



# פצע שאינו מגליד

נכסי רשות הפיתוח בערים מעורבות – הצעה להסדר

עו"ד ומתכננת ערים אורלי אריאב, פרופ' נטע זיו

פברואר 2022

Israel Affordable  
Housing Center  
The Buchmann  
Faculty of Law  
Tel Aviv University

المركز  
الاجتماعي  
العرب في كلية  
الحقوق  
جامعة تل ابيب

הגר - מחקר ופיתוח  
מדיניות דיור חברתי  
הפקולטה למשפטים  
ע"ש בוכמן  
אוניברסיטת תל אביב



## תודתנו נתונה לתמיכה הנדיבה של המכון למחקר ע"ש הרי ס. טרומן למען קידום השלום

Israel Affordable  
Housing Center  
The Buchmann  
Faculty of Law  
Tel Aviv University

المركز للسكن  
الاجتماعي  
العرب في كلية  
الحقوق  
جامعة تل ابيب

הגר - מחקר ופיתוח  
מדיניות דיור חברתי  
הפקולטה למשפטים  
ע"ש בוכמן  
אוניברסיטת תל אביב



### הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי

גוף אוניברסיטאי שפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב מאז שנת 2014. הגר הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. הגר פועל בראייה רבת-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה.

# פצע שאינו מגליד

נכסי רשות הפיתוח בערים מעורבות – הצעה להסדר

עו"ד ומתכנתת ערים אורלי אריאב, פרופ' נטע זיו

פברואר 2022

Israel Affordable  
Housing Center  
The Buchmann  
Faculty of Law  
Tel Aviv University

المركز للسكن  
الاجتماعي  
العرب في كلية  
الحقوق  
جامعة تل ابيب

הגר - מחקר ופיתוח  
מדיניות דיור חברתי  
הפקולטה למשפטים  
ע"ש בוכמן  
אוניברסיטת תל אביב



# תוכן העניינים

4	<b>תקציר</b>
7	<b>1. הקדמה</b>
8	<b>2. רקע היסטורי</b>
9	יפו
10	עכו
11	לוד
13	<b>3. מסגרת משפטית</b>
13	א. חקיקה שמכוחה הופקעה הבעלות בנכסי נפקדים
13	חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950
14	חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953
14	חוק נכסי נפקדים (פיצויים), תשל"ג-1973
15	סעיף 3(א) לחוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב] התש"ל-1970
15	ב. חקיקה המסדירה את מקרקעי רשות הפיתוח
15	חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950
15	חוק יסוד: מקרקעי ישראל
15	חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960
16	ג. חקיקה המעגנת את זכויותיהם של דיירי רשות הפיתוח
16	חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972
17	ד. נוהלי רשות מקרקעי ישראל ועמידר
17	נוהל מכירת נכסי רשות הפיתוח
18	נוהל תחזוקה של נכסי רשות הפיתוח
18	נוהל מתן פיצויים על פי חוק רכישת מקרקעין ועל פי חוק נכסי נפקדים
19	<b>4. הזכות לדיור במשפט הבינלאומי</b>
21	<b>5. מצוקת דיירי רשות הפיתוח</b>
21	א. מצבם החברתי-כלכלי של הדיירים
24	השלכות העוני על זכויות הדיירים
24	ב. חוק הגנת הדייר
25	ג. תביעות פינוי
28	ד. מכירת הנכסים לדיירים
31	<b>6. העדר חלופות ראויות</b>
31	א. הדיור הציבורי – מצוקת מלאי
32	ב. קהילה בעלת זהות תרבותית-חברתית ייחודית
33	ג. שמירה על רוח המקום ומניעת דחיקה
35	ד. השלכות פוליטיות

37	<b>7. ניסיונות להסדרת נושא "דיירי רשות הפיתוח"</b>
37	א. התארגנות אזרחית בנושא הדיור והדיירים של נכסי רשות הפיתוח
38	ב. ניסיונות פתרון מדינתיים
38	ניסיון ראשון: 1995
39	ניסיון שני: 2009–2010
40	ניסיון שלישי: 2014
14	ניסיון רביעי: 2021–2022
42	<b>8. היבטים תכנוניים ונכסי רשות הפיתוח</b>
42	יפו
43	עכו העתיקה
44	לוד
46	<b>9. השוואה לשכונות בעלות רוב של מתיישבים יהודים</b>
49	<b>10. הסדרה מוצעת</b>
49	א. הסדרת תנאי הרכישה של הנכסים על ידי דיירים מוגנים
49	1. התאמת שיעור ההנחה ותקרת ההנחה ליכולת הכלכלית של הדיירים
50	2. העמדת אמצעים למימון הרכישה
50	3. פיצול זכויות הבנייה
15	4. הגבלת אפשרות המכירה העתידית
51	5. איסור שיווק נכסים שמתגוררים בהם דיירים שאינם יכולים לרכוש במועד הרלוונטי
52	ב. הסדרת חובות
52	ג. הסדרת תנאי הרכישה עבור מחזיקים שאינם דיירים מוגנים ומחזיקים בנכס מכוח זיקה כלכלית או משפחתית ("מחזיקים לא מוסדרים בעלי זיקה לנכס")
52	1. דיירים בעלי זיקה כלכלית – מי ששילם דמי מפתח לדייר יוצא אך לא לרשות הפיתוח
52	2. דיירים בעלי זיקה משפחתית – יורשי הדייר המוגן
53	3. תוספות בנייה או פלישות לשטחים/חדרים צמודים לנכס
53	4. דיירים בשכירות חופשית
53	ד. הסדרת מעמדם של מחזיקים שתפסו את הנכס שלא כדין ללא זיקה לנכס ("פולשים ללא זיקה לנכס")
54	ה. מנועי מכר
55	ו. אמצעים משלימים – עמותות סיוע
56	<b>מקורות</b>
58	<b>נספח א: סקירת הפסיקה בנושא חוק נכסי נפקדים</b>
65	<b>נספח ב: הודעת רמ"י בנושא נשיאה בעלויות שיפוצים מכוח חוק העתיקות</b>

הקמתה של מדינת ישראל והמלחמה שפרצה בעקבותיה הובילו לעזיבתם ולגירושם של מאות אלפי תושבים ערבים; אלה הותירו אחריהם רכוש רב, לרבות קרקעות ומבנים. הערבים שנעקרו מבתיהם הוגדרו על ידי המדינה כ"נפקדים" ונכסיהם כ"נכסי נפקדים". הזכויות בנכסים אלו הועברו לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים וממנו אל רשות הפיתוח, שנרשמה ועדיין רשומה כבעלת הנכסים. רבים מהתושבים שברחו מבתיהם או נעקרו מהם בכוח, ונותרו בשטחי מדינת ישראל, התיישבו או יושבו על ידי המדינה, לאחר שאיבדו את נכסיהם, בנכסים אלו. במקרה הטוב קיבלו הדיירים מעמד של "דיירים מוגנים" על פי חוק הגנת הדייר; במקרים אחרים ניתנה להם זכות להתגורר בנכס בשכירות חופשית רגילה; ולעיתים קרובות הוגדרו המתיישבים כ"פולשים" גם אם בפועל חזרו להתגורר בבית שבמקור היה שייך להם או לבני משפחותיהם.

במסגרת מחקר זה, ביקשנו להאיר סוגיה זו ולהציע מתווה להסדרתה. לשם כך בחרנו להתמקד בשלוש הערים יפו, עכו ולוד. ביצענו סקירת ספרות נרחבת בנוגע לרקע ההיסטורי הרלוונטי לכל אחת מהערים, סקירה של נתונים תכנוניים וסוציודמוגרפיים ואת השינויים שחלו בשוק הנדל"ן עבור כל אזור רלוונטי. באמצעות בקשה עפ"י חוק חופש המידע התחקנו אחר מצבת נכסי רשות הפיתוח בכל אחת מהערים והשינוי שחל בהן במהלך השנים, לרבות סטטוס הדיירים המתגוררים בהם. בהמשך, בחנו את המסגרת המשפטית הרלוונטית, הכוללת חקיקה ראשית, תקנות, פסיקה ונהלים בנושא נכסי רשות הפיתוח ונכסי נפקדים. באמצעות סדרה של ראיונות עומק עם אנשי מפתח העוסקים לאורך השנים בתחום, ועם דיירים המתגוררים בנכסי רשות הפיתוח, התחקנו אחר נסיונות העבר להסדיר את הסוגיה ואחר החסמים המרכזיים העומדים כיום בפני הדיירים הנתרים.

לאור הממצאים שעלו מהמחקר הצענו שורה של המלצות המבוססות על ההכרה בכך שהזכות לדיור הולם מטילה חובה על המדינה לנקוט את מרב האמצעים העומדים לרשותה על מנת להבטיח זכות זו לכל תושביה, בעיקר אלה המשתייכים לקבוצות מוחלשות או בעלות רגישות מיוחדת, בשוויוניות וללא אפליה.

ממצאי המחקר העלו כי התייחסות המדינה עד כה לנושא הסדרת זכויותיהם של דיירי רשות הפיתוח לא עמדה ואינה עומדת בסטנדרטים אלה:

באלפי נכסים עדיין מתגוררים דיירים ללא זכויות קנייניות מוסדרות, הם סובלים מאפליה, מהעדר תקצוב, מהזנחה ומהעדר תכנון ופיתוח לאורך שנים ארוכות. נכסי הנפקדים נותרו כפצע בלב הערים המעורבות, פצע הגורם לתסיסה הולכת וגוברת מעת לעת.

האוכלוסייה שנותרה להתגורר בנכסי רשות הפיתוח מרוכזת, ברוב המקרים, בערים המעורבות (בהן שיעור המיעוט הערבי עולה על 10% מכלל תושבי העיר), בשכונות נבדלות בעלות רוב ערבי מובהק, המאופיינות בעוני, שיעור גבוה של תושבים שלא סיימו 12 שנות לימוד, שיעורי פשיעה גבוהים, אחוזי אבטלה גבוהים, ואחוז גבוה של נתמכי קצבאות ביטוח לאומי ומטופלים על ידי מדורי הרווחה. במרבית המקרים שייכת האוכלוסייה לאשכולות הנמוכים מבחינה חברתית-כלכלית (עשירונים 1-3).

מצבם הכלכלי הקשה של הדיירים והקושי להתמודד עם מעמדם המשפטי הייחודי, יחד עם ההגנה המשפטית ההולכת ופוחתת עקב תנאי חוק הגנת הדייר והסכסוך השכירות הנובע ממנו, הביא לכך ששיעור גבוה מהדיירים נופל לקטגוריות שונות המאפשרות להגיש נגדם תביעות פינני, בחלקן הגדול תביעות התלויות ועומדות כנגד הדיירים לאורך שנים.

לכל אלה מתווספת, החלטת רשות מקרקעי ישראל בשנת 1996 "להשתחרר" מנכסי הנפקדים באמצעות מכירתם בתנאים שנקבעו, לדיירים הזכאים, או שיווקם במכרז חופשי. החלטה זו משקפת את התייחסותה של המדינה הן לדיירים בנכסי רשות הפיתוח והן לנכסים עצמם, שעיקרה הזנחה ארוכת שנים ורצון "להשתחרר" מתחזוקתם והבעלות עליהם. אולם בהתאם למחירי הדיור, שעלו בשנים האחרונות בעשרות ואף מאות אחוזים, בעיקר ביפו, מעטים הם הדיירים המסוגלים לעמוד כיום בתנאי רכישה אלה.

שילובן של הנסיבות הנ"ל וחסמים נוספים המפורטים במחקר, מותיר את הדיירים המתגוררים בנכסי רשות הפיתוח במצוקה קשה ההולכת וגוברת עם השנים, כאשר הם מצויים בסכנה מתמדת של פינוי, וחוסר יכולת להבטיח את המשך מגוריהם ומגורי ילדיהם בנכסים בעתיד.

ניסיונות ההסדרה שנעשו לאורך השנים אומנם הביאו למכירה של אחוז גבוה מהנכסים, אם לדיירים המוגנים שהצליחו להסדיר את זכויותיהם ואם לרוכשים במסגרת מכרזים בשוק החופשי. כך, מתוך כ-45,000 נכסים שהיו במקור, נותרו נכון לסוף שנת 2021 כ-4,700 נכסים. אולם הנכסים הנותרים כוללים את המקרים הקשים והמורכבים ביותר, והפצע ההיסטורי טרם הגליד.

גם התוכניות החלות באזורים הרלוונטיים שדיירי רשות הפיתוח מתגוררים בהם ביפו, עכו ולוד אינן נותנות מענה לצורכי הדיור של התושבים, לשימורה של הקהילה הערבית המקומית, ולצרכיה והעצמתה החברתית והכלכלית.

בעכו, אמנם כוללות אחת התוכניות התייחסות לקהילה המקומית ושימורה, אך זאת מתוך מטרה מרכזית של עידוד התיירות ולא לשם העצמת הקהילה המקומית. בלוד לעומת זאת, קיימת התעלמות מוחלטת מהדיירים הקיימים, באופן המביא בפועל לכך שלא יהיו רשאים, גם אם ירצו ויוכלו מבחינה כלכלית, לרכוש את הנכסים מרשות מקרקעי ישראל ויחוו דחיקה באופן וודאי.

אי לכך, אנו מציעים במסגרת המחקר פתרון כולל ומקיף לכלל הדיירים, מתוך גישת פיתוח צודק ובר קיימא, והטמעת עקרונות וסטנדרטים בינלאומיים ליישום הזכות לדיור הולם. בהתאם לעקרונות אלה, יש להימנע ככל הניתן מפינוי דיירים מביתם, ללא קשר לטיב החזקה או תקופתה, לאפשר לדיירים להישאר עד כמה שניתן במקומם, ורק אם לא נמצאה חלופה אחרת יש לספק להם אלטרנטיבה בסדר גודל דומה ובסמיכות מקסימלית למקום המגורים המקורי ולמקורות פרנסתם.

ההסדר המוצע מתחלק לשישה חלקים בהתאם לסטטוס השונה של הדיירים ולחסמים השונים הניצבים בפניהם:

א. **הסדרת תנאי הרכישה של הנכסים על ידי דיירים מוגנים** – במסגרת המחקר ערכנו סימולציה הבוחנת מהי עלות הרכישה המותאמת ליכולת הדיירים, בהתאם להוצאה החודשית הממוצעת המדווחות כיום, לדיור עבור משקי בית בעשירונים 1-3, בתשלומים הנפרסים על פני 30 שנה. נמצא כי יש לשנות את תנאי הרכישה הקיימים כיום כך שהדיירים המוגנים יקבלו הנחה של 80% לכל הפחות משווי הבעלות בנכס כתפוס על ידי דייר מוגן, ותקרת ההנחה תבוטל.<sup>1</sup>

בנוסף מוצע לפעול להסרת חסמים נוספים כמפורט להלן:

- מתן הנחה משמעותית על תוספות הבניה והגדלת ההנחה על זכויות הבניה;
- קביעת מנגנון לפיצול בין רכישת הזכויות במבנה לבין זכויות הבניה;
- העמדת אמצעים למימון הרכישה – באמצעות הכללה של דיירי רשות הפיתוח ברשימת הזכאים לקבלת משכנתא מסובסדת ממשרד השיכון ו/או מתן ערבות מדינה להלוואות/משכנתאות;
- הגבלת מכירה למספר שנים על בסיס פרמטרים של תקופת החזקה לאחר הרכישה וגובה ההנחה;
- איסור שיווק נכסים שמתגוררים בהם דיירים שאינם יכולים לרכוש במועד הרלוונטי.

ב. **הסדרת חובות** – עריכת מבצע מוגבל לתקופה של שנים מספר שבו יוכלו הדיירים להסדיר את כל חובותיהם בגין תשלום שכר דירה ושיפוצים, תוך הפחתת ריביות והצמדות, פריסת החוב לתשלומים המותאמים ליכולתם של הדיירים והתאמת החוב בגין שיפוצים; הפחתה משמעותית של הוצאות השיפוצים בהתאם למפרט עלויות שיקבע ע"י גוף מוסמך; צירוף יתרת החוב לסכום הרכישה במסגרת התשלומים החודשיים המקסימאליים.

ג. **הסדרת תנאי הרכישה עבור מחזיקים שאינם דיירים מוגנים ומחזיקים בנכס מכוח זיקה ישירה (כלכלית או משפחתית) לדייר המוגן החוזי** –

- הכרה בזכויות יורשים המתגוררים בנכס ואין בבעלותם נכס אחר (או חלק ממנו), גם אם אינם עונים לתנאי ההורשה הקבועים בחוק הגנת הדייר, בפטור ממכרז ובכפוף לתשלום דמי מפתח.
- הכרה בזכויות דיירים שרכשו דירה מדייר מוגן אך לא הסדירו את העברת הזכויות מול המנהל, בפטור ממכרז ובכפוף לתשלום דמי מפתח.
- הסדרת זכויות דיירים המתגוררים בשכירות חופשית בכפוף לתשלום דמי מפתח.
- הסדרה של תוספות בנייה והפיכתן לחלק מהנכס המוגן על פי המוגדר בהצעה.

1. הסימולציה מתייחסת לשווי של נכס בגודל 100 מ"ר בעגמי שביפו, עפ"י מחיר ממוצע של 50,000 ₪ למ"ר.

- ד. **הסדרת מעמדם של מחזיקים שתפסו את הנכס שלא כדין ללא זיקה לנכס** – הסדרת זכאותם של פולשים שלא הייתה להם זיקה לנכס ואין בבעלותם נכס אחר או חלק ממנו, על בסיס משך הזמן שחלף מאז שהחלה ההחזקה בנכס, ומידת ההסכמה של רמ"י להחזקה, כפי שבאה לידי ביטוי בהתנהגותה המפורשת, בכפוף לתשלום דמי מפתח.
- ה. **הסדרת מעמדם של דיירים המוגדרים "מנועי מכר" מסיבות תכנוניות** – לפי מדיניות רשות מקרקעי ישראל כיום, לא ניתן למכור נכסי רשות פיתוח לדיירים, גם אם הדיירים הם דיירים מוגנים, באזורים שקיימות בהם תוכניות פינוי-בינוי כחלק מתהליכי התחדשות עירונית. ככל שאין בכך כדי למנוע באופן מוחלט הוצאתו לפועל של פרויקט התחדשות עירונית, מוצע להסיר מגבלה זו באמצעות קביעת כללים ייחודיים, כפי שנעשה בנוגע לדיירי הדוור הציבורי, בנושאים כגון יכולתם של הדיירים להתנגד לפרוייקט, התמורות שיקבלו ועלויות האחזקה שיכולו עליהם. בכל יתר המקרים – הענקת פיצוי כספי בגובה נכס שווה ערך לנכס הנפקד, באותו אזור בו הוא ממוקם.
- ו. **אמצעים משלימים** – מוצע להקים עמותות מקומיות אשר תלווינה את הדיירים בהתמודדותם מול הרשויות, ולהקצות לפעילותן מימון ממשלתי. לבסוף, מוצע להקים מרכזים מקומיים בשכונות הרלוונטיות לסיוע בנושאי תעסוקה, לרבות מתן הכשרות מקצועיות.



# 1. הקדמה

במונח "ערים מעורבות" מכונים מרחבים עירוניים שמתגוררות בהם לכל הפחות שתי קבוצות אתניות/דתיות/לאומיות. יחסן של קבוצות אלו זו לזו עשוי לנוע על ספקטרום יחסי גומלין מגוון, בין עוינות ומאבקי כוח לבין הרמוניה וחתירה ליצירת מסגרת קולקטיבית מאחדת חדשה (אורבך 2021).

נכון לשנת 2020 יש בישראל שבע ערים שחלקן של המיעוט הערבי בהן הוא למעלה מ-10% מכלל תושבי העיר והן נחשבות מעורבות: ירושלים, עכו, רמלה, לוד, חיפה, מעלות תרשיחא ונוף הגליל (לשעבר נצרת עילית). בתל אביב-יפו שיעור האוכלוסייה הערבית עומד על כ-5% בלבד, אולם ביפו לבדה שיעור זה גבוה בהרבה. בכל הערים הללו, למעט נוף הגליל ומעלות (שאוחדה עם תרשיחא), התגוררה אוכלוסייה ערבית עוד לפני קום המדינה. חלקן היו ערים ערביות מלכתחילה (עכו, רמלה ולוד) והפכו למעורבות, וחלקן היו מעורבות עוד לפני קום המדינה (חיפה, יפו ומערב ירושלים), והמאזן הדמוגרפי הפך את הציבור הערבי המתגורר בהן למיעוט.

הקמתה של מדינת ישראל והמלחמה שפרצה בעקבותיה הובילו לעזיבתם ולגירושם של מאות אלפי תושבים ערבים; אלה הותירו אחריהם רכוש רב, לרבות קרקעות ומבנים. הערבים שנעקרו מבתיהם הוגדרו על ידי המדינה כ"נפקדים" ונכסיהם כ"נכסי נפקדים". הזכויות בנכסים אלו הועברו לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים וממנו אל רשות הפיתוח, שנרשמה ועדיין רשומה כבעלת הנכסים. רבים מהתושבים שברחו מבתיהם או נעקרו מהם בכוח, ונותרו בשטחי מדינת ישראל, התיישבו או יושבו על ידי המדינה, לאחר שאיבדו את נכסיהם, בנכסים אלו. במקרה הטוב קיבלו הדיירים מעמד של "דיירים מוגנים" על פי חוק הגנת הדייר; במקרים אחרים ניתנה להם זכות להתגורר בנכס בשכירות חופשית רגילה; ולעיתים קרובות הוגדרו המתיישבים כ"פולשים" גם אם בפועל חזרו להתגורר בבית שבמקור היה שייך להם או לבני משפחותיהם.

זכויותיהם החלשות הותירו את האנשים המתגוררים בנכסי רשות הפיתוח במצוקה קשה ההולכת וגוברת עם חלוף השנים, וככל שההגנה המשפטית שממנה נהנו בעבר כ"דיירים מוגנים" הולכת ופוחתת (בעיקר בשל ההסדרים הקבועים בחוק הגנת הדייר הקבועים מעצם טבעם פקיעה של זכות הדיירות המוגנת, שאינה נחשבת לזכות קניינית). כיום, בחלוף למעלה מ-70 שנה, כאשר באלפי נכסים עדיין מתגוררים דיירים ללא זכויות קנייניות מוסדרות, הם סובלים מאפליה, מהעדר תקצוב, מהזנחה ומהעדר תכנון ופיתוח לאורך שנים ארוכות. נכסי הנפקדים נותרו כפצע בלב הערים המעורבות, פצע הגורם לתסיסה הולכת וגוברת מעת לעת.

במחקר זה ביקשנו להאיר סוגיה זו ולהציע מתווה להסדרתה, מתוך גישת פיתוח צודק ובר קיימא, שתאפשר למרב הדיירים ליהנות מפירות הפיתוח ולמזער את תחושות הדחיקה והאפליה.

במסגרת המחקר בחרנו לעסוק בערים יפו, עכו ולוד, בדגש על יפו ועכו. בחירה זו נובעת משיקולים מספר: ביפו מרוכז כשליש מכלל נכסי הנפקדים בארץ, והיא גם עברה את השינוי הגדול ביותר בכל הנוגע להשקעה ופיתוח של המרחב הציבורי, כניסתה של אוכלוסייה אמידה (יהודית ברובה), ועלייה דרמתית במחירים, הגורמת לדחיקה של האוכלוסייה המקומית. גם בעיר העתיקה בעכו מובילים ניסיונות פיתוח תיירותי לקשיים בכל הנוגע להסדרה של נכסי רשות הפיתוח, אולם עכו העתיקה נמצאת בקצה השני מבחינת האופן שבו נותרה מבודלת, והיא עדיין אינה קורצת כחלופת מגורים לאוכלוסייה חיצונית, למעט משקיעי נדל"ן ומיזמי תיירות.

סיבה נוספת לבחירה בערים אלו היא מעורבותן הקודמת של המחברות – פרופ' נטע זיו ועו"ד אורלי אריאב – במהלכים אזרחיים הנוגעים לנכסי רשות הפיתוח במסגרת הקליניקות המשפטיות של אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת חיפה.

