

בג"ץ 314/13

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

האגודה לזכויות האזרח בישראל
על ידי ב"כ עוה"ד גיל גן מור ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
מרח' נחלת בינימין 75,
תל אביב, 65154
טלפון: 03-5608185; פקס: 03-5608165

העותרת

נ ג ד

1. הממשלה

2. רשות מקרקעי ישראל

על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011

3. עיריית ירושלים

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

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבות 1-2

בהתאם להחלטת כב' השופט ס' גובראן מיום 14.01.2013, אשר הומצאה לפרקליטות המדינה ביום 16.01.2013, ובהתאם להחלטת בית המשפט מיום 17.2.13, מתכבדים המשיבים 1-2 (להלן: **המשיבים**) להגיש תגובה מקדמית לעתירה.

1. עניינה של עתירה זו הוא בקשת העותרת כי תבוטל החלטת הממשלה מס' 4655, אשר מנתה את מינהל מקרקעי ישראל להקצות קרקע בפטור ממכרז בירושלים, למשרתי קבע בכוחות הביטחון, בין השנים 2012-2015.

2. לטענת העותרת שקלו המשיבים שיקול זר, כאשר בחרו להיטיב עם אוכלוסיית המשרתים בכוחות הביטחון, על פני יתר האוכלוסייה. כמו כן, טענה העותרת כי בהחלטתה משתמשת המדינה בקריטריון שירות הקבע באופן מפלה, אשר יגרום לדחיקת קבוצות המיעוט לשולי החברה.

העותרת מוסיפה וטוענת כי בהחלטתה, הפעילה הממשלה באופן בלתי סביר את סמכותה מאחר ולא בחנה פתרונות חלופיים לסיוע כלכלי למשרתים בכוחות הביטחון.

3. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות. החלטת הממשלה על הקצאת קרקע בירושלים בפטור ממכרז עבור כוחות הביטחון, הינה סבירה ומשרתת את התכליות לשמן ניתנת על פי דין האפשרות לקבלת פטור ממכרז, החלטת הממשלה אף אינה מהווה אפליה לרעה של מי שאינו משרת בכוחות הביטחון.

4. המשיבים יוסיפו כי החלטת הממשלה מפנה במפורש ומתבססת על הוראות הדין הקיים, המוסדר במסגרת תקנות חובת המכרזים התשנ"ג – 1993 (להלן: "התקנות"). החלטת הממשלה אינה מתיימרת אפוא "ליצור דין חדש" כלשהו. קידום פרוייקט מגורים עבור כוחות הביטחון, אף בעקבות החלטת הממשלה, נעשה בהתאם לתקנות, כאשר על יוזמי הפרוייקט לעמוד בכל תנאי מתנאי התקנה עליה הם מבקשים להסתמך. עוד הבהירה החלטת הממשלה כי תבחן הצדקת מתן פטור בהתאם, בין היתר, לשיקול דעתו של מינהל מקרקעי ישראל.

יוצא אפוא, כי קיצפה של העותרת יצא כל כולו על כך שהחלטת הממשלה מבקשת לעודד שימוש בהוראות הדין הקיים – ובהתאם לדרישות הדין, **בעיר ירושלים**.

עמדת המשיבים הינה כי אין בעובדה כי מדובר במיזמים אשר עתידים להיבנות בעיר ירושלים, כשלעצמה, כדי ליצור אפליה אסורה.

יצוין כי תשובה ברוח דברים אלו נשלחה לעותרת ביום 27.9.2012 על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, במענה לפנייתה אל היועץ המשפטי לממשלה.

העתק ממכתב התשובה שנשלח אל העותרת מצורף ומסומן מש/1.

5. זאת ועוד, כפי שעולה בבירור מהחלטת הממשלה, ביחס לכל מיזם ספציפי תבחן השאלה האם מוצע לקיימו ב"אזורים או בשכונות בירושלים בעלות מאפיינים מיוחדים המצדיקים את ההקצאה בפטור" (כלשון החלטת הממשלה). מכאן, שעל מנת לעמוד על סבירות ההחלטה בדבר הקמת פרוייקט מגורים, יש לבחון כל מקרה לגופו, ולבדוק האם המיזם אותו מבקשים לקדם, עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, שקול הדעת של המינהל והמאפיינים המיוחדים. הכל – כאמור – בהתאם להחלטת הממשלה עצמה.

6. המשיבים יוסיפו ויתייחסו להלן למיזם המקודם בימים אלה על ידי משטרת ישראל, עבור מגורי שוטרים בשירות קבע, בשכונת תלפיות מזרח (ארמון הנציב) בירושלים. כפי שיפורט להלן, יש במיזם זה כדי להמחיש את השימוש הראוי בתקנות, לצורך קידום מיזם אשר ישרת הן את כלל הציבור והן את כוחות הבטחון.

7. לנוכח כל האמור, יטענו המשיבים כי דין העתירה להידחות.

רקע עובדתי - החלטת הממשלה:

8. ביום 20.5.12 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4655 שעניינה הקצאת קרקע בירושלים למשרתים בכוחות הביטחון. ההחלטה התקבלה בישיבת הממשלה לציון יום ירושלים, במסגרתה קיבלה הממשלה שורה של החלטות הנוגעות לפיתוח העיר בין היתר במישור הכלכלי, תיירותי, חינוכי ועוד.

9. החלטת הממשלה מיום 20.5.12, מנחה את מינהל מקרקעי ישראל להקצות קרקע במהלך השנים 2012-2015, בפטור ממכרז, בעיר ירושלים וזאת בהתאם לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993. עוד קובעת ההחלטה כי יש להקצות קרקע באיזורים או בשכונות בירושלים בעלות מאפיינים מיוחדים המצדיקים את ההקצאה בפטור, על פי שקול דעתו של מינהל מקרקעי ישראל.

העתק החלטת הממשלה מס' 4655 מצורף ומסומן מש/2.

10. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה, בהחלטתה ביקשה הממשלה לאפשר הקמת שכונות איכותיות למשרתי כוחות הבטחון ולסייע למשוך את אנשי כוחות הבטחון להמשך שירותם. עוד צויין כי מטרת ההקצאה היא, בין היתר, לאפשר לאנשי כוחות הביטחון שמקום הצבתם באזור ירושלים, מגורים איכותיים, בסמיכות למקום העבודה. במקביל, קבעה הממשלה כי ההקצאה תיעשה בשכונות בהן קיימים מאפיינים המצדיקים זאת ובכפוף לשיקול דעתו של מינהל מקרקעי ישראל.

העתק מדברי ההסבר להצעת החלטה מצורף ומסומן מש/3.

11. מן האמור עולה כי החלטת הממשלה מכירה בצורך לפעול לקידום נושא המגורים בעיר עבור כוחות הביטחון, כל זאת במסגרת הדין הקיים ואכן, כל פרויקט אשר יצא לפועל בעקבות החלטת הממשלה, ייבחן בהתאם להוראות הדין הרלוונטיות, ובהתאם לשיקול דעתו של המינהל.

12. עוד יודגש כבר עתה, כי ההטבה הניתנת לאנשי כוחות הבטחון מסתכמת בהקצאת הקרקע בפטור ממכרז. **ואולם, אנשי כוחות הבטחון הרוכשים דירות במיזמים כאמור, נדרשים לשלם את מלוא שווייה של הקרקע ככל רוכש אחר (או 91% משווייה, כאשר מוענקות זכויות חכירה, גם זאת ככל רוכש אחר),** כאשר מחיר הקרקע נקבע על ידי שומה שנערכת לבקשת המינהל, על ידי שמאי הקובע את ערך הקרקע הריאלי בהתאם למחיר השוק ללא קשר כלשהו למאפייני המיזם או הפטור ממכרז.

תקנות חובת המכרזים - פטור ממכרז:

13. תקנות חובת המכרזים נועדו להבטיח בראש ובראשונה קיומו של שוויון בפעולתה של הרשות. תקינות פעילות הרשות בכלל ובעת חלוקת נכסים, כספים ועוד בפרט, הינה בעלת חשיבות רבה לקיומו של ממשל תקין ודמוקרטי. יפים לעניין זה דבריו של השופט מצא בע"א 1444/95 **עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל** פ"ד מט(3) 749 (להלן: "ענין עיריית אילת"):

"...הרעיון המרכזי שביסוד עריכתו של מכרז – כל מכרז – הוא קיום השוויון בין המתחרים. בכך מוגשם אינטרס ציבורי חשוב. בתארו את מהותו של אינטרס זה אמר השופט שמגר:

"האינטרס הציבורי – היינו הבטחת ממשל תקין על-ידי ניהול ענייניה של הרשות בדרך שיש בה משום מתן סיכוי שווה ויחס הוגן לכל איש מתוך הציבור. בשל אינטרס זה על הרשות לכלכל את מעשיה באופן כזה שלא תעניק זכויות במתן אספקה או שירותים, אלא על-פי כללים, שנועדו להבטיח שוויון והעדר משוא-פנים וליצור אמון בשיקוליהם והוראותיהם של המופקדים על המינהל הציבורי" (בג"צ 376/76, 378 **גוזלן ואח' נ' המועצה המקומית בית-שמש ואח'** (להלן – פרשת גוזלן [1]), בעמ' 511).

14. לצד האמור, התקנות ואף הפסיקה הכירו בצורכי הרשות לקדם איטרסים ציבוריים שונים. משמעות הדבר היא, כי יתכנו מקרים בהם תהא הרשות רשאית לפעול בעת חלוקת נכסים, כספים והטבות, שלא באמצעות מכרז וזאת במטרה לקדם מטרות ציבוריות שונות. על כך נאמר בענין עיריית אילת שהוזכר לעיל:

"...אך 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 מטרות (מדיניות, משקית או חברתית) שהיא מענייניו של כלל

הציבור. כך הוא, למשל, כשהמכרז מיועד לסייע בשיכון של זוגות צעירים, עולים חדשים או אוכלוסיות חלשות (ראה דברי הנשיא שמגר בבג"צ 5023/91, בשג"צ 5438, 5409/91 פורז ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח' [3], בעמ' 801); או לעודד התיישבות במקום מסוים, לשם פיתוחו והרחבתו."

15. תקנות חובת המכרזים כוללות מספר הוראות חוק המגדירות את התנאים בהם יכולה הרשות להיקשר בדרך של פטור ממכרז. ביחס לעסקה במקרקעין של המדינה, מונה תקנה 25 מספר נושאים לגביהם התקשרות של מנהל מקרקעי ישראל, רשות הפיתוח או קרן קיימת לישראל, פטורה ממכרז. בין רשימת הנושאים נמצאת אף תקנה 25(24):

(24) הענקת זכויות במקרקעין למי שמשרתים בכוחות הבטחון או עבורם, במסגרת מיזם של בניית שכונת מגורים המתבצעת ביוזמת צבא הגנה לישראל ובאישור שר הבטחון;

16. תקנה זו נועדה לאפשר הקמת שכונות למשרתי כוחות הביטחון על ידי מנהלת המגורים של צה"ל ולסייע למשוך את אנשי כוחות הביטחון להמשיך את שירותם. למותר לציין כי הממשלה רואה חשיבות רבה בשירותם של אנשי כוחות הביטחון ובתרומתם למדינה ולאזרחיה.

