

- העותרות: 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 ואח'

**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

## **עיקרי טיעון מטעם העותרות**

עיקרי הטיעון מתייחסים לשתי העתירות שבכותרת, אשר ידונו באותו מועד, והמעוררות את אותן סוגיות משפטיות.

1. בעתירות אלה התבקש בית המשפט הנכבד להורות לוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים (להלן – **הוועדה**) לדון מחדש בשתי תכניות מתאר להקמת שכונות מגורים חדשות. האחת – להקמת 397 יח"ד במורדות שכונת מלחה בירושלים והשניה – להקמת 482 יח"ד למרגלות שכונת משואה בירושלים (להלן – **תכנית מלחה ותכנית משואה** בהתאמה).
2. בית המשפט הנכבד התבקש להורות לוועדה לדיור לאומי להפעיל 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.
3. העותרות עמדו על כך שסמכות זו לא הופעלה כדין, בהתאם לחובותיה של רשות הדנה בהפעלת סמכות רשות, כפי שנקבעו בפסיקה.
4. כמו כן, נטען כי הוועדה הפעילה את סמכותה לקבוע תמהיל גדלי דירות באופן שמנוגד להוראות החוק, שכן הוועדה קבעה כי הדירות הקטנות בתכנית יהיו עד 80 מ"ר, שעה שהחוק מגדיר דירות קטנות כדירות שגודלן לא יעלה על 75 מ"ר.
5. בניגוד לנטען בתשובת הפרקליטות, העותרות לא ביקשו מבית המשפט להיכנס לנעליה של הוועדה ולקבוע מה יהיו הוראות התכנית במקומה. דרישתן המרכזית של העותרות היא כי בית המשפט יחזיר את הדיון לוועדה כדי שהיא תפעיל את הסמכות, הפעם בהתאם לחוק, לאחר שהתברר שהיא לא עשתה כן, ופעלה באופן שסותר את חובותיה המשפטיות. ככל שהוועדה מתעלמת מהצורך להפעיל את הסמכות, והופכת בפועל את חוק הכנסת לאות מתה, קמה עילה להתערב בהחלטותיה.
6. גם אין ממש בטענה שהעותרות רוצות להפוך דין רצוי לדין מצוי. הכנסת אימצה את העמדה שיש לכלול בתוכניות דיור לאומי דיור בהישג יד והסמיכה את הוועדה לעשות כן. משעשתה כן, זהו הדין המצוי ולא הדין הרצוי. אלא שהמשיבות הן שמתעלמות מהדין ומסכלות את תכלית החוק באמצעות התעלמות גורפת מהחוק ואי הפעלה שיטתית של הסמכות ליעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה. במצב זה, יש הכרח בהתערבות שיפוטית.
7. בעתירה עמדו העותרות על הוראות הפסיקה ביחס להפעלת סמכות רשות. אף שאין מדובר בסמכות חובה, הוועדה אינה רשאית להתעלם ממנה ומחויבת היא לדון בה ולהפעילה בנסיבות המתאימות להגשמת תכלית החוק. החלטה להפעיל או לא להפעיל סמכות הנתונה לרשות מנהלית עומדת לביקורת שיפוטית, ככל החלטה אחרת. ככלל, סמכות ניתנת לרשות כדי שזו תפעיל אותה, ותבחן את הצורך לעשות בה שימוש. אין רשות מנהלית רשאית להימנע מהפעלת סמכויות הרשות שבידה בלא טעם ענייני.
8. אם הרשות מותירה את הסמכות, שהוקנתה לה, כאבן שאין לה הופכין, היא חוטאת לתפקידה. לכן נפסק, כי לרשות לא רק זכות להפעיל סמכות אלא חובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כל אימת שנדרש. בנוסף נפסק כי מבחינת הביקורת השיפוטית, אין הבדל בין הפעלת סמכות לבין הימנעות מהפעלת סמכות. אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול-דעת, יכול בית המשפט לבחון את הימנעותה לפי אמות המידה המקובלות לבחינת החלטה מנהלית. בית המשפט יבחן האם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות. בית המשפט יבחן האם שרירות או הפליה אינם ביסוד החלטת הרשות שלא להפעיל סמכות רשות. נפסק, כי הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה.

9. עוד נפסק, כי על בית המשפט לבחון האם בהחלטתה שלא להפעיל סמכות רשות עמדה בפני הרשות תשתית עובדתית, הנדרשת לקבלת החלטה, והאם הרשות שקלה את השיקולים הרלוונטיים והעניקה להם משקל נכון.

ר' בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (1983); בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404 (1993); בג"ץ 3872/93 **מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות** פ"ד מז(5) 485 (1993); בג"ץ 2757/96 **אלראי נ' שר הפנים**, פ"ד נ(2) 18 (1996); דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי** כרך א' 216 (2010); יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ב' 1079 (2011); ברוך ברכה **משפט מינהלי** כרך א' 129 (1986).

10. טענת הפרקליטות, לפיה הוועדה הפעילה כנדרש את סמכויותיה, אינה נתמכת בפרוטוקול הדיון ובטעמים המשתקפים ממנו. אין כל ערך לעדות עצמית של הוועדה כי פעלה כדין. נדירים המקרים שבהם הרשות מודה שפעלה שלא כדין, אך לא פעם מוצא בית המשפט כי כך היה הדבר. את סבירות פעילותה של הרשות יש לבחון על פי העובדות ולא לפי ההצהרות של הרשות. והעובדות מלמדות כי הרשות לא פעלה כדין.

### **האם הפעילה הוועדה את סמכותה כדין?**

11. אין מחלוקת, כי באף אחת מהתוכניות לא נערך כל דיון בהפעלת הסמכות לייעד קרקע לדיון בהישג יד להשכרה, לא בשלב של הכנת התכניות על ידי יוזמי התכנית, מינהל מקרקעי ישראל, ולא על ידי הצוות המקצועי של הוועדה, שהכין אותה לדיון בוועדה. עד שלב ההתנגדויות הייתה התעלמות מוחלטת מהאפשרות להפעיל את הסמכות.

12. לטענת המשיבות, הדבר קרה משום שהתוכניות הופקדו במתכונת רגילה עוד לפני שהחוק עבר, ואלו הועברו למסלול של החוק, היינו – הפכו מתכניות רגילות לתכניות לדיון לאומי. כדי להעמיד דברים על דיוקם – התכניות אושרו להפקדה קודם לחוק אך הועברו למסלול של תכנית לדיון לאומי מספר חודשים אחרי שהחוק התקבל. התכניות הועברו לטיפול הוועדה ב-19.12.11 ורק ב-30.12.11 הופקדו לעיון הציבור כתכניות לדיון לאומי, לצורך הגשת התנגדויות.

13. בכל מקרה, משהועברו התוכניות למסלול של החוק קמה חובה על ידי כל הגורמים המעורבים בדבר לבחון אותן לאור הוראותיו.

14. אלא שבתכניות נשוא העתירה, המשיבות לא התייחסו לסמכות לייעד קרקע לדיון בהישג יד להשכרה ונדרשו לכך רק לאחר שהוגשה ההתנגדות על ידי העותרות. נציגת העותרות שנכחה בדיונים התרשמה, כי חברי הוועדה כלל לא הכירו ברמה הנדרשת את פרטי החוק, ולא נתנו את הדעת על הסמכות לייעד את הדירות להשכרה בהישג יד. כלומר – העברת התכנית למסלול של החוק נעשתה רק כדי לאשר את התכנית במהירות יתרה, מבלי לקחת בחשבון את התכליות הנוספות של החוק.

15. את הפגם הברור של התעלמות מוחלטת מהחובה להפעיל את הסמכות ולשקול אותה בכובד ראש, היה על חברי הוועדה לתקן, באמצעות הנחייה לצוות המקצועי לבצע בחינה חוזרת של האפשרות לשלב דיור בהישג יד בתכנית. בחינה כזו הייתה צריכה להיעשות באופן מקצועי, אחרי איסוף תשתית עובדתית. שלב זה לא היה מחייב הוצאתה מהמסלול המהיר של הוועדה. גם לאחר שהתכנית הובאה לוועדה לדיון בהתנגדויות, מקנה החוק במפורש לוועדה סמכות לקיים דיון נוסף לאחר בדיקה נוספת של נושא שבחינתו נחוצה לעמדת הוועדה. כך בדיוק עשתה הוועדה בעניין תכנית משואה, לאחר שסברה כי אין לה די נתונים על השלכות התכנית על בעלי החיים בגן החיות הסמוך. בתום הדיון בהתנגדויות החליטה הוועדה לדרוש חוות דעת מומחה בעניין השלכות התכנית על בעלי החיים בגן החיות הסמוך ונקבע שתקיים ישיבה נוספת. חמישה שבועות לאחר מכן התקיים דיון נוסף, ובזמן זה ניתנה חוות דעת נוספת.

16. במקום לנהוג באופן דומה בסוגיית הדיור בהישג יד, ולבקש מהצוות המקצועי לגבש עמדה מושכלת, החליטה הוועדה בשני המקרים לדחות את הדרישה בעצמה לאחר הדיון בהתנגדויות, ונימקה זאת במספר מצומצם של נימוקים, שחלקם סתמיים ולא רלוונטיים וחלקם אינם מבוססים. לא ניתן לכנות את התנהלות זו כהתנהלות סבירה של רשות להפעלת סמכות.