## מתודולוגיה

בשלב הראשון ערכנו סקירת ספרות נרחבת שבחנה את הרקע ההיסטורי להיווצרותה של הסוגיה, וסקירת הרגולציה והפסיקה בנושא נכסי רשות הפיתוח ונכסי נפקדים. כמו כן סקרנו את התוכניות החלות בשכונות הרלוונטיות ואת השינויים בשוק הנדל"ן.

בשלב השני ערכנו סדרה של ראיונות עומק עם אנשי מפתח העוסקים לאורך השנים בתחום, וכן עם דיירים המתגוררים היום ביפו ובעכו וחברי קהילה אחרים המעורים במתרחש בערים אלו.

## 2. רקע היסטורי

על רקע אירועי מלחמת העצמאות – בין סוף 1947 לאמצע 1950 – נאלצו מאות אלפי ערבים שהתגוררו בשטח שבו קמה מדינת ישראל לעזוב את בתיהם. בגבולות הסכמי שביתת הנשק בין מדינת ישראל למדינות ערב, שחתימתם הסתיימה ביולי 1949, התגוררו לפני המלחמה מאות אלפי תושבים ערבים. על פי מוריס (2005) מדובר על 600,000–760,000 תושבים ערבים (שם, בעמ' 11), ועל פי גולן (2017) המספר קרוב ל-900,000 תושבים. כ-330,000 מהם גרו ב-13 יישובים עירוניים, והשאר ביישובים כפריים. במאי 1950 נותרו ביישובים הערביים כ-160,000 תושבים ערביים בלבד (גולן 2017).

התושבים הערבים, שהפכו בעקבות המלחמה לפליטים, הותירו אחריהם רכוש רב שכלל מבנים פרטיים, מבני ציבור, שטחים חקלאיים ומטעים. מנתונים שנאספו על ידי רשויות המדינה עולה כי באזורים העירוניים הותירו הפליטים שטח של כ-46,000 דונם, מתוכם כ-3,300 דונם של שטח בנוי שכלל כ-94,000 חדרי מגורים (שם, בעמ' 36–37).

על פי יפתחאל וקידר (2000), מרבית היהודים שהגיעו לישראל עד 1953 יושבו על קרקעות או במבנים שהוחזקו בעבר על ידי ערבים.

כבר בתחילת המלחמה היה צורך להקים מנגנון שיפקח על הרכוש שהוגדר כ"נטוש", ולשם כך הוקמה ועדה לטיפול בנכסי הערבים – "המחלקה לענייני ערבים". מאמצע אפריל 1948 גדל מאוד היקף הרכוש הנטוש בערים המעורבות, ובהתאם הוקמו בחיפה ובירושלים ועדות ייחודיות לטיפול בנושא זה.

ב-11 ביוני 1948 הוקם אגף במטה הכללי שכלל את נציגי משרדי הביטחון, האוצר והמיעוטים ואשר ריכז את הטיפול ברכוש הנטוש תחת גוף ממשלתי אחד, לרבות כל הערים המכונות כיום "ערים מעורבות". בד בבד אושרה במועצת המדינה פקודת שטח נטוש, תש"ח-1948, אשר מסרה את הטיפול ברכוש לידי הממשלה והסמיכה את שר האוצר, באמצעות האפוטרופוס על הרכוש הנטוש, לבצע את הפקודה (גולן, 2017).

מינוי האפוטרופוס והסמכתו קיבלו תוקף חוקי במסגרת תקנות שעת חירום לעיבוד אדמות מוברות ולשימוש במקורות מים בלתי מנוצלים, תש"ט-1948, ובתקנות שעת חירום בדבר נכסי נפקדים תש"ט-1948, אשר פורסמו בדצמבר 1948. בתקנות אלו הוגדרו לראשונה, בין היתר, המונחים "נפקד", "נכס נפקד" ומינויו של "אפוטרופוס לנכסי נפקדים", אשר לו הוקנו כל הנכסים הנפקדים. האפוטרופוס הוסמך בתוקף תקנות החירום לנהוג בנכס באותה דרך שבה היה הנפקד זכאי לנהוג בו, לרבות הנאה מפירותיו, השקעה הדרושה לשמירתו, סילוק יד של מחזיקים בו שלא כדין, הריסת בניינים שנבנו שלא כדין ועוד.

כבר בקיץ ובסתיו 1948 שוכנו אלפי משפחות של עולים חדשים ופליטי מלחמה יהודים בנכסים הנטושים. בד בבד גיבשה ממשלת ישראל מדיניות השוללת את אפשרות חזרתם של הפליטים הערבים לשטחי המדינה. על פי מוריס (2005), בתחילת 1949 הסתיים גל ראשון של החכרת קרקעות של אדמות נטושות ליישובים יהודיים, ובינואר 1949 החליטה הממשלה להעביר שטחים נרחבים של קרקע חקלאית נטושה לידיים יהודיות, באמצעות מכירתן לקק"ל.

עם תום המלחמה הוארך תוקפן של תקנות שעת החירום מעת לעת, עד לקבלתו הסופית של חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, ב-4 במרץ 1950 (להלן: "חוק נכסי נפקדים"). חוק נכסי נפקדים אוסר על מכירת נכסי הנפקדים או העברתם באופן אחר, למעט לגוף בשם "רשות הפיתוח".

כפי שיפורט להלן בסקירה המשפטית, ההגדרות שנקבעו בחוק נכסי נפקדים יצרו מצב שגם תושבים ערבים שחזרו לישראל זמן קצר אחרי שעזבו, שבו להתגורר בביתם וקיבלו אזרחות ישראלית, הוגדרו כ"נפקדים". על מנת לאפשר שימוש יעיל בנכסי הנפקדים למטרות פיתוח הארץ, קליטת עלייה ושיקום פליטים הוקמה "רשות הפיתוח", שאליה הועברו הנכסים שבהחזקת האפוטרופוס לנכסי נפקדים בהתאם להסכמים בין האפוטרופוס לרשות הפיתוח.<sup>2</sup>

תפיסת החזקה בקרקעות שנעשתה מכוח התקנות לשעת חירום שינתה לחלוטין את מפת מדינת ישראל. אולם חקיקה זו העבירה רק זכויות חזקה בקרקע, ומאחר שלא הייתה כל כוונה להשיב את הבעלות לבעלים הקודמים נדרש לייצר

2. מכוח סעיף 19 לחוק נכסי נפקדים התש"י-1950, ובהתאם לחוק רשות פיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950.

הסדר קבע (הופנוג 1991). לשם כך נחקק חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953 (להלן: "חוק אישור פעולות ופיצויים").

כל אחת מהערים שנבחנו במחקר זה עברה תהליכים דומים אשר הובילו, בין היתר, למצוקת דיור חמורה ולמצב המשפטי והחברתי המורכב של הדיירים בנכסי רשות הפיתוח.

מספרו ומחקריו של מונטרסקו (2005, 2007, 2011, 2020) אנו לומדים כי את התהליכים ההיסטוריים והמרחביים בערים אלו ניתן לחלק לחמש תקופות עיקריות: (1) עזיבה/גירוש של הבעלים המקוריים והתרוקנות מהתושבים הערבים; (2) תפיסת חזקה בנכסים על ידי פליטים ערבים או על ידי עולים יהודים; (3) עזיבה של היהודים והזנחה של המרחב; (4) תהליכי הפרטה ושימור ועידוד הג'נטריפיקציה; (5) המשך הג'נטריפיקציה.

## יפו

מונטרסקו (2005, 2007, 2011, 2020) עסק רבות בנושא הרקע ההיסטורי והתפתחות המרחב העירוני ביפו, וניתח את התהליכים בעיר על פי חמש תקופות מפתח:

- מלחמת העצמאות ותוצאותיה:** בדצמבר 1947 החלו גלי עזיבה גדולים של האוכלוסייה הערבית של יפו, במהלכם נטשו כ-95% מתושביה הערבים של יפו את העיר. ביפו רבתי חיו לפני מלחמת העצמאות כ-85 אלף תושבים ערבים, ולאחר המלחמה בשנת 1948 נותרו בעיר 3,647 תושבים בלבד. ב-13 במאי 1948 נכנעו תושבי יפו לכוחות ההגנה, וב-14 למאי חתמו נציגי האוכלוסייה הערבית על הסכם כניעה ללא תנאי (מונטרסקו 2011, בעמ' 496). לאחר כיבושה של המובלעת הערבית ביפו ב-1948 הוטל עליה למשך שנה חוק צבאי, ובמהלך אותה תקופה רוכזו כל התושבים הערבים בשכונה עג'מי המגודרת, במה שכונה "הגטו" (מונטרסקו 2020, בעמ' 374).
- 1948-1960: פריחה מחודשת כעיר מהגרים:** לאור החלטת הממשלה לייחד את העיר יושובו בשנים אלו ביפו עשרות אלפי מהגרים יהודים, בעיקר מארצות הבלקן ומצפון אפריקה; חלקם הסתננו לאזור המגודר בשכונת עג'מי ופלשו לבתים בשכונה. במקביל להגירה היהודית נוספו אל התושבים הערבים שנותרו ביפו במהלך המלחמה מהגרי עבודה מהגליל ומהמשולש, ובהמשך גם משתפי פעולה מהשטחים (מונטרסקו 2005, בעמ' 147). בשנת 1950 סופחה יפו לשטח השיפוט של עיריית תל אביב.
- 1960-1985: הרס ותת־השקעה בצל תוכניות פינוי־בינוי:** שנים אלו אופיינו במדיניות של הזנחה, של פינוי ושל הרס שיטתי של השכונות הערביות הוותיקות בידי מוסדות הציבור שהיו ממונים על ניהול רוב הנכסים בעיר. בתקופה זו נהרסו על פי מונטרסקו (2007a) כ-70% ממבני העיר העתיקה, שכונת מנשייה נהרסה הרס מוחלט ונהרסו 3,126 יח"ד בעג'מי וג'בלייה, שהן 70% מיחה"ד שהיו בעג'מי ו-30% מיחה"ד בג'בלייה. ההזנחה השיטתית של השכונות הללו בשנים אלו הובילה להגירה של כל התושבים שהייתה להם חלופה – קרי, מרבית התושבים היהודים – לשכונות חדשות שנבנו ביפו ובערים הסמוכות. כתוצאה מכך נותרו בעג'מי ובג'בלייה רק כ-4,000 תושבים מתוך 22,000 אלף תושבים שהיו בשנת 1961, רובם ערבים. תוכניות המתאר החדשות מתקופה זו התבססו על תפיסות "מודרניות" אירופאיות שלפיהן אזורים עירוניים היסטוריים הוכרזו כ"אזורי שיקום" שמשמעותם דאז – פינוי והריסה מוחלטת של המבנים והתשתיות ובנייה חדשה, "מודרנית", במקומה (מונטרסקו 2020, בעמ' 469).
- 1985-2000: שינוי מגמה, התוויית מדיניות עירונית של "פנים לדרום" ותחילתו של הג'נטריפיקציה:** בשנים אלו, על פי המדיניות העירונית שכונתה "עם הפנים לדרום", החלו מאמצים, בסיוע השוק הפרטי, לשיקומה הפיזי, החברתי והכלכלי של יפו. מונטרסקו (2005) מציין כי כחלק ממאמצים אלו הוקם צוות תכנון יפו והוכנו תוכניות סטטוטוריות במטרה למשוך אוכלוסייה חדשה וחזקה אל העיר. על פי החזון יועדו השכונות החדשות לתושבים יהודים "משלמי מסים אמידים ומשכילים יותר, ש'יחזקו' את האוכלוסייה הוותיקה ויכניסו כסף רב לקופות העירייה" (שם, בעמ' 150), וכך גם יבססו את האוכלוסייה היהודית המתמעת בעיר. ניתן לראות בהליך זה את התשתית לתהליכי הג'נטריפיקציה בעיר שהחלו משנים אלו ואילך. פעולות נוספות כללו גיוס תרומות באמצעות הסוכנות היהודית, ובקשה לכלול את יפו בתוכנית שיקום שכונות. בשנת 1999 הוקמה "המישלמה ליפו" כזרוע ארגונית של העירייה, באופן שמועד להתאים לצרכים ולמאפיינים של האוכלוסייה.
- 2000 ואילך: המשך עידוד הג'נטריפיקציה** – תקופה זו מתוארת כתקופה שתהליכים קודמים של פיתוח ג'נטריפיקציה המשיכו בה אך בקצב מואט, זאת בצל מהומות אוקטובר 2000 שהשביתו את העיר במשך כמה חודשים ולאחריהם המיתון הכללי במשק והקיפאון בשוק הדיור, בעקבות אירועי האינתיפאדה השנייה.

## עכו

חלוקת זמן דומה קיימת גם בהקשר של עכו העתיקה, כפי שניתן ללמוד מהסקירה ההיסטורית אצל פלג (2010) ועסאף (2018) ומנתונים שהתקבלו במהלך ראיונות למחקר זה:

- **מלחמת העצמאות ותוצאותיה:** עד שנת 1948 הייתה עכו עיר ערבית מובהקת, בעלת רוב מוסלמי של כ-13,985 נפש ומיעוט יהודי קטן אשר מנה כ-600 איש. עם כניסת כוחות ההגנה לחיפה ברחו רבים מתושבי חיפה הערבים לעכו, אולם תוך זמן קצר החלה נהירה גם מעכו, ועם כניעתה לכוחות צה"ל היא מנתה כ-5,000–6,000 תושבים בלבד. בהתאם לתנאי הכניעה כונסו התושבים הערבים בתוך תחומי העיר העתיקה, ובשעריה הוצבו מחסומים. מספר התושבים הערבים הצטמצם ל-3,100 איש, מחציתם תושביה המקוריים של עכו והיתר פליטים מחיפה ומכפרי הסביבה.
- **1948 – שנות השישים:** בבתי הנטושים בעיר החדשה שוכנו משפחות חיילי צה"ל ועולים חדשים, ובסוף שנת 1949 שוכנו בעכו העתיקה משפחות יהודיות. עד 1952 גדל מספרם של היהודים בעיר העתיקה והגיע ל-36% מכלל בתי האב במקום. בעיר החדשה נבנו בשנות הארבעים והחמישים מעברות, והובאו לעיר עולים חדשים. בשנות השישים החל מעבר הדרגתי של התושבים היהודים לשכונות החדשות, כאשר בדירות שהתפנו בעיר העתיקה שיכנה חברת עמידר אוכלוסייה ערבית מעוטת יכולת, בתנאי שכירות מוגנת.
- **שנות השישים עד שנות התשעים:** קצב גידול האוכלוסייה הערבית בעכו היה יציב, נמשכה מגמת מעבר של ערבים בעלי יכולת כלכלית מעכו העתיקה לעכו החדשה וכניסתן של משפחות עניות מהכפרים בסביבה לדירות שהתפנו. במהלך השנים 1967–1982 הועברו מרבית הנכסים שבבעלות רמ"י (או כשמה אז "מינהל מקרקעי ישראל" או ממ"י) לניהולה של החברה לפיתוח עכו העתיקה (להלן: "החברה לפיתוח"), שחזונה הוא פיתוח אינטנסיבי של העיר כמוקד תיירותי; המשך טיפול בתנאי המגורים והמחיה של האוכלוסייה המקומית, שימור ושחזור אוצרות התרבות, פיתוח תשתיות, פיתוח כלכלי ויצירת מקומות תעסוקה באמצעות מסחר ותיירות.<sup>3</sup> בכל השנים האלו סבל חלק גדול מנכסי רשות הפיתוח בעיר העתיקה מהזנחה שיטתית, ויש הטוענים אף מכוונת. חברת עמידר ו/או החברה לפיתוח עכו לא יזמו פעולות אחזקה ושיפוץ אלא המתינו עד שהנכסים הגיעו למצב שלא נותר אלא להוציא צו הסרת סכנה, ומספרם של אלה הלך וגדל.
- **שנות התשעים עד 2015:** שנת 1993 סימנה תפנית ביחס של הממסד לעיר, כאשר הוחלט לקדם אותה כעיר תיירות, תהליך שלוה בהזרמת תקציבים גדולים. בתקופה זו החלו גם בהכנת תוכניות לפיתוח, כולל תוכנית המתאר ג/10985 לעכו העתיקה, שבין מטרותיה: פיתוח תוך שמירה קפדנית על אופייה, ויצירת תנאי מגורים נאותים תוך שמירה על אופי הבינוי. בשנת 2001 הגישה מדינת ישראל תיק מועמדות לאונסק"ו כדי להכיר בעיר העתיקה בעכו כאתר מורשת עולמית בעל ערך אוניברסלי יוצא מן הכלל. הבקשה נתקבלה, והעיר הוכרזה כאתר מורשת עולמית ב-16.12.2001. תהליך זה הוביל לפעילות נמרצת של שיקום ופיתוח בעיר, כולל שיקום פיזי של המבנים. תהליכי הפיתוח מאותה עת כוונו לשני מישורים: מצד אחד השקעה בבניית תשתית תיירותית, ומצד שני ניסיון לצמצם את היקף הדיירים המוחלשים המתגוררים בעיר ולמשוך לאזור אוכלוסייה חזקה. בשנת 2008 החל בעיר העתיקה יישומה של החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 921 בדבר מכירת נכסי רשות הפיתוח, משנת 2001.<sup>4</sup> במהלך השנים הללו פעלו עמידר והחברה לפיתוח עכו לצמצום היקף הדיירים המתגוררים בעיר במצב של דיירות מוגנת, אם באמצעות מכירת הנכסים לדיירים, אם באמצעות צווי פינוי לבעלי חובות או מחזיקים שהוגדרו כ"פולשים", ואם באמצעות הוצאת הנכסים למכרזים. בין השנים 2001–2015 התקיימה פעילות ענפה של ארגוני חברה אזרחית בעיר העתיקה, וזו הביאה להסדרת מרבית תביעות הפינוי שנוצרו בתקופה זו על ידי פריסת תשלומי החובות ו/או הסדרת מעמד הדיירים.
- **2015 עד היום –** בשבע השנים האחרונות לא בוצעו עוד פעולות פינוי בעיר העתיקה, ושורר בה שקט יחסי. יחד עם זאת, התחושה כי מטרת הפעולות המבוצעות על ידי החברה לפיתוח היא "להחליף" את הדיירים הערבים בדיירים יהודים נותרה בעינה. מחירי הנכסים, בעיקר באזורים האטרקטיביים, האמירו, הם נרכשים בעיקר על ידי משקיעים יהודים, והדיירים המוגנים שנותרו הם אלה שלא הצליחו לממן את הרכישה עד כה, בייחוד בעקבות העלייה במחירים.

3. מתוך חוברת פעילות החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ בעשרים השנים האחרונות (1994–2014), בעמ' 59, [https://www.akko.org.il/wp-content/uploads/2021/06/Old\\_Acre\\_Development\\_Company.pdf](https://www.akko.org.il/wp-content/uploads/2021/06/Old_Acre_Development_Company.pdf)

4. החלטת מועצת מנהל מקרקעי ישראל בדבר מכר נכסי רשות הפיתוח, הקובעת את תנאי המכר של נכסי רשות הפיתוח לדיירים מוגנים, בשיטת המכרזים הפומביים, שהתקבלה בשנת 2002.

## לוד

הרקע ההיסטורי להתפתחות המרחב העירוני בעיר לוד דומה בחלקו לזה של יפו ועכו, עם הבדלים מספר:

- **מלחמת העצמאות ותוצאותיה:** ביולי 1948 מנו רמלה ולוד יחד כ־50,000 עד 70,000 תושבים, מהם כ־15,000 פליטים מיפו ומסביבותיה. רמלה ולוד לא היו מבודדות בתוך אזור שרובו ערבי, אלא היו בעלות קשר טריטוריאלי רציף עם אזור המשולש, שהיה מאוכלס באוכלוסייה ערבית צפופה (מוריס 2005). בלילה שבין ה־9–10 ביולי 1948 פתח צה"ל במבצע לכיבוש רמלה ולוד, הידוע כ"מבצע דני". כבר לאחר יומיים החלה מנוסה המונית של תושבי הערים לעבר שטחים שהוחזקו בידי ערבים. בעוד שעם ערביי רמלה נחתם כבר ב־12 ביולי הסכם כניעה, בלוד התפתחה לחימה שגרמה לאבדות כבדות משני הצדדים. על פי בר־און (2001), אירועי "מבצע דני" אינם יורדים מסדר היום של ההיסטוריונים ואנשי התקשורת בשל טענות כי הלחימה לוותה ב"גירוש" יזום של האוכלוסייה. על פי מוריס (2005), עם תום הקרבות והבריחה נותרו ברמלה ולוד יחד כ־1,000 תושבים ערבים בלבד, ובדומה לערביי יפו הם הוכוזו לדברי יעקבי (b2007) בגיטו "סקנא" (כיום: רמת אשכול) (שם, בעמ' 67).
- **1948 – שנות החמישים:** מייד עם הנטישה ההמונית של העיר שוכנו מהגרים מקשת רב־גונית של תרבויות בבתים הנושנים. המטרה הייתה כפולה: מציאת פתרון מגורים לעולים היהודים, וייהוד המרחב. בשנת 1950 היו רק 9% מתושבי לוד ערבים. יעקבי (a2007) מציין כי עד מהרה היו המהגרים שנותרו, ואלה שהתווספו בשנות החמישים, בעיקר שוכרי דירות ממוצא מזרחי, ואלה הפכו עם השנים לרוב בעיר וחיו בצפיפות גבוהה (יעקבי 2003, בעמ' 78). כבר בשנות החמישים הוחל בתכנון מחדש של המרחב העירוני בלוד, מתוך מטרה להסיר מהנוף את סממניו הערביים ולהחליפו בנוף מודרניסטי־יהודי. בשנים אלו החלו לתכנן את תוכנית האב הראשונה לעיר, וזו אושרה ב־1958. על פי יעקבי (b2007), תוכנית זו התעלמה לחלוטין מהמרקם העירוני הקיים ובשם המודרניזציה אפשרה את מחיקתו. פיתוח העיר בשנים אלו התבצע על ידי שתי פעולות במקביל: הריסה מוחלטת של העיר הערבית/העתיקה, למעט כמה מבנים היסטוריים מרכזיים; בנייה של שיכונים חדשים, רובם כחלק מה"שיכון הציבורי", בשכונות מופרדות ממרכז העיר. הבנייה המודרנית כללה שכונות מגורים חדשה בשטחה של העיר שנהרסה (שם, בעמ' 71–72).
- **שנות החמישים עד סוף שנות התשעים:** בשנים אלו עלה באופן הדרגתי שיעור התושבים הערבים בעיר. כבר במהלך שנות החמישים החלו פליטים ערבים מהכפרים להשתקע בעיר, ובשנות השישים התווספו אליהם בדואים שהגיעו מהנגב והתיישבו בעיקר באזור "פרדס שניר" (יעקבי 2003, בעמ' 79–80). למרות הניסיון לשליטה דמוגרפית בעיר, בין היתר באמצעות בנייה חדשה רק למהגרים יהודים, החל משנות השבעים ניתן לזהות מגמה של הכפלת האוכלוסייה הערבית בעיר וירידה במספר היהודים המתגוררים בה. בסוף שנות השמונים נעשה ניסיון נוסף לייחד את העיר באמצעות "עידוד" משפחות ערביות לעזוב את העיר תמורת הסדר פיצויים, אולם הצעד לא צלח (יעקבי 2003, בעמ' 81).
- **מתחילת שנות התשעים ועד 2013:** בתקופה זו התחזקה מגמת העזיבה של יהודים מבוססים ליישובים הסמוכים, ומנגד החלו להגיע לעיר עולים חדשים מברית המועצות לשעבר. העולים הם כיום כרבע מאוכלוסיית העיר. בנוסף, ב־1996 הוקם במרכז העיר גרעין תורני של יהודים דתיים בשם "אלישיב"<sup>5</sup>. ההפרדה בין האוכלוסייה הערבית והיהודית העמיקה בשנים אלו. האוכלוסייה הערבית המתגוררת בעיר התרכזת בשכונות בצפון ובמערב העיר, שכונות שהן חסרות תשתית עירונית בסיסית הנתונות לאורך שנים להזנחה, בתהליך המכונה על ידי יעקבי (a2007) "דיכוי מרחבי ודמוגרפי" הנעשה באמצעות מדיניות של "היעדר תכנון". במקביל הופשרו קרקעות חקלאיות ועליהן נבנו בעיר שתי שכונות חדשות: גני יער וגני אביב (צפדיה ויעקבי 2015). שכונת גני אביב חרגה מהמקובל באותה תקופה ונבנתה בבנייה זולה, במטרה לתת מענה לעולים מברית המועצות לשעבר. היא אף שוקקה כשכונה שאינה פתוחה לכל אחד, אלא מחייבת אישור של ועדת קבלה (שם, בעמ' 422). בניגוד למגמה הכללית בארץ, כפי שניתן היה לראות גם ביפו ועכו, שבמהלכה הביאה הרפורמה בקרקעות חקלאיות לפיתוח ושיקום המרחב הציבורי, מצבה של לוד בשנים אלו התדרדר, והיא חוותה כשל ממשלי קשה שהוביל לכך שהעיר נוהלה החל משנת 2000 באמצעות ועדה קרואה (יעקבי 2006, בעמ' 99).
- **2000 עד היום:** מתחילת שנות האלפיים החלה לוד לחוות תנופת תכנון ובנייה המלווה גם בעלייה במחירי הנכסים. בכל הנוגע לנכסי רשות הפיתוח, מאז שנת 2014 נמכר בעיר מספר זעום של נכסים – 15 יח"ד בלבד. הסיבה המרכזית לכך היא שמרבית הנכסים בעיר מוגדרים כ"מנועי מכר" – נכסים שחברת עמידר מנועה מלמכור לדיירים

5. מתוך אתר הגרעין התורני <https://glod.org.il/>

המוגנים. המניעה במקרה זה נובעת משילוב של שתי החלטות: האחת, החלטה מ־2018 של ראש העיר להקפיא את מכירת הנכסים של רשות הפיתוח בעיר;<sup>6</sup> השנייה, תוכנית להתחדשות עירונית באזור העיר העתיקה שאושרה על ידי הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן: **"הותמ"ל"**). בהתאם לנוהל רמ"י, ועל פי דברי בא כוח חברת עמידר, נכסים המצויים במתחמים שקיימת בהם תוכנית לפינוי־בינוי מוגדרים כאזורים "מנועי מכר" מסיבות תכנוניות, ולא ניתן למכור אותם לדיירים המוגנים.<sup>7</sup>

---

.6. שלומית צור, "עיריית לוד מקפיאה מכירת נכסים בעיר העתיקה", **גלובס**, 23.4.2018.