17. בעתירתה, טוענת העותרת כי יש לפרש את תקנה 25(24) כדורשת "זיקה ישירה וברורה" בין הקמת מיזם המגורים לבין צרכיו המקצועיים של הצבא (ראו למשל סעיף 13 לעתירה). עוד טוענת העותרת (בסעיף 14 לעתירה) כי תכלית התקנה היא לאפשר למדינה לקדם מטרות ציבוריות חשובות בנסיבות מיוחדות. המשיבים סבורים כי לדרישת ה"זיקה" האמורה אין בסיס בלשון התקנה, והם חולקים על פרשנות זו המוצעת על ידי העותרת. עם זאת, המשיבים סבורים כי אין צורך להכריע בשאלה זו אגב העתירה דנן, משום שכפי שיפורט להלן, לטעמנו אין כל ספק, כי השימוש שנעשה ככלל על ידי כוחות הבטחון בתקנה זו, מיועד לקדם מטרות ציבוריות חשובות, בנסיבות המתאימות, והיא מיועדת במובהק לקדם את צרכיהם המקצועיים של כוחות הבטחון.

18. תקנה 25(24) מאפשרת הלכה למעשה קידום מיזמי מגורים עבור מפקדים ולוחמים, כאשר בתמורה, מתבקשים אנשי כוחות הבטחון המבקשים לקחת חלק במיזם כאמור, **לחתום על שירות קבע נוסף ממושך** (לרוב 5 שנים). כוחות הבטחון מקדמים מיזמים כאמור על מנת לתמרץ את אנשי הקבע האיכותיים להשאר לשירות ארוך נוסף במערכת, ולהבטיח הימצאותו של כוח אדם איכותי בשירות קבע ארוך.

כידוע, שירות הקבע בצה"ל הינו שירות תובעני מאד הדורש מחויבות מלאה לשירות כל ימות השנה בכל שעות היום והלילה. אנשי קבע רבים המשרתים ביחידות לוחמות ובמערכים תומכי לחימה נדרשים לשהות בבסיסים מרוחקים גם בלילות ולצאת לביתם רק פעם או פעמיים בחודש. לא אחת, נדרשים אנשי הקבע להחליף תפקיד ומקום שירותם. ולעיתים נדרשים אף לבצע משימות הכרוכות בסכנת חיים.

מאפייני השירות הצבאי מונעים מאנשים רבים וטובים מלבחור להמשיך ולהישאר בצבא, ולכן תמרוץ אנשי קבע איכותיים להמשיך את שירותם בכוחות הבטחון הוא אינטרס ציבורי חיוני.

הדברים דומים אף ביחס לשירות במשטרה. אף שירות זו נושא אופי תובעני ודורש מחויבות רבה, לרבות עבודה בשעות לא שגרתיות (כידוע, חוק שעות עבודה ומנוחה אינו חל על שוטרים). כפועל יוצא, פעמים רבות מוכרז מצב מיוחד בו נדרשת עבודה במשמרות ברצף, בשעות ארוכות ביותר. כך אף הנטל והשחיקה מוגברים. השירות במשטרה כרוך בשינויים תכופים של מקום השירות, ריחוק מהבית והמשפחה ולעיתים אף ביצוע משימות הכרוכות בסכנת חיים.

עבור אנשי כוחות בטחון רבים, משמעותו של השירות היא הזנחת חלק מהותי מהחיים: הקמת בית ומשפחה. אין הם יכולים "לעשות לביתם" במקביל לשירותם. מיזמי המגורים מיועדים בראש ובראשונה לאוכלוסייה זו של מפקדים לוחמים, מתוך מטרה לסייע לאנשי הקבע בקידום מיזם כאמור, שעה שהוא מקדיש את מרצו וזמנו לשירות, כך שיוכלו להקדיש את מירב מעייניהם לשירות.

19. ממנהלת המגורים בצה"ל נמסר כי שיווק הפרוייקט לאנשי קבע נעשה רק לאחר הקצאת הקרקע ע"י המינהל. לאחר מכן מתנהלים הליכי מיון כוח אדם ממושכים, הנמשכים מספר חודשים. לאחר שהצבא בוחר את אנשי הקבע אשר ישתתפו במיזם כאמור, חותמים אנשי הקבע על חוזים, עם עמותה אזרחית, שהיא זו שגובה מהם את התשלומים הנדרשים עבור המקרקעין. מן האמור עולה, כי בעת הקצאת המקרקעין טרם נאספים הכספים הדרושים לצורך רכישתם, כספים אשר ישולמו בהמשך ההליך ע"י אנשי הקבע אשר ימצאו מתאימים להשתתף במיזם, באמצעות העמותה.

מנגנון זה מאפשר לשמור על ההפרדה הנדרשת בין הצבא לבין העמותה הפרטית אשר מרכזת את אנשי הקבע ומבצעת את כל ההתקשוריות והפעולות המשפטיות הכרוכות בהקמת המיזם. יצוין, כי אף המשטרה פועלת באופן דומה, באמצעות מנהלת המרכזת את פרויקט המגורים.

20. יוצא אפוא, כי התכלית העומדת מאחורי מתן הפטור ממכרז לשם הקמת מיזם לאנשי כוחות הבטחון, היא תכלית ציבורית מובהקת - קידום צרכי כוחות הבטחון בשימור אנשי קבע איכותיים אשר יתחייבו לשירות ארוך נוסף.