17. גם העובדה שהוועדה קבעה תמהיל דירות שונה בעקבות ההתנגדות, והוסיפה וקבעה כי 20% מהדירות יושכרו לתקופה של 15 שנה, אינה מלמדת מעצמה על הפעלה סבירה של הסמכות לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה, לרבות קביעת מחיר השכירות, הזכאים ותנאי ההשכרה. אלו כלים שונים ומובחנים שמיועדים לתת מענה שונה. החוק מבחין בין הכלים וכל כלי צריך להיבחן בנפרד. הפעלה של סמכות אחת אינה מהווה הצדקה בפני עצמה לאי הפעלה של סמכות אחרת.

18. אכן, העותרות לא שבעו נחת גם מההחלטות לגבי תמהיל גדלי הדירות ואחוז הדירות המיועדות להשכרה במחיר שוק, במיוחד כשהוועדה הפחיתה מהכמות עליה המליצה הוועדה המקומית (20% במקום 30%) בלי הסבר משכנע. אולם העותרות לא עתרו נגד סבירות ההחלטה שעה שהופעלה הסמכות, גם אם לא לטעמן. לעומת זאת, הסמכות לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה, שהיא סמכות מובחנת ואחרת, לא הופעלה כלל, וללא הצדקה, ועל כך מלינות העותרות, ובמיוחד כאשר אי הפעלת הסמכות נעשית בצורה גורפת ושיטתית.

#### **היעדר תשתית עובדתית מינימאלית**

19. החלטות תכנוניות מהסוג שבו עוסקות התכניות הן החלטות חשובות ביותר. הן יעצבו את המרחב מבחינה פיזית, דמוגרפית וחברתית לעשרות שנים אם לא מעבר לכך. הן כמעט בלתי הפיכות. ברגע שמאושרת תכנית למגורים ענק במקום מסוים יש לה השלכות רבות, החורגות מתחום התכנית עצמה, ומשפיעות על איכות החיים בשטח התכנית ובאזורים הסמוכים לה. החלטות תכנוניות המתקבלות בפזיזות וללא בדיקה ראויה יכולות ליצור נזקים ארוכי טווח, שקשה לנטרלם. מכאן, שהחלטות תכנוניות מחייבות עבודה רצינית ויסודית, המבוססת על תשתית עובדתית רחבה במגוון נושאים. במנעד ההחלטות המנהליות, החלטות תכנוניות הן אולי בין החלטות הדורשות את הבחינה המעמיקה ביותר.

20. לא בכדי הליכי תכנון לוקחים זמן. אחת הביקורות המרכזיות על החוק היא הלחץ שהוא ייצור על הוועדה לאשר תכניות במהירות בלי למצות את הדיון והבדיקה המוקדמת. לחץ זה מודגם היטב במקרה שלפנינו. לוועדה לא הייתה תשתית עובדתית ראויה לבחינת הפעלת הסמכות ליעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה, ולמרות זאת, היא מיהרה לקבוע מסקנות. **ללא מידע בסיסי המסקנות של הוועדה הן סתמיות ולא מבוססות.**

21. כך, למשל, קבעה הוועדה לגבי שתי התכניות, כי "השילוב של תמהיל יח"ד מגוון עם שיעור גבוה יחסית של יח"ד להשכרה נותן מענה מספק לצורך בדיור בהישג יד". על בסיס מה נאמרת קביעה זו? לוועדה הפתרוניס. הרי הוועדה עצמה הכירה, בשתי התכניות, בכך ש"התכנית אינה קובעת את מחיר יח"ד שייבנו במסגרתה, ובהחלט ייתכן כי מחיר זה, המושפע בין היתר, ממחירי הקרקע בירושלים, לא יהיה מחיר זול".

22. **הוועדה לא הכינה סקר דיור עדכני**, לא דרשה מהרשות המקומית להכין סקר כזה, לא נועצה במתכנן חברתי לעניין זה, לא בדקה מה יהיו מחירי הדיור ואלו עשירוני הכנסה יוכלו לגור במסגרת התכניות. היא לא בדקה מה צרכי הדיור של האוכלוסייה בעוד מספר שנים. איפה אמורים לגור תושבי העיר מעוטי האמצעים ומה יהיו השלכות של הפרדה מעמדית במגורים? מול הוועדה לא עמדו נתונים בסיסיים על מצוקת הדיור בעיר, על המחסור בדיור נאות ומוזל, אלו אוכלוסיות בעיר נדחקות ממנה בשל מחירי הדיור, מה פתרונות הדיור שיש בעיר לאוכלוסיה מעוטת אמצעים וכיוצ"ב נתונים הנדרשים לקבוע מסקנות. מכאן, שלא הייתה לוועדה תשתית עובדתית ראויה להגיע למסקנה אליה הגיעה – כי התכניות יתנו מענה מספק לצורך בדיור בהישג יד.

23. המשיבות טוענות כי ההחלטה הסתמכה על תכנית המתאר ירושלים 2000. כך נטען, ללא הרחבה על מה בתכנית הסתמכה הוועדה. הדרישה לתשתית עובדתית אינה טכנית, מטרתה לתת בסיס נתונים בפני הוועדה כדי שזו תגבש עמדתה על בסיסם ותגיע למסקנות ענייניות וסבירות. למרות זאת בתשובה לא מפורט אלו נתונים מתוך תכנית המתאר ירושלים 2000 תומכים בהחלטה. לכן, קשה להתייחס לכך.

24. מעבר לעובדה שתכנית זו אינה עדכנית, שכן היא נערכה בין 1997 ל-2007, וחלפו מאז קרוב לשש שנים, והיא גם מעולם לא אושרה, ממילא אין בה נתונים היכולים להוות בסיס להחלטה בתכניות דנן. בתכנית ירושלים 2000 יש התייחסות לשטחים הפתוחים שייעדו למגורים, אבל זה לא רלוונטי לעתירה. העותרות לא טוענות נגד עצם קיום התכניות. הנתונים בתכנית ירושלים 2000 עוסקים במספר יחידות הדיור בכל שכונה והקיבולת שלה. אין בה נתונים הרלוונטיים לבחינת היצע הדיור והתאמתו לצרכיה של אוכלוסיה מעוטת הכנסה, גם אין ניתוח חברתי של צרכי הדיור, או מגמות של דחיקה בעיר.

25. בדומה טוענת הוועדה, כי בהתחשב בעלויות הגבוהות יחסית של הפיתוח בתחום התכניות (נוכח השיפועים החדים של הקרקע במקום), אין מקום לקביעת ייעוד של דיור בהישג יד להשכרה.

בתגובה לעתירות נטענה טענה חדשה, והיא כי בשל עלויות הפיתוח הגבוהות, הכנסת יעוד של דיור בהישג יד עלולה להביא לכך שהתכניות לא ימומשו בשל היעדר כדאיות כלכלית. טענה זו לא משתקפת בפרוטוקול הדיון והיא נאמרת לראשונה בכתבי התשובה. גם טענה זו לא נתמכת בנתון עובדתי כלשהו.

26. **באף אחת מהתוכניות הוועדה לא ביקשה תחשיב כדאיות כלכלית להכללת הוראות בעניין דיור בהישג יד להשכרה, ולא בדקה חלופות לשילוב הוראות בעניין דיור בהישג יד, תוך הבטחת כדאיות כלכלית.** ניתן די בקלות לחשב את הכדאיות הכלכלית לאחר הכללת דיור בהישג יד להשכרה לתקופה שתיקבע, שלאחריה יימכרו הדירות. זה לא נעשה, ולמרות זאת, הוועדה הסיקה מסקנות מרחיקות לכת כי הדבר עלול להוביל לאי כדאיות של התכניות.

27. יש לזכור כי מדובר בקרקעות מדינה בעיר מרכזית, שהיא אזור ביקוש גבוה שבו מחירי הדירות גבוה. אלו תנאי פתיחה אידיאליים לשילוב של דיור בהישג יד. גם אם המדינה לא תבנה את הדירות בעצמה, היא תציע את המקרקעין במכרז לתאגידי בנייה ואלו ישקלו את ההוראות של התכניות בהצעת המחיר, באופן שיבטיח להם כדאיות כלכלית. אם די בחשש גרידא, שנאמר על דרך הסתם, כדי למנוע מימוש הסמכויות לדיור בהישג יד, ניתן להעריך כי לא יהיה כל שימוש בסמכויות אלו אי פעם – הרי תמיד יכול להתגבש איזה "חשש" שהכנסת ההוראות תהפוך את התכנית ללא כדאי מבחינה כלכלית. לכן יש לדרוש מהוועדה לבסס את מסקנתה על תשתית עובדתית ולא על חששות ספקולטיביים.