.7. סעיף 7.5 לנוהל 35.17B מכר נכסי רשות הפיתוח מיום 09.04.2018, ועל פי עו"ד עידן אשר, ב"כ חברת עמידר, בשיחה מיום 19.12.2021.

## 3. מסגרת משפטית

### א. חקיקה שמכוחה הופקעה הבעלות בנכסי נפקדים

כפי שתואר לעיל, כבר עם תחילת מלחמת העצמאות נעקרו מאות אלפי אנשים מבתיהם והותירו אחריהם רכוש רב. המצב חייב להקים מנגנון שיפקח על הרכוש שננטש, ולשם כך אושרה במועצת המדינה "פקודת שטח נטוש, תש"ח-1948", וזו העבירה את הטיפול ברכוש הנטוש לידי הממשלה והסמיכה את שר האוצר, באמצעות האפוטרופוס על הרכוש הנטוש, לבצע את הפקודה.

בדצמבר 1948 פורסמו "תקנות שעת חרום בדבר נכסי נפקדים תש"ט-1948" והן כללו לראשונה מינוי "אפוטרופוס לנכסי נפקדים" אשר לו הוקנו כל הנכסים הנפקדים. האפוטרופוס הוסמך בתקנות החירום לנהוג בנכס באותה דרך שבה היה הנפקד זכאי לנהוג בו, לרבות הנאה מפירותיו, השקעה הדרושה לשמירתו, סילוק יד של מחזיקים בו שלא כדון, הריסת בניינים שנבנו שלא כדון ועוד. בתקנות אלו הוגדרו לראשונה גם המונחים "נפקד" ו"נכס נפקד".

עם תום המלחמה הוארך תוקפן של תקנות שעת החירום מעת לעת, עד לקבלתו הסופית של חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, ב-14 במרץ 1950.

#### חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950

חוק נכסי נפקדים הוא החוק המרכזי החולש על סוגיית נכסי הנפקדים, והוא כולל הוראות נוקשות וגורפות החורגות מעבר לענייני ניהול הרכוש הנטוש.

חוק נכסי נפקדים מגדיר "נפקד" כאדם אשר בכל עת בתקופה שבין ה-29 בנובמבר 1947 ועד להכרזת המועצה הזמנית על ביטולו של מצב חירום בארץ (מצב שלא הסתיים עד היום) היה בעלים חוקיים או שהחזיק או שנהנה מנכס שבשטח ישראל, ומתקיימת בו אחת מהחלופות הבאות: הראשונה – היה באותו זמן אזרח או נתין של לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, עבר הירדן, עיראק או תימן; השנייה – נמצא באחת מהמדינות הללו; והשלישית – היה אזרח ארץ-ישראל ויצא ממקום מגוריו הרגיל לפני 1 בספטמבר 1948 אל מקום שמחוץ לארץ ישראל או אל מקום בארץ ישראל שהיה מוחזק על ידי כוחות שביקשו למנוע את הקמת מדינת ישראל, או נלחמו בה לאחר הקמתה.<sup>8</sup>

"נכס נפקד" הוגדר בחוק כנכס אשר באותה תקופה שבין ה-29 בנובמבר 1947 ועד להכרזת המועצה הזמנית על ביטולו של מצב חירום (קרי עד היום) היה בבעלותו או הוחזק על ידי "נפקד".

המושג "נכס" הוגדר בחוק ככולל מקרקעין ומיטלטליו, כספים, זכות בנכס, מוחזקת או ראויה, מוניטין, וכל זכות בחבר בני אדם או בניהולו.

החוק הטיל על שר האוצר את החובה למנות מועצת אפוטרופוסות לנכסי נפקדים ולקבוע את אחד מחבריה כיושב ראש, שייקרא "האפוטרופוס לנכסי נפקדים".

על פי סעיף 4 לחוק כל נכס נפקד מוקנה במסגרת החוק לאפוטרופוס, מיום פרסום מינויו, או מיום שהיה לנכס נפקד, הכול לפי התאריך המאוחר יותר, **וכל מי שברשותו נכס של נפקד חייב למוסרו לאפוטרופוס** (סעיף 6 לחוק).

החוק מגביל את סמכויות האפוטרופוס בכל הנוגע להעברת הבעלות בנכסי מקרקעין, **ואוסר עליו למכור או להעביר את זכות הבעלות** לאחר, **למעט לרשות פיתוח** שתוקם לפי חקיקה של הכנסת, בתנאים הקבועים בחוק (סעיף 19 לחוק).

לאפוטרופוס מוקנות במסגרת החוק סמכויות רבות ומרחיקות לכת, הכוללות בין היתר אחריות לשמירה על הנכסים המוחזקים, תיקונם, פיתוחם, הנאה מפירותיהם ועוד. כל זאת בעצמו או על ידי אחרים (סעיפים 7-11 לחוק).

מבחינה ראייתית, אישורו של האפוטרופוס בדבר נפקדותו של אדם, חבר בני אדם או נכס מהווים הוכחה לאמיתות העניין, אלא אם הוכח אחרת, והאפוטרופוס, מפקחיו, סוכניו או פקידי פטורים ממתן עדות או הצגת מסמכים אחרים מעבר לאישור זה (סעיף 30 לחוק).

8. סעיף 1(ב)(1) לחוק נכסי נפקדים תש"י-1950.



יתרה מזאת, כל עסקה שנעשתה בתום לב בין האפוטרופוס לאדם אחר, בכל נכס שהאפוטרופוס חשב בשעת העסקה שהוא נכס שהוקנה לו לפי החוק, לא תיפסל ותעמוד בתוקפה גם אם יוכח שהנכס לא היה אותה שעה נכס נפקד (סעיף 17 לחוק).

לצד ההוראות הנוקשות בדבר חזקת הנפקדות וחזקת הכשירות בהעברת זכויות הקניין, נקבעו בחוק **מנגנוני גמישות המאפשרים** לאפוטרופוס לשלול מעיקרא את הנפקדות ולהעניק אישור למי שהוגדר כנפקד, שלא ייחשב כנפקד (סעיף 27 לחוק); או לשחרר את הנכס מידי (סעיף 28 לחוק), בכפוף להמלצה של ועדה מיוחדת שתמונה על ידי הממשלה (סעיף 29 לחוק). סעיפי החוק הקובעים את התרופות במקרה שנכס נחשב בטעות לנכס מוקנה, או כאשר האפוטרופוס לנכסי נפקדים התבקש לשחרר נכס מסטטוס זה ולהקנותו מחדש לתובע הזכות, יצרו מסכת רחבה של התדיינות משפטיות ושורה של פסקי דין המעידים על מורכבות ההליכים והקושי הרב שהציבו בפני התובעים.

מהפסיקה בנושאים אלו, המפורטת בחלקה בנספח א' – מסגרת משפטית מורחבת, ניתן ללמוד כי הסיכוי לביטול הנפקדות או שחרור הנכס הצטמצם באופן ניכר, וכי ניסיונות להשבת הבעלות בנכסים לבעליהם המקוריים נתקלו ברוב המקרים בסירוב. בנסיבות מסוימות הוצעה לבעלי הנכס תמורה כספית. בכל מקרה נטל ההוכחה רבץ תמיד על הטוענים לבעלות (אם מכוח רכישה ואם מכוח ירושה), ובמרבית המקרים לא הצליחו התובעים להרים אותו. תחולתו הרחבה והגורפת של החוק הביאה לכך שגם אנשים שזכו לקבל אזרחות ישראלית, או נותרו בתקופה הרלוונטית בשטחים המהווים כיום חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל, הפכו ל"נפקדים" בכל הנוגע לרכושם שהיה בתחומי מדינת ישראל בעת פרסום תקנות שעת חירום, בדצמבר 1948. אלה מכונים "נפקדים נוכחים"<sup>9</sup>.

על מנת להשלים את תהליך העברת הבעלות בקרקעות שנתפסו מכוח תקנות שעת החירום, ולהבטיח שלא תהיה כל אפשרות שהבעלות בנכסים תוחזר לבעלים הקודמים, נחקקו שני חוקים נוספים המשלימים את חוק נכסי נפקדים:

### חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953

חוק רכישת מקרקעים (להלן: "חוק אישור פעולות ופיצויים"), הקובע את סמכות השר לקבוע בתעודה כי נכס הוא קניינה של רשות הפיתוח, בהתקיים שלושה תנאים.<sup>10</sup> מיום מתן התעודה הנכס הופך להיות קניינה של רשות הפיתוח כשהוא נקי מכל שעבוד. בדומה להוראות בחוק נכסי נפקדים, תוקפה של התעודה היה מוחלט, ללא אפשרות לערער עליה, גם אם התבססה על נתונים מוטעים. בהתאם לחוק, כל מי שהופקע מיידו נכס זכאי לפיצויים מאת רשות הפיתוח לפי הסכם בין הצדדים, או לחלופין לפי קביעתו של בית המשפט המחוזי על פי הקריטריונים הקבועים בחוק. באמצעות החוק הועברו לרשות הפיתוח 1,250,000 דונם, בעיקר בשטחים פתוחים, וחלקם הגדול הועבר לשימושם של קיבוצים, מושבים וגופים אחרים.

### חוק נכסי נפקדים (פיצויים), תשל"ג-1973

חוק נכסי נפקדים מסדיר את הזכויות לקבלת פיצויים מהמדינה למי שנפגע כתוצאה מהפיכתו של נכס ל"נכס נפקד". מטרת החוק הייתה לשפות את תושבי ישראל בשל מקרקעין שהיו בבעלותם או בהחזקתם, והוקנו לאפוטרופוס לנכסי נפקדים.

בהתאם לסעיף 2 לחוק, תושב ישראלי שהיה בעליו של נכס לפני הקנייתו לאפוטרופוס, או יורשו, זכאי לתבוע פיצויים בגין הנכס.<sup>11</sup> תקופת הגשת התביעות הוגבלה בחוק לשלוש שנים בלבד (סעיף 4), אולם עקב קשיים ביישומו תוקן הסעיף והתקופה הוארכה מעת לעת.<sup>12</sup> במסגרת סעיף 18 לחוק נקבע כי מיום תחילתו לא תישמענה עוד תביעות של נפקדים לזכות בנכס, או לשחרור נכס על פי סעיף 28 לחוק נכסי נפקדים. אולם בפועל האפוטרופוס ממשיך לדון בבקשות לשחרור לפי סעיף 28 לחוק נכסי נפקדים, וגם בית המשפט אינו נמנע מלדון בעתירות שהלינו על אופן הפעלת הסמכות לפי סעיפים 28-29 לחוק.<sup>13</sup>

9. לדוגמה, בג"ץ 721/79 שוקרי ניקולא מיכאיל נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים.
10. שלושת התנאים הם: 1. ב־1 באפריל 1952 לא היה בחזקת בעליו. 2. בין ה־14 במאי 1948 ל־1 באפריל 1952 שימש או הוקצה לצורכי פיתוח חיוניים. 3. עודנו דרוש לאחד מהצרכים האלו.
11. מתוקף הסמכויות לפי סעיפים 4 ו־19 לחוק הפיצויים הותקנו בשנת 1974 **תקנות נכסי נפקדים (פיצויים), תשל"ד-1974**, העוסקות בכל הפרוצדורה בתביעת הפיצויים ובטיפול בה.
12. על פי התיקון האחרון, משנת 1985, הוארכה התקופה של חמש עשרה שנים מיום תחילת חוק זה (קרי עד לשנת 2000), או לא יאוחר מתום שנתיים מיום היותו לתושב אם היה לתושב לאחר תחילת חוק זה, הכול לפי המאוחר יותר.
13. בג"ץ 721/79 שוקרי ניקולא מיכאיל נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים.



### סעיף 3(א) לחוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב] התש"ל-1970

(וצו סדרי השלטון והמשפט [מס' 1], התשכ"ז-1967), נחקק לאחר החלת המשפט הישראלי על מזרח העיר ירושלים בשנת 1967 ונועד למנוע מצב שהחלת הריבונות של ישראל על תושבי מזרח ירושלים כשלעצמה תביא לשלילת קניינם ולהקניה אוטומטית של נכסיהם במזרח העיר לאפוטרופוס לנכסי נפקדים. הסדר זה יצר לתושבי מזרח ירושלים מעמד מיוחד: בכל הנוגע לנכסיהם במזרח ירושלים – נותרו בעלי הנכסים; בכל הנוגע לנכסיהם בשאר רחבי המדינה (לרבות מערב ירושלים) – נותרו "נפקדים" (ראו לעניין זה הרחבה בנספח א').

## ב. חקיקה המסדירה את מקרקעי רשות הפיתוח

### חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950

החוק מסמיק את הממשלה למנות "חבר בני אדם" להיות **רשות לפיתוח הארץ**, וקובע כי הרשות תהיה גוף מאוגד, תקציבו ייקבע בחקיקת הכנסת והוא יהיה כפוף לחוק יסוד: מקרקעי ישראל. החוק מעניק לרשות הפיתוח סמכויות נרחבות, הכוללות קניית נכסים (המוגדרים כמקרקעין, מיטלטלין וכן זכויות וטובות מכל סוג), השכרתם, החכרתם, החלפתם ורכישתם בכל דרך אחרת, פיתוח נכסים, השלמתם, השבחתם, מיזוגם, ניהולם, עיבודם והשכרתם.<sup>14</sup> קיימת הרשאה כללית, למרות האמור בכל חוק, להעביר נכסים ולמוכרם מהמדינה ומגופים נוספים אל רשות הפיתוח.<sup>15</sup> השר הממונה על החוק הוא שר האוצר, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

### חוק יסוד: מקרקעי ישראל

החוק מ-1960 קובע כי הבעלות במקרקעי ישראל, הכוללים את מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל, לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת, אלא אם כן נקבע אחרת בחוק. העסקאות שעליהן לא חל חוק היסוד נקבעו בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, והן כוללות, בין היתר, פעולות של רשות הפיתוח לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953, והעברת בעלות במקרקעי רשות הפיתוח שהם קרקע עירונית, ובלבד ששטח כל ההעברות אינו עולה על הקבוע בחוק.

### חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960

החוק הקים את הרשות האמונה על ניהול מקרקעי ישראל, אשר תפקידה המרכזי הוגדר כאחראית "לניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים...". בהתאם לכך, רשות מקרקעי ישראל, או כשמה בעבר מינהל מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י" או "ממ"י" או המינהל) היא למעשה הגוף המנהל את נכסי הנפקדים לשעבר, עבור רשות הפיתוח.

ב-2016 תוקן החוק ונוסף לו סעיף 2ה האוסר הקצאה של מקרקעין המוחזקים שלא כדין, אלא בנסיבות מיוחדות ולפי החלטת מנהל הרשות ובאישור היועץ המשפטי לממשלה.<sup>16</sup> המשמעות היא מחד גיסא שהוא מונע, לכאורה, מכירה של נכסי רשות הפיתוח לדיירים מוגנים המוגדרים כ"פולשים", ומאידך גיסא עשוי להגן על אותם "פולשים" בכך שהוא אוסר, ככלל, על מכירת אותם נכסים לאחרים (למשל באמצעות מכרז פומבי).

מהחקיקה והפסיקה בכל הנוגע לתהליך הקניית הנכסים לאפוטרופוס לנכסי נפקדים ניתן ללמוד כי האפשרות לתבוע שחרור נכסים שהופקעו באמצעות חוק נכסי נפקדים, ואף האפשרות לקבל בגין הקנייתם ו/או מכירתם פיצוי, הולכת ומצטמצמת. אופציה זו תגיע בקרוב, ככל הנראה, לקיצה. גם האפשרות להתערבותו של בית משפט בהחלטות האפוטרופוס ובהמלצות הוועדה המייעצת לאפוטרופוס, שהייתה מצומצמת ביותר מלכתחילה, הולכת וקטנה במידה ניכרת, ומוגבלת למקרים שבהם פעל האפוטרופוס לפני משורת הדין.

14. סעיף 3 לחוק רשות הפיתוח. בנוסף מוקנות לרשות סמכויות ללוות ולהלוות כספים, לקבל אשראי ולערוב לחובותיהם ולחזויהם של אנשים אחרים, לייסד חברות, אגודות שיתופיות, שותפויות וגופים אחרים, להצטרף אליהם וליזום ולעודד את ייסודם.

15. סעיף 6 לחוק רשות הפיתוח.

16. סעיף 2ה לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, קובע: "הרשות לא תקצה מקרקעין המוחזקים שלא כדין, אלא בנסיבות מיוחדות ולפי החלטת מנהל הרשות ובאישור היועץ המשפטי לממשלה".

## ג. חקיקה המעגנת את זכויותיהם של דיירי רשות הפיתוח

### חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972

סעיף 17 (ב) לחוק נכסי נפקדים קובע כי על אדם ששכר מן האפוטרופוס בית-דירה או בית-עסק חל חוק הגנת הדייר, תשי"ד-1954, וחוק הגנת הדייר תשט"ו-1955. הוראות החוק חלות הן על דיירים שהתגוררו בנכסי נפקדים לפני 20.08.1968 (להלן: "המועד הקובע"), והן על דיירים שנכנסו לנכס לאחר המועד הקובע, בהסכמת האפוטרופוס ו/או רשות הפיתוח ו/או הגוף המנהל את הנכסים, ושילמו בגין השכירות המוגנת דמי מפתח.

דיני הגנת הדייר נחקקו בתקופת המנדט עוד בשנת 1940 ותוקנו לראשונה על ידי כנסת ישראל ב-1954.<sup>17</sup> תכליתו המקורית של החוק הייתה סוציאלית (להגן על דיירים בתקופה של מצוקת דיור על ידי הגבלת העלייה של מחירי השכירות ומניעת פינוי שוכרים עם תום חוזה השכירות), אולם הוא נועד להסדיר מצב משפטי שונה לחלוטין מהמצב הקיים בנכסי רשות הפיתוח.

בשנת 1971 חוקקה הכנסת את חוק הגנת הדייר תשל"ב-1972 (להלן: "חוק הגנת הדייר"). החוק מסדיר את חובותיהם וזכויותיהם של הדיירים המוגנים ושל בעלי הנכס. הזכויות העיקריות המוקנות לדיירים המוגנים כוללות פיקוח על העלאת דמי השכירות (סעיף 42 לחוק לגבי דירות וסעיף 52 לחוק לגבי בתי עסק); שכירות לתקופה בלתי מוגבלת, בהיעדר עילה לפניו (סעיף 19); קביעת זכאותם של דיירים מוגנים לקבלת חלק מ"דמי המפתח" בעת יציאה מהנכס ואופן חלוקתו במקרה של מכירת זכויות הדייר המוגן בנכס.<sup>18</sup>

החוק כולל אפשרות מוגבלת להורשה ו/או העברה של הזכאות לדיירות המוגנת, במקרים המוגדרים בחוק, ובתנאי ש ה"ורשת" ו/או הפרוד/גרשו התגורר/ה גם הוא בנכס לפחות שישה חודשים לפני שהדייר שלפניו נפטר או חדל להחזיק במושכר, ובמקרה של גרוש/פרוד לא הייתה להם באותו מועד דירה אחרת למגורים (סעיפים 20-21 לחוק).

זכויות הדיירים המוגנים כפופות לשורה של מגבלות ועילות המאפשרות את פינוים מהנכס, ואלו כוללות בין היתר:

- אי תשלום דמי שכירות;
- אי קיום תנאי מתנאי ההסכם שמעניק זכות לתבוע פינוי;
- השכרת חלק מהמושכר למטרות רווח; המושכר דרוש לבעל הבית לצורך עצמו, ובעל הבית הודיע לדייר בכתב על נכונותו להעמיד לרשותו סידור חלופי;
- בעל הבית רוצה להרוס את המושכר כדי להקים במקומו בניין אחר, או לשנותו באופן מהותי, בכפוף לנכונותו להעמיד לרשות הדייר סידור חלופי.

עוד מסדיר החוק בפרק ה' את אופן חלוקת הנטל לגבי שירותים ותיקונים, כאשר באופן עקרוני בעל הבית חייב לתקן את התיקונים הדרושים לשם החזקת הבית במצב תקין וראוי לשימוש, כפי שמפורט בתקנות, פרט לתיקונים שהם בחלקי הבית שבשימושו הייחודי של הדייר.

סעיף חשוב בחוק קובע כי **ההוצאות בגין התיקונים הדרושים לשם החזקת הבית במצב תקין וראוי לשימוש חלות מחציתן על בעל הבית ומחציתן על הדייר**. יתר התיקונים, המצויים בחלקי הבית שבשימושו הייחודי של הדייר, יחולו על הדייר (סעיף 68 (ד) לחוק).<sup>19</sup>

17. חוק הגנת הדייר תשי"ד-1954.

18. הזכות הוענקה גם לדיירים שלא שילמו בגינם דמי מפתח, אלא התגוררו בו מעל לחמש שנים (סעיפים 74-77 לחוק הגנת הדייר).

19. ב-1971 הותקנו **תקנות הגנת הדייר (החזקת הבית ותיקונים), תשל"א-1971**, המגדירות מהם התיקונים הדרושים לשם החזקת הבית במצב תקין וראוי.

## ד. נוהלי רשות מקרקעי ישראל ועמידר

עם הקמת רשות מקרקעי ישראל ב-1961 הועברו סמכויות ניהול מקרקעי ישראל, ובכללם מקרקעי רשות הפיתוח, לניהול רמ"י (כשמה אז ממ"י), אשר המשיכה להאציל את סמכויות הניהול לחברות מנהלות (כגון עמידר, אפרידר, חל"פ, חלמיש ועוד).<sup>20</sup>

רוב הנכסים הועברו לניהולה של חברת עמידר כבר בשנת 1953, ולאורך השנים התווספו גם נכסים שנוהלו בעבר על ידי החברות האחרות. כיום, למעט חלק מנכסי רשות הפיתוח בעכו, המנוהלים על ידי החברה לפיתוח עכו, והנכסים בכפר שלם המנוהלים על ידי חברת חלמיש, כמעט כל הנכסים מנוהלים על ידי חברת עמידר. הנכסים מנוהלים על פי "הסכם ניהול נכסי רשות הפיתוח" שבו התקשרה החברה עם רמ"י. ההסכם האחרון נחתם ביום 7 במרץ 2019, ובו הוארכה תקופת ההסכם החל מיום 1 באפריל 2019 ועד ליום 31 בדצמבר 2021, כולל אופציה להארכה עד סוף שנת 2023.