21. בהקשר זה נוסף ונציין כי ככלל, נהוג ליתן עדיפות לאנשי קבע המשרתים בתפקידי **לחימה** בצבא (בשונה מתפקידי מטה) וביחידות **ייעודיות** (יחידות "שטח" בשונה מיחידות מנהליות), במשטרה.
- זאת ועוד, במשטרה ניתנת עדיפות לאנשי קבע **בדרגות הביניים**, נגדים וקציני משטרה עד דרגת פקד (המקבילה לדרגת סרן בצבא), ולא לקצונה הבכירה דווקא, אשר ביחס אליה טוענת העותרת כי מדובר באוכלוסייה שמצבה הסוציאקונומי גבוה ביותר.
- אף בצה"ל ישנה העדפה לדרג ביניים. ככלל, בכפוף לחריגים, גיל ההצטרפות המירבי למיזמי המגורים הוא 35; דהיינו המיזמים מכוונים לאנשי קבע צעירים יחסית, במטרה לקשור אותם לשירות קבע ארוך. **הפרוייקטים אף מכוונים בראש ובראשונה לאוכלוסיית הלוחמים.**
22. לאמור נוסף, כי כפי שנראה להלן, במקרים רבים, מיזמים אלו אף מקדמים תכליות ציבוריות נוספות, כגון חיזוק שכונות ספר ושיפור תחושת הבטחון האישי של המתגוררים באותן שכונות.
23. כאמור לעיל, רכישת המקרקעין ממומנת כולה על ידי אנשי כוחות הבטחון עצמם, וזאת, לאחר הליך ארוך של סינון ומיון מועמדים הנדרשים להתחייב לשירות קבע ארוך נוסף, כנגד ההצטרפות למיזמים מסוג זה.
24. יצויין כי תקנה 25(24) מתייחסת כאמור ל"מי שמשרתים בכוחות הבטחון", אולם היא מאפשרת בניית שכונת מגורים **ביוזמת הצבא בלבד** ובאישורו של שר הביטחון. לפיכך, בחלק מן המיזמים אותם יוזם הצבא, מוקצות חלק מיחידות הדיוור (לרוב, כ- 1/3 מהן) לאנשי משטרה.
- ואולם, במקום בו המשטרה מבקשת ליזום פרויקט מגורים עבור אנשי המשטרה, היא נעזרת בתקנה 3(28), אשר זו לשונה:
- התקשרות שלגביה נתקיימו נסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות עשייתה ללא מכרז, ובלבד שועדת הפטור ולענין הענקת זכויות במקרקעין בידי מינהל מקרקעי ישראל - ועדת הפטור של מועצת מקרקעי ישראל, באישור שר האוצר החליטה מטעמים מיוחדים שיירשמו, לפטור אותה מחובת מכרז;
25. בהתאם לדרישות תקנה זו, כאשר המשטרה מבקשת לקדם מיזם עבור אנשי המשטרה, עליה לפנות אל ועדת הפטור של מועצת מקרקעי ישראל ולקבל אף את אישורו של שר האוצר לפטור.

26. לשם השלמת התמונה, יוער כי לאחרונה נעשית עבודת מטה במטרה לתקן את תקנה 25(24) כך שהתקשרות באמצעות תקנה זו תתאפשר בישובים בפריפריה או בישובים בעלי דירוג סוציו-אקונומי נמוך או בישובים בהם קיים מצב מיוחד. כמו כן התיקון ירחיב את תחולת התקנה אף על אוכלוסיית השוטרים ואוכלוסיית סוהרים, בהתאם להחלטת השר לבטחון פנים.

במסגרת עבודת מטה זו, התקיים ביום 2.1.2012 דיון בוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי), ובתום הדיון הנחה יו"ר ועדת השרים את משרד האוצר להגיש הצעה לתיקון התקנה, במסגרת תיקון פרק ג' לתקנות. עוד צויין כי במקרים מיוחדים ונדירים, כגון צורך מיוחד בישוב כלשהו או צורך מבצעי, רשות מקרקעי ישראל תוכל לבקש אישור שר האוצר לפי תקנה 3(28) לפטור ממכרז.

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בוועדת השרים מצורף ומסומן מש/4.

27. לנוכח האמור עד כה, יטענו המשיבים כי מטרות החלטת הממשלה, עליהן עמדנו לעיל, עולות בקנה אחד עם התכלית העומדת ביסוד התקנות, וכי אין כל פסול בהחלטת הממשלה, המבקשת לקדם הקמת מיזמים בהתאם לתקנות, בעיר ירושלים.

עוד עולה כי כאמור בהחלטת הממשלה עצמה, התשתית המשפטית להענקת הפטור היא הוראות התקנות, וכי אישור הפטור נתון לשקול דעתו של מינהל מקרקעי ישראל. לפיכך, לא נפל כל פגם בהחלטת הממשלה, והעובדה כי הממשלה תומכת בקידום פרויקטים מן הסוג האמור בעיר ירושלים, אינה יוצרת כשלעצמה אפליה אסורה כלשהי.

פרוייקט מגורי שוטרים בירושלים:

28. כאמור לעיל, החלטת הממשלה התייחסה לאנשי כוחות הבטחון - צבא ומשטרה כאחד. ממנהלת פרויקטי מגורים בצה"ל נמסר כי בשלב זה, בוחן צה"ל את היתכנות הקמתו של מיזם מגורים בירושלים עבור אנשי צבא, וטרם התקבלה החלטה בנושא זה. על כן, לעת הזאת לא מקדם הצבא הליך של הקצאת מקרקעין בפטור ממכרז בירושלים לשם הקמת מיזם מטעמו.

29. אשר למשטרת ישראל, הרי שהחל מחודש מאי 2012 פועלת המשטרה במשותף עם עיריית ירושלים לקידום מיזם מגורים עבור שוטרים בשכונת תלפיות מזרח (ארמון הנציב) בירושלים. לשם כך, התנהל הליך של הקצאת מקרקעין (בהיקף של כ - 9 דונם) בפטור ממכרז, לטובת הקמת מיזם כאמור, מכוח תקנה 3(28).