### **פרשנות מוטעית של החוק**

28. אחד הפגמים הבולטים של הוועדה הוא הפרשנות המוטעית שנתנה לחוק. ראשית, טענת הוועדה, שמועלית עתה לראשונה, היא שבכלל לא ניתן להפעיל את הסמכות, שכן הפעלתה מחייבת הסדר חקיקתי אחר במישור הקנייני. שנית, בטענה כי אם היה רוצה המחוקק לחייב את הוועדה לכלול דיור בהישג יד, היה עושה זאת במפורש.

29. **הפרשנות לפיה דרוש דבר חקיקה נוסף להפעלת הסמכות היא אבסורדית ויש לדחותה.** החוק מפורט ומפורש ומטיל את האחריות על הוועדה. לשון החוק אינה כוללת כל התניה להפעלת הסמכות. כאשר הכנסת מחוקקת חוק שדורש מנגנון נוסף להפעלתו, היא קובעת זאת במפורש. למשל – שנושא מסוים יוסדר בתקנות או כללים שיקבעו על ידי שר או ועדה ספציפית. בהליכי החקיקה ובדברי יו"ר הוועדה, כשהביא את ההצעה לקבל את אמון מליאת הכנסת, לא נטען כי מדובר בסמכות שניתן יהיה להפעילה רק אם יחוקק חוק נוסף. חזקה על הכנסת כי לא השחיתה מילותיה לריק, וכי אין היא מחוקקת חוקים תיאורטיים שאין אפשרות להפעילם.

ר' ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 263 (1995).

30. בוודאי שהכנסת אינה מחוקקת חוקים כדי שאח"כ הממשלה תפרש אותם כבטלים, שכן לא ניתן להפעילם לעמדתה אלא אם וכאשר יחוקק חוק אחר. חזקה על הממשלה ועל היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, שלא הטעו את הכנסת והוליכו את חבריה שולל וגרמו להם לחשוב שהם

מחוקקים חוק ישים ואפקטיבי, בעודם סבורים כי כלל לא ניתן יהיה ליישם את החוק החדש. מה עוד, שמדובר בהצעת חוק ממשלתית.

31. גם פרשנות תכליתית של החוק אינה תורמת לטענה שמדובר בסמכויות שלא ניתן להפעילן. הכנסת חוקה חוק, שחל בהגדרה על אדמות מדינה (למעט הריג בדבר תכנית לדיור לאומי ביישוב מיעוטים כהגדרתה בחוק), שהיוזמים של התכניות הם גופים ציבוריים כמו מינהל מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון, והוועדה היא ועדת משנה של הוועדה המחוזית, שששה מתוך תשעת חבריה הם נציגי משרדי ממשלה (אליהם נוספים נציגי הרשות המקומית, נציגי הארגונים שעניינם שמירה על הסביבה ונציגי הארגונים המקצועיים בתחום התכנון). משום האופי הציבורי-אזורי של הוועדה, והעובדה שמדובר בתכנון שמובל על ידי גורמים ציבוריים ממלכתיים על קרקע ציבורית, מצאה הכנסת להעניק לוועדה סמכות רחבה ליעד קרקע בתכנית לדיור בהישג יד להשכרה ולקבוע את הזכאים והמחיר.

32. לאור העובדה שמדובר בסך הכול בשש ועדות ברמת המחוז, שפועלות בתיאום תחת הוועדה הארצית לדיור לאומי, אין חשש שמתן הסמכויות יוביל ליצירת הסדרים שונים ולא מתואמים.

33. גם הטענה שהפעלת הסמכות תביא לפגיעה בקניין, כשזו מחייבת חקיקה, תמוהה ולא מובנת. ההוראות בעניין יעוד קרקע לדיור בהישג יד אינן פוגעות בקניין, כי מדובר בהגדרה בקרקע מדינה. ליזם שירכוש את הקרקע ויקים את הפרויקט אין אלא את הזכויות המוקנות בתכנית. גם אם היה מדובר בקרקע פרטית לא הייתה כאן פגיעה בזכות הקניין וממילא אם המשיבות סבורות כי יש פגיעה בקניין, הרי שקיים חוק מסמך מפורש, והדבר עונה על הדרישה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

34. אם הכוונה היא שיהיה צריך לאחר מכן לפקח על מימוש הוראות התכניות, ולהורות ליזם כיצד להשכיר את הדירות או הוראות בעניין המחיר, הרי שהדבר נעשה פעמים רבות, באמצעות קביעת תנאים לקבלת היתר בניה או במקרה זה, שבו עוסקים בקרקעות מדינה, באמצעות קביעת תנאים במכרזי הבניה. לוועדות המחוזיות ניסיון רב בנושא, וגם לרשות מקרקעי ישראל ניסיון רב בעריכת מכרזים הכוללים תנאים שיש לפקח כי הם מתממשים, ויש לה מנגנוני אכיפה. בימים אלו מוציאה הרשות כמה מכרזי השכרה, שיש בהם הוראות לעניין תנאי ההשכרה, המחיר והזכאים, וחזקה על הרשות שתדע לפקח כי הוראות אלו ימומשו. גם ממילא אין הבדל גדול בין פיקוח על השכרה ארוכת טווח (שנכללה בתכנית) לבין פיקוח על השכרה ארוכת טווח בהישג יד (על טיבם של המכרזים, הכוללים הוראות בעניין המחיר, הזכאים ותנאי המכירה/השכרה ניתן לעמוד מעיון בהחלטות 1248 ו-1249 של מועצת מקרקעי ישראל).

35. גם **הפרשנות התכליתית שהעניקה הוועדה לחוק שגויה**. לטענת הוועדה, מכיוון שהכנסת לא קבעה כי הסמכות תופעל בכל מקרה, או שאי הפעלתה מחייבת הנמקה, אזי אי הפעלה של הסמכות תהיה לעולם בתוך מתחם הסבירות, גם שהיא גורפת.

36. העותרים לא חולקים על כך שמדובר בסמכות רשות, ולא בסמכות חובה, אך הטענה היא שמדובר בסמכות רשות שהפעלתה היא חיונית ביותר להגשמת תכלית החקיקה, ומכאן שאי הפעלתה מחייבת הצדקה חזקה, ובמיוחד אי הפעלתה באופן גורף ושיטתי.

37. בחינה של הליך החקיקה וכוונת המחוקק, כמו גם השינויים המהותיים שהוכנסו בחוק מצביעים בבירור כי התכלית של מתן מענה לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי מגוון היא תכלית מרכזית בחוק. החוק החל כחוק שמטרתו היחידה היא זירוז הליכי התכנון, אך חברי הכנסת התעקשו, כי החוק יעבור רק לאחר שישונה ויבטיח דיור גם למי שאינו בעל אמצעים.

38. למשל, ח"כ חמד עאמר אמר בדיון שנערך בנושא ביום 18.7.11: "הצעת החוק לא מתייחסת גם לנושא של דיור בר-השגה, דיור ציבורי, דיור לאנשים עם מוגבלויות פיזיות. אני חושב שבהצעת החוק צריכים גם להכניס את כל הנושאים האלה. אני לא רוצה שיווצר מצב שאנחנו מריצים ומקדמים את כל הצעת החוק- הזאת, ובסופו של דבר מי שיכול להשיג את הדיור, הם אותם אנשים שעכשיו יכולים להשיג דירה אפילו באזור הכי יקר במדינת ישראל". ח"כ שלמה מולה אמר: "אני לא חושב שצריך לקדם את הצעת החוק הזאת כל עוד לא תהיה אפשרות של דיור בר-השגה לזוגות צעירים, לסטודנטים, ולזכאי משרד השיכון, ולאוכלוסיות מעוטות יכולת".

39. ח"כ ניצן הורוביץ אמר: "צריך להכניס בחוק הזה דיור בר-השגה, אפשר לעשות את זה כבר השבוע... גם היום וגם בקפיטליזם, יודעים שאין דבר כזה שקוראים לו "שוק פרוע". השוק הוא לא לבד, יש רגולציה ויש הכוונה. בדיוק כמו שעושים את זה בחינוך, בבריאות ובסלולר, עושים את זה גם בדיור". ח"כ פאינה קירשנבאום אמרה: "כשאמרו: הנה קמה עכשיו הוועדה לדיור לאומי – הוד"לים, אמרתי שאני רוצה להיות חלק מזה כי אני רוצה למצוא פתרון. אבל, כשאני מגיעה לדיון וכל הדיון מתרכז בכך שאולי נקצר בשנה אחת את תהליך התכנון, ואין פתרון לשום דבר אחר".

40. ח"כ אבישי ברוורמן אמר ליו"ר הוועדה: "אתה יכול לחזור לראש הממשלה, ואתה יכול לומר לו: אדוני ראש הממשלה, אתה לא מביא שום פתרון בדרך הזאת. אתה רוצה להתערב? בוא תשב ברצינות... בלונדון ובפריז יש תוכניות. קח צוותים, דבר על דיור בר-השגה, ותתחיל להוריד את הדבר הזה מסדר-היום בהדרגה". ח"כ דב חנין אמר: "אדוני היושב-ראש, המבחן שלנו יהיה בזה שלא ייכנס דיור בר-השגה במטרה. סעיף המטרה זה זריית חול בעיני הציבור. כולנו יודעים שסעיף מטרה זה הדרך הכי בטוחה להתעלם. לכן, צריך מנגנונים עם מספרים שאומרים כמה דיור בר-השגה בכל תוכנית וד"לית, מה המנגנון של דיור בר-השגה - דברים קונקרטיים ומדויקים לדיור בר-השגה, אחרת זה יהיה עוד ספין".