לאחר שהוכרזו כנכסי נפקדים ונמכרו לרשות הפיתוח הועברו לטיפול של חברת עמידר לאורך השנים כ-45,000 נכסים, וכיום נותרו בטיפול בכל הארץ 4,622 נכסים הכוללים מגורים ועסקים, בעיקר בערים יפו, רמלה, לוד, חיפה ועכו.<sup>21</sup>

לאורך השנים נהלו הנכסים בכפוף לקובץ נהלים של רמ"י, שמכוחם הוציאה חברת עמידר נוהלי עבודה פנימיים; אלה לא פורסמו לציבור הרחב.<sup>22</sup> גם כיום, אף שבאתר החברה מופיעים מדריכים בעברית ובערבית בנושאים הרלוונטיים לדיירי רשות הפיתוח, והחברה אף מפרסמת באתר דו"חות שנתיים מפורטים, ואף שרמ"י מפרסמת את נהליה באינטרנט בצורה נגישה, לא ניתן למצוא את נוהלי העבודה של חברת עמידר באתר.

### נוהל מכירת נכסי רשות הפיתוח

כבר בשנות החמישים החלה רשות הפיתוח במכירה של נכסים לדיירים. אולם בשנת 1989 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1156 אשר בעקבותיה החלו באגף שיווק וכלכלה של רמ"י לגבש הנחיות והוראות בנוגע למכירת הנכסים. על פי נוסח ההוראות, היוזמה להחלטת הממשלה נבעה ממדיניות הממשלה להאיץ את מכירת הנכסים, מתוך מגמה שבסופו של התהליך יימכרו כל הנכסים לדיירים המתגוררים בהם, והנכסים הפנויים יימכרו במכרזים לציבור הרחב.<sup>23</sup>

בתחילת שנת 2002 התקבלה באופן רשמי **החלטה 921 של מועצת מנהל מקרקעי ישראל** בדבר מכר נכסי רשות הפיתוח, אשר קבעה את תנאי המכר של נכסי רשות הפיתוח לדיירים מוגנים ובמכרזים פומביים, הרלוונטיים כיום, ועליהם יפורט בהמשך.<sup>24</sup>

נוהל רשות מקרקעי ישראל בנושא **מכר נכסי רשות הפיתוח**<sup>25</sup> החליף את כל ההוראות שקדמו לו. בהתאם לנוהל, ככלל, הנכסים יוקצו **בפטר ממכרז לדיירים המוגנים** המחזיקים בהם או באמצעות מכרז פומבי או סגור, תוך התחשבות בזכויות הדייר המוגן.

הנוהל קובע שורה של כללים שיש להם השלכות קריטיות בנוגע לעלות רכישת הנכסים עבור הדיירים המוגנים. בין היתר:

- זכויות הבעלות בנכסים שדייריהם לא נענו להצעה לרכוש אותם, וכן נכסים פנויים, **ישווקו במכרז**;
- **תוספות בנייה** – ניתנות למכירה בכפוף לאפשרות להכשרתן מבחינה תכנונית;
- **זכויות בנייה** – הנוהל מחייב מכירה של הנכסים עם זכויות הבנייה בחלקה. במידה שהזכויות לא נמכרו קודם לכן, בכל מקרה אין למכור את הדירה האחרונה בבניין ללא מכירת יתרת זכויות הבנייה בחלקה.

20. חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960; סעיף 3 לחוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950; ובהתאם לחוזי ניהול שנחתמו בין הצדדים מעת לעת.

21. על פי נתונים מחברת עמידר, נכון לינואר 2022.

22. על מנת להשיג את הנהלים היה על הארגונים שעסקו ועוסקים בנושא נכסי הנפקדים להגיש פניות על פי חוק חופש המידע לשם קבלתם. לדוגמה, בקשת הקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה מיום 20.11.05 ובקשת האגודה לצדק חלוקתי מיום 19.09.2012. המסמכים מצויים בידי המחברת ע"ד אורלי אריאב.

23. בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1156 מתאריך 25.12.1989, ההחלטות בדבר מכירת הנכסים תתקבלנה על ידי ועדת המכרזים של המנהל, והן אינן כוללות התייחסות למכירה לדיירים מוגנים המתגוררים בנכסים.

24. תנאי המכר מפורטים כיום בסעיף 4.3 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, גרסה מעודכנת החל מתאריך 16.03.2021.

25. **נוהל 35.17B** של רשות מקרקעי ישראל בנושא – מכר נכסי רשות הפיתוח מיום 09.04.2018.

- **דמי שימוש / חובות עבר** – את העסקה יש לבצע בכפוף לסילוק החובות. דיירים אשר חויבו בדמי שכירות ראויים בגין תוספות בנייה בלתי חוקיות, יומר חובם בשכ"ד מוגן והם יקבלו הנחה על התוספת. דיירים אשר תפסו נכסים לא מוגנים (פלישה) כהרחבה של המושכר ויאושר למכור להם את הנכס לרבות **החלקים** ה"פלושים", יומר דמי השימוש הראויים לשכר דירה מוגן כריק ופנוי, ובעת המכירה לא יינתנו על חלקים אלה הנחות.
- **אופן התשלום** – אישור הרכישה יינתן על ידי ועדות שהוסמכו על ידי מנהל רמ"י, ולאחר קבלת האישור. עוד נקבע שעל הדייר לשלם את שובר התשלום שקיבל תוך 90 יום, עם אפשרות לקבלת ארכה ל-120 יום לכל היותר.

### נוהל תחזוקה של נכסי רשות הפיתוח

נוהל התחזוקה של נכסי רשות הפיתוח מתייחס הן לטיפול בצווי הסרת סכנה והן ליתר סוגי התחזוקה הנדרשים: תחזוקה שוטפת, הכנה למכירה, השבחת נכסים, פינויים והריסות, סתימת בורות מסוכנים ושיפוצים בדירות של דיירים קשישים.<sup>26</sup> מטרת הנוהל היא לקבוע ולהגדיר את הליך הטיפול **בצו הסרת סכנה ובהוצאות הצו**; לקבוע ולהגדיר את כל הקשור בעבודות התחזוקה בנכסי רשות הפיתוח, לקבוע מי זכאי לשיפוץ ומהו סל הפריטים המאושרים לשיפוץ, ואת ההליך לאישור השיפוצים. בהתאם לסעיף 6.9 לנוהל, הדיירים רשאים לבצע את העבודות הנדרשות לצורך הסרת צו הסכנה באופן עצמאי, בכפוף לאישור מהנדס המרחב של חברת עמידר, וכל עוד סכום השיפוץ אינו עולה על 30,000 ש"ח (ללא מע"מ) ומצב המבנה אינו מסכן נפש או רכוש. כמו כן קובע הנוהל כי מעבר לחלקו של הדייר בהוצאות ההשתתפות בתיקונים יש לחייבו בעוד מחצית מסכום ההוצאה בגין תכנון, פיקוח וניהול עבור ביצוע התיקון (ההוצאות הללו מחושבות ב-6% מעלות התיקונים). מכאן שגם כאשר מדובר על עבודות תחזוקה רגילות, מתווספות לעלות התיקונים הוצאות מנהליות לא מבוטלות.

חשוב לענייננו הוא סעיף 6.5.1, הנוגע לנכסים שחל עליהם חוק העתיקות תשל"ח-1978 (להלן: "**חוק העתיקות**"). לפי סעיף זה אין לחייב את הדיירים בהוצאות הנלוות לביטול הצו **בגין דרישות רשות העתיקות**, אולם אם הדייר אינו משלם את ההוצאות תוך 90 יום או מבצע הסדר תשלומים באופן מיידי, יש לחייבו על פי סעיף 6.5.3 בסכום השיפוץ המלא, לרבות השיפוץ על פי דרישות רשות העתיקות, ולהגיש נגדו תביעה משפטית.<sup>27</sup>

### נוהל מתן פיצויים על פי חוק רכישת מקרקעין ועל פי חוק נכסי נפקדים

נוהל זה נועד להתוות את תהליך הטיפול ופעולות רשות מקרקעי ישראל במענה לבקשות לפיצויים לפי חוק רכישת מקרקעין, או בקשות לשחרור נכס או תמורתו לפי חוק נכסי נפקדים.<sup>28</sup> בהתאם לאמור בנוהל, עקרונות הפיצוי נקבעו בחוק רכישת מקרקעין ובחוק נכסי נפקדים, והנוהל נועד רק להיטיב עם הוראות חוקים אלו בכך שהוא מציע פיצויים גבוהים מהפיצוי הקבוע בחוק. תכליתו לחסוך התדייבויות בבתי המשפט, ולפיכך קבלת הפיצוי המיטיב מותנית בויתור על המשך התדייבויות ותביעות, לרבות שלילת האפשרות להגיש השגה על שומת הפיצויים.

26. פרק 02 – ניהול נכסים, פרק 80 – רכוש רשות הפיתוח, **הוראה מס' 28042 בנושא הליכי תחזוקה** ברשות הפיתוח מיום 21.12.11 (ייתכן שהנוהל עודכן).

27. כל נכסי רשות הפיתוח הממוקמים בעכו העתיקה, וחלקם של הנכסים המצויים במרכז ההיסטורי בלוד, חוסים תחת **חוק העתיקות, תשל"ח-1978**. החוק מגדיר "אתר עתיקות" ככל שטח המכיל עתיקות. על פי חוק העתיקות חל איסור על ביצוע פעולות באתר עתיקות לרבות שינוי, תיקון, תוספות וכיו"ב אלא באישור מנהל רשות העתיקות ובכפוף לתנאים מסוימים. לאור תחולת חוק העתיקות על נכסי רשות הפיתוח במקומות הרלוונטיים, כל פעולה של שיפוץ או תיקון הנכסים הנ"ל כרוכה בפרוצדורה מורכבת של אישורים ועמידה בסטנדרטים הייחודיים של רשות העתיקות, **סטנדרטים קשיחים במיוחד המייקרים את עלויות השיפוצים בעשרות אחוזים**.

28. **נוהל 35.05B** – מתן פיצויים על פי חוק רכישת מקרקעין (חר"מ) ועל פי חוק נכסי נפקדים (חנ"ג) מיום 02.11.2020.

## 4. הזכות לדיור במשפט הבינלאומי

הזכות לדיור הוכרה במסגרת המשפט הבינלאומי כבר בשנת 1948, כחלק אינטגרלי מזכויות האדם, במסגרת ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, (The Universal Declaration of Human Rights) סעיף 25(1), אשר אומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם וקובעת:

"Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself **and of his family**, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services" (ההדגשה אינה במקור – א"א).

מאוחר יותר הורחבה הזכות במסגרת שורה של אמנות בינלאומיות, הכוללות את האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ("ICESCR"),<sup>29</sup> האמנה בדבר ביעור כל צורות ההפליה הגזעית ("CERD"),<sup>30</sup> האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ("ICCPR"),<sup>31</sup> והאמנה האירופית לזכויות אדם ("ECHR").<sup>32</sup> הזכות לדיור הולם זכתה להתייחסות ולפרשנות מקיפה במערכת המשפט הבינלאומי בנושא זכויות אדם והוכרה, בין היתר, כזכותו של אדם **להמשיך להתגורר בביתו**.

האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות היא המסמך המרכזי שמעגן את הזכות למגורים ומגן עליה. כחלק מתהליך היישום והפיקוח על האמנה פרסמה ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות 24 הערות כלליות בסוגיות מהותיות העולות בעת יישום האמנה, שחלקן מתייחסות לנושאי דיור (ביניהן הערה 5, הנוגעת לנגישות לדיור לאנשים עם מוגבלות, הערה 7 בעניין פינויים בכפייה והגנה מפני התערבות שרירותית או בלתי חוקית בביתו של אדם, והערה 4, המעניקה פרשנות רחבה למונח "דיור הולם" (אורן ואלתרמן 2021, בעמ' 6).

על פי אורן ואלתרמן (Oren and Alterman 2020), הערות ועדת האו"ם הוכרו כבעלות משקל רב על ידי בתי משפט לאומיים ברחבי העולם, ומהוות בסיס נורמטיבי לקידום חקיקה מקומית, וכן בכל הנוגע להסדרה של מקרים ספציפיים ברמה המקומית ו/או הלאומית, כמו בעניין מחקר זה.

הערה 4 לאמנה מתייחסת לנושא הדיור הולם בצורה אינטגרטיבית, ומפרשת את המונח "דיור" לא רק במובן הצר של "קורת גג", אלא כזכות לחיות בביטחון, בשלום ובכבוד, בתנאים נאותים וגם במיקום "נאות" (Adequate) מבחינת נגישות לעבודה ולשירותים, והכול במחיר בהישג יד (שם, בעמ' 6).

על פי אורן ואלתרמן (Oren and Alterman 2020), הערה מספר 4 לאמנה "צועדת צעד משמעותי קדימה" בכך שהיא מגדירה את המושג "דיור הולם" באמצעות שבעה מרכיבים חברתיים-משפטיים:

**ביטחון בזכות להמשיך לגור בבית** – על המדינות לספק הגנה משפטית לדיירי קבע / מחזיקים, הכוללת הגנה מפני פינוי כפוי או הטרדה, ללא קשר לתקופה שבה הנכס מוחזק או לטיב החזקה.<sup>33</sup>

**התאמה כלכלית או "הישגות" הדיור** – נטל עלות הדיור צריכה להיות מותאמת לרמת ההכנסה של משקי הבית, כך שהיקף ההוצאות על דיור מתוך כלל ההכנסה יותיר הכנסה מספקת למימון יתר צורכי המחיה הבסיסיים.<sup>34</sup>

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Art. 11(1) U.N.T.S. 171 (entered into force 3 Jan., 1976). .29

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Art. 5(e)(iii), 21 Dec., 1965, 660 U.N.T.S. 195 (entered into force 4 Jan., 1969). .30

International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 17(1), 16 Dec., 1966, 999 U.N.T.S. 171 (entered into force 3 Jan., 1976). .31

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as Amended by Protocols No. 11 & 14, Art. 6, 8, 13-14, 4 Nov. 1950. .32

General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. General Comment 4, The right to adequate housing (Sixth session, 1991) sec. 8(a). .33

Ibid, Sec. 8 (c). .34

**תנאי מגורים הולמים** – הכוללים מרחב מספק והגנה מפני אימים חיצוניים כגון קור, חום, לחות, גשם, רוחות ואימים אחרים על הבריאות והבטיחות.<sup>35</sup>

**מיקום נאות** – דיור הולם חייב להיות במיקום המאפשר גישה לתעסוקה, לשירותי בריאות, לבתי ספר, למרכזי טיפול בילדים ולשירותים חברתיים אחרים.<sup>36</sup>

**התאמה תרבותית** – על אופן הבנייה של הדיור לבטא את הזהות התרבותית והמגוון בדיור, ועל פעולות פיתוח להבטיח כי הממדים התרבותיים של הדיור לא יוקרבו.<sup>37</sup>

על פי אורן ואלתרמן (Oren and Alterman 2020) המפנות לרפפורט (Rapoport 2020), את המונח "תרבות" ניתן לחלק לשני ממדים: "מימד חברתי הכולל קרבה, מבנה משפחתי, רשתות חברתיות, זהות, מעמד וכד'; ומימד אידיאולוגי הכולל ערכים, דימויים, נורמות, סטנדרטים, ציפיות, ועוד".

קריטריונים דומים לאלה שגובשו במסגרת הערה מספר 4 לאמנה אומצו 15 שנה מאוחר יותר במסגרת היעדים של האו"ם לפיתוח בר קיימא (Sustainable Development Goals (SDGs).

במסגרת פעולות היישום והפיקוח על האמנה, ועל בסיס שבעת הקריטריונים הללו, יצרו בנציבות האו"ם לזכויות האדם הנחיות המבוססות על הנורמות הבינלאומיות המוסכמות בנושא "זכויות דיור", שנוצרו במסגרת המשפט הבינלאומי, לשם הבטחת הזכות לדיור הולם.<sup>38</sup>

עולה מהאמור שעל פי האמנות העוסקות בזכויות אדם, מימוש הזכות לדיור הולם כוללת בתוכה את הזכות לחיי משפחה ולחיי תרבות, וכן לחיי קהילה והזכות להתגורר בקרבתה. לדוגמה, ההנחיות ליישום הזכות לדיור הולם כוללות הכרה בחשיבות של הקהילה והקרבה אליה בעת נקיטת הליכי פינוי, הליכי שדרוג של התנחלויות/השתכנויות בלתי רשמיות ומימוש הזכות לדיור עבור אנשים עם מוגבלויות.<sup>39</sup>

ההנחיות קובעות שעל המדינות להבטיח, ככל הניתן, את זכותם של התושבים להישאר במקומם, וכי כל מעבר למקום מגורים אחר יתבצע רק במקרה של הסכמה עם התושבים ולאחר שכל האפשרויות החלופיות נבחנו תוך כדי תהליך התייעצות כולל בהשתתפותם.<sup>40</sup>

כפי שיפורט בפרקים הבאים, מדיניותה של מדינת ישראל בכל הנוגע לתחזוקת נכסי רשות הפיתוח, תנאי המכירה של הנכסים ומדיניות הפינויים כלפי הדיירים והמחזיקים בנכסים אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות אלה וסטנדרטים אחרים שנקבעו במשפט הבינלאומי. בייחוד בכל הכרוך בפינוי מנכס מגורים, לא קיימות כיום חלופות ראויות המאפשרות את מימוש הזכות לדיור הולם, בהתאם לעקרונות וסטנדרטים אלה.

Ibid, Sec. 8 (d). .35

Ibid, Sec. 8 (f). .36

Ibid, Sec. 8 (g). .37

U.N. General Assembly, Human Rights Council, Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing (2020), Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context A/HRC/43/43. .38

Ibid, Sec. 38(b); Sec 40(d)iii; Sec. 48. .39

Ibid, Sec. 42(b). .40

## 5. מצוקת דיירי רשות הפיתוח

כפי שתואר לעיל, התושבים שנותרו בבתייהם המקוריים לאחר מלחמת העצמאות, אלה ששוכנו על ידי מוסדות המדינה בנכסים שננטשו וחלק מהתושבים שעזבו במאורעות המלחמה אך חזרו לערים, שוכנו או השתכנו ברובם הגדול ב"נכסי נפקדים" שנמכרו לרשות הפיתוח. הדיירים מתגוררים בבתייהם במעמד של שוכרים מוגנים, ויחסיהם עם רשות הפיתוח מוסדרים על ידי חוזה מכוח חוק הגנת הדייר על פי המסגרת המשפטית שתוארה בפרק III.

על כך כתבה זיו (2007): "כך נוצר המצב הייחודי של דירות שהיו במקורן של ערבים, הנמצאות כיום בבעלות המדינה ומתגוררות בהן אלפי משפחות ערביות שחזרו ליפו, לבתים של ערבים, אך במעמד של דיירים מוגנים, והם אינם הבעלים ואף אינם בחזקת שוכרים רגילים".

מהמחקר הנוכחי וממחקרים שנעשו בנושא בעבר (ולרשטיין 2009) עולה כי דיירי רשות הפיתוח סובלים ממצוקת דיור חמורה. מצוקה זו הולכת וגוברת עם השנים, בין היתר מאחר שהפער בין גובה ההשתכרות למחירי הדיור – ובכלל זה הנכס שבו הם מתגוררים – גדל, מצב שמעביר את אופציית הרכישה של נכסים אלו אל מעבר להישג ידן של משפחות רבות.

את המצוקה ניתן לייחס לכמה גורמים מרכזיים שמרביתם נובעים ממצבם החברתי-כלכלי וממעמדם המשפטי כדיירים מוגנים, ומהגבלות החלות עליהם מכוח החוק ומכוח הסכם השכירות.

### א. מצבם החברתי-כלכלי של הדיירים

ממחקרים שבוצעו ופורסמו בשנים האחרונות בנושא ערים מעורבות,<sup>41</sup> כמו גם מממצאי מחקר זה, עולה שאוכלוסייה זו מאופיינת במדדים נמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית.<sup>42</sup>

בהתאם למחקר של אבגר ואחרים (2021), "ככלל, ברוב הערים הללו האזורים הסטטיסטיים שמרבית אוכלוסייתם ערבית שייכים לאשכולות הנמוכים מבחינה חברתית-כלכלית ואילו האזורים הסטטיסטיים שרוב אוכלוסייתם יהודית פוזרים על פני האשכולות הגבוהים יותר מבחינה חברתית-כלכלית. לדוגמה, כל האזורים הסטטיסטיים הערביים בלוד (4 אזורים) שייכים לאשכולות 1-2 (הנמוכים ביותר במדד)".

בערים שנסקרו במחקר זה מרוכזת האוכלוסייה המתגוררת בנכסי רשות הפיתוח בשכונות נבדלות בעלות רוב ערבי מובהק, המאופיינות בעוני, שיעור גבוה של תושבים שלא סיימו 12 שנות לימוד, שיעורי פשיעה גבוהים, אחוזי אבטלה גבוהים, ואחוז גבוה של נתמכי קצבאות ביטוח לאומי ומטופלים על ידי מדורי הרווחה. ביפו רוב דיירי רשות הפיתוח מרוכזים בשכונות עג'מי וגבעת עלייה, בעכו כמעט כולם מתגוררים בעיר העתיקה, ובלוד הדיירים מפוזרים על פני העיר, בעיקר במרכז וברמת אשכול. שכונות אלה סובלות מהזנחה ומאפליה ארוכת שנים הבאה לידי ביטוי גם בתקציבי משרד החינוך לבתי הספר הנפרדים, בשיעור התעסוקה ובשכר הממוצע הנמוך יותר של התושבים הערבים לעומת גברים ונשים יהודיות, ובשיעור נמוך של ייצוג בשלטון המקומי (אבגר ואחרים 2021).

הטבלאות להלן משקפות את המצב החברתי-כלכלי בשכונות שדיירי רשות הפיתוח מתגוררים בהן, על פי אזורים סטטיסטיים.<sup>43</sup>

41. אבגר ואחרים (2021), ערבים בערים המעורבות – מבט על, הכנסת, מרכז המחקר והמידע; חאג'יחיא ואחרים (2021), ערים מעורבות, אבל נפרדות – המכון הישראלי לדמוקרטיה 07.06.2021.

42. מדובר על אוכלוסייה העונה, במקרים רבים, על הקריטריונים של הזכאות לדיור הציבורי. קריטריונים אלה מעוגנים ב"נוהל הקצאת דירה בשיכון הציבורי" של משרד הבינוי והשיכון. בהתאם לנוהל זה, הזכאים לדיור ציבורי נמנים עם שתי קבוצות: משפחות שלהן 3 ילדים לפחות ונכים. על המשתייכים לקבוצות אלו לעמוד בשני תנאים מרכזיים: 1. הם חסרי דירה, 2. הם מתקיימים מקצבת הכנסה או מעבודה וקצבת השלמת הכנסה או מקצבת מזונות.

43. הנתונים לגבי יפו מבוססים על נתוני עיריית תל אביב כפי שמפורסמים באתר העירייה TLV OpenData, ועל נתוני "אוכלוסייה ביישובים מעורבים, לפי אזור סטטיסטי, קבוצת אוכלוסייה וגיל, סוף 2020" של הלמ"ס. הנתונים לגבי עכו ולוד מבוססים רק על נתוני המקור האחרון, ולכן הם מצומצמים יותר.