30. פרוייקט מגורי השוטרים בירושלים נועד לשרת מספר אינטרסים ציבוריים ולהגשים מספר מטרות.
- הפרוייקט נועד לסייע בשימור הגורם האנושי בשירות המשטרה. קיומו של כוח אדם איכותי, מקצועי וזמין בשורות המשטרה מהווה בוודאי אינטרס ציבורי חשוב. כך גם, הצורך להקפיד ולאיש את כלל התקנים הנדרשים.
31. השירות במחוז ירושלים, הינו קשה ומורכב במיוחד ולכן שונה במהותו מהשירות ביתר יחידות המשטרה. מאפייניו הייחודיים של מחוז ירושלים כוללים היבטים מבצעיים והיבטי כוח אדם. נוכח הרגישות הדתית, לאומית ומגזרית המאפיינת את העיר וכן כנגזרת מהיותה עיר בירה, המהווה מרכז למספר דתות ומיקום מרכזי למבני שלטון ונציגויות בינלאומיות, הרי שיחידות המשטרה הפועלות במחוז זה נדרשות להתמודד עם מגוון רחב של איומים במישור הבטחוני והפלילי ועוסקות בפעילות משטרתית רבה.
- מורכבות השירות, יצרה עומס רב על השוטרים במחוז, והובילה לפערי איוש קבועים לאורך השנים, אשר מתרכזים בדרג הקצונה הזוטרה ובאוכלוסיית הנגדים. לבד מפערי איוש ניכרת לאורך השנים מגמת ירידה בביקוש לשירות במחוז, כפי שעולה מנתוני השוטרים המבקשים לעבור למחוז אחר וכן מתוך קושי בגיוס מועמדים. כך, בשנת 2012 185 שוטרים עזבו את מחוז ירושלים ואת יחידת מג"ב בירושלים.
- נוסף על האמור, נתוני כוח האדם במחוז מלמדים כי רבים מהשוטרים המשרתים במחוז (45% לערך), גרים למעשה מחוץ לעיר. מצב דברים זה, פוגע בעיקר ב בזמינות הכח המבצעי ומשליך על המענה הניתן בעת הטיפול באירוע. השלכות נוספות קיימות בפן הכלכלי מאחר וחלק מהשוטרים – אשר מקום מגוריהם הקבוע מרוחק מירושלים - נאלצים לקיים הלכה למעשה שני משקי בית.
32. שיפור תנאי השירות במחוז ירושלים ויצירת מסלול אטרקטיבי אשר ימשוך כוח אדם איכותי לשרת דווקא במחוז ירושלים, מהווה מטרה ציבורית ראויה. על כן, מצאה לנכון המשטרה לקדם פרוייקט מגורים לשוטרים בירושלים, במטרה לקשור את המרכיב האיכותי הנדרש לארגון, ולהתמודד עם צרכי הגיוס ושימור כוח האדם של המשטרה.
33. למותר לציין את המובן מאליו, והוא כי האפשרות להצטרף למיזם זה נתונה לכל השוטרים שיעמדו בקריטריונים שנקבעו, **לרבות שוטרים בני מיעוטים**. בהקשר זה יוער כי במשטרת מחוז ירושלים שיעור בני המיעוטים עומד על כ- 16%, ובקרב כוחות מג"ב בעיר, שיעור בני המיעוטים הוא כ- 24%. במשטרה משרתים יהודים, ערבים וחרדים כאחד. עוד יצוין כי ישנם תפקידים במשטרה אשר השירות בהם אינו מחייב תנאי סף של שירות צבאי, למשל: חוקרים בשפה הערבית. למעשה, הפרוייקט פתוח לכלל השוטרים העומדים בקריטריונים להשתתפות בפרוייקט המגורים והמסכימים להתחייב.

ההליכים לקידום הפרוייקט:

34. ביום 6.5.2012 פנה ניצב ירון בארי, ראש אגף משאבי אנוש במשטרת ישראל אל מר קובי כחלון, מ"מ ראש עיריית ירושלים, בבקשה לסיוע בקידום פרוייקט מגורי שוטרים בעיר ירושלים.

העתק ממכתבו של ראש אגף משאבי אנוש מצורף ומסומן מש/5 (יוער כי ניתן אישור להצגת מסמך זה הגם שמסווג כסודי).

35. כאמור במכתב, פרוייקט מגורים לשוטרים הוא חלק מהפעולות בהן נוקטת המשטרה במטרה לקשור את המרכיב האיכותי הדרוש למשטרה וכדי להתמודד עם צרכי הגיוס והשימור של כוח האדם במשטרה, תוך שותפות והבנת הצורך והתרומה ההדדית של פרוייקטים מסוג זה למשטרה, לשוטרים, למקום ולקהילה.

ניצב ירון בארי התייחס לבעיות הספציפיות של מחוז ירושלים בגיוס ובשימור כוח אדם, לנוכח התמודדותו של המחוז עם המשימות המורכבות והייחודיות לעיר ירושלים. עוד ציין כי המחוז מתאפיין בפערי איוש קבועים, בעיקר באוכלוסית נגדים וקצונה זוטרה. כך, במועד כתיבת המכתב, חסרו במחוז 231 נגדים וקצינים ובנוסף אליהם 80 שוטרים היו מיועדים לעזיבה.

עוד הובהר כי כ- 45% משוטרי מחוז ירושלים אינם מתגוררים בעיר עצמה, וכי לנתון זה ישנן השלכות שליליות הבאות לידי ביטוי למשל בחוסר מהותי בכוח אדם מבצעי בכל זמן נתון, זמינות בעייתית בעת חירום, שחיקה הנובעת מנסיעות ארוכות ממקום המגורים ליחידת השירות, וקושי כלכלי לשוטרים המקיימים שני משקי בית – בירושלים ובמקום מגוריהם.

כאמור במכתב, לנוכח האמור, הקמת שכונת מגורים לשוטרים בעיר ירושלים תסייע לשינוי המאזן במחוז, הן ברמה הפיסית – מציאת פתרונות אמיתיים למגורי שוטרים, והן ברמה התודעתית בקרב השוטרים.

36. באותו היום פנה מר קובי כחלון, סגן ומ"מ ראש עיריית ירושלים אל מר אריאל יוצר ממשרד האוצר. במכתבו, עמד על החשיבות במתן אפשרות והזדמנות לעודד שוטרים המתגוררים מחוץ לירושלים, לעבור להתגורר בעיר. עוד עמד על כך כי קידום פרוייקט כאמור ישרת מטרה כפולה – הן חיזוק ירושלים והן חיזוק אוכלוסיית השוטרים.

העתק ממכתבו של מר כחלון מיום 6.5.2012 מצורף ומסומן מש/6.