41. גם השיחה בין ח"כ חנא סוייד לבין יו"ר הוועדה, ח"כ כרמל שאמה הכהן, באותו דיון, מראה את האופן בו התייחסו חברי הכנסת לנושא:

#### חנא סוייד:

על מנת לתרום תרומה בגרוש מבחינה מקצועית לעניין הזה.

הרי מדברים כאן הרבה על דיור בר-השגה, תגיד לי מה זה דיור בר-השגה? בר-השגה, למי? לנוחי דנקנר או לזה שהוא דיבר עליו בירכא?

היו"ר כרמל שאמה:

מדברים על שליש מהשכר הממוצע במשק, וזה מקובל בעולם. שכר דירה של שליש מהשכר הממוצע במשק או באותו אזור.

חנא סוייד:

אני חושב שצריך ליצור קשר בין מחיר של דירה לבין ההכנסה הממוצעת של משפחה, כי אחרת אתה יכול להביא לדירות ב-2 מיליון, ולהגיד לי שזה בר-השגה.

היו"ר כרמל שאמה:

לא, לא זו הכוונה.

חנא סוייד:

בנוסף לכך, בנוסף לקשר בין המחיר לבין ההכנסה, צריך להכניס את הפרמטר של שטח כי אתה לא יכול להושיב אנשים בתוך חורים, ולהגיד להם: 50 מטר ב-600,000 שקל.

היו"ר כרמל שאמה:

אלו פרטי פרטים שנגיע אליהם.

חנא סוייד:

אדוני היושב-ראש, אני חושב שאת הפרטים האלה צריך להכניס.

היו"ר כרמל שאמה:

אני מסכים איתך.

פרוטוקול דיון מיום 18.7.11 מצוי באתר הכנסת:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-07-18.rtf>

42. חברי הכנסת דרשו דיור בר השגה אמיתי ולא כמותרת, דיור שמתבטא במחיר, שאינו עולה על שליש מההכנסה הממוצעת באזור. הם התנגדו להצגת דיור במחיר שוק כדיור בר השגה.

43. לאור הלחץ הברור שהופעל מצד חברי הכנסת שינתה הממשלה את החוק בצורה מהותית, הן בסעיף המטרה, והן ביצירת הסמכות התקדימית ליעד קרקע כדיור בהישג יד להשכרה, לרבות סמכות לקבוע את מחירו, תנאיו והזכאים לו. כך, שהטענה שזו סמכות קיצונית חוטאת לאמת.

44. דווקא הכלי של דיור בהישג יד להשכרה הוא החידוש העיקרי בחוק. דיור להשכרה במחיר שוק או תמחיל גדלי דירות, אלו כלים שהיו למוסדות התכנון גם קודם לחוק, אף שהרשויות מיעטו לעשות בהם שימוש. הכלי של דיור בהישג יד, שמאפשר התערבות במחיר, הוא החידוש העיקרי בחוק, והוא נוסף כי חברי הכנסת סברו שללא התערבות במחיר, החוק לא ייתן מענה לכל שכבות האוכלוסייה. עמד על כך יו"ר הוועדה במליאת הכנסת:

"עוד ייעוד שקבענו, לדעתי פעם ראשונה בתולדות המדינה: בתוכנית וד"לית יכול שייקבע ייעוד לקרקע להשכרה ודיור בהישג יד להשכרה. קבענו שדיור כזה, השכרה

זה לא משהו שהשארנו פתוח לוועדות, אלא מינימום שכירות של עשר שנים. סוף-סוף אפשר יהיה ליצור במדינת ישראל שכירות לטווח ארוך, שברגע שאדם נכנס כדייר לדירה, הוא יכול לדעת שיש לו אותה לפחות לעשר שנים, הוא יודע שגם אם השוק ישתולל מחר, יש לו חוזה שהמחיר בו הוא קבוע. כל הדברים האלה משרתים את האינטרס ואת הביטחון של האנשים שהיום זועקים את זעקתם."

...

"הוועדה, ברגע האחרון, וזה אחרי לחץ לא פשוט מול הממשלה, באה והכניסה גם את השינוי לגבי דיור בר-השגה. ופעם ראשונה נכנס בחוק, בחקיקה ראשית, בחוק תכנוני, הנושא, המונח של דיור בהישג-יד להשכרה. זה אומר שבכל אותם המתחמים תצטרך המדינה – אולי לא בכולם, אבל לפחות בחלקם, היא לא תוכל להתעלם מכך – להקצות דיור להשכרה במחיר מסובסד" ... (ההדגשה אינה במקור)

45. אלא שבניגוד למה שהכנסת התכוונה שיקרה, כפי שהצהיר יו"ר הוועדה בפני חבריו במליאה, כשביקש את אמונם בחוק, המדינה התעלמה לגמרי מהמונח דיור בהישג יד להשכרה והפכה אותו לאות מתה. "היא לא תוכל להתעלם מכך" ציפה יו"ר הוועדה, אך ההתעלמות עד כה היא מוחלטת.

46. לא רק הוועדה לדיור לאומי בירושלים בשתי התכניות נשוא העתירות לא הפעילה את הסמכות. גם שאר הוועדות לדיור לאומי לא הפעילו ולו פעם אחת את הסמכות ליעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה. כפי שצוין בעתירה, דוח יו"ר הוועדה הארצית לדיור לאומי מצביע על כך שמתוך 6,995 דירות שפורסמו להפקדה על ידי הוועדות לדיור לאומי, רק 426 הוגדרו כ"קטנות", רק 177 יח"ד הוגדרו כדירות להשכרה במחיר שוק ואף לא זירה אחת היא דיור להשכרה בהישג יד. נתון זה מעיד טוב מכל הצהרה של המשיבות, שהן החליטו שאם החוק לא מחייב אותן להפעיל את הסמכות, אזי היא לא תופעל לעולם. התנהלות הוועדה, כמו גם יתר הוועדות לדיור לאומי, מצביעה בבירור, כי כל פעולתן ומרצן מכוון להאצת התכנון ותו לאו. נראה שהוועדות, כולל הוועדה הארצית לדיור לאומי, לא הפנימו את השינוי שחל בחוק ובתכליותיו עקב הביקורת של חברי הכנסת והציבור.

47. הנה כי כן, הכנסת אמרה את שלה והמשיבות לא מקיימות את החוק באופן תכליתי ומסכלות במודע את כוונת המחוקק. מכאן שקמה עילה משפטית ברורה להתערב בפעולתן ולהעמידן על הפרשנות התכליתית הראויה, שלפיה עליהן לפעול במסגרת התוכניות נשוא העתירה ובכלל. התעלמות שיטתית מהסמכות אינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק.

#### השוואה להצעת חוק התכנון והבניה מחזקת את טענת העותרות

48. השוואה שעורך ב"כ המשיבות להצעות הממשלה בעניין דיור בר השגה במסגרת הדיונים בחוק התכנון והבניה החדש (מה שמכונה הרפורמה בתכנון) אינה מועילה למשיבות. להיפך – הן מחזקות את טענת העותרות.

49. העותרות לא התייחסו להצעת החוק כי ההצעות שם לא התגבשו לידי חוק וכלל לא ברור האם אי פעם תושלם חקיקה זו. הן בגדר הצעות בלבד. בניגוד לחוק נשוא העתירה, ההצעה מדברת גם על תכנון של שטחים פרטיים והיא מיועדת לחול על תכניות קטנות וגדולות. המורכבות של פיקוח על חוק שמסדיר את הבניה הפרטית למגורים היא שונה מתכניות בניה שבהגדרה הן גדולות, על קרקעות המדינה וביוזמה ציבורית, כמו התכניות שעליהן חל החוק נשוא העתירה. מכאן שלהפעלת הוראות החוק אין צורך במנגנונים שהחלו להתעצב במסגרת דיוני הרפורמה בחוק התכנון והבניה.

50. דווקא בחינת הליכי החקיקה של הצעת חוק התכנון והבניה (הרפורמה בתכנון) מחזקת את הטענה, הנטענת גם לגבי החוק נשוא העתירה, כי מה שחברי הכנסת ביקשו להשיג הוא במיוחד התערבות במחיר לצורך שילוב אוכלוסיות מעוטות אמצעים בתוך שכונות חדשות ומניעת הומוגניות מעמדית-כלכלית. הדבר בולט במיוחד משום שבמסגרת הצעת חוק התכנון והבניה המקורית עניין הדיור בר השגה לא נכלל כלל, אך חברי הוועדה התעקשו שלא ניתן להעביר חוק תכנון ובניה חדש בלי הסמכה ברורה לוועדות התכנון בנושא דיור בר השגה. גם כאן ניסתה המדינה להציע כי דיור בר השגה יוגדר כדירות קטנות או דיור להשכרה במחיר השוק, ולאחר ישיבה סוערת בכנסת, שבה הבהירו חברי הכנסת כי דיור בר השגה חייב להתבטא במחיר, נאלצה הממשלה להגיש את ההצעה המתוקנת, כפי שמובאת בתשובת המשיבות.