יפו	רובע 447	תת-רובע 72 <sup>45</sup>
סה"כ תושבים	53,241	7,504
אחוז מכלל העיר תל אביב	11%	2%
אחוז אוכלוסייה ערבית מכלל יפו		63%
צפון יפו	תת-רובע 72	
אשכול חברתי-כלכלי	4	2
ממוצע שנות לימוד	13	11
בעלי תואר אקדמי	42.6%	20.80%
מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה	4.80%	8.10%
הכנסה ממוצעת	6,868	5,284
אחוז משפחות עם 4 ילדים ויותר	4%-8%	8%-15%
כלל העיר תל אביב	תת-רובע 72	
סה"כ תושבים	463,808	3,747
מספר תושבים יהודים	416,824	984
מספר תושבים ערבים	21,580	2,763
שיעור תושבים ערבים	4.9%	74%
שיעור תושבים מתחת לגיל 18	23%	39%
שיעור תושבים מעל גיל 65	15%	7%

עכו	כלל העיר	העיר העתיקה
אזור סטטיסטי		33
סה"כ תושבים על פי למ"ס 2020	49,503	3,354
מספר תושבים יהודים + אחרים	33,331	111
שיעור אוכלוסייה יהודית + אחרת	67%	3%
מספר תושבים ערבים	16,171	3,243
שיעור אוכלוסייה ערבית	33%	97%
שיעור התושבים מתחת לגיל 19	31%	29%
שיעור התושבים מתחת מעל גיל 65	14%	10%
אשכול חברתי-כלכלי	4	2

לוד	כלל העיר	העיר העתיקה	רמת אשכול ועוד
אזור סטטיסטי		14	15
סה"כ תושבים על פי למ"ס 2020	80,932	4,067	4,333
מספר תושבים יהודים + אחרים	56,789	811	767
שיעור אוכלוסייה יהודית + אחרת	70%	20%	18%
מספר תושבים ערבים	24,143	3,256	3,566
שיעור אוכלוסייה ערבית	30%	80%	82%
אשכול חברתי-כלכלי	4	2	1

44. על פי החלוקה לרובעים ותת-רובעים של עיריית תל אביב יפו, יפו כולה מוגדרת כרובע 7.  
 45. על פי החלוקה לרובעים ותת-רובעים של עיריית תל אביב יפו, עג'מי, המוגדרת כא"ס 724 בלמ"ס, וגבעת עלייה (ג'בליה), המוגדרת כא"ס 725 בלמ"ס, מהוות יחד את תת-רובע 72.



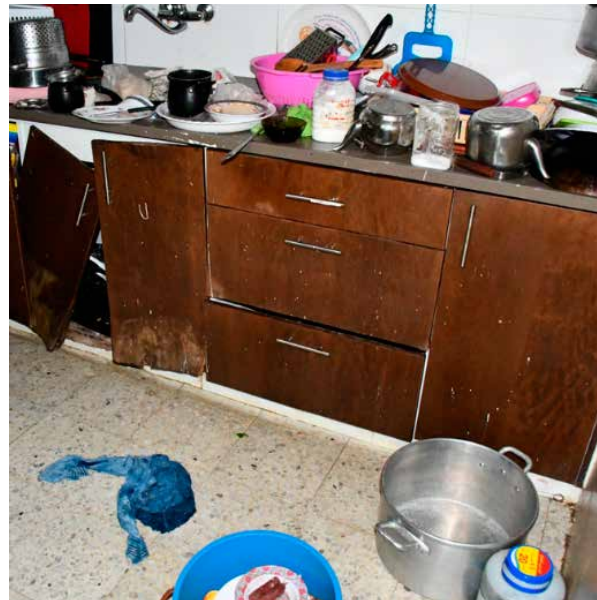
ניתן, אם כן, לראות כי באזורים הסטטיסטיים שבהם מתגוררים דיירי רשות הפיתוח מדובר באוכלוסייה השייכת לאשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. בעג'מי ובגבעת עלייה – ג'בליה – האוכלוסייה כיום פחות הומוגנית, קיים שיעור גבוה יותר של ילדים מכלל העיר ונמוך יותר של קשישים. בעיר העתיקה בעכו 97% מהדיירים הם ערבים, וקיים שיעור נמוך יותר של ילדים ושל קשישים מאשר ביתר חלקי העיר. בשכונת רמת אשכול בלוד – שכונה הגובלת בעיר העתיקה ומאופיינת ברוב ערבי – מתגוררת אוכלוסייה שמצבה החברתי-כלכלי הוא הנמוך ביותר מבין שלוש הערים.

בהתאם לנתוני הלמ"ס, בעשירונים הנמוכים המאפיינים את השכונות הרלוונטיות ההשתכרות החודשית נמוכה מההוצאות החודשיות בגין תצרוכת, ושכר הדירה המשולם נע בין 700 ל-1,000 ש"ח.<sup>46</sup>

עשירון 3	עשירון 2	עשירון 1	
8,871 ₪	6,379 ₪	3,287 ₪	חציון הכנסה ברוטו למשק בית
11,031 ₪	9,040 ₪	7,490 ₪	הוצאה כספית לתצרוכת
1,021 ₪	878 ₪	691 ₪	שכ"ד חודשי

בנוסף למצבם של הדיירים עצמם, גם הנכסים שבהם הם מתגוררים, שחלקם נבנו עוד במאה השמונה עשרה וחלקם מצויים תחת תחולת חוק העתיקות (והחדשים מביניהם נבנו לכל המאוחר לפני למעלה מ-60 שנה), סבלו מהזנחה ארוכת שנים מצד רשות הפיתוח והחברות המשכנות.<sup>47</sup> אומנם ב-15 השנים האחרונות הושקעו לדברי בא כוח חברת עמידר עשרות מיליוני שקלים בביצוע עבודות בנכסים, אולם רבים מהם נותרו במצב ירוד ומוזנח, ובכל מקרה הם זקוקים לתחזוקה שוטפת על מנת שמצבם לא ימשיך להידרדר.

נדגיש כבר בשלב זה כי בהתאם להוראות חוק הגנת הדייר, התקנות מכוחו והנוהל הקשור בתחזוקת נכסי רשות הפיתוח (להלן: "נוהל התחזוקה"), חובת התיקון לגבי שורה ארוכה של ליקויים המצויים בחלקי הבית שבשימוש הייחודי של הדייר חלה במלואה על הדיירים. לגבי התיקונים המבוצעים על ידי חברת עמידר מדובר בעיקר במצבים שמשקפת בהם סכנה לשלמות המבנים וכמענה דחוף לצווי הסרת סכנה, סכנה שלא הייתה נגרמת אילולא ההזנחה רבת השנים.<sup>48</sup>



נכסי רשות הפיתוח ביפו

46. לוח 4. הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו למשק בית. על פי נתוני 2018.  
 47. ממדי ההזנחה נלמדים בין היתר מנתונים שהועברו לקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה על ידי חברת עמידר. בפברואר 2007 היו כ-424 צווי הסרת סכנה תלויים ועומדים כנגד נכסי רשות הפיתוח במדינה. מצב נכסים המחייב הוצאת צו הסרת סכנה נגרם רק כתוצאה מהזנחה ארוכת שנים של אלמנטים בסיסיים במבנה הנכס.  
 48. פרק 02 – ניהול נכסים; פרק 80 – רכוש ר"פ, הוראה מס' 28042 בנושא הליכי תחזוקה בר"פ מיום 21.12.11.



נכסי רשות הפיתוח בעכו בעכו

### השלכות העוני על זכויות הדיירים

משפחות הדיירים נטולות האמצעים ובעלות ההשכלה הנמוכה מתקשות להתמודד עם המצב המורכב שנקלעו אליו כתוצאה ממעמד המשפטי הייחודי. קשיים אלה באים לידי ביטוי, בין היתר, באתגרים הבאים:

- קושי לעמוד בתשלומי שכר הדירה;
- קושי בתשלום חלקם בהוצאות התחזוקה;
- קושי להתמודד עם הבירוקרטיה הנובעת מהליכי הסדרת חובות ו/או הסדרת זכויות מול עמידר כנציגת רשות הפיתוח, ומול הליכים משפטיים המוגשים נגדם;
- חוסר אפשרות לקבל הלוואות ו/או משכנתאות;
- חוסר יכולת כלכלית או מניעה חוקית לרכוש את הנכסים בהתאם לתנאים הקבועים היום בנוהלי רמ"י.

למצוקת הדיור והעוני החמור השפעה כוללת לא רק על הדיירים עצמם אלא גם על כלל התושבים באותו אזור, ועל העלויות עבור המדינה. לדברי תושבים ביפו שראוינו לצורך מחקר זה, מצוקת הדיור מעודדת פשיעה; זו פוגעת בעיקר בצעירים וגורמת לתחושה כללית של הדרה ונישול מכוונים וזו מובילה לתסיסה כללית, כפי שעולה מהציטוטים להלן:

משפחות מבוססות, מעט המשפחות המבוססות, מצליחות איכשהו לשרוד ביפו. אך הרוב [...] הגוש הסוצי-אקונומי הנמוך, מתקשים אפילו לחלום על דירה ביפו מה שדוחף אותם... מה שדוחף אותם לפשע ולרצון להגיע לרווח מהיר...

כל הדירות ביפו במקורן הן דירות של תושבים ערביים שגורשו ב־1948. בעקבות הגירוש, הדירות עברו לרשות האפוטרופוס לנכסי נפקדים שמצידו העביר אותם לרשות הפיתוח והיא מצידה מסרה אותם לעולים יהודים חדשים ללא תמורה... מנקודת מוצא זו אפשר להבין שכל הבעיות סביב הדיור ביפו הן בעיה של נישול ואפליה כלפי התושבים המקומיים, מ־1948 ועד היום.<sup>49</sup>

המצוקה גורמת לפשע. אם לא הייתה מצוקה, לא היה פשע.<sup>50</sup>

קיימת תחושה של קונספירציה נגדנו, שהיא מוצדקת, עם תכנון ממסדי ברור לטווח הרחוק להדיר ולנשל אותנו מהדירות ומהמשאבים בעיר וליהד את העיר.<sup>51</sup>

## ב. חוק הגנת הדייר

חוק הגנת הדייר נועד במקורו להסדיר יחסים בין בעלי בתים ודיירים בשוק הפרטי, ומשכך אין הוא מותאם למצב של דיירות מוגנת, כפי שתואר בפרק III. אכלוסם של התושבים בנכסי רשות הפיתוח נעשה במקור כמעין הסדר של "דיור

49. חס"ר, גבר מוסלמי, תושב עג'מי (לדבריו – "שכונת האבות"), בריאיון שהתקיים ביום 7.10.2021.

50. ש"ס, גבר מוסלמי, דייר מוגן מעג'מי, בריאיון שהתקיים ביום 14.10.21.

51. עסאף 2018, מראיון מ' בעמ' 112.

ציבורי" עבור דיירים מוחלשים, בנכסים המצויים בבעלות המדינה. מכאן שההסדר המשפטי "נכפה" על מצב שלא הוכון אליו מלכתחילה, ותוצאות "שעטנז" משפטי זה מייצר שורה של קשיים במציאות החיים לאורך השנים.

כך למשל בחוק ומכוחו קבועות שורה של זכויות, ולצידן שורה של מגבלות המובילות לפגיעה קשה במצבם ובזכויותיהם של הדיירים המוגנים שאינם יכולים לרכוש כיום את הנכס שבו הם מתגוררים. הבעיות המרכזיות הן:

- **זכות ה"הורשה" המוגבלת** – החוק מגביל את אפשרות "הורשת" זכות הדיירות המוגנת לשני דורות בלבד. בהתאם להוראות החוק ניתן להעביר את הזכות לבן זוגו של הדייר הנפטר, ובאין בן זוג לקרוב אחר שהתגורר עם הדייר לפחות שישה חודשים טרם פטירתו, ולא הייתה ברשותו דירה אחרת ("דייר נגזר").<sup>52</sup> לאחר מות הירש הראשון זכאי להישאר בדירה בן זוג או קרוב אחר, ובלבד שאותו אדם התגורר גם הוא בנכס, יחד עם הדייר החוזי ועם הדייר הנגזר, ולא הייתה לו דירה אחרת, לפחות שישה חודשים לפני שהדייר החוזי נפטר או חדל להחזיק במושכר ("דייר נדחה").<sup>53</sup> דהיינו, כמעט בכל המקרים, זכות ה"הורשה" הראשונה עוברת לבן/בת הזוג (ככל שלא נרשמו כצד להסכם השכירות עם רשות הפיתוח), ולאחר מכן יוכלו ילדיהם לרשת את הזכות, ככל שיעמדו בתנאים האמורים ("הדור השני"). אולם בני הדור השלישי – נכדיהם של הדיירים המקוריים – אינם זכאים להמשיך להתגורר בו כדיירים מוגנים, גם אם המשיכו כל חייהם להתגורר בנכס ואין בבעלותם נכס אחר.
- **איסור שינוי מבנה המושכר** – בהתאם להסכם השכירות בין עמידר לדיירים המוגנים, כל שינוי, הוספה ו/או הריסה של הבניין ו/או חלק ממנו ו/או בצמוד אליו מהווים הפרת חוזה המאפשרת את ביטולו ופינוי השוכר מהנכס. כאמור לעיל, חוסר האפשרות של התושבים לבקש ולקבל היתרי בנייה בכלל, ובאופן עצמאי בפרט, גידול האוכלוסייה והריבוי הטבעי, הובילו דיירים לבצע שינויים בנכס, לרבות בניית הרחבות ותוספות.
- **נשיאה והשתתפות בעלויות השיפוצים** – כפי שפירטנו ברקע המשפטי בפרק III לעיל, כמחצית מעלות התיקונים המצויים באחריות רשות הפיתוח חלה על הדיירים, כאשר בהתאם לנוהל התחזוקה מתווספים לסכום 6% בגין פיקוח וניהול עבור ביצוע התיקון, ולעיתים הוצאות מנהליות נוספות. בשל מצבם החברתי-כלכלי הנמוך של הדיירים, ההסדר הנ"ל תורם להזנחת הנכסים ולהבאתם למצב ירוד, מצב המשפיע כשלעצמו הן על תנאי המחיה של הדיירים והן על ההכבדה בהוצאותיהם השוטפות.

בנוסף למגבלות הללו, חוק הגנת הדייר קובע, כפי שפורט לעיל, עילות שבגינן בעל הנכס יכול לבקש את פינוי של הדייר המוגן.

## ג. תביעות פינוי

שילוב הנסיבות לעיל הביא לכך ששיעור גבוה מהדיירים נופל לקטגוריות שונות המאפשרות הגשת תביעות פינוי בהתאם לחוק ולהסכם השכירות.

בעניין זה, כפי שמפרט ולרשטיין (2009), במהלך כל השנים מאז שעברו הנכסים לידי רשות הפיתוח ורמ"י, נהגו הרשויות בחוסר עקביות בכל הנוגע לאכיפת החוק ותנאי הסכם השכירות. בעוד ששנים ארוכות לא בוצעו פעולות אכיפה כלל, בתקופות אחרות התמודדו הדיירים עם "גלים" של תביעות פינוי, בעוצמות משתנות. במקרים רבים, עצם קיומה של עילת פינוי הוביל להגדרת הדיירים כ"פולשים", וזאת אף על פי שבפועל דובר במשפחה שהתגוררה בנכס מזה עשרות שנים.

הגל הגדול של תביעות פינוי (שלא מכוח תוכנית ההריסה)<sup>54</sup> החל בתחילת שנות התשעים. בשנת 2007 החזיקה עמידר 2,949 נכסים המוגדרים נכסי רשות הפיתוח, מתוכם 497 (16.8%) הוגדרו כמוחזקים על ידי "פולשים" שנגדם ניתן היה לנקוט הליכי פינוי.<sup>55</sup>

52. סע' 20 לחוק הגנת הדייר.

53. סע' 27 לחוק הגנת הדייר.

54. בין השנים 1960-1985 הונהגה ביפו מדיניות של הזנחה ובעקבותיה הריסה ובנייה, הכול בהתאם לתפיסה "מודרניסטית" המתעלמת לחלוטין מהמרקם העירוני הקיים. על פי גישה זו יש לבצע פינוי והריסה מוחלטת של המבנים הקיימים על מנת שניתן יהיה לבנות תחתם תשתית מודרנית. כתוצאה מתוכניות אלו נהרסו כ-70% ממבני העיר העתיקה, וכ-50% מהמבנים בעג'מי וג'בליה (מונטרסקו 2007a, בעמ' 13-14). שיח' סלימן סטל (בריאיון שהתקיים ביום 24.08.2021) סיפר אף הוא כי ברחוב קדם ביפו היו במקור בתים משני צידי הרחוב שהגיעו עד בתים, והיה בהם שילוב של דירות, חנויות ומסעדות. לפני 40 שנה (בתקופת ראש העיר להט) הרסו את כל המבנים והעבירו את התושבים לשדרות ירושלים.

55. על פי נתוני עמידר מ-19.03.2007, נספח 2; ולרשטיין 2009.

בהתאם לנתונים שהתקבלו מחברת עמידר בחודש דצמבר 2021, מספר תביעות הפינוי שהוגשו נגד דיירים בנכסי רשות הפיתוח בשבע השנים האחרונות ומספר הפינויים שבוצעו בפועל הינו כלהלן:<sup>56</sup>

מספר תביעות	יפו	עכו	לוד
מספר תביעות	434	137	22
מספר פינויים בפועל	47	0	8

את עילות הפינוי ניתן לחלק לשתי קטגוריות מרכזיות, בהתאם למצב ההחזקה בנכס:

1. **“מחזיקים שלא כדין ללא זיקה לנכס/לדייר המוגן”** – פולשים שתפסו חזקה בנכסים פנויים, לעיתים קרובות אטומים, מבלי שהייתה להם כל זיקה קודמת לנכס. חלק מדיירים אלה פלשו לנכסים עקב מצוקת הדיור הקשה והמצוקה הכלכלית שממנה סבלו, בתקופה שבמהלכה לא פעלו הרשויות לשמירה על הנכסים ולפינוי מידי של פולשים טריים. לעיתים מדובר היה בנכסים שהיו אטומים עקב מצב רעוע, והפולשים השקיעו כספים על מנת לשפץ את הנכס ולהשיבו למצב שמיש. יתרה מזאת, במשך שנים רבות סברו דיירים אלה שההחזקה ארוכת השנים בנכס (ללא נקיטת הליכים מצד הרשויות) היא כשלעצמה הקנתה להם זכויות קנייניות בנכס, או לפחות מונעת את פנויים בשל התיישנות. לפיכך, רבים מהם נמנעו במהלך השנים מלפעול להסדרת זכויותיהם מול רשות הפיתוח, או שגילו שאננות כלפי תביעות שהוגשו נגדם.

על פי נתוני חברת עמידר שהתקבלו בחודש דצמבר 2021, מספר הנכסים בקטגוריה זו בערים שנבדקו הינו:

פלישות ללא זיקה לדייר המוגן	יפו	עכו	לוד	בכל הארץ
פלישות ללא זיקה לדייר המוגן	90	28	26	204

2. **“מחזיקים לא מוסדרים בעלי זיקה לנכס/לדייר המוגן”** – בקטגוריה זו נכללים דיירים שנכנסו להתגורר בנכס בעקבות זיקה משפחתית או כלכלית, אולם הגדרו בשלב מאוחר יותר כמחזיקים שלא כדין (“פולשים” בלשון הרשויות) בשל העילות המפורטות בחוק הגנת הדייר ו/או בשל הפרה של הסכם השכירות. אלה כוללים בעיקר:

- דיירים שלא עמדו בתשלומי שכר הדירה ו/או בהחזר חלקם בשיפוצים.
- דיירים שביצעו תוספות בנייה ו/או הרחבות ו/או תפסו חזקה בחלקים מהנכס שהתפנו בצמוד לחלק המוסדר כדין. כך, לדוגמה, במבנים שבהם חיו במשותף ערבים ויהודים ששוכנו יחד לאחר מלחמת העצמאות מקובל היה לפלוש לחדרי המשפחות היהודיות כאשר אלו עזבו, עד ליצירת בית שכולו בבעלות אותה משפחה.<sup>57</sup>
- דיירים ממשכים – יורשי או קרובי משפחתם של הדייר החוזי שאינם עונים על הגדרות חוק הגנת הדייר, המוגדרים כ“דור השלישי” לדיירות המוגנת.
- דיירים ששילמו דמי מפתח למי שהיה או הציג את עצמו כ“דייר מוגן” מבלי לשלם לרמ” את חלקה בדמי המפתח ו/או כאשר בדיעבד התברר כי המוכר החזיק בנכס שלא כדין.

על פי נתוני עמידר שנמסרו בחודש דצמבר 2021 קיימים כיום 473 נכסי מגורים ועסקים הכלולים בקטגוריה זו בכל הארץ.

לאורך השנים, גם מחזיקים מהקטגוריה השנייה – מחזיקים לא מוסדרים בעלי זיקה לנכס או לדייר המוגן – הגדרו על ידי רמ” וחברת עמידר כ“מחזיקים שלא כדין” ואף כ“פולשים”, והוגשו נגדם תביעות לפינוי. לדברי בא כוח חברת עמידר, עו”ד עידן אשר,<sup>58</sup> התביעות הוגשו לאחר ניסיונות של חברת עמידר להביא לתיקון ההפרה ומטרתן הייתה, במרבית המקרים, להגיע להסדרת המצב, לרבות בדרך של תיקון ההפרות או הכשרתן, ולא בהכרח לפינוי בפועל של הדיירים.

56. מענה לפנייה בבקשת חופש מידע מיום 19.12.21.

57. בריאיון עם עו”ד הישאם שביתא, מנהל הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל אביב, שהתקיים ביום 5.10.2021, ובריאיון עם שייח’ סלימאן סטל, מנהיג התנועה האסלאמית ביפו בשנות התשעים, שהתקיים ביום 24.08.2021.

58. בריאיון מיום 19.12.21.

אולם יש לציין כי לאור קשיי ההתמודדות של הדיירים עם ההליכים הביורוקרטיים והמשפטיים, הגשת התביעה כשלעצמה הובילה לאורך השנים למאות מקרים שבהם התקבלו תביעות הפינוי על ידי בתי המשפט, בהיעדר הגנה, וכנגד הדיירים תלויים ועומדים פסקי דין לפינוי.

כתוצאה מכך, אף על פי שמספר הפינויים בפועל נמוך ממספר פסקי הדין לפינוי המצויים בידי עמידר (כ-490, חלקם ישנים מאוד), עצם קיומו של פסק הדין עשוי לסכל את סיכויי הדיירים לרכוש את הנכס. זאת לאור הקבוע בסעיף 2 לחוק רשות מקרקעי ישראל: "הרשות לא תקצה מקרקעין המוחזקים שלא כדין, אלא בנסיבות מיוחדות ולפי החלטת מנהל הרשות ובאישור היועץ המשפטי לממשלה".

סעיף זה מונע, לכאורה, מכירה של נכסי רשות הפיתוח לדיירים מוגנים המוגדרים כ"מחזיקים שלא כדין", ללא הבחנה בנסיבות ה"פלישה".

בשיחה עם בא כוח חברת עמידר שנערכה כחלק ממחקר זה נמסר כי פסק דין לפינוי אינו מהווה בהכרח חסם עקרוני לרכישת הנכס, וכי האפשרות למכור לדייר את הזכויות בנכס נבחנות בכל מקרה לגופו, בהתאם לטיב ההפרה, על ידי הוועדה המוסמכת ברמ"י.<sup>59</sup>

יחד עם זאת חשוב לציין כי גם אם באופן עקרוני תביעות לפינוי אינן מוצאות לפועל כיום ואינן מהוות חסם עקרוני לרכישה, לא ניתן להבטיח שמצב זה לא ישתנה בעתיד, כל עוד פסקי הדין תלויים ועומדים כנגד הדיירים.

בחודשים האחרונים (סוף שנת 2021) מורגשת שוב פעילות מואצת של חברת עמידר, ועלייה במספר צווי הפינוי המתקבלים נגד דיירים.<sup>60</sup> מצב זה הוביל לתחושת בהילות בגין פעולות חד-צדדיות הנתפסות – פעם נוספת – כמהליכים שנועדו לסלקם מהנכסים. לאחרונה גם פרסמה חברת עמידר מכרזים אחדים למכירת נכסים תפוסים של רשות הפיתוח ביפו, וזאת לאחר שנים מספר שבמהלכן הייתה רגיעה מסוימת בהקשר זה.