37. יצויין כי ככלל, מיזם מגורי השוטרים מיועד לשוטרים בין דרגת נגד לדרגת פקד. בטווח זה כאמור מתרכז עיקר המחסור בכוח האדם.
 עוד יצויין כי על מנת להשתתף במיזם מן הסוג הזה, על השוטרים לעמוד במספר תנאים והתחייבויות. ראשית מיועד המיזם לשוטרים אשר השלימו 5 שנות שירות. בנוסף, הצטרפות למיזם, כרוכה בהתחייבות לשירות במשך חמש שנים נוספות וכן התחייבות למגורים בעיר, בדירה הנרכשת במיזם (משתתפים במיזם חותמים על הצהרת שוטר הכוללת את ההתחייבויות הנ"ל).

העתק דוגמא של כתב התחייבות (הלקוחה מפרוייט אחר) מצורף ומסומן מש/7.

38. הליך איתור המועמדים להצטרפות למיזם נעשה בקפידה באמצעות ועדה בראשות ראש אגף משאבי אנוש, כאשר תשומת לב ניתנת בין היתר לאיכות התפקוד בשירות. כן ניתנת עדיפות למשרתים במגזר הייעודי- מבצעי של המחוז, הנושאים בנטל השירות הקשה.

39. במקרה דנן, קידום המיזם בשכונת תלפיות מזרח בירושלים יש ערך מוסף של הגברת הבטחון והסדר בשכונה כמו גם שיפור פניה, זאת כתוצאה מכניסת אוכלוסיה המתאפיינת במצב סוציאקונומי חזק יותר מהקיים בשכונה וכן מעצם הגברת הנוכחות המשטרתית במקום.

40. ביום 20.5.2012 התקיימה ישיבת ממשלה בגבעת התחמושת, לציון יום ירושלים. במסגרת ישיבה זו התקבלה החלטת הממשלה מושא העתירה דנן.

41. ביום 22.5.2012 פנה מהנדס העיר ירושלים אל מר כחלון והודיע כי לאחר בחינת הנושא העדיפות העליונה והמתאימה ביותר לביצוע הפרוייקט הוא במסגרת פרוייקט למגורים בשכונת ארמון הנציב בירושלים, בהתאם לתכנית מאושרת 7977, המאפשרת הקמה של כ- 180 יחידות דיור.

העתק ממכתבו של מהנדס העיר מצורף ומסומן מש/8.

42. בהמשך למכתבו של מהנדס העיר פנה באותו היום ראש עיריית ירושלים אל מנהל המינהל, מר בנצי ליברמן, וביקש לצרף את המלצתו להקצאת הקרקע בארמון הנציג לפרוייקט למגורי שוטרים.

במכתבו, ציין ראש העיר כי המדובר בשכונת תפר בעלת אופי מיוחד, וישנה חשיבות עליונה להבאת אוכלוסיה אשר תוסיף לתחושת הביטחון של תושבי השכונה ותתרום להטבת המעמד הסוציו-אקונומי בשכונה, לרווחת תושביה ולאיכות חייהם.
 בנוסף ציין כי הקצאת הקרקע תיתן מענה לאנשי משטרת ירושלים, העושים ימים כלילות למען בטחון תושבי העיר.

העתק ממכתבו של ראש עיריית ירושלים מיום 22.5.2012 מצורף ומסומן מש/9.

43. ביום 2.7.2012 התקיים דיון בין מנהל מנהל מקרקעי ישראל לראש אגף משאבי אנוש במשטרה, בו סוכם כי לאור החלטת הממשלה, תכין המחלקה המשפטית של המנהל פניה לאישור שר האוצר, עפ"י תקנה 3(28), להקצאת מגורים ללא מכרז, למשפחות שוטרים.

44. בהמשך לדיון זה, פנתה ביום 15.7.2012 תנ"צ גזיאל אל מנהל מחוז ירושלים במינהל מקרקעי ישראל, וביקשה לקדם את הקמת מיזם המגורים לשוטרים בשכונת ארמון הנציב, בהיקף של 180 יחידות דיור.

העתק ממכתבה של תנ"צ גזיאל מיום 15.7.2012 מצורף ומסומן מש/10.

45. ביום 23.10.2012 דנה הנהלת המינהל בפרוייקט מגורי שוטרים תלפיות מזרח. הנהלת המינהל דנה בפרטי הפרוייקט והחליטה לאשר מתווה עסקה להקצאת קרקע למטרת מגורי שוטרים בשני שלבים: שלב א' (כ- 108 יחידת דיור) ושלב ב' (לאחר סילוק פולשים מן המקרקעין, כ- 72 יחידות דיור נוספות). ההנהלה ציינה כי העניין יובא לדיון ולאישור ועדת הפטור של מועצת מקרקעי ישראל ושר האוצר.

העתק מהחלטת הנהלת המינהל מיום 23.10.2012 מצורף ומסומן מש/11.

46. ביום 4.12.12 דנה ועדת הפטור של מנהל מקרקעי ישראל בפרוייקט. הועדה התייחסה להחלטת הממשלה ולמאפייני הפרוייקט, כפי שמשקפים ממכתבה של תנ"צ גזיאל, כן, ציינה הועדה כי מאחר והקרקע נמצאת באזור קו התפר בירושלים ונושאת אופי מיוחד, ומאחר והקרקע חיונית לעיר ולמשטרת ישראל, הרי שהיא עונה על הנחיות הממשלה כי הקצאת הקרקע תיעשה באיזורים בעלי מאפיינים מיוחדים המצדיקים הקצאה בפטור. לפיכך, לנוכח הנימוקים המצויינים בבקשה, החליטה ועדת הפטור לאשר את הבקשה, תוך שהיא מציינת כי ההחלטה טעונה אישור של שר אוצר.

העתק מהחלטת ועדת הפטור מצורף ומסומן מש/12.