51. הדיון בנושא נערך ביום 31.1.12 בוועדה מיוחדת המורכבת מחברים בוועדת הפנים והגנת הסביבה וחברים מועדת הכלכלה. יו"ר הוועדה, ח"כ אמנון כהן (ש"ס) הציג למוזמנים את העקרונות שבהן דוגלת הוועדה:

"המטרה שלנו בעיקרון הראשון היא להבטיח את צורכי הדיור של כלל קבוצות האוכלוסיה ולמנוע הדרה. זאת אומרת שאם יש ערים מסוימות שלא מעוניינות באוכלוסיה מסוימת או בדירות קטנות, כבר לא יהיה דבר כזה – בכל עיר ובכל מקום יהיו גם דירות קטנות וגם דירות להשכרה, בהתאם לתמהיל האוכלוסיה ובהתחשב בכל אחד ואחד שגר בעיר.

העיקרון השני הוא תמהיל חברתי במגורים. שלא ניצור "סלאמ'ס". שלא נגיד ששכונה כך וכך או בניין כך וכך יהיו דיור בר השגה להשכרה, או דירות קטנות למשפחות קטנות או חד-הוריות. כלומר, לאוכלוסיה מסוימת. אנחנו לא רוצים ליצור מצב כזה, אנחנו רוצים להטמיע אחוזים מסוימים בתוך בניין או שכונה, כך שהכול יהיה מעורבב, כך שתהיה אוכלוסיה חזקה בתוך הבניין לצד חלשה יותר, ואלו עוזרים לאלו, מבינים אלו את אלו ומזמינים לשבת אלו את אלו. שלא יהיו "סלאמ'ס". לכן אנחנו מציבים את המטרה של יצירת תמהיל חברתי מאוזן ואזור הטרונגי ועירוב אוכלוסין בתוך השכונות והערים, כך שלא ניצור חלילה "סלאמ'ס" בחוק.

עיקרון 3 – יצירת מלאי דיור בר השגה. אנחנו מעודדים את השלטון המקומי לאשר תכניות לדיור בר השגה. . . המטרה של כל אלה היא קיומו של מלאי דיור בר השגה שיענה על הביקוש לפי אזור ולפי מדינה".

52. הח"מ נכח באופן אישי בישיבה, אך גם עיון בפרוטוקול מראה כי חברי הכנסת, שראו כי הממשלה השמיטה מהנוסח המוצע לדיון את האפשרות לקבוע מחיר לדירות, הבינו מייד כי יש פער בלתי מוסבר בין המטרות שביקשו לקדם לבין הנוסח. הם הפריעו ושאלו מה יהיה מחיר הדירות. התעוררה מהומה בדיון ויו"ר הוועדה, ח"כ כהן, נאלץ להסביר כי זה מה שהצליח להשיג מול הממשלה:

"דיור בר השגה הוא מושג תלוי תפיסה ודינמי. שני המסלולים שהסכמנו עליהם הם דירות קטנות ודירות להשכרה. אנחנו מבינים שבתקופה מסוימת, כאשר יש כשל שוק, על הממשלה להיות פתוחה יותר לנושא הזה, וחייבים להתערב בכשל השוק ובמחירים. אפשר לתת את זה לתקופה מסוימת לסטודנט, או לזוג צעיר, או לקשיש, או לעולה חדש – כל זה לתקופה מסוימת, עד שניצור מלאי חדש של דירות ויהיה היצף שיוריד את המחירים בשוק. אבל עד אז חייבים למצוא פתרונות לזה, ואנחנו עדיין בהידברות עם הממשלה לגבי הדבר. . . יש דברים שעוד לא סיימנו. כמו שחבריי ציינו, צריך לראות איך עושים את הדיור המוזל. אנחנו רוצים להגיע באמצעות כמה דרכים לכך ששכר דירה לאנשים זכאים יהיה, כפי שהוצע למשל, 20% פחות משווי השוק. יש הצעות שאנחנו עדיין בדיונים לגביהן ועוד לא הגענו להבנות".

53. על ההגדרה של דיור בר השגה כדירות במחיר שוק בלבד נמתחה ביקורת נוקבת על ידי חברי הכנסת. ח"כ אורלי לוי אבוקסיס אמרה כי "צריכים להבטיח פה – כי אחרת לא עשינו כלום – את היכולת של אותו זכאי לממש את הזכאות שלו. כי אם אנחנו לא קובעים מה זה המינימום ומה זה המקסימום, לא עשינו פה כלום חוץ מלתת מתנה לאותם יזמים. אם סבסדת להם את הקרקע, אבל לא קבעת לו מחיר מסוים, לא השגת פה כלום". ח"כ ניצן הורוביץ אמר כי "הלב של דיור בר השגה זה המחיר. זה לא רק הגודל וההשכרה, זה מחיר הדירה". ח"כ אריה ביבי אמר ש"אנחנו צריכים משפט קטן אחד שכבר נאמר פה: המחיר. מה המחיר שאנחנו קובעים בסוף. וזו צריכה להיות הנקודה שאלה אנחנו מכוונים. על כל היתר נוכל להתקשקש, ואתם תדאגו שאנחנו נתקשקש ונמשוך את זה?"

54. ח"כ ג'מאל זחאלקה אמר כי "רוב חברי הכנסת כאן מתעקשים לדון בדרך להבטיח מחיר נמוך. לא רוצים לוותר בנושא הזה... אנחנו רוצים את המחיר. כמה זה עולה, אדוני? זו השאלה, השאר זה מעטפת. פה קבור הכלב. בוא נדבר על הנושא של המחיר. תשכנע אותנו שהמחיר יהיה נמוך. תשכנע את הציבור". ח"כ נינו אבסדזה אמרה כי "מיד אחרי המחאה ולפני כמה ימים ראיתי במקום אחד פרסומת מסחרית באותיות ענקיות: "במרכז תל-אביב דיור בר השגה"... המחיר הוא בין מיליון למיליון וחצי שקל. אני שואלת למי זה בר השגה".

55. ח"כ דב חנין הוסיף אף הוא כי "מה שאנחנו מציעים הוא לא דבר חדשני. דיור בר השגה זה דבר שקיים בעולם ומוגדר בעולם. דיור בר השגה הוא פשוט תרגום לשפת המציאות של הביטוי הזה. בר השגה אומר שמישהו יכול להשיג אותו, שאנשים יכולים לשכור אותו במחיר סביר. דיור בר השגה, בתמצית, זה דיור במחיר סביר בהשוואה להכנסה. נורא פשוט – מחיר סביר בהשוואה להכנסה. זו כל התורה. הדברים האלה הם נורמה בעולם. בהולנד 30% מהדירות הן דירות מהסוג הזה. באנגליה 20% הן דירות מהסוג הזה. בצרפת, לפי החוק של 2000, 20% מהדירות הן מהסוג הזה. אלה מדינות סוציאליסטיות? בניו-יורק בחלק מהאזורים 30% מהדירות הן דירות מהסוג הזה. אז אנחנו בסך הכול מציעים משהו שמקובל גם במדינות מאוד קפיטליסטיות בעולם. המשמעות של הדבר הזה היא מרחיקת לכת. אנחנו מדברים בעצם על מערכת שמייצרת מגוון של פתרונות, רצף של פתרונות שונים לרצף של אוכלוסיות שיש להן צרכים שונים".

56. ח"כ פאינה קירשנבאום עמדה על חשיבות קביעת הזכאים והמחיר: "אני ועוד קבוצה של חברי כנסת – אם אני לא טועה גם אתה חתום שם – הגשנו חוק יחד עם השלטון המקומי. החוק הזה מדבר על כך ש-20% מהדירות בכל קבוצת בנייה הולכים לדירות קטנות שהמחיר עליהן חייב להיות מחיר מפוקח, כדי שלא ניתקע עם דירות שהן גם קטנות וגם יקרות. בנוסף, דובר על כך ש-5% מכלל קבוצת הבנייה יועד להשכרה לטווח ארוך, לפחות לעשר שנים. ... הדיור לא יהיה בר השגה אם לא יהיו קריטריונים מתאימים. השם יישאר עקר מתוכן". ח"כ נחמן שי אמר כי "לא הבנתי איך אתה רוצה באמת להציע דיור לאנשים שידם אינה משגת. לא הבנתי. לכן הטרמינולוגיה שלנו צריכה להיות הרבה יותר פשוטה. היא צריכה לדבר על דיור מוזל, דיור בעלות נמוכה, דיור שצריך להתאים אותו לאוכלוסיה רחבה מאוד במדינת ישראל שהיום נזקקת לזה. ככה צריך לדבר".