בהקשר זה נציין שהשינוי במעמדה המשפטי של הזכות לדיר, והכרה בה כזכות חוקתית, השליכה גם על תביעות הפינוי שבהן עסקינן.<sup>61</sup>

בהתאם – חל שינוי גם בנוגע ליחסם של בתי המשפט לתביעות לפינוי דיירים, לרבות דיירים המתגוררים בנכסים שלא כדין. בתי המשפט קבעו שעקרון הנאמנות וחובת ההגינות המנהלית מחייבים שבמקרה שמדובר בפינוי של נכס בבעלות ציבורית על הרשות למצוא פתרונות למפונים תוך הקפדה על זכויותיהם החברתיות.<sup>62</sup>

רק לאחרונה, בחודש אוגוסט 2021, ניתן פסק דין בבית המשפט העליון בעניין רע"א 8885/20 **מחמוד חאמד נ' עיזבון המנוחה עיזזה חאמד**, במסגרת תביעה לסילוק יד של משפחה המתגוררת בנכס בבעלות רשות הפיתוח בלוד.

בנסיבות המקרה, שכללו תביעה לפינוי נגד עשרות בני משפחה שנולדו והתגוררו במקום במשך עשורים רבים וצפויים להיוותר עתה ללא קורת גג, קבעה כב' השופטת ברק-ארז: "נדרשת רשות הפיתוח, המיוצגת על-ידי פרקליטות המדינה, לתת דעתה, בגדר מכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין, אף לחובותיה של המדינה כלפי פרטים מוחלשים שעלולים להפוך מחוסרי דיר". בית המשפט קבע למעשה כי בנסיבותיו הייחודיות של המקרה לא ניתן לפנות את בני המשפחה מהנכס מבלי שהפינוי יהיה מלווה במציאת קורת גג חלופית לכל בני המשפחה.

59. בפגישה עם נציגי משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, שהתקיימה ביום 13.1.2022.

60. מתוך פגישה דחופה ביום 01.09.2021 עם חברי עמותת "כולנא יאפא", שהוקמה לאחרונה לאור גל הפינויים החדש, וריאיון עם עו"ד הישאם שבאיטה, שהתקיים ביום 05.10.2021.

61. לאורך השנים, למרות העדרן של זכויות חברתיות מחוקי היסוד, הלכה והתגבשה ההכרה כי מגורים ללא קורת גג מהווים פגיעה בזכות הבסיסית לכבוד, הנגזרת מזכות היסוד לכבוד האדם (רע"א 4905/98 **גמזון נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360, 375-376 [2001]; בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי נ' שר האוצר; בג"ץ 10662-04 **סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי**).

62. ראו למשל רע"א 1784/98 **עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' מנדה**, שם נקבע כי אף שמדובר בזכות שמקורה בדיני החוזים הנמצאים בתחום המשפט הפרטי, מאחר שצד לחוזה הוא חברה ממשלתית חלים אף דיני המשפט הציבורי המחייבים את הרשות להפעיל את שיקול דעתה בהגינות, בסבירות, בתום לב, ללא שרירות ומתוך התחשבות בנתונים הרלוונטיים.

## ד. מכירת הנכסים לדיירים

בשנת 1996 החליטה רמ"י שעל רקע מצבם הרעוע של הנכסים, המחייב השקעות כספיות ניכרות, יאפשר המינהל את רכישתם על ידי הדיירים, בהנחה של 40% על החלק המוגן ו-25% על החלק הלא מוגן.<sup>63</sup> עוד נקבע בהחלטה כי "זכויות בעלים בנכסים שדייריהם לא נענו להצעה לרכוש את דירותיהם ישווקו במכרז חופשי למכירת זכויות הבעלים".<sup>64</sup>

כפי שפורט בפרק III, ביום 14.01.2002 התקבלה החלטה 921 של מועצת מנהל מקרקעי ישראל הקובעת את תנאי המכר (ובכלל זה גובה ההנחה) של נכסי רשות הפיתוח לדיירים מוגנים ובמכרזים פומביים. שיעור ההנחות שנקבע בהחלטה זו מבחין בין הנחה על שווי זכויות הבעלים לבין הנחה על שווי זכויות הבנייה העודפת והחלקים הפנויים, כדלקמן:

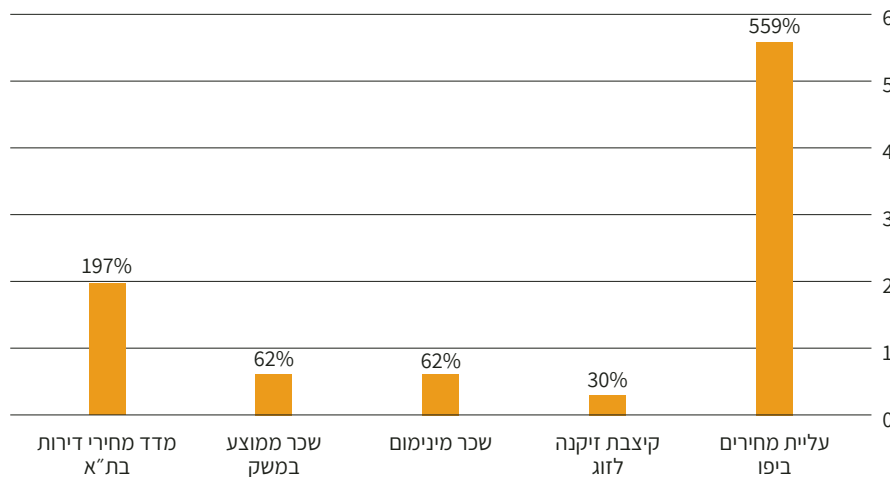
תקרת הנחה	גובה ההנחה על זכויות בנייה עודפות	גובה ההנחה על שווי זכויות הבעלים	
200,000	40%	60%	31.12.03–14.01.02
200,000 + הצמדה למדד	30%	50%	31.12.05–1.1.04
200,000 + הצמדה למדד	25%	40%	1.1.06 ואילך
320,000	25%	40%	כיום

לכאורה, ההחלטה משפרת את זכויותיהם של הדיירים המתגוררים בנכסי רשות הפיתוח. עם זאת, בפועל – לאור תנאי הרכישה שאף נשחקו מאוד לאורך השנים, ולאור מצבם הכלכלי של הדיירים – ההחלטה למעשה החריפה את הבעיות הקיימות ועוררה בעיות חדשות עבור חלק ניכר מהם. החסמים העיקריים לרכישה הם:

1. **חוסר יכולת כלכלית לרכוש את הנכסים.** דיירי נכסי רשות הפיתוח הם ברובם, כאמור, אנשים קשי יום, שיעור ניכר מהם מתקיים מקצבאות, או משתכרים שכר מינימום. לכן על אף ההנחות המוצעות אין הם יכולים ולא יוכלו לעמוד בתשלומים הדרושים לרכישת הנכסים.

ביפו, בעיקר בשכונות שבהן מצויים מרבית נכסי הנפקדים, עלו מחירי הדיור ב-20 השנים האחרונות בכ-500%. את הפערים בין עליית מחירי השכר והקצבאות לבין עליית מחירי הנדל"ן ניתן לראות בגרף הבא:

**קצב השינוי (%) במחירי הדירות בתל אביב-יפו אל מול השינוי בקיצבאות זיקנה ובשכר בין השנים 2021-2022**



63. מתוך דברי ההסבר להחלטה 921 של מועצת מקרקעי ישראל בנושא מכר נכסי רשות הפיתוח, מיום 14.01.2002.

64. סע' 5 להחלטה 921 של מועצת מקרקעי ישראל בנושא מכר נכסי רשות הפיתוח, מיום 14.01.2002.



זאת ועוד. בעוד ששווי הנכס נקבע על פי הערכה שמאית המבוססת על שווי השוק, תקרת ההנחה לרכישה במסגרת תנאי הרכישה הוצמדה למדד המחירים לצרכן, ללא כל מתאם עם עליית מחירי הדיור. בשנים האחרונות האמירו מחירי הנדל"ן ביפו, ובפרט בעג'מי ובג'בליה, והם נעים בין 40,000 ש"ח ל-50,000 ש"ח למ"ר.<sup>65</sup>

במחקר הנוכחי ביצענו בחינה של עלות מחירי הנדל"ן למ"ר בדירות שנבנו לפני 1990 ברחוב יפת ביפו בשנים 2002 ו-2021. הבחינה העלתה שמחיר מ"ר בשנת 2002 היה 5,614 ש"ח, ואילו מחיר למ"ר ברחוב יפת, עבור נכסים שנבנו לפני שנת 1990 בשנת 2021, הוא 31,667 ש"ח.

לאור נתונים אלה בדקנו מה היא עלות הרכישה של נכס ששטחו 100 מ"ר בשכונת עג'מי, על פי תנאי הרכישה התקפים כיום, לעומת המצב בשנת 2002 – מועד החלטת רמ"י לגבי תנאי הרכישה.

בשנת 2021		בשנת 2002	
דוגמה לעלות רכישה של נכס ר"פ בגודל 100 מ"ר		דוגמה לעלות רכישה של נכס ר"פ בגודל 100 מ"ר	
מחיר למ"א	5,614 ש"ח	מחיר למ"א	31,667 ש"ח
שווי נכס בן 100 מ"ר	561,400 ש"ח	שווי נכס בן 100 מ"ר	3,166,726 ש"ח
שווי החלק המוגן	336,840 ש"ח	שווי החלק המוגן	1,900,035 ש"ח
שווי חלקה של רמ"י	224,560 ש"ח	שווי חלקה של רמ"י	1,266,690 ש"ח
40% הנחה	89,824 ש"ח	40% הנחה	506,676 ש"ח
סכום לתשלום	134,736 ש"ח	סכום לתשלום	760,014 ש"ח
תקרת הנחה	200,000 ש"ח	תקרת הנחה	320,000 ש"ח
מחיר רכישה לדייר המוגן	134,736 ש"ח	מחיר רכישה לדייר המוגן	946,690 ש"ח

מהטבלה עולה שעלות רכישת נכס ביפו במסגרת מבצעי הרכישה לדיירים המוגנים הגיעה לעלייה של **למעלה מ-600%**

התחשיב לעיל מביא בחשבון נכס שכולו נבנה בהיתר, ללא תוספות בנייה וללא זכויות בנייה בלתי מנוצלות, מצב שאינו קיים כמעט בפועל. מאחר שזכויות הבנייה נהנות מהנחה נמוכה יותר (בגובה 25% בלבד), ותוספות בנייה אינן כוללות זכויות מכוח חוק הגנת הדייר, מתומחרות במחיר מלא ונהנות גם הן רק מ-25% הנחה, העלות בפועל במרבית המקרים אף גבוהה בהרבה מזו המוצגת בטבלה. על פי נתוני "המישלמה ליפו", סכום הרכישה הממוצע כיום עומד על כ-1,500,000 ש"ח.

למחיר הרכישה מתווספים לעיתים קרובות גם חובות, בעיקר בגין שיפוצים שבוצעו בנכס. כך למשל בעכו העתיקה, בשל תחולת חוק העתיקות על הנכסים, עלות השיפוצים מגיעה לעיתים לסכומים גבוהים אף ממחיר הרכישה של הנכס עצמו.<sup>66</sup>

כך לדוגמה, ח"ס – בעל עסק בעכו העתיקה – שילם 45,000 ש"ח על רכישת נכס עסקי של 50 מ"ר, אליו התווסף חוב בגובה 600,000 ש"ח בגין שיפוץ חיצוני של המבנה.<sup>67</sup> על פי דברי אבו עימד, קבלן שיפוצים בעכו העתיקה, עלות השיפוץ המבוצעת על ידי עמידר או על ידי החברה לפיתוח עכו גבוהה בהרבה מביצוע עצמי, היא כוללת גם את עלויות השיפוץ על פי חוק העתיקות, ואליה מתווספות גם עלויות ניהול ופיקוח.<sup>68</sup>

65. עפ"י נתונים שהתקבלו ממר איאד זבידה, בעל משרד תיווך עג'מי שירותי נדל"ן, ביום 5.10.21.

66. אף שלכאורה, בהתאם לנוהלי רמ"י, עלות השיפוץ מכוח חוק העתיקות חל על הרשות, ההוראה מלווה בסייגים, כגון חובת תשלום של עלות השיפוץ תוך 90 יום, ואם לא – חיוב בסכום המלא. ראו סעיפים 6.5.1–6.5.3 לפרק 02 בנוהלי רמ"י – ניהול נכסים פרק 80 – רכוש רשות הפיתוח הוראה מס' 28042 בנושא הליכי תחזוקה ברשות הפיתוח.

67. עפ"י דברי ח"ס בפגישה ביום 05.01.2022.

68. עפ"י דברי אבו עימד בפגישה ביום 05.01.2022.

ברי כי מעטים הם הדיירים המשתייכים למעמד חברתי-כלכלי נמוך (העומד כפי שראינו על עשירון 2) המסוגלים לעמוד בנטל זה. על אחת כמה וכמה כאשר לאור מצבם הכלכלי אין באפשרותם לקבל משכנתא או לממן את ההחזרים החודשיים של הלוואות לצורכי רכישה.

2. **פגיעה בזכויות/הפחתת זכויות.** בהחלטה 921 נקבע כי במידה שהדיירים המוגנים בנכס לא ייענו להצעה לרכישתו, ישווקו הנכסים במכרז חופשי לכל המרבה במחיר. יישום הסעיף הנ"ל עשוי להביא לפגיעה קשה בזכויותיהם של הדיירים שאינם יכולים לרכוש כיום את הנכס שבו הם מתגוררים. בהיעדר אפשרות רכישה, ככל שיוצע הנכס למכירה בשוק החופשי, יאבדו הדיירים המתגוררים בו כל אפשרות לרכישה או "הורשה" עתידית. בנוסף, העברת הבעלות בנכס לידיים פרטיות היא כשלעצמה מסירה מהמדינה את אחריותה לגרילה של האוכלוסייה המוחלשת המאכלסת כיום את הנכסים, ומותירה אותה בידי גורמים פרטיים שעליהם לא חלות מחויבויות כלשהן לפעול על פי נהלים וחובות ציבוריים.

כפי שפורט בפרק III, חוק הגנת הדייר קובע שורה של עילות פינוי הכוללות, בין היתר, את העילה שהדירה דרושה לבעליו, בין לצרכיו האישיים ובין בשל רצונו להרוס את המבנה כדי להקים בניין אחר.<sup>69</sup> מכאן שבנוסף לאובדן האפשרות לרכוש או להוריש את הנכס בעתיד, ימצאו עצמם הדיירים גם בסכנת פינוי על ידי הבעלים שייכנסו בנעלי המדינה. הפינוי אומנם כפוף למציאת "סידור חלופי" לדייר, אך בכל מקרה לא יהיה בהסדר כזה כדי להשיב לדייר את הזכויות שאבדו לו, או את ההגנות שמהן הוא נהנה כדייר בנכס בבעלות המדינה שעליה חלים כללי המשפט הציבורי.

69. סע' 131 (7), (8), (9) ו-(10) לחוק הגנת הדייר.



## 6. העדר חלופות ראיות

החסמים הכלכליים והמשפטיים העומדים בפני דיירי רשות הפיתוח והסכנה התמידית מפינויי הדיירים ומהפרטת הנכסים מעלים את השאלה מה יעלה בגורלם של הדיירים אשר אינם יכולים או אינם זכאים לרכוש את הנכסים, וכיצד תשפיע דחיקתם מהמרחב על עתידם, על הקהילה שבתוכה הם מתגוררים, ועל המרחב הייחודי שבו מצויים הנכסים.

במסגרת זו מן הראוי לבחון את ההשלכות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות העשויות לנבוע מהפינויים ואת השינוי המרחבי שאליו הם יובילו, והאם המדינה והחברה בישראל מוכנות להתמודד איתן ובאיזה אופן. זאת בעיקר לאור הסטנדרטים שנקבעו במשפט הבינלאומי, כפי שפירטנו בפרק IV, שלפיהם מוטלת על המדינה חובה לדאוג לכל תושביה לדיור הולם, שמשמעותו – האפשרות להתגורר בבית בשלווה, בכבוד ובביטחון; כולל ביטחון בזכות להמשיך להתגורר בבית ללא סכנה מפני פינוי בכוח; במחיר המותאם להכנסה; בתנאי מחיה ראויים; ובגישות; ובתנאים מותאמים מבחינה תרבותית וגאוגרפית.<sup>70</sup>

### א. הדיור הציבורי – מצוקת מלאי

כפי שהראינו בפרק הקודם, אוכלוסיית דיירי רשות הפיתוח היא ברובה אוכלוסייה קשת יום המשתייכת לאשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. לעיתים קרובות מדובר במשפחות מרובות ילדים המתקיימות מקצבאות של המוסד לביטוח לאומי, ועונות על הקריטריונים של הזכאות לדיור ציבורי.<sup>71</sup> ללא אפשרות רכישה של הבית שבו הן מתגוררות לא תהיה למשפחות אלו, בפרט אלו המתגוררות ביפו, אפשרות לרכוש או לשכור דירה בשוק החופשי באותו אזור.

יתרה מזאת, מאחר שנכסי הנפקדים הם נכסים בבעלות ציבורית, חלה חובה על המדינה, בפרט כאשר מדובר על אוכלוסייה מוחלשת, למצוא לדיירים אלה חלופות דיור אם קיימת כוונה לפנותם.<sup>72</sup>

מדיניות הדיור הציבורי בארץ עברה לאורך השנים שינויים מרחיקי לכת. בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה כמחצית מהבנייה הייתה בנייה ציבורית, ובתחילת שנות השישים, כרבע ממלאי הדירות בישראל היה דירות בדיור הציבורי. מאז ועד ראשית שנות התשעים כמעט לא נבנו דירות ציבוריות, ובעשורים האחרונים הופסקה בניית דיור ציבורי כמעט כליל ומדיניות הממשלה מסתכמת ברכישה של מאות בודדות של דירות בשנה. מאז שעברה המדיניות הממשלתית ממדיניות רווחה אוניברסלית למדיניות נאו-ליברלית הושם הדגש על מנגנוני השוק החופשי והפרטה מכוונת של הדיור הציבורי (צפדיה ויעקבי 2015).

במקביל, ובעקבות חקיקתו של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, החלה המדינה לקיים מבצעי מכר של הדירות, אולם בניגוד לקבוע בחוק לא הושקעו ההכנסות ממכירת הדירות ברכישת דירות חדשות. כתוצאה מכך הצטמצם מלאי הדירות במידה שהביאה לחיסולו (ורצברגר 2007, בעמ' 165).

על פי סקירה כללית שנכתבה בשנת 2019 עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת (קופראק 2019) נמכרו משנת 1999 עד 2011 כ־37,500 דירות, ומלאי הדירות ירד מכ־108,000 דירות לכ־75,500 דירות ב־2011 ולכ־50,416 דירות ב־2019, קרי, ירידה של קרוב ל-50%.

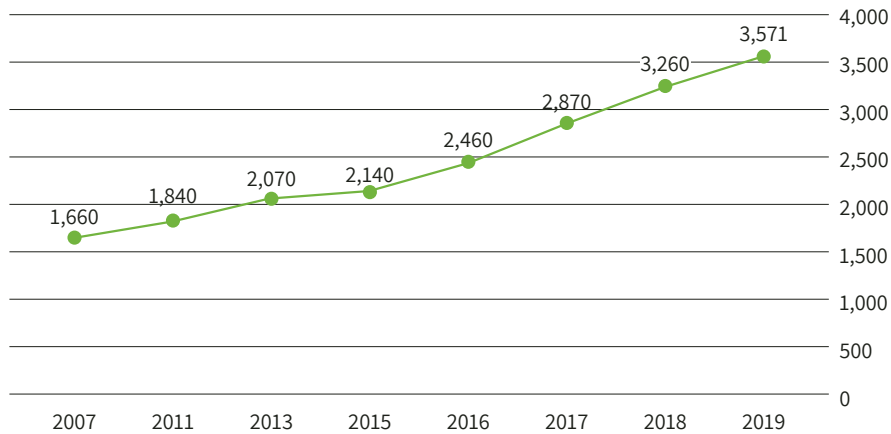
במקביל לירידה במספר הדירות עולה באופן קבוע מספר משקי הבית הממתנים לדיור ציבורי, וזאת כאשר תנאי הזכאות נוקשים ביותר, הם תקפים לשנה אחת בלבד ויש לחדש אותם מדי שנה. על פי הנתונים (קופראק 2019), מספר הזכאים שהמתינו לדיור ציבורי עמד במאי 2019 על 4,483, לעומת 2,160 בשנת 2007. מספר משקי הבית זכאי משרד הבינוי והשיכון שהם חסרי דירה וממתנים לדירה בדיור הציבורי עלה מ־1,660 בשנת 2007 ל־3,571 בשנת 2019.

70. שבעת העקרונות בהערה 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (CESCR).

71. ראו פרק V לעיל.

72. רע"א 8885/20 מחמוד חאמד נ' עיזבון המנוחה עזיזה חאמד.

**מספר משקי הבית הממתינים לדיור ציבורי (זכאי משרד הבינוי והשיכון)  
בשנים 2019-2007**



דהיינו, גם אם דיירי רשות הפיתוח עונים על תנאי הזכאות לדיור ציבורי, הם יתווספו לאלפי זכאים אחרים הממתינים לקבלת דירה, ויאלצו להסתפק בסיוע הזעום בשכר דירה שהמדינה מעניקה, סכום הנע בין 490 ש"ח ליחיד ל-1,510 ש"ח למשפחה בת 4 ילדים ומעלה.

סכומי הסיוע הללו יכולים אולי לסייע בתשלום שכר דירה בעכו העתיקה ובלוד, אך בשום מקרה אינם מאפשרים לממן שכר דירה ביפו. מצב זה מוביל את כן בבירור לדחיקה של הדיירים מסביבתם הוותיקה והטבעית.<sup>73</sup>

**ב. קהילה בעלת זהות תרבותית-חברתית ייחודית**

עבור דיירי רשות הפיתוח הערבים, המתגוררים בשכונות ביפו ובעכו, לא קיימות חלופות מגורים אחרות שבהן יוכלו להתגורר ולהרגיש חלק מקהילה, ולממש לא רק את הזכות לקורת גג אלא גם את הזכות לחיי משפחה, לחיי קהילה ולתרבות.

כפי שעולה ממחקרים קודמים (ולרשטיין 2009), וכן ממחקר זה, מדובר בקהילה בעלת זהות תרבותית ייחודית וזיקה חזקה למקום מגוריה שאין לה חלופת מגורים ראויה מבחינות אלו מחוץ לגבולות הערים והשכונות שבהן היא חיה.

כך, למשל, הריכוז המרחבי של הקהילה ביפו מאפשר לה לקיים מוסדות ציבור ותרבות, שירותי דת, חינוך ושפה. עזיבה שלא מרצון של יפו כתוצאה מעתודות הדיור המצמצמות מערערת את המשך חייהם של הערבים ביפו כקהילה לאומית, דתית ותרבותית מובחנת. מציאות זו נכונה באותה מידה גם לגבי דיירי רשות הפיתוח בעכו העתיקה.