47. החלטת ועדת הפטור על הקצאת המקרקעין בשכונת תלפיות מזרח, עבור מגורי שוטרים, בפטור ממכרז, הועברה אל משרד האוצר ונמצאת כעת על שולחנם של הגורמים המקצועיים במשרד האוצר. שר האוצר טרם אישר החלטה זו.

עמדת המשיבים:

48. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף בהיותה עתירה כוללנית. שכן, הבחינה, האם השימוש וההפעלה של תקנת הפטור, נעשו בהתאם לעקרונות המשפט המנהלי, תוך שמירה על הליך תקין, הפעלת שיקול דעת סביר והקפדה ועל מלוא דרישות התקנות, תוכל להיעשות רק ביחס לכל מקרה קונקרטי לגופו. ואין כל עילה לקבוע באופן כוללני וגורף כי החלטת הממשלה הינה בלתי סבירה.

49. יוצא אפוא, כי הסעד המבוקש על ידי העותרת, המתייחס לכל הקצאת קרקע בפטור ממכרז בעקבות החלטת הממשלה, **הינו סעד כללי**. הלכה פסוקה היא, כי בית המשפט הנכבד אינו נדרש לעתירות שההיבט הדומיננטי בהן הוא כלליותן. לעניין זה, ראו בג"ץ 6057/06 נהיר נ' יו"ר ועדת החוקה, **חוק ומשפט**, תק-על 2006(3) 2855 (2006), כדלקמן:

"...הלכה ברורה ומבוססת היא שבית המשפט אינו מכריע בעתירות כלליות וכוללניות, **שאינן להן מידה וגבול, ואיש אינו יודע מה ההשלכה שלהן**. עתירה זאת היא דוגמה מובהקת לעתירות כאלה, שבית המשפט בישראל, כמו במדינות אחרות, דוחה מעל פניו, מאז ומתמיד" (בג"ץ 46/00 אילון ירדן, עו"ד נ' ראש הממשלה (לא פורסם, ניתן ביום 4.1.2000); ולגבי מנהגו של בית משפט זה שלא ליתן הצהרות כוללניות ראו בג"ץ 389/00 וליד נ' מ"י (לא פורסם, ניתן ביום 20.2.2000))."

עוד ראו בג"ץ 1901/94 **לנדאו נ' עיריית ירושלים**, פ"ד מח(4) 403 (1994), ובג"ץ 9242/00 **עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר הבטחון**, תק-על 2001(1) 1755 (2001).

50. מאחר שהחלטת הממשלה הפנתה, מניה וביה, להליכי הקצאת מקרקעין בפטור ממכרז על פי התקנות, הרי שככל שיהיו לעותרת טענות קונקרטיות ביחס לפגמים כלשהם שנפלו או ייפלו בהליכי הקצאה קונקרטיים – היא תוכל לעשות כן. ואולם, אין כל הצדקה ליתן לעותרת את הסעד הכוללני המבוקש על ידה.

לאמור נוסף, כי במקרה דנן, בחינת מיזם מגורי השוטרים בתלפיות מזרח, מלמדת כי הוא אכן עומד בקריטריונים אשר צוינו לעיל וזאת נוכח קיומם של אינטרסים ציבוריים הנוגעים לשיפור מצבת השוטרים במחוז ירושלים, ולשמירה על כוח אדם משטרתי איכותי, לצד הטבת המעמד הסוציאקונומי בשכונה, רווחת תושביה ואיכות חייהם כתוצאה מהגברת הנוכחות המשטרית באזור

51. שנית, אף לגופו של ענין יטענו המשיבים כי דינה של העתירה להידחות משום שלא נפל כל פגם בהחלטת הממשלה מושא העתירה ולא קמה כל עילה לביטול ההחלטה, כמבוקש על ידי העותרת.

52. כמתואר בהרחבה לעיל, החלטת הממשלה עצמה, קבעה כי הקצאת מקרקעין בפטור ממכרז תעשה בהתאם להוראות הדין הקיימות, בהתאם לשקול דעתו של המינהל, ובאזורים ושכונות בעלי מאפיינים יחודיים המצדיקים את ההקצאה בפטור כאמור. החלטה זו היא סבירה וראויה ולא נפל בה כל פגם, ובעובדה כי החלטת הממשלה עסקה במיוחד בעיר ירושלים, **אין כשלעצמה כדי ליצור אפליה אסורה.**

53. מתן הטבות למי ששירתו בכוחות הביטחון ובכלל זה הטבות ברכישת זכויות במקרקעין לצורכי מגורים, הוכר בעבר על ידי המחוקק ואף על ידי בית משפט נכבד זה. כך לדוגמה בבג"ץ 11088/05 הייב נ' **מנהל מקרקעי ישראל** (פורסם בנבו):
 "...תכלית מתן ההטבה המבוטאת בתקנה 25(א24) לתקנות, בדומה להטבות נוספות הניתנות למי ששירתו בכוחות הביטחון ואינן עוסקות אך ורק בהקצאת מקרקעין, היא להוקיר את מי שהקדיש תקופה משמעותית משנות נעוריו לצבא, או לכוחות הביטחון האחרים (ואף סיכן את חייו למען הכלל)."

54. בית משפט נכבד זה כבר פסק, כי השאלה האם אבחנה המבוססת על קריטריון השירות הצבאי היא אבחנה מותרת או אפליה פסולה, תלויה בהקשרם של הדברים. ראו בענין זה בבג"ץ 11956/05 **בשורה נ' שר הבינוי והשיכון** (פורסם בנבו):

"...הבחנה המבוססת על קריטריון של שירות צבאי או לאומי אינה בהכרח הבחנה מותרת או הפליה פסולה. הכל תלוי בהקשר. קבוצת המשרתים בצבא או בשירות לאומי שונה, במאפיינים חשובים, מאלה שלא שירתו... ככל שהבחנה מתבססת על מאפיינים אלה, וככל שהיא רלוונטית לתכלית ההסדר בו מדובר, אין לראות בה הפליה פסולה. לפיכך, אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות הבאה להיטיב כלכלית עם המשרתים בצבא ובשירות לאומי הינה תמיד מדיניות מפלה. אף אין לקבל את העמדה הגורפת לפיה מדיניות מעין זו היא תמיד חוקית. ההכרעה בשאלה זו תיקבע על-פי הוראותיו ותכליותיו של ההסדר הספציפי בו מדובר. זאת ועוד, גם כאשר קריטריון השירות הצבאי הינו קריטריון רלוונטי, יש להפעילו בסבירות ובמידתיות. יש ליתן לשיקול זה את משקלו הראוי בהתחשב, בין השאר, בתכליותיו הנוספות של ההסדר בו מדובר.."