57. ח"כ אורי אורבך אמר כי "צריכים גם לגמול אותנו, חברי הקואליציה – עזבו רגע את האחרים – מהאמונה העיוורת מדי בכוחות השוק החופשי. כאילו זו איזו יד נעלמה שמסדרת את הכול. היא לא מסדרת את הכול. השוק החופשי נותן לאנשים אפשרות לבחור אם לבנות לעשירים או לעניים, וברור שהם יבחרו לבנות לעשירים". ח"כ חנא סוויד אמר כי "אנחנו צריכים להגדיר לעצמנו מה זה דיור בר השגה. גם אם קוראים לחור בתל-אביב שעולה מיליון שקל "דיור בר השגה", כי מדובר בשטח קטן – זה לא דיור בר השגה. אני רוצה להביא מידע שקיים בעולם, אדוני היושב-ראש: אם עובד ממוצע צריך לעבוד יותר משלוש שנים כדי לשלם מחיר של דירה ממוצעת בגודל של 30 מ"ר לנפש, בעצם זה כבר ברובריקה של דיור לא בר השגה. מה ההפך מדיור בר השגה? דיור קשה השגה. כלומר, במספרים ישראלים, אם מחיר דירה ממוצעת עולה על 400,000 שקל, זה כבר לא דיור בר השגה על פי קריטריונים בין-לאומיים".

58. הנה כי כן, ניתן לראות כי גם בדיוני הרפורמה בתכנון, הסמכות להתערב במחיר הדירה ולקבוע שמחירה יותאם לזכאים מעוטי אמצעים היא הדרישה המרכזית של חברי הכנסת, ולא הסמכות לקבוע דירות קטנות או דירות להשכרה במחיר שוק. הניסיון לצבוע את הסמכות הזאת כסמכות קיצונית הוא מופרך. חברי הכנסת תמכו את עמדתם בנימוקים סבירים והגיוניים, כשהם

מסתמכים על דוגמאות מחו"ל וחלקם על ידע שצברו, לרבות ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הם דרשו סמכויות שעניינן התערבות במחיר והשכרת הדירות לזכאים לצורך שילובם בשכונות המגורים ומניעת קיטוב בשכונות המגורים ויצירת שכונות לאוכלוסיה אמידה לצד ריכוזי עוני (סלאמס).

פרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת מיום 31.1.12 נמצא באתר הכנסת.

59. בעקבות התעקשות חברי הכנסת שינתה הממשלה את עמדתה והגישה הצעה חדשה שבה מוגדר דיור בר השגה גם כדיור להשכרה במחיר מפוקח, כפי שציין ב"כ המשיבות. אולם כאמור, הרפורמה בתכנון לא הסתיימה וספק אם תהפוך לחוק. אך אם היא רלוונטית לעתירה זו – זה בחיזוק טענות העותרות בדבר המרכזיות של הסמכות ליעד קרקע כדיור בהישג יד במחיר מפוקח והרצון הברור של חברי הכנסת בהפעלת סמכויות אלו בתכניות בניה חדשות למגורים.

### **אין למשיבות הצדקה כלשהי לאי הפעלת הסמכות בניסיונות העניין**

60. מלבד הטענה האבסורדית לפיה לא ניתן להפעיל את הסמכות ליעד קרקע כדיור בהישג יד להשכרה עד לחקיקת חוק נוסף, אין לוועדה הצדקות של ממש לאי הפעלת הסמכות בתכניות נשוא העתירות.

61. הטענה כי התכניות חשובות לצורך יצירת יחידות דיור חדשות בעיר אינה רלוונטית, כי העותרות לא ביקשו לבטל את התכניות אלא אך לשנות את היעוד של חלק מהדירות שייבנו במסגרתן או לשלב בין יעוד מגורים רגיל ליעוד של דיור בהישג יד להשכרה. גם הטענה שמדובר באחת מעתודות הקרקע הציבוריות האחרונות בירושלים ולכן ראוי להשתמש בה להגדלת מהירה של היצע הדירות לא מובנת. יעוד חלק מהדירות כדיור בהישג יד לא ישנה את מספר הדירות הכולל וגם אינו דורש תכנון מחדש של הפרויקט, ולכן לא יעכב את קידומו, בוודאי שלא באופן ממושך. העובדה שמדובר בעתודות קרקע ציבורית נדירות בעיר רק מחזקת את הצורך לספק בה כמות נכבדת של דיור בהישג יד, שכן אין הזדמנויות רבות אחרות לעשות כן, אם התוכניות יאושרו כפי שהן.

62. עוד בעניין זה, הטענה כי די בהגדלת מספר הדירות כדי להוריד את מחיר הדיור ולספק דיור ההולם את צרכי האוכלוסיות השונות הגרות בעיר ראוייה יותר למדורי הדעות בעיתונות הכלכלית ואין עליה הסכמה, בלשון המעטה. בתנאים של שוק חופשי, מה שקובע את מחיר הדירות הוא היחס בין היצע לביקוש ולא מספר יחידות הדיור, כך שאם הביקוש בירושלים גם יגדל, אזי הגדלת היצע אינה משנה את מחיר הדירות, בוודאי לא בצורה קיצונית שתהפוך את הדיור בעיר לזול ובהישג ידן של האוכלוסיות מעוטות ההכנסה המתגוררות בעיר.

63. הטענה כי קביעת הוראות בעניין יעוד קרקע בתכנית כדיור בהישג יד להשכרה עלולה לעכב בעתיד את מימושה של התכנית לא רלוונטית. אין צורך להותיר את קביעת הכללים לעתיד לבוא, כפי שחוששת הוועדה. החוק מתיר לוועדה לקבוע כללים ברורים בתכנית כאן ועכשיו. אם ייקבעו הוראות ברורות ומפורשות בתכנית, כפי שמתיר החוק, אין כל סיבה שמימוש התכנית יתעכב.

64. הטענה כי מדובר בבניה מדורגת ויקרה אינה מצדיקה אי הפעלת הסמכות. היא רק מחזקת את הצורך, שכן אם הבנייה יקרה, סביר להניח שהדירות יהיו יקרות במיוחד. גם הטענה שהפעלת הסמכות עלולה להביא לאי כדאיות כלכלית היא, כאמור, טענה ספקולטיבית שמעולם לא נבדקה, ולכן אין לה משקל.

65. גם הטענה שהשילוב של דירות קטנות ודירות להשכרה במחיר שוק עונות על הצורך בדיוור בהישג יד אינה מגובה בנתונים ונאמרת על דרך הסתם. למעשה הוועדה מודעת לכך שהמחירים לא יהיו זולים. בעניין משואה, מציעה הוועדה למינהל לשווק את הדירות בהנחה, מה שמצביע על כך שגם הוועדה סבורה שיש צורך בהוזלת מחירי הדירות. דירות קטנות אינן בהכרח זולות. גם דיוור להשכרה במחיר שוק בשכונות חדשות בירושלים הוא יקר. נכון שהוא מאפשר לאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה אך ללא הון ראשוני גבוה להשתלב בהן, אך הוא לא נותן מענה לאוכלוסיות שהכנסתן אינה גבוהה. העובדה שדיוור כזה אינו מיועד לזכאים אלא לכלל הציבור משמעה שמי שיהיה מוכן לשלם יותר עבור הדירות הוא זה שיגור בהן.

66. גם הטענה שאין מדובר בפרויקטי יוקרה או פרויקט לאלפיון העליון אינה משנה. העותרות ממילא לא אמרו שמדובר בפרויקטי יוקרה אלא בפרויקט שיתאים לאוכלוסיה עם הכנסה גבוהה, וזה פועל יוצא של מחירי הדיוור הגבוהים בעיר. יוקרה אינה מבטאת רק מחיר אלא גם גימור, עיצוב, מיתוג וכדומה. הבעיה היא לא בהיותו של הפרויקט יוקרתי אלא במחירי הדיוור הגבוהים, שמדירים אוכלוסייה מעוטת הכנסה.

67. גם הטענה שאין מדובר בפרויקט בצפיפות נמוכה אינה משנה. ממילא דיוור בהישג יד להשכרה רלוונטי במיוחד בבנייה רוויה ולא בשכונות וילות. בנייה בצפיפות נמוכה, ככלל, לא צריכה להיות במסלול של תכנית לדיוור לאומי, שמטרתה להגדיל את מספר יחידות הדיוור במהירות ולא לקצר הליכי תכנון של שכונות וילות. אלו צריכות להיות מתוכננות במסלול רגיל ולא להעסיק את הוועדה לדיוור לאומי.

68. לבסוף, יש לדחות גם את הטענה כי גם אם לא תיועד הקרקע בתכניות לדיוור בהישג יד להשכרה יכולה המדינה, בעלת המקרקעין, לתת מענה לסוגיית המחירים בעת שיווק המקרקעין. ראשית, רשות מקרקעי ישראל, האחראית לשיווק המקרקעין, משיבה לעתירות והיא מכינה את המגרשים לשיווק בקרוב ומן הסתם, אם הייתה מתקבלת החלטה לשווקם שלא למרבה במחיר אלא כדיוור מוזל (במסגרת מכרזי דיוור להשכרה או מחיר למשתכן), היה הדבר נאמר בתשובה. משלא נאמר הדבר, ברור כי אין כוונה כזו. שנית, אי הפעלת הסמכות בשל אפשרות היפותטית שרשות אחרת תפעיל סמכות אחרת איננה התנהלות סבירה. שלישית, דווקא לרשות התכנון כלים טובים יותר לקבוע הוראות תכנוניות בנושא מאשר לרשות מקרקעי ישראל שמתמחה בשיווק.