על הזהות החזקה והעדר חלופה מבחינת הדיירים עצמם ניתן ללמוד מדברים שנאמרו לנו במסגרת המחקר מפי תושבים:

“זה הבית שלי, אני לא יכולה ולא אוכל להרגיש שייכות ושייכות למקום אחר – בנס ציונה או ברחובות או ראשון לציון או זיבוי\*\*\* סורי... אופס. יעני זה הבית שלי ואני ערבייה ואי אפשר לשכן ערבים בכל מקום. אני לא ערבייה במדינת ערבים, אני ערבייה במדינת יהודים.”<sup>74</sup>

“בבת ים אי אפשר לעשות מסגד אחי! בחולון אי אפשר לשים מסגד. אז זה גם מוגבלות, אחי. אם אני מסכים ללכת שמה, והם יקבלו אותי שמה, אשתי גם לא תסכים. אתה יודע איך הם יקבלו אותך. זה לא מעניין, אתה טוב, אתה לא טוב, זה לא מעניין אף אחד. השם שלנו, אתה מבין? זה לפי שם.”<sup>75</sup> כך לדוגמה ציין דייר רשות הפיתוח אשר הוא ומשפחתו מתגוררים בנכס למעלה מ-70 שנה, בתשובה לשאלה אם ישקול לגור בדירה אחרת: “לעזוב את הבית שלי? לא!... אני נולדתי פה, התחתנתי פה, הילדים פה... אני אמות ביפו, נולדתי ואני אמות פה!”<sup>76</sup>

ביפו ובלוד התושבים נוהגים לציין שלא ניתן להוציא אותם מהמקום כי הם כמו “דג במים”:

73. בעג'מי, למשל, מחיר ממוצע לשכירות, בהתאם לאתר מדל"ן, עומד על 9,000 ש"ח לחודש.  
74. נ"ג, אישה מוסלמית בת להורים המתגוררים בעג'מי בדמי מפתח בדירת ר"פ, בריאיון שהתקיים ביום 07.10.2021.  
75. ס', גבר מוסלמי, בעל דירה בעג'מי, בריאיון שהתקיים ביום 13.07.2021.  
76. ש"ע, גבר מוסלמי, דייר בנכס רשות הפיתוח בעג'מי, בריאיון שהתקיים ביום 14.10.2021.

“אנחנו כמו דג אחי, אם אתה מוציא דג ממים איך אתה יכול לחיות? ...אין, אתה לא יכול לשרוד באף מקום אחר. יפואי אסלי שהוא חי פה, נולד פה, לא יכול לשרוד באף מקום אחר...”<sup>77</sup>.

“יש בעיר נשמה שלא יכולה לצאת. העכואי כמו דג, כשאתה מוציא אותו מהמים, הוא ימות... אנחנו לא יכולים לגור במקום אחר, הזיכרונות כאן... אני מכיר כאן כל אבן. יתנו לי ארמון בתל אביב – אני לא יוכל לחיות שם. הצעירים, יוצאים לגור בעכו, אבל באים כל היום לעתיקה”<sup>78</sup>.

לשאלה האם יהיו מוכנים לוותר על הנכס בתמורה לפיצויים ענה י”ח מעכו: “לא יסכימו לפיצוי, יש הרגשה שזה כמו טרנספר לאומי וחברתי. כולם כאן גרים כמו משפחה אחת”<sup>79</sup>.

## ג. שמירה על רוח המקום ומניעת דחיקה

באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת החלה להתפתח המחויבות הבינלאומית לערך ההיסטורי של אזורים עירוניים, ותפיסת השימור התרחבה מעיסוק במונומנטים היסטוריים בודדים להעדפת המכלול. מגמה זו מקבלת ביטוי על ידי הכרה בנוף התרבות, נוף עירוני היסטורי ונכסי מורשת תרבות עממיים. בנוסף לכך הוכרה באמנות לשימור גם המורשת הלא מוחשית – המסורת, הפרקטיקות החברתיות, המתכונים הקולינריים ועוד (פלג 2017).

הצהרת Quebec Declaration on the Preservation of the Spirit of Place של הארגון העולמי איקומוס (ICOMOS) משנת 2008, העוסקת בקשר בין המורשת המוחשית למורשת הלא מוחשית, קבעה כי שילוב של כל ערכי המורשת הוא היוצר את “תחושת המקום” (Sense of Place), ותחושה זו הכרחית לשימור המורשת.

על פי שחורי ושנאן (2014), בעקרונות ואלטה (The Valletta Principles) הוצגה גישה חדשה ומרחיבה לשימור המדגישה את חשיבות מרכיביו המקומיים של אתר מורשת: הקשר לקהילה מקומית, תרומת השימור לזהות המקומית, השימור כמנוף לפיתוח מקומי.

ערים היסטוריות כגון עכו העתיקה, יפו ולוד הן בעלות אטרקטיביות רבה למבקרים, ובעלות פוטנציאל להפוך למוקד תיירותי ותרבותי. תהליך זה יכול מצד אחד להעצים ולמנף את האזור מבחינה כלכלית וחברתית, אך מצד שני להביא לעליית מחירים ולהדרה של התושבים המקומיים ממקום מגוריהם. לפיכך, החייאה מחדש או הליכי שימור של ערים היסטוריות, במנותק מהתרבות והאנשים החיים בה, מובילה לאובדן “רוח המקום”, ובכך מפחיתה מהאטרקטיביות המקורית שלה (שם, בעמ' 41).

עכו העתיקה, יפו ולוד הן שלוש ערים בעלות מורשת עירונית היסטורית ונכסים הראויים לשימור, הן מבחינה אדריכלית והן מבחינת המורשת התרבותית. יפו ועכו, שתיהן ערי נמל בנות אלפי שנים.

פעולות השימור שבוצעו בעבר במרחב המוגדר היום “יפו העתיקה” נחלו במובן זה כישלון. בעקבות אירועי מלחמת העצמאות פונו רוב התושבים מאזור זה והועברו לאזור עג'מי. יפו העתיקה אוכלסה מחדש באופן זמני על ידי עולים חדשים, ובהמשך גם הם פונו והאזור נותר ריק מתושבים (למעט קומץ אומנים). למרות יופיו הרב, האזור נשאר שומם וללא רוח חיה ונושמת. כך מסכם פרופ' אמנון בר אור את התוצאה:

“במאה הקודמת החליטו להפוך את יפו הפלשתינית ליפו העתיקה. הם החליטו להתמודד עם העבר הרחוק, שלא מפריע לאף אחד, בעוד שהעבר הקרוב הוא זה שמגרד לכולם את העצבים. גן הפסגה וגן המדרון של היום מכסים עשרות ומאות של בתים. גרו שם אלפי אנשים. ב-1936 הבריטים החלו להחריב את יפו, כמו את טבריה וצפת, בתואנה של תנאים סניטריים ירודים בקסבות. חתכו אותן לטובת רחובות רחבים והרסו את העיר העתיקה. אחרי 1948 הישראלים המשיכו ופשוט לא נשאר מהעיר שהיתה זכר. כך הפך המקום לאתר תיירות שומם ולא למקום שחיים בו אנשים, מלבד שלושה וחצי אמנים”<sup>80</sup>.

בניגוד ליפו, עכו העתיקה נותרה בעלת רוב ערבי מקומי, ולכן גם שמרה על היותה עיר חיה שמתקיימים בה זה לצד זה שימושים של מגורים, מסחר ותיירות.

77. ס', גבר מוסלמי, בעל דירה בעג'מי, בריאיון שהתקיים ביום 13.07.2021.

78. ג"ע, גבר מוסלמי, דייר מוגן בנכס רשות הפיתוח, בריאיון שהתקיים ביום 05.01.2022.

79. י"ח, גבר מוסלמי, בעל בית דפוס ופעיל בקהילה בעכו העתיקה, בריאיון שהתקיים ביום 05.01.2022.

80. פרופ' אמנון בר אור, אדריכל ומומחה לשימור, בכתבה: “כאן טמונה יפו העתיקה”, Xnet, 07.10.11.

בשנת 2001 הכריז ארגון אונסק"ו העולמי על עכו העתיקה כעל אתר מורשת עולמית. במסגרת ההכרזה המליצה הוועדה על נקיטת צעדים לשיפור המצב החברתי והכלכלי של התושבים המקומיים, בדרך שתבטיח שעכו העתיקה תישאר עיר חיה ונושמת. מאז ההכרזה הפכה עכו העתיקה למוקד עשייה בתחום השימור והפיתוח התיירותי.<sup>81</sup>

למרות האמור בהכרזה, וכפי שניתן ללמוד מדו"ח החברה לפיתוח עכו (להלן: "החברה"), התמקדו הליכי השימור בעכו העתיקה המבוצעים על ידי החברה בעיקר בטיפול בתשתיות, בפרויקטים לשימור, שחזור ושיקום מבנים ומונומנטים, בפיתוח סביבתי ובהפיכת העיר למעין "מוזאון פתוח". פיילוט לשימור של מבני מגורים צומצם לרובע 10, בחלקים הצמודים לחוף הים והאטרקטיביים ביותר מבחינה תיירותית.<sup>82</sup>

ממחקרה של עסאף (2018) ניתן ללמוד כי תושבים רבים סבורים שהמהלכים שבוצעו משרתים בעיקר אינטרס של משיכת משקיעים יהודים ותיירים, וקומץ תושבים קטן וחזק כלכלית. לתושבים האחרים אין יכולת להתמודד עם הדרישות המחמירות של חוקי השימור והראותיו, והם אינם יכולים לעמוד בעלויות הסרת הסכנה, הוצאות הארנונה ועלויות הרכישה שעלו מאוד. תושבים אלו חשופים לתביעות פינני בשל הרצון למנף נכסים מבחינה תיירותית (כפי שנעשה בהחלטה לבנות בית מלון בחאן אל עומדאן תוך פינוי הדיירים המוגנים המתגוררים בו) ולניצול מצוקתם על ידי יזמים המציעים להם תמורת נדל עדשים לכסות את החובות ולרכוש מהם את הנכסים.

המרוויין ל' סיפק על פי עסאף את הביקורת המפורטת ביותר על הפיילוט:

"אומנם שיפוץ המעטפת היה על חשבון המדינה, אבל בתירוץ זה הרסו מבפנים בתים שהיו לגביהם צווים להסרת סכנה והעמיסו הוצאות על הדרים שם". הוא נתן כדוגמה משפחה אחת שסבלה רבות מהתהליך – "משפחת שועיב" – ואמר כי "גנבו להם את הריצוף העתיק ושמו במקומו חרסניה, שברו את המקלחת ושמו אסלה חדשה במחיר מופקע. אסלה עולה 110 שקל, שמו אסלה ב-221 שקל, הרסו ארונות מטבח [...] פגעו להם הרבה בבית מבפנים" (שם, בעמ' 86).

שימור הערכים של העיר ההיסטורית ופיתוחה מחייבים נקיטת צעדים אשר יבטיחו גם את שימורם של "בני המקום" – שימורה של הקהילה הערבית המקומית, תוך דאגה לצרכיה ולהעצמתה החברתית והכלכלית.

בעג'מי, בהתאם לתוכנית 2660 שנכנסה לתוקף ב-2001 ועליה יפורט בהמשך, מרבית פעולות השימור מתמקדות בחללים העירוניים ובפן הפיזי של המבנים, באופן המוביל לתחושת ניכור בקרב התושבים המקומיים, לעליית מחירים, ובסופו של דבר לדחיקה של התושבים המקומיים לדרום העיר ומחוצה לה.

השינוי המהותי בהרכב תושבי המקום ובאופיו, שנגרם וצפוי להימשך עקב פינויים ודחיקה של הדיירים הוותיקים בנכסי הנפקדים, הן ביפו והן בעכו העתיקה, עלול להביא לאובדן של ערכי התרבות והמורשת, פגיעה בערכי הייחודי, ובעיקר בפוטנציאל התיירותי והחברתי כדוגמה לדו־קיום אפשרי ומעשי.

ולרשטיין (2011) דן במחקרו בהשלכות הג'נטריפיקציה על אוכלוסייה מוחלשת בכלל, ושל מיעוטים בפרט (שם, בעמ' 2), וכך הוא מסכם את השפעותיה האפשריות:

1. **איכות המגורים וחסרות בית:** דחיקה עקב ג'נטריפיקציה עלולה לגרום למשקי בית עניים להוציא שיעור לא סביר מהכנסתם על דיור, להתגורר בתנאים לא נאותים, ואף להוביל לחסרות בית.
2. **מקורות פרנסה ואובדן מקומות עבודה:** תהליך הדחיקה עלול לנתק את התושבים מהרשת הקהילתית שהעניקה להם הזדמנויות עבודה על בסיס היכרות בין־אישית, ולאֶלץ את העובדים החסרים כישורים פורמליים להתמודד עם שוק העבודה.
3. **השלכות פסיכולוגיות־תודעתיות:** הדחיקה עלולה לגרום לחוויה טראומתית המכונה בספרות "root shock", וזו מגבירה את הסיכון לשורה של מחלות הקשורות למצבי לחץ. הדחיקה מעלה את הסיכויים להשתתפות נמוכה בשוק העבודה, לרמות פשיעה גבוהות ולנשירה מבתי הספר.

על פי נתוני מחקריו של ולרשטיין (2009, 2011), סוף עידן הדיירות המוגנת אכן צפוי להביא ל"דחיקה ישירה" של דיירי רשות הפיתוח ביפו ובערים האחרות, והמצב הולך ומחמיר בעשורים האחרונים.

81. UNESCO, WHC Nomination Documentation, Nomination 1042 – Old City of Acre, <https://whc.unesco.org/uploads/nominations/1042.pdf>

82. מתוך חוברת פעילות החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ ב-20 שנים האחרונות (1994–2014), [https://www.akk.org.il/wp-content/uploads/2021/06/Old\\_Acre\\_Development\\_Company.pdf](https://www.akk.org.il/wp-content/uploads/2021/06/Old_Acre_Development_Company.pdf)

מהנתונים שהתקבלו מעמידר בחודש דצמבר 2021 ניתן לראות כי מספר יחידות הדיור למגורים בכל אחת מהערים שנבדקו פחת ב־20 השנים האחרונות ב־40%-45%. מנגד, כפי שהראינו, מחירי הדיור עלו במידה ניכרת, מכאן שהסכנה לדחיקתם של דיירי רשות הפיתוח ממקום מגוריהם היא אמיתית, ועלתה במידה רבה.

לוד	עכו	יפו	
287	495	1421	מספר נכסי ר"פ שהיו בעיר (נכון ל-2014)
15	137	345	מספר נכסי ר"פ למגורים שנמכרו לדיירים המוגנים מאז שנת 2000
199	354	1020	מספר נכסי ר"פ למגורים שנותרו בעיר
190	346	520	מספר נכסי ר"פ שמתגוררים בהם דיירים/משקי בית שזכאים לרכוש, אך טרם עשו זאת

## ד. השלכות פוליטיות

פינוי התושבים מנכסי רשות הפיתוח, תופעת הדחיקה ותחושת הדחיקה עלולים להוביל גם להשלכות פוליטיות כבדות משקל.

על "חבית הנפץ" העלולה להתפרץ עקב פעולות לפינוי תושבים ניתן ללמוד מאירועי חודש אפריל-מאי 2021. האירועים הפכו למערכה כוללת של אלימות בין יהודים וערבים בתוך הערים המעורבות, כאשר לוד הייתה הראשונה שנעשו בה מעשי לינץ' – בגבר יהודי בשנות החמישים לחייו. בעכו העתיקה הופנה הזעם בעיקר כלפי מבני התיירות, המלונות והמסעדות, וביפו, בעקבות תקיפתו של ראש ישיבת הסדר בעג'מי, החלו הפגנות הדדיות שכללו יידוי אבנים והבערת פחים.



צולם ע"י יריב כץ



צולם ע"י עופר וקנין  
תמונות מהמהומות ביפו, מתוך כתבות בעיתונות





תמונות מהוונדליזם בעכו (באדיבותו של חן רמי, בעל סוכנות התיווך HouseStory בעכו)

גם לאחר שנרגעו הרוחות ממשיכות להתקיים ביפו הפגנות שבועיות במחאה על "מכירת נכסי הנפקדים בעיר", הנתפסת, כאמור, כניסיון להוציא את התושבים הערבים מהעיר. עוצמת הרגש שהסוגיה מעוררת השתקפה באירועים של אפריל-מאי לאחר תקיפת ראש ישיבת ההסדר.<sup>83</sup> המוחים חוזרים שוב ושוב על האמירות: "יפו ליפואים", "יפו לא למכירה", "ברוח ובדם נפדה את יפו" ועוד. כך התבטא בנושא בכיר בהנהלת עיריית תל אביב: "ההסתכלות הטכנית, הרציונלית, הרוטינית, החוקית והנהלית של עמידר ורמ"י לא טובה. אתם תבעירו את השטח על כלום. למה לא להתייחס לתחושות של התושבים, לקשיים, לתובנות, להיסטוריה, ובואו נעשה את זה נכון. אם לא נפתור בעיות לדור השני הם עלולים להישאר בלי דירה. חוקי המדינה חלים על כולנו אבל אפשר לעשות קריטריונים, לשכנע דור שני שיזדרז, שלא יישאר בלי כלום. **התחושה שלנו היא שהשטח בוער**"<sup>84</sup> (ההדגשה אינה במקור – א"א).

83. בר פלג, "עבור תושבי יפו הערבים, מכירת הנכסים היא ניסיון להוציא אותם מהעיר", **הארץ**, 20.4.2021.

84. שם.

# 7. ניסיונות להסדרת נושא "דיירי רשות הפיתוח"

כשלושים שנה לאחר קום המדינה החלה התעוררות פוליטית של הקהילה הערבית, בעיקר ביפו. התעוררות זו הובלה, בין היתר, להקמתם של ארגונים אזרחיים שונים, שלא למטרות רווח, אשר עסקו, בין היתר, לאורך השנים בניסיונות להסדרת מעמד הדיירים המתגוררים בנכסי רשות הפיתוח בעיר.

## א. התארגנות אזרחית בנושא הדיור והדיירים של נכסי רשות הפיתוח

### יפו

בשנת 1979 הוקם הארגון העממי הראשון ביפו – האגודה למען ערביי יפו, "הראביתה" – אגודה אזרחית בלתי מפלגתית שהוקמה על ידי קבוצת סטודנטים במטרה לייצג את הקהילה הערבית המקומית ותרבותה. האגודה עסקה בארגון קהילתי, במחאה פוליטית, בהרצאות, בהשתתפות בהליכים משפטיים, בניקוי הרחובות ובשיפוץ בתים שהוצא להם צו הסרת סכנה. הארגון היה מבין המארגנים של "אינתיפאדת הדיור" בשנת 1995, שבמהלכה פלשו עשרות משפחות ערביות לבתים נטושים של רשות הפיתוח (מנטרסקו 2020, עמ' 139).

בתחילת שנות השמונים השיקה התנועה האסלאמית ביפו את פעילותה בעיר, וב-1990 הוקמה המועצה האסלאמית של יפו. בין המועצה האסלאמית לארגון "הראביתה" התנהל מאבק מתמשך על ליבו של הציבור וייצוגו הפוליטי, דבר שמנע שיתוף פעולה ופגע ביכולתה של הקהילה להתארגן באחדות ובאפקטיביות אל מול הממסד.

בתחילת שנות האלפיים הוקם ארגון "כולנו למען יפו", שכלל כשלושים חברים צעירים בני 20–30, עם השתייכות חוצת מפלגות. כעשור לאחר מכן, במהלך הפגנות המחאה ב-2011, החליפו את הארגונים שהיו פעילים עד אותה עת ארגונים חברתיים חדשים, ביניהם עמותת "דארנא" ו"הוועדה העממית להגנה על זכות האדמה והדיור ביפו", ואליהם הצטרפו שותפויות מקצועיות כמו עמותת שתי"ל ו"הקליניקה לדיור, קהילה ומשפט" בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב (מונטרסקו 2020, עמ' 142).

במסגרת פעילותם של ארגונים אלה הוגשו בין היתר עתירות מנהליות נגד מכרזים שהוציאה רשות מקרקעי ישראל לבניית יחידות דיור בשכונת ג'מי ובהם זכתה חברת "באמונה", ללא הקצאה לבני המקום ותוך הקצאה לציבור הדתי-לאומי בלבד.<sup>85</sup> העתירות נדחו, ובמקום נבנה זה מכבר מתחם מגורים המיועד לקהילה דתית-לאומית בלבד ("מתחם האתרוג").

במאבקים אלו עמדה סוגיית נכסי רשות הפיתוח בראש מעיניהם של הארגונים השונים, ואף נעשו ניסיונות מספר להסדרת הסוגיה, כפי שיפורט להלן. אולם ניסיונות אלו נחלו הצלחה חלקית בלבד; הם סייעו לחלק מהדיירים ברמת ההסדרה הפרטנית, אך לא עלה בידי הגופים שפעלו בנושא לייצר פתרון כולל המוסכם על כל הצדדים.

בעשור שלאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 נחלשה, או הופסקה לחלוטין, פעילותם של הארגונים שהיו מעורבים במאבק במצוקת הדיור, וגם המאבק עצמו שקע במעין "תרדמה זמנית".

בתחילת שנת 2021, על רקע הגשת "גל" חדש של תביעות פינוי נגד דיירי רשות הפיתוח ביפו ואירועי מאי 2021, התארגנה מחדש הפעילות בנושא דיירי רשות הפיתוח. ארגונים חדשים, ביניהם הוועדה העממית החדשה ועמותה חדשה, "כולנא" יאפא, חידשו את הפעילות וכחלק ממנה מתקיימת נכון למועד כתיבת שורות אלו הפגנה שבועית שמשותפים בה עשרות תושבים, ערבים ויהודים, תחת הכותרת "יפו לא למכירה".<sup>86</sup>

85. עת"מ 2002/09 אסתר סבא נ' מנהל מקרקעי ישראל ואח'; עע"מ 1789/10 אסתר סבא ו-27 אח' נ' מנהל מקרקעי ישראל; עת"מ 22361-07-13 דארנא – הוועדה העממית להגנה על הזכות לאדמה ולדיור ביפו בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל.

86. כתבתה של בר פלג מיום 20.4.2021 בעיתון "הארץ" – "עבור תושבי יפו הערבים, מכירת הנכסים היא ניסיון להוציא אותם מהעיר"; ריאיון עם שייח' סלימאן סטל, שהתקיים ביום 24.08.2021; פגישה עם חברי עמותת "כולנא יאפא", שהתקיימה ביום 01.09.2021.

עם זאת, כפי שמציין מונטרסקו (2020), התגייסותה והתארגנותה של הקהילה הערבית ביפו אינה שקולה כנגד כוחות השוק המאיימים על דחיקת הדיירים מחוץ לשכונה, ואף מחוץ לעיר.

## עכו

**בעכו העתיקה** פועלת מאז שנת 1988 העמותה לפיתוח קהילתי עכו, בהנהלת ד"ר הארי פריי. זהו ארגון קהילתי המסייע לתושבים יהודים וערבים בעיר. העמותה, שהבינה את המצוקה הקשה של דיירי רשות הפיתוח בעיר העתיקה, חברה בשנת 2001 לקליניקה לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה על מנת לספק סיוע משפטי לדיירים. הקליניקה והעמותה עסקו בנושא זה ובסיוע ישיר לדיירים במשך למעלה מ־15 שנה.

אחד הנושאים המרכזיים שבהם עסקה הקליניקה הוא עלויות השיפוץ החלות על הנכסים בעכו העתיקה עקב תחולת חוק העתיקות. במסגרת פעילות זו, ולאחר שהתקיימה ישיבה בכנסת בנדון, התקבלה בשנת 2009 החלטה ברמ"י שלפיה תישא רשות הפיתוח במלוא העלות הכרוכה במילוי אחר הוראותיה של רשות העתיקות. הוראה ברוח זו גם נוספה לנוהל התחזוקה של חברת עמידר.<sup>87</sup> אולם למרבה הצער הסייגים והתנאים להחלטה ואופן הביצוע בפועל אינם מביאים להפחתה מספקת בעלויות.<sup>88</sup>

בשנת 2012 החלה האגודה לצדק חלוקתי לפעול אף היא בנושא זכויות הדיור של תושבי עכו העתיקה. האגודה פעלה בשיתוף עם הקליניקה באוניברסיטת חיפה והעמותה לפיתוח כלכלי עכו, והן הקימו יחד את "מרכז ג'ראן" לסיוע משפטי והנדסי לתושבי עכו העתיקה. המרכז פעל במשך שלוש שנים, ולדברי מר אליף סבג, שניהל את המרכז, הצליח ברמה הפרטנית להביא להסדרה של מעל ל־90 תיקי פינוי.<sup>89</sup>

ההישג המשמעותי ביותר שהיה לארגונים הללו במהלך פעילותם היה ביטולו של המכרז למכירת ח'אן אל עומדאן וח'אן אל שוני, שכלל מכירת דירות שבהן התגוררו דיירים מוגנים (אשר אף על פי שחלקם היו דיירים מוגנים כחוק, כונו במכרז "מחזיקים" שצריך לפנות). אולם מאוחר יותר שונו תנאי המכרז, והח'אנים נמכרו לחברה יזמית מבלי שניתן היה לתקוף את תנאי המכרז החדש.