55. במקרה דנן, ההעדפה, המגולמת במתן פטור ממכרז, המוזכרת בהחלטת הממשלה, מתבססת כאמור על הוראות הדין הקיים (ובמובן זה, אין היא מחדשת דבר). במסגרת מדיניות הממשלה לחיזוק העיר ירושלים, החליטה הממשלה להנחות את מינהל מקרקעי ישראל לקדם – בהתאם להוראות הדין ובכפוף לשיקול דעתו, מיזמים למשרתי כוחות הבטחון.

56. אודות האינטרסים הציבוריים השונים המקודמים באמצעות מיזמים אלו, לטובת כוחות הבטחון, אנשיהם וכלל הציבור, עמדנו בהרחבה לעיל. עוד הבהרנו כי אף מבלי להסכים לפרשנות העותרת לפיה נדרשת זיקה ישירה בין הקמת השכונה לבין צרכיו המקצועיים של הצבא, הרי שזיקה כאמור מתקיימת במיזמים אליהם התייחסה החלטת הממשלה, ועל כן, אין בהם כל אפליה אסורה.

57. עוד הראנו כי לצד האינטרס של כוחות הבטחון עצמם (אשר לא יכול להיות חולק כי הוא אינטרס ציבורי) מתקיים אינטרס ציבורי נוסף, והוא שיפור הבטחון האישי בשכונות המצויות בקו התפר, הסובלות לא אחת מקשיים על רקע פלילי ו/או בטחוני. שכונות כאמור יקבלו חיזוק משמעותי דווקא מריכוזה של אוכלוסיית כוחות בטחון אשר תתגורר בשכונה.

המשיבים סבורים, כי יש בכך משום מענה אף לטענת העותרים לפיה פתרון מידתי יותר הוא מתן סיוע לכוחות הביטחון בדרך של הטבה כספית כגון מימון שכר דירה עבור מגורים בעיר. שכן - הטבה כספית מעין זו, לא תקדם את האינטרס הציבורי בחיזוק השכונות בעלות מאפיינים מיוחדים, **אינטרס המוגשם דווקא בריכוז השוטרים בשכונה**. עוד יצויין כי ישנן הטבות נוספות כגון השתתפות בשכר דירה הניתנות לאנשי משטרה, ואולם, באמור אין משום מענה מספק, משום שעל אותם שוטרים מוטל נטל כלכלי ניכר, כאשר בפועל הם נדרשים לקיים שני משקי בית (הדירה השכורה במקום השירות, ובית המשפחה).

58. מכאן כי אף אין ממש בטענת העותרת כי החלטת הממשלה נגועה בשיקול זר, הוא הרצון למכור דירות רק למי שהוא "בריא, צעיר, יהודי, לא חרדי ומרוויח מעל לשכר הממוצע במשק" (סעיף 29 לעתירה). השיקולים שעמדו ביסוד החלטת הממשלה, הם שיקולים ציבוריים אשר נועדו לשמר ולשפר את איכות כוח האדם המשרת בכוחות הבטחון, ולחזק שכונות ואזורים הזקוקים לשיפור ברמת הבטחון כאמור. שיקולים אלו הם שיקולים ציבוריים אשר אינם נגועים בשיקול זר.

59. לפני סיום נוסף, כי כאשר מועלית טענת אפליה בהקצאת משאב (כאן – מקרקעין), נכון לטעמנו לבחון את היקף ההקצאה בה מדובר, והאם יש בו כדי להשפיע השפעה ממשית על יתרת המשאב.

כמתואר לעיל, עד עתה קודם בהתאם להחלטת הממשלה מיזם יחיד על ידי משטרת ישראל, בהיקף של 180 יחידות דיור. ברור שלא מדובר בפתרון מספק לבעיות משטרת מחוז ירושלים שתוארו לעיל, אך מדובר בפרוייקט בעל חשיבות תודעתית מבחינת השירות לשוטר.

מכל מקום, דומה כי לא יכול להיות חולק כי אין בהקצאת 180 יחידות דיור בעיר ירושלים (בה מתגוררים כ – 800,000 איש), כדי להשפיע השפעה ממשית על יכולתו של מי שאינו משרת בשירות קבע, לרכוש דירה בעיר ירושלים. גם במובן זה, העותרת לא הצליחה לבסס איפוא טענה ממשית לקיומה של אפליה.

סיכום

60. על יסוד הדברים האמורים, יטענו המשיבים כי לא נפל כל פגם בהחלטת הממשלה להקצות קרקע בפטור ממכרז, באיזור ירושלים, עבור כוחות הביטחון. ולפיכך, לא קמה כל עילה לביטולה של ההחלטה, כמבוקש על ידי העותרת.
על כן, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות.

אשר על כן יתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה ולחייב את העותרים בתשלום הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד כדין.

תגובה זו נתמכת בתצהיריהם של תת ניצב גילה גזיאל, סגן ראש אגף משאבי אנוש במשטרת ישראל, וסא"ל רונן בן יהודה, ממלא מקום ראש מנהלת פרויקטי מגורים בצה"ל.

היום:

י" אדר תשע"ג

20 פברואר 2013

תדמור עציון, עו"ד

סגנית בכירה א' לפרקליט המזכ"ל