### גודל הדירות הקטנות בתכנית חורג מהמותר בחוק

69. בנוסף לפגמים שצוינו, הוועדה לקחה לעצמה גם חירות לקבוע כי דירות קטנות בתכניות יהיו גדולות ממה שמתיר החוק. החוק קובע כי דירות קטנות הן דירות ששטחן הכולל המותר לבנייה, לרבות מרחב מוגן דירתי, אינו עולה על 75 מ"ר.

70. הוועדה ציינה בהחלטותיה כי היא מודעת להוראות החוק אך חורגת ממנו בשל אופי הבינוי המוצע בתכניות דן, שהינו בינוי מדורג, המקשה על יצירת דירות קטנות, וכן באופי השכונה כולה, המתאפיינת במגורי משפחות. לא ניתן כל הסבר מניח את הדעת מדוע אופי הבינוי מאפשר בניית דירות של 80 מ"ר ולא בניית דירות של 75 מ"ר או דירות קטנות מכך. גם הטענה שהשכונה מתאפיינת במשפחות אינה תקפה. מדובר בשכונות חדשות, שאמורות לשרת את כלל האוכלוסייה, לרבות משפחות קטנות, יחידים ומבוגרים שזקוקים לדירות קטנות. הוועדה מצדיקה את גודלן הגדול של הדירות בכך שיתגוררו בשכונות החדשות משפחות, אך זהו טיעון מסוג סובב ומסובב – כאשר הדיור המוצע הוא גדול מדי, הוא מדיר יחידים ומשפחות קטנות, שכן אין להן דיור ההולם את צרכיהן.

71. בתשובה לעתירה נטען, כי החוק אינו קובע מה היחס בין דירות גדולות לקטנות, וכי יחס זה יכול גם שיהיה 100% דירות גדולות ו-0% דירות קטנות. פרשנות זו אינה יכולה להתקבל. סעיף 3 לחוק קובע כי "תכנית לדיור לאומי תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, החניה, התשתיות ושימושים נוספים הנדרשים ליחידות הדיור הכלולות בתכנית, וכן הוראות לעניין גודלן של יחידות הדיור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה". גם לשון החוק וגם תכלית החוק אינן יכולות לסבול פרשנות של יחס של 100% ל-0% של דירות גדולות. לשון החוק מדברת על יחס ולא על השאלה האם בכלל יהיו דירות קטנות. גם התכלית אינה סובלת פרשנות כזו שעה שבסעיף המטרה בחוק נכתב במפורש כי "חוק זה בא לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה".

72. מכאן שגם אם הכנסת לא מצאה לנכון, ובצדק, לקבוע הוראה גורפת של אחוז הדירות הקטנות בתכנית (שצריכה להיבחן על פי הנסיבות), עדיין ברור שהחוק מחייב לכלול דירות קטנות בתכניות. ודירות קטנות מוגדרות בחוק כדירות שגודלן לא יעלה על 75 מ"ר. אם המשיבות סבורות כי הוראה זו לא מוצדקת, עליהן לפעול לשינוי החוק, אך כל עוד זו ההוראה, כיצד ניתן להתעלם ממנה?

73. אמנם במקרה זה החריגה אינה גדולה, אך אם הוועדה יכולה להתעלם מהוראה ולהגדיר דירות קטנות בגודל שונה ממה שמותר בחוק, אזי בעתיד יוגדרו גם דירות של 100 מ"ר או אף למעלה מכך כ"דירות קטנות". זה בדיוק מה שניסתה הכנסת למנוע, שעה שקבעה את ההגדרה המפורשת.

## התכניות אינן סבירות

### התערבות בית המשפט בהחלטות תכנוניות המדירות אוכלוסיות מוחלשות

74. המשיבות מפנות לפסקי דין, בהם נקבע כי התערבות בהליכי תכנון תיעשה במקרים של אי סבירות קיצונית, כיוון שמדובר בשיקול דעת מקצועי. בעניין **מילגרם**, למשל, פסק בית המשפט העליון כי "כלל נקוט הוא בידינו כי בית-המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות" (עמ"מ 2418/05 **מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים** (מיום 24.11.05)).

75. אלא שלא כל החלטה תכנונית משקפת שיקול דעת מקצועי גרידא והאינטרסים המקודמים דרך הליכי תכנון משקפים לא אחת גם עמדות ערכיות-פוליטיות של הרוב או הקבוצות החזקות. רבות מהחלטות התכנון הן החלטות חלוקתיות בעלות השלכות ניכרות על זכויות האדם ועל יחסי הכוח בחברה.

76. למשל בעת"מ (ת"א) 1253/05 **מוחארב נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (מיום 4.5.06) דן בית המשפט בתכנית להקמת חומה בין שכונת פרדס שניר בלוד לבין מושב ניר צבי. התושבים הערבים שהתגוררו בשכונה הלינו על אישור הקמת החומה, וטענו כי הדבר פוגע בכבודם ויוצר אצלם תחושה של גטו. מוסד התכנון טען כי אין מדובר בטיעון תכנוני, אך בית המשפט קיבל את העתירה והורה להחזיר את הדיון לוועדה כדי שזו תבחן את טענות העותרים בעניין תחושות הקיפוח, הגזענות, ההפליה וההפרדה על רקע לאומי-אתני.

77. בעת"מ (ת"א) 2726/09 **ועד בית עוזיאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה** (מיום 24.8.11) דן בית המשפט בהתנגדות להקמת מתקן לאיסוף מי קולחין. בית המשפט דחה את העתירה לאחר שהתרשם שמדובר בעתירת למב"י – לא מוכן בחצרי של תושבי המקום. בית המשפט ציין כי "אחת הטענות המועלית לעניין זה, היא כי קל יותר לרשויות להחליט על הקמת מתקנים הפוגעים בסביבה ובאוכלוסייה החיה בסמוך, באזורים בהן חיות אוכלוסיות מוחלשות, שאין להן את הכוח להתנגד ולהתמודד. הטענה היא של פגיעה בצדק הסביבתי ... במסגרת העתירה שלפניי לא מתעוררת טענה זו, כיוון שהחקלאים תושבי האזור כן מעוניינים בהקמת המאגר. אולם, כפי שצינתי, בחינת השיקולים שהרשות שקלה והחלופות אותן בחנה, צריכה לקחת בחשבון גם את שאלת הצדק הסביבתי. כיום יותר ויותר גופים ועמותות מעלים שיקולים אלו בבתי המשפט, גם באזורים בהם התושבים עצמם אינם יכולים להתארגן להתנגד ולהתמודד. על בית המשפט לבחון, במקרים המתאימים, כי גם שיקול זה נלקח בחשבון".

78. בעת"מ (חיפה) 11475-07-11 **חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית נ' ועדת העררים שליז המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (מיום 1.5.12) דן בית המשפט בטענות של תושבים, כי תוכנית להרחבת הישוב חריש בו התגוררו מיועדת לאוכלוסייה חרדית בלבד ותדיר אותם. בית המשפט פסק, כי "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 אוכלוסייה 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". רק לאחר שהתרשם שהתכנית תוקנה, אישר אותה.

79. גם ההחלטות בענייננו אינן נוגעות להיבטים הפיזיים של התוכניות אלא לחלוקת משאב הקרקע באופן צודק – את מי תשרת הקרקע המתוכננת. החלטות תכנוניות כאלו אינן נוגעות רק להסדרת המרחב מהבחינה הפיזית. הן משמשות מנגנון לחלוקת העושר בחברה, כאשר יעוד הקרקע או ה"איזור" הוא כלי מרכזי בעיצוב המרחב כמרחב מדייר או מרחב מכיל. עמדו על כך פרנקל כהן ואלתרמן:

"הגם שהרגולציה התכנונית הינה כלי גנרי, ניטרלי לכאורה, יש בה היכולת להשפיע על החלוקה הדמוגרפית במרחב ועל הלכידות החברתית בכלל. שניות זו מכניסה למערך השיקולים הנוגעים בהתקנתה של הרגולציה התכנונית ובאופן יישומה גם שיקולים פוליטיים וערכיים. בכך הפרקטיקה הטכנית לכאורה נהפכת לפרקטיקה פוליטית במהותה. . . אין להתעלם מהכוח טמון ברגולציה התכנונית ומיכולתה להשפיע על המרחב ועל החברה. לפיכך יש חשיבות רבה להכרת השפעה זו, בהקשרים הפוליטיים והמשפטיים השונים שבהם היא פועלת, הן על מנת לזהות רגולציה מדירה והן על מנת לגבש רגולציה שתסייע במיתון ההדרה" (איריס פרנקל כהן, רחל אלתרמן "רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים" בקהילות מגודרות 361, 370 (אמנון להבי עורך, 2010)).