## ב. ניסיונות פתרון מדינתיים

כל הניסיונות להסדרה כוללת של נושא נכסי הנפקדים נעשו, ככל הידוע לנו, ביפו, בין היתר עקב מספר הנכסים הגדול יחסית המצוי בתחומה, ומחירי הדיור שהאמירו באופן מהיר וקיצוני לעומת עכו ולוד. אולם ההבנה של הגורמים המעורבים בהסדרה הייתה שכל הסדרה שתקבל תוקף תחול על כלל נכסי רשות הפיתוח בארץ, לרבות אלו המצויים בעכו ובלוד.

### ניסיון ראשון: 1995

בשנת 1995 פלשו עשרות משפחות ערביות לנכסים נטושים ואטומים של רשות הפיתוח ביפו וסירבו להתפנות. האירוע הביא לראשונה למשא ומתן בין הפולשים ומנהיגי הקהילה לבין רשויות המדינה, והסתיים עם חתימתו של הסכם בין ארגון "כולנו למען יפו" לבין משרד השיכון ומנהל מקרקעי ישראל ולפיו יפורסמו מכרזים עבור 400 יח"ד; אלו תהווה פתרונות לזכאים מקהילת יפו – מכרז המוכר כפרויקט "בנה דירתך". בשל מחירי הדירות במכרזי הבנייה, שהיו גבוהים עבור אוכלוסיית היעד, נבנו מתוך 400 יח"ד שעליהן התחייבה המדינה רק 22 יחידות דיור.<sup>90</sup>

מינהל מקרקעי ישראל (כיום רמ"י) התחייב להגדיר בתוך שבועות ספורים פתרונות דיור ל־140 זכאים מהקהילה הערבית ביפו, ובתוך 30 ימים את המועד להצגת יתר 260 פתרונות הדיור שיוגשו במהלך השנה הקרובה. כמו כן הוחלט כי המינהל יציע בתוך חודש ימים כיוון לפתרון קבע לגבי 24 משפחות שתהיינה זכאיות לדיור ציבורי. עוד התחייב המינהל כי בתוך שלושה חודשים תוגדר דרך לקביעת סל סיוע לפתרון רכישת הזכויות של דיירים מוגנים.

ניסיונות מצד המינהל למצוא פתרונות דיור לזכאי משרד השיכון, כמתחייב, נכשלו, ככל הנראה בשל הוצאות הפיתוח הגבוהות. בשנת 1999 פרסם המינהל מכרז ל־175 יחידות דיור, אך רק 24 משפחות נרשמו לתוכנית, ובפועל זכו להיכלל

87. נספח ב.

88. ראו הערה 63 לעיל.

89. בריאיון שהתקיים ביום 20.12.2021.

90. לפי מונטרסקו (2020) מדובר על כ־30 משפחות, לפי ולרשטיין וסילברמן (2009) מדובר על כ־120 משפחות, ולדברי הפעיל עומר סיקסק מדובר בכ־100 משפחות.



בה רק 9 משפחות. בשנת 2001, ביוזמת "המישלמה ליפו" ועיריית תל אביב-יפו, נעשה ניסיון נוסף לשווק 95 יח"ד "לאוכלוסייה הערבית הוותיקה של יפו המתגוררת בשכונות עג'מי ולב יפו". 250 תושבים נרשמו לתוכנית, אך רק 22 דירות נרכשו בסופו של דבר (מונטרסקו 2007a, עמ' 26-28).

לדברי עו"ד אמיר בדראן, פעיל ותיק ביפו, המו"מ שהתקיים ונחתם באותה עת משקף הכרה בכך שקיימת מצוקת דיור ביפו, ומשכך הוסכם על סל של פתרונות. סל זה כלל קביעת הנחה למכירת דירות על פי קבוצות זכאות שונות; הענקת משכנתאות/הלוואות בריבית נמוכה ומתן ערבות מדינה לבנקים; הפיכת חלק מההלוואה למענק אם אחרי 5 שנים נשאר להתגורר בנכס; העלאת אחוז ההנחה על החלקים המוגנים בנכסי רשות הפיתוח ל-60% ועל החלקים הלא מוגנים מ-25% ל-40%. תקרת ההנחה הייתה מותאמת באותה עת לשווי רכישת הנכס.<sup>91</sup>

אולם כאמור, בסופו של דבר הפתרונות לא יושמו. נציין כבר עתה כי חלק מהפתרונות הללו מתאים גם למצב כיום.

## ניסיון שני: 2009-2010

באוגוסט 2009 הוקם, בריכוז "המישלמה ליפו" ובהובלת המעבדה לתכנון עם קהילה בטכניון, צוות עבודה מקצועי במטרה לגבש החלטות מדיניות לפתרונות למצוקת הדיור בקרב הקהילה הערבית ביפו.<sup>92</sup> במשך כשנה קיים הצוות סדרת מפגשים במסגרת "שולחן עגול" שבו נטלו חלק נציגי עיריית תל אביב-יפו, מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון ונציגי תושבים.<sup>93</sup>

מטרות השולחן העגול כללו, בין היתר, את עידוד רכישת נכסי רשות הפיתוח על ידי הדיירים, כאשר רוב המשתתפים הסכימו שיש צורך לפתח דרכים יעילות יותר למכירת הנכסים לדיירים, לאור ששת המחסומים שפירט ולרשטיין (2009), וכן הקשיים שנבעו מתהליכים בירוקרטיים מורכבים הכרוכים בביצוע הרכישה, ביזור סמכויות ואחריות בין גופי שלטון שונים, חוסר אמון כלפי הממסד והיעדר מידע בקרב התושבים.<sup>94</sup>

בתום המפגשים הוסכם על נקיטת הצעדים דלהלן:<sup>95</sup>

### • קיום קמפיין ומבצעי הסברה לתושבים במקביל לייעוץ שוטף;

• **הקמת קרן ערבות למשכנתאות** – קרן ערבות משותפת לעיריית תל אביב-יפו ולגופים פילנתרופיים וקהילתיים שתיצור הסכמים עם בנקים, למימוש קבלת משכנתאות;

• **עדכון שיעור ההנחה ושינוי בתקרת ההנחה** – חזרה לשיעור הנחה של לפחות 60%; ביטול או עדכון השינוי בתקרת ההנחה באופן המותאם למחירי השוק; הגדלת ההנחה על חלקים "פלושים" ועל זכויות בנייה לא מנוצלות; מכירת תוספות בנייה לדייר המוגן ללא מכרז; שינויים באופן קביעת השומה על הדירה תוך התחשבות בשיפוצים שנעשו על ידי הדייר; הגבלה של מכירה חוזרת של הנכס לתקופה של כ-5 שנים; החזרת הזכות לסירוב ראשון לקרובי משפחה על זכויות על הגג;

• **הסרת מכשולים אדמיניסטרטיביים** – הקלה על דמי הטיפול לפתיחת תיק מכר ודמי רצינות;

• כמו כן, הוסכם על הצורך למצוא דרכים להקל על מכירת הנכסים לדיירים שמוגדרים היום כ"לא ברי זכות רכישה" תוך שימוש במונח "לגליזציה". על פי סיכום השולחן העגול הרביעי והאחרון, שנערך ביום 19 באוקטובר 2010, התקיימה עבודת מטה מול יועמ"ש מינהל מקרקעי ישראל ובמסגרתה נבחנה האפשרות להסדיר את זכויותיהם של דיירים עם צווי פינוי המוגדרים כ"לא ברי זכות רכישה" על פי הקריטריונים הבאים:

• **הכרה בזכויות בת הזוג כדיירת מקורית**, גם אם לא הייתה רשומה בהסכם השכירות, על מנת לאפשר שרשור זכויות ל-2 דורות;

• **הכרה בזכויות דיירים ללא חוזה המתגוררים בנכס לפני שנת 1968** ואינם משלמים שכ"ד;

• **הכרה בזכויות דיירים שרכשו דירה מדייר מוגן** אך לא הסדירו את העברת הזכויות במינהל;

91. עו"ד אמיר בדראן, פעיל ביפו, בריאיון שהתקיים ביום 11.10.2021.

92. בהובלתם של ד"ר אמילי סילברמן וסבסטיאן ולרשטיין.

93. סיכום המפגשים הועבר לידינו מידי סבסטיאן ולרשטיין, רכז צוות השולחן העגול.

94. מתוך דו"ח מסכם של השולחן העגול מיום 30.09.2010.

95. מתוך סיכום עיקרי המפגש הראשון מיום 8.4.10 של צוות עבודה מצומצם בנושא נכסי רשות הפיתוח.

• הסדרת דיירים שסיפחו לדירותיהם חלקים של דירות אחרות (פלישות).<sup>96</sup>

בדיון המסכם של השולחן העגול ניתנה סקירה של התהליך שהתקיים מול מנהל מקרקעי ישראל ונמסר כי זה הוביל לעבודת מטה שיש לה השלכות עבור נכסים ברחבי המדינה, וכי הקריטריונים שעליהם הסכים המינהל קיבלו את אישורם של הדרגים הגבוהים ביותר והם אמורים לעלות לאישור במועצת מקרקעי ישראל והממשלה.<sup>97</sup>

כפי שעולה מדבריהם של מר עומר סיקסק ועו"ד אמיר בדראן, שהיו שותפים לשולחן העגול ולמו"מ מול המנהל, לאחר תהליך של כשנתיים שבמהלכו גובשו הקריטריונים להסדרה, בסופו של דבר לא הגיעו הצדדים לידי הסכמות סופיות, וההסכם לא נחתם.<sup>98</sup> הקריטריונים שעליהם הוסכם לא פורסמו, וככל הנראה נגנזו על ידי מנהל מקרקעי ישראל.

## ניסיון שלישי: 2014

במהלך החודשים אוגוסט–נובמבר 2014 התקיימה סדרת מפגשים בין הארגונים היפואיים "דארנא" ו"הרביטא" לבין נציגי מינהל מקרקעי ישראל וחברת עמידר, על מנת לגבש הצעות לצמצום מספר המחזיקים המוגדרים על ידי חברת עמידר כ"מחזיקים שלא כדון". המטרה הייתה לגבש המלצה לעדכון הנהלים וההנחיות הפנימיות, כך שניתן יהיה להקנות מעמד משפטי מוסדר למחזיקים בנכסים ("לגליזציה"). הצעת ההסדרה המפורטת להלן בפרק X מתבססת, בין היתר, במידה רבה על המתווה החלופי שגובש על ידי הארגונים.

המתווה שגובש לא אומץ על ידי רמ"י, ונכון להיום אין כל אפשרות למכור נכס למחזיק שאינו דייר מוגן או שוכר בשכירות חופשית.

ככלל, הסוגיות שעליהן הוסכם במסגרת השולחנות העגולים וצוותי ההסדרה שפעלו בעבר לא באו מעולם לידי ביטוי במסגרת מסמכים כתובים, חתומים ושקופים, המחייבים את המדינה, רמ"י וחברת עמידר.

לדברי בא כוח חברת עמידר, עו"ד עידן אשר, רמ"י הנחתה את חברת עמידר להגדיל את מספר הנכסים הנמכרים לדיירים, וזו עושה מאמצים גדולים להאיץ את תהליכי המכר ולעודד את הדיירים לרכוש את הזכויות בנכסים, לרבות בדרך של הסברה וליווי צמוד של הדיירים. לפיכך, אף שלא אושר מתווה לגליזציה, בפועל מוסדרים מקרים רבים ברמה הפרטנית, בחלקם על פי רוח המתווה שגובש במסגרת השולחן העגול. נושאים המוסדרים בפועל כוללים:

- הכרה באשת הדייר החוזי שעברה להתגורר בדירה ביחד עם בעלה כזוג נשוי ותוך ניהול משק בית משותף, כדיירת חוזית מקורית במושכר באופן המאפשר בנסיבות המתאימות לנכדי הדיירים החוזיים להיות לדיירים מוגנים;
- מתן אפשרות רכישה לדייר שרכש את דמי המפתח מדייר יוצא, מבלי שהועבר לרמ"י חלקה בדמי המפתח, בכפוף להוכחת העסקה ותשלום חלק הבעלים מדמי המפתח;
- מתן אפשרות רכישה לדייר שפלש לחדרים צמודים ליחידה המקורית או בנה תוספת בנייה הצמודה לדירה ומהווה חלק ממנה (לא כולל יחידות דיור עצמאיות). התוספות במקרים אלה אינן מהוות נכס מוגן ולכן ההנחות החלות על החלקים הנוספים שונות, ולעיתים אין הנחות כלל.<sup>99</sup>

בנוסף לדיירים המוגנים הנכללים בקטגוריות הנ"ל, ישנה שורה של נכסים המוגדרים על ידי רמ"י כ"מנועי מכר". את "מנועי המכר" ניתן לחלק לשתי קבוצות:

**מנועי מכר מסיבות תכנוניות** – דיירים המתגוררים באזורים שבהם מסיבות תכנוניות רמ"י אינה מעוניינת למכור את הנכסים, גם לדיירים מוגנים המחזיקים בנכסים כדון, בעיקר מטעמים תכנוניים. מדובר בנכסים המצויים בשטחים בעלי ייעוד ציבורי, וכאלה המצויים באזורים המיועדים למתחמי פינוי-בינוי. כיום, על פי עו"ד אשר, כ-40% מכלל נכסי רשות הפיתוח בארץ (קרוב ל-2,000 נכסים) מצויים באזורים המוגדרים כ"מנועי מכר".

**"מנועי מכר" מסיבות משפטיות** – יורשי דייר מוגן שאינם עומדים בתנאי חוק הגנת הדייר ולפיכך לא היו לדיירים מוגנים; פולשים המחזיקים בנכסים מבלי שהייתה להם זיקה מוקדמת לנכס.

96. מתוך סיכום המפגש המסכם שנכתב ביום 24.10.2010.

97. שם.

98. בריאיון עם מר עומר סיקסק שהתקיים ביום 5.10.2021, ועם עו"ד אמיר בדראן ביום 11.10.2021.

99. בראיונות שהתקיימו ביום 19.12.2021 וביום 2.02.2021.

ברי כי ככל שהזמן חולף מספר "מנועי המכר מסיבות משפטיות" צפוי לעלות, לפיכך האתגר הדחוף ביותר הוא מציאת פתרון עבור המצבים שבהם הדיירים אינם יכולים לרכוש את הנכסים.

### ניסיון רביעי: 2021-2022

לאחרונה, בעקבות גל תביעות הפינני ואירועי מאי 2021, פנה ראש עיריית תל אביב-יפו, מר רון חולדאי, לרמ"י בבקשה לשנות את תנאי המכירה באופן שניתן יהיה לבצע את הרכישה בהנחה של 95% משווי הנכסים, וללא תקרת הנחה.<sup>100</sup> בהתאם לכתבתו של שמעוני (2021), בחודשים האחרונים מתקיימות שיחות בין יו"ר רע"ם, ח"כ מנסור עבאס, ראש עיריית תל אביב-יפו, רון חולדאי, ומזכיר הממשלה, שלום שלמה, במטרה לגבש יחד "פתרון הוגן" למצב.<sup>101</sup>

מו"מ זה טרם הסתיים, אולם בכתבה שהתפרסמה בחודש דצמבר 2021 צוין שהמדינה מציעה שתקרת ההנחה תעלה ל-600,000 ש"ח, וכי עיריית תל אביב ומפלגת רע"מ תגייסנה סכום נוסף כדי להגדיל את תקרת ההנחה ל-800,000 ש"ח. במועד כתיבת שורות אלו ההסדר עדיין לא סוכם ולא עוגן בכל מסמך תקף.<sup>102</sup>

---

100. מתוך ריאיון עם עו"ד ענת רודניצקי, עוזרת ראש העיר, שהתקיים ביום 12.08.2021, ועם מר עומר סיקסק ביום 5.10.2021.  
101. רן שמעוני (2021), "יפו תחילה: עיריית ת"א ורע"ם מקדמות 95% הנחת רכישה לדיירים בנכסי נפקדים", **הארץ**, 05.12.2021.  
102. מירב מיכאלי (2021), "לתקן את העוול: אחרי 70 שנה, הגיע הזמן לסיים את חטאי הנדל"ן של 1948", *The Marker*, 8.12.2021.

## 8. היבטים תכנוניים ונכסי רשות הפיתוח

### יפו

**תוכנית תא/5000** היא **התוכנית הכוללת של העיר תל אביב** שאושרה ופורסמה בדצמבר 2016. התוכנית מדגישה כאחד מעקרונותיה את הפיתוח "עם הפנים לדרום ולמזרח", ומציינת שליפו (יחד עם אזורים נוספים) תינתן עדיפות בקביעת מוקדי מוסדות ציבור, הגדלת היקפי בנייה למגורים ותמהיל מגורים מגוון, באופן שמיועד להביא להעדפה מתקנת לאזור זה תוך שמירה על המרקם החברתי והפיזי הקיים. עיקרון נוסף בבסיס התוכנית הוא יצירת אפשרות למגוון אוכלוסיות להתגורר בעיר, והתוכנית מציעה כלים ליצירת תמהיל דירות מסוגים וגדלים שונים, כמו גם דיור בהישג יד. הנספח הפרוגרמתי של התוכנית מציין כי הקיבולת הריאלית של רובע 7 היא למעלה מ-36,000 יחידות דיור, לעומת כמעט 20,000 יחידות דיור בשנת 2015.<sup>103</sup>

**תא/2660 – היא תוכנית המתאר המקומית החלה בשכונת עג'מי**. התוכנית נכנסה לתוקף בשנת 2001 (שינוי תוכניות לשנת 1995) ומטרתה המוצהרות, כפי שנקבע בסעיף 2 להוראות התוכנית הן:

"לשקם את שכונת עג'מי למען אוכלוסייתה הקיימת והעתידית ולשם כך לקבוע הוראות, תנאים והנחיות שיביאו לשיפור איכות המגורים ורווחתם, ע"י קביעת מספר מירבי של יחידות הדיור וגדלן, מתן אפשרות להרחבת יחידות הדיור הקיימות ותוספת יחידות חדשות, חיזוק רמת השירותים ותנאי המחיה ע"י שיפור התשתיות הציבוריות ומוסדות הציבור.

עידוד שיפוץ ושיקום המבנים, החצרות והשטחים הציבוריים תוך שימור אופיים העירוני המיוחד ואיכותם האדריכלית".<sup>104</sup> צוות של עמותת "במקום" בחן בשנת 2009 את התוכנית ומצא כי:

- התוכנית מאפשרת תוספת של כ-3,804 יח"ד – תוספת ניכרת ביחס לגודל האוכלוסייה;
- התוכנית מאפשרת להרחיב דירות ולהוסיף יחידות חדשות – שינוי חיובי לעומת הקיפאון הקיים;
- התוכנית קבעה הקצאה גבוהה לשטחי ציבור;<sup>105</sup>

יחד עם זאת נמצא כי התוכנית שמה דגש על צורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית המקומית, בפרט להשלכות הכלכליות-חברתיות של כניסת אוכלוסייה חזקה ועליית המחירים הצפויה עקב אישורה ומימושה על תושבים שאין בבעלותם נכסים.

כך, בין היתר, נמצא כי התוכנית אינה מנצלת בצורה מיטבית מתחמים כמו מתחם "שוק האתרוג",<sup>106</sup> אינה מבטיחה היצע מספק של דירות קטנות, ומגבלות הגובה והצפיפות בתוכנית מיעדות את המגורים לעשירים בלבד (ולרשטיין 2009, בעמ' 33).

**התוכנית אף קובעת הוראות בנושא שימור המשליכות על דיירי נכסי רשות הפיתוח:** "כל האזורים הכלולים בתכנית הינם בעלי ערכים עירוניים ואדריכליים מיוחדים. באזורים אלה יעשה לשימור המאפיינים המיוחדים של החללים העירוניים (רחובות, כיכרות, גנים וכו') ושל אופי המבנים המצויים בהם, הן בשיפוצם ושיחזורם של מבנים קיימים, והן בהקמת מבנים חדשים. כל אתר בהתייחס לפרופורציות החללים, המבנים והחזיתות, גבהים, חומרי גמר פרטי גמר אופייניים, ואלמנטים עירוניים ואדריכליים אחרים".<sup>107</sup>

103. תא/5000 – תוכנית מתאר כוללת לתל אביב-יפו. הנתונים על אודות הקיבולת מתוך הנספח הפרוגרמתי לתוכנית.

104. סעיף 2 להוראות תכנית 2660.

105. ולרשטיין (2009), בעמ' 32-34.

106. מתחם "שוק האתרוג" הוא אחד המתחמים הגדולים האחרונים שנותרו ביפו. השטח, ששימש בעבר שוק, מצוי בחלקו בבעלות עירונית. בצמוד לשטח זה זכתה בעבר חברת "באמונה" במכרז של רמ"י, ונבנה מתחם המיועד לציבור הדתי-לאומי. בשטח הנותר מתוכנן כיום מתחם של 141 יח"ד, מתוכן 11 יח"ד לדיור בהישג יד בבעלות עירונית.

107. סעיף 4.2 להוראות תוכנית 2660.

בהקשר של מחקר זה נציין שבהוראות השימור אין זכר לגישות השימור החדישות והמרחיבות הרואות את הנוף ההיסטורי לא רק כאלמנט פיזי, אלא כוללות גם את האלמנטים החברתיים והתרבותיים, ובאות להבטיח כי לצד השימור הפיזי יוכלו התושבים להגן ולטפח את מורשתם ואת איכות חייהם.

כפי שהוסבר לעיל, הוראות אלה מטילות על בעלי הנכסים וכן על הדיירים המוגנים עלויות שיפוץ גבוהות וחריגות הנובעות מהשילוב בין מצבם הפיזי הירוד של הנכסים לבין הקריטריונים הנוקשים לשיפוץ. עלויות אלה מהוות גורם נוסף לקושי בתשלום החובות לעמידר בגין השיפוצים ולקושי ברכישת הנכסים על ידי הדיירים.

ביפו מקודמות כיום תוכניות מספר בעלות פוטנציאל להעניק מענה לצורכי הקהילה המקומית באמצעות בניית יח"ד לדוור בהישג יד – השכרה ארוכת טווח במחיר מופחת ממחיר השוק (להלן: "דב"י").<sup>108</sup> למרות חשיבותן של התוכניות הללו למצוקת הדוור הכללית ביפו, הן אינן נותנות ואינן יכולות לתת מענה קונקרטי לדירי רשות הפיתוח.

## עכו העתיקה

בפברואר 2017 אושרה **תוכנית ג/21535, התוכנית הכוללת לעיר עכו**. הנושאים המרכזיים שהתוכנית עוסקת בהם כוללים פיתוח אזורי מגורים חדשים והתחדשות אזורי מגורים קיימים, פיתוח מלונאי, תיירותי ותרבותי, לצד נושאים משמעותיים נוספים כגון שימור הערכים ההיסטוריים הרבים הקיימים בעיר. יעד האוכלוסייה המוצע בתוכנית נקבע ל-70,000 נפש בטווח הביניים ו-85,000 נפש בטווח הארוך, יעד המחייב תוספת של 10,000 יח"ד בטווח הבינוני ועוד כ-4,800 יח"ד לטווח הארוך.

התוכנית מחלקת את עכו לעשרה מתחמים. עבור כל מתחם נערכה בדיקה פרוגרמטית בנוגע לכמות יח"ד המאושרות, תוך הבחנה בין היחידות הבנויות והמאושרות שלא נבנו בפועל ולקיבולת יח"ד העתידיות. בכל הנוגע למתחם ט' – העיר העתיקה – לא פורטו כמות יח"ד הקיימות למגורים או לתיירות ולא הצפי ליח"ד אלה בעתיד. על פי הוראות התוכנית כל העיר העתיקה מוגדרת כמתחם לשימור. כל תוכנית במתחם תידון רק לאחר היוועצות עם ועדה מקצועית לשימור, ובשטחה יחולו הוראות **תוכנית ג/10895 – תוכנית המתאר לעיר העתיקה**.

התוכנית נותנת העדפה ברורה למיקום המסחר התיירותי וכן הפעילות התרבותית והבידורית, ככל האפשר בעיר המנדטורית ובעיר העתיקה ורצועת החוף. במסגרