכלי ולא נבדקו חלופות, כאשר על פניו, מדובר בפרויקט באזור של ביקושים גבוהים, בשכונה מבוססת יחסית, ובתנאים הנחשבים אופטימאליים לשילוב דיור בהישג יד להשכרה.

יתר על כן, הוועדה עצמה הכירה בכך "שהתכנית אינה קובעת את מחיר יח"ד שייבנו במסגרתה, ובהחלט ייתכן כי מחיר זה, המושפע בין היתר, ממחירי הקרקע בירושלים, לא יהיה מחיר זול" ולמרות שהייתה מודעת לאופי המדיר של התכנית, לא הפעילה את סמכותה האמורה.

עוד נטען בעתירה, כי הוועדה לא פירשה נכון את החוק ואת תכליותיו. כל פעולתה ומרצה של הוועדה היה מכוון להגשמת התכלית של האצת הליכי התכנון, וכי התכלית החברתית של החוק נתפשה על ידה כעניין שולי וחסר חשיבות, ולא ניתנה לה משקל ראוי. נטען, כי גם אם המחוקק ראה לנכון להשאיר גמישות לוועדות ולא לחייב דיור בהישג יד להשכרה בכל תכנית, הרי שפרשנות תכליתית של החוק מובילה למסקנה כי הכוונה הייתה שהוועדות יפעילו, ככלל, את הסמכויות שניתנות להן כדי להגשים גם את תכליתו החברתית של החוק, ובוודאי שהמחוקק לא ראה מול עיניו מצב בו הסמכויות אינן מופעלות כלל וחזקה עליו שלא התכוון להשחית מילותיו לריק.

עוד נטען בעתירה, כי הוועדה התעלמה משיקולים רלוונטיים או שלא נתנה להם משקל ראוי. הוועדה התעלמה ממצוקת הדיור של האוכלוסיות הפחות מבוססות אשר גרות בעיר ואשר שכר עבודתן נמוך.

במסמכי הוועדה לא נכלל סקר דיור עדכני, והדבר מעיד על התשתית העובדתית הרעועה שבה התקבלה ההחלטה. הוועדה גם לא נתנה משקל ראוי לעובדה, כי מדובר באחת מעתודות הקרקע האחרונות בעיר, שהיא בבעלות ציבורית.

הוועדה לא נתנה משקל ראוי לעובדה כי בעלת הקרקע היא רשות מקרקעי ישראל והמקרקעין הם מקרקעי המדינה, השייכים לכלל הציבור על כל גווניו. הרשות אינה בעלים רגיל של מקרקעין, אלא הינה הגוף האחראי לניהול מקרקעי ישראל וביסוד פעולתה של הרשות תכליות מיוחדות שהן ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור כולו, הסביבה והדורות הבאים. בין תפקידיה הפרטניים של הרשות גם 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. הרשות גם מחויבת לפעול באופן המקיים את העיקרון של צדק חלוקתי ושוויון. הקפדה על תכנון מכיל למגורים, כפי שהורחב בחלק העובדתי בעתירה, הינה ביטוי מובהק של צדק חלוקתי, שכן היא מונעת הדרה וסגרגציה על רקע מעמדי או קבוצתי (אשר יש ביניהם חפיפה רבה), כאשר להדרה וסגרגציה זו השלכות חלוקתיות ברורות, כפי שצוין בהרחבה בעתירה. בנוסף, התעלמות מהצורך בתכנון מכיל בפרויקטים למגורים במקרקעי המדינה פוגעת גם בזכות לשוויון בנגישות למקרקעי המדינה על רקע מעמדי כלכלי.

לעניין הסעד השני – העותרות מצביעות על כך שהוועדה קבעה כי דירות קטנות בתכנית יהיו בגודל של 80 מ"ר, שעה שהחוק מגדיר דירות קטנות כדירות שהן עד 75 מ"ר, ולא ברור מאין נטלה לעצמה הוועדה את הסמכות להתעלם מהוראה מפורשת בחוק.

לאור האמור, טובים סיכויי העתירה להתקבל.

### **מבחן מאזן הנוחות**

גם מאזן הנוחות נוטה בבירור לטובת מתן צו ביניים. אם לא יינתן צו ביניים יחלו המשיבות לממש את התכנית, להוציא היתרי בניה, להתקשר עם אנשי מקצוע, לפרסם מכרז על המקרקעין, למכור את הזכויות לזים פרטי, שיחל לבנות את הפרויקט ולשווק אותו לציבור, באופן שיסכל את יכולתן של העותרות לקבל את הסעד המבוקש, אם וכאשר תתקבל עתירתן, לאור היוצרות של מעשה עשוי.

העותרות מייצגות אינטרס ציבורי חשוב, ואין סעד חלופי לשינוי התכנית, ומכאן שאם ייקבעו עובדות בלתי הפיכות בשטח ייפגע האינטרס הציבורי החשוב שמובא בעתירה, אינטרס שמעוגן היטב בחוק, ולא יהיה לו ביטוי.

מנגד, יש להניח שהמשיבות יציגו את האינטרס הציבורי בזירוז הליכי התכנון כטעם המרכזי לא להיענות לצו הביניים. הן יטענו שיש מחסור בדירות וצורך להגדיל את ההיצע בדחיפות. אין לתת משקל רב לטיעון זה. ועדת ברנע, ועדה ציבורית בלתי תלויה, קבעה לאחרונה בדוח שלה, כי בעיית המחסור בדירות אינה תוצאה של מחסור בתוכניות מאושרות למגורים אלא בעיקר בהוצאתן לפועל, אחרי שהן מאושרות. הוועדה ציינה כי גם כאשר תכנית עברה את כל שלבי התכנון היא מתעכבת פעמים רבות בשל שיקולים כלכליים של הזים, כמו היעדר ביקוש או קושי מימוני. לעיתים ישנם קשיים במימון תשתיות על ידי המדינה, שהשלמתן היא תנאי למתן היתר או למימוש.

אם היה צורך אקוטי בדירות ניתן היה לצפות, כי המדינה תשקיע משאבים רבים יותר בחילוץ תוכניות שעברו את כל הליכי התכנון ואינן יוצאות אל הפועל. ניתן היה לצפות שרשות מקרקעי ישראל תיזום בניה ציבורית מהירה במקרקעין שלה. אלא שלרשות מקרקעי ישראל אין כוונה כזאת ולאחר הליכי התכנון היא תוציא כפי הנראה את המקרקעין למכרז ותמכור את הזכויות ליזם פרטי, שיציע את המחיר המרבי. כל מה שהיזם הפרטי יתבקש על פי החוק הוא להשלים רבע מהתשתיות בתכנית לאחר תקופה של שנתיים וחצי, וגם אם לא יעשה זאת לא יפקע תוקף התכנית (סעיף 27 לחוק). מכאן שיש לקחת בעירבון מוגבל את הטעוץ של הדחיפות כביכול באישור התכנית.

גם ועדת ברנע, שהיו חברים בה בין היתר גם נציגי מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון והוועדה הארצית לדיור לאומי ציינה בדוח, כי "תכנון חייב להיות איכותי, כלומר גם אם קיימת כיום בעיה אקוטית של היצע דירות, יש צורך בהתייחסות ארוכת טווח שלוקחת בחשבון אספקטים חברתיים וסביבתיים". אין לדעת מה יהיה מצב שוק הנדל"ן בעוד 3-4 שנים, כשהפרויקט הזה יקרום עור וגידים. אך ברור, כי ככל שימשיכו רשויות התכנון להתעלם מהסמכות לשלב דיור בהישג יד בתכניות חדשות, מגמות של קיטוב וסגרגציה בין אוכלוסיה על רקע חברתי כלכלי ילכו ויחמירו.

דוח ועדת ברנע נמצא באתר משרד הפנים,

<http://www.moin.gov.il/OfficeUnits/MishneMancal/Pages/barnea-committee.aspx>

מכאן שגם במאזן הנוחות, גובר הצורך במתן הצו המבוקש.

**מכל הטעמים האלה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים כמבוקש בראש בקשה זו.**

גיל גן-מור, עו"ד

ב"כ המבקשות

23 במאי, 2012