80. אחת ההשלכות הברורות של החלטות תכנוניות כמו בתוכניות נשוא העתירה היא הדרה של קבוצות "חלשות" מבחינה פוליטית או מעמדית-כלכלית מאזורי מגורים והבטחת אזורי מגורים הומוגניים הלכה למעשה. תופעה זו מתועדת היטב במחקר. עמדנו עליה בהרחבה בעתירות (פיסקאות 20-3). היא מוסברת בצורה טובה במאמרים שאליהם הפנו העותרות בעתירות (פרנקל-כהן ואלתרמן, בלנק, רוזן-צבי, צפדיה ויעקובי, סילברמן ואחרים, המוזכרים שם). להחלטות תכנוניות שמדירות קבוצות אלו מאזור מגורים מסוים השלכות ניכרות על זכויות האדם של אוכלוסייה זו. הן גורמות להדרה חברתית, מצמצמות את מרחב אפשרויות המגורים של קבוצות אלו ועשויות לדחוק אותן למקומות שבהן גרים רק עוד מבני הקבוצה המוחלשת, לבודד אותן ולמנוע מהן הזדמנות לשפר את מצבן. עמדו על כך פרנקל כהן ואלתרמן:

"על אף אופיין הגנרי, הוראות אלה עשויות להשפיע על שיקולי המגורים של אוכלוסיות מסוימות או על אפשרויות הדיור הפתוחות לפניהן. . . לנוכח זה שימשה הרגולציה התכנונית בארצות הברית, במתכוון או לא במתכוון, כלי בולט להדרה" (שם, בעמ' 376).

81. למשפט חשיבות מכרעת בנושאים אלו. הפעלת החוק או שתיקת החוק משליכות על חלוקת המרחב ועל הדרה חברתית. הכנסת, כך ראינו, הבינה כי עליה להתערב בהליכי התכנון, ולשלב בחוק דרישה לדיור בר השגה למעוטי אמצעים, על מנת למנוע הדרתם מערי המדינה או ריכוזן בשכונות למעוטי אמצעים, הסובלות מנחיתות. הכנסת עשתה זאת בחוק נשוא העתירה גם בשל כך שמדובר באדמות מדינה האמורות לשמש את כלל האוכלוסייה, אך היא דנה גם בהוראות דומות ברגולציה על שטחים פרטיים לחלוטין במסגרת דיוני הרפורמה בתכנון, שטרם הבשילו לכדי חקיקה.

82. אלא שהוראות אלו, גם אם אינן הוראות מחייבות בכל תכנית ותכנית, נרמסות על ידי המשיבות שממשיכות בשלהן, ומתעלמות באופן גורף מהנושא. לכן בית המשפט נקרא להגן על האינטרס הציבורי ולהפעיל ביקורת שיפוטית הדוקה ולא מרוסנת. יפיים דברי בית המשפט העליון בפרשת **שיח חדש**:

"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. בהקשר זה יצוין 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 שיפוטית הדוק יותר על-מנת להבטיח כי חלוקת המשאבים תהא צודקת והוגנת (בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 66 (2002)).

83. גם מבחינה מוסדית, לבית המשפט יתרון ומומחיות בבחינת חוקיותן וסבירותן של החלטות תכנוניות דוגמת אלו שנדונות בעתירה זו. החלטות אלו מבטאות לא פעם את האני מאמין הפוליטי של הרשויות ולא את האני מאמין המקצועי שלהן, גם אם הן מנומקות בשפה מקצועית. לבית המשפט, כמוסד, מומחיות בזיהוי החלטות שמדירות את חסרי הכוח ופוגעות בזכויותיהם. לבית המשפט ראיית רוחב, מנוטרלת מאינטרסים מקומיים, המושתתת על ערכי היסוד של החברה ותפקידו לבחון האם הם באים לידי ביטוי בהחלטות.

84. דווקא הרשויות האמונות על התכנון המרחבי בישראל, בין שזו הרשות המקומית, רמ"י או מוסדות התכנון, נתונות ללחץ של בעלי אינטרס ושל קבוצות חזקות, והתפיסה שלהן לא אחת צרה. אין זה נאמר כביקורת, אלא מתוך הבנה כי זו המציאות. החלטות תכנוניות אינן מתקבלות במעבדה אלא בזירה של לחצים פוליטיים וכלכליים חזקים, ולכן אין להתייחס אליהן בחרדת קודש מיוחדת ולחסן מביקורת שיפוטית.

85. ההסתרות מאחורי שיח מקצועי בהחלטות תכנוניות בעלות אופי חלוקתי היא בפני עצמה אקט מדיר. השיח המקצועי כביכול מיטיב עם בעלי הכוח והמשאבים ומרחיק מהליכי התכנון את

האזרחים הפשוטים, מעוטי האמצעים, שאינם מסוגלים להבין, ובטח לא לשנות, החלטות תכנוניות. ואכן – הנגישות של מעוטי הכנסה למערכת התכנון היא נמוכה ביותר, ואין אנו מדברים רק על אנשים המתמודדים עם עוני ונאבקים על קיום יומיומי אלא גם על קבוצות נרחבות יותר באוכלוסיה שמודרות מהליכי התכנון.

86. לאור האמור, החלטות תכנוניות, שיש להן השלכות ניכרות על הדרה חברתית ועל חלוקת המשאבים בחברה, מתקבלות על פי רוב תחת השפעה ניכרת של קבוצות "חזקות", היודעות להתארגן ולייצג את עצמן, ושנציגיהן נמצאים במוקדי קבלת ההחלטות, ואילו קולם של האחרים לא נשמע בהליך התכנוני. בנסיבות אלו על בית המשפט להפעיל פיקוח הדוק יותר על סבירותן של החלטות התכנון.

### **סבירות התכניות**

87. מוסד תכנון, כמו כל רשות מינהלית, מוסמך ואף **חייב** לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים בטרם אישור תוכנית. הביקורת השיפוטית על תוכניות מופעלת הן לגבי הליכי קבלת ההחלטה והן לגבי תוכנה. בבחינת הליכי קבלת ההחלטה ייבדקו איכות הנתונים ששימשו בקבלתה; טיבם של השיקולים על פי הם נתקבלה והאיזון שנעשה ביניהם.

ר' בג"ץ 5593/07 **ניס נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (מיום 21.12.09) בפסקה 41; בג"ץ 237/88 **מועצה מקומית גבעת שמואל נ' מנכ"ל משרד הפנים**, פ"ד מב(4) 841, 849 (1989); עע"מ 9316/05 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נ' בכור** (מיום 5.3.08).

88. כפי שצינו בעתירות, בשתי התכניות הוועדה התעלמה ממצוקת הדיור החרפה בירושלים, והצורך לפעול גם עבור אוכלוסיות פחות מבוססות אשר גרות בעיר ואשר שכר עבודתן נמוך. הוצאות הדיור של אלו גבוהות מאוד, ובאות על חשבון צרכים בסיסיים אחרים, וחלקן נדחק מהעיר כתוצאה ממחירי הדיור הגבוהים. יתר על כן, בעוד שבירושלים עלויות הדיור גבוהות, השכר הממוצע מעבודה נמוך יחסית לערים גדולות אחרות. הוועדה לא נתנה משקל להשפעות על זכויותיה של אוכלוסיה זו, על צרכיה בדיור ההולם את הכנסתה בעיר, על רצונה בדיור נאות בשכונה טובה ולא רק בדיור זול בשכונות מצוקה. הוועדה לא דנה במשמעות של יצירת שכונות לאוכלוסיה אמידה בלבד, ועל ההשלכות שיש להפרדה מעמדית זו בעיר ירושלים על ההזדמנויות והאפשרויות של קבוצות מעוטות הכנסה.

89. בשתי התכניות הוועדה נתנה פרשנות מצומצמת ומוטעית לתכלית החוק, ולכן לא נתנה משקל ראוי לתכלית החברתית שבבסיס החוק, כפי שהיא משתקפת בבירור מהליכי החקיקה, דברי חברי הכנסת ולשון החוק.

90. הוועדה נתנה משקל מירבי לתכלית של זירוז הליך התכנון, קידשה את לוח הזמנים על פני כל שיקול אחר, והמשקל שנתנה לכך אף הביא אותה למסקנה כי אין טעם להתעכב ולבחון לעומק את האפשרות להפעלת הסמכות ליד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה. בכך הוכיחה הוועדה, כי

היה צדק רב בביקורת שנמתחה על לוחות הזמנים הקצרים בחוק, ועל כך שהם יפגעו באיכות התכנון.

91. הוועדה גם לא נתנה משקל ראוי לעובדה, כי מדובר באחת מעתודות הקרקע האחרונות בעיר, שהיא בבעלות ציבורית, ויכולה להיכנס למסלול של תכנית לדיור לאומי; וכי 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 צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים (סעיף 2א לחוק רשות מקרקעי ישראל).

92. היעדר תשתית עובדתית מינימאלית, הפרשנות המוטעית של תכליות החוק, ההימנעות הגורפת מהפעלת הסמכות בתוכניות נשוא העתירה ובכלל התכניות לדיור לאומי מאז עבר החוק לפני 15 חודשים, ההצדקות הלא מבוססות והלא רלוונטיות עליהן מתבססת הוועדה לדחיית הצורך להפעיל את הסמכות, התעלמותה משיקולים חיוניים והאיזון הפנימי השגוי שעשתה הוועדה בין השיקולים – כל אלו מלמדים על אי סבירות ההחלטה.

גיל גן-מור, עו"ד  
ב"כ העותרות

22 בנובמבר, 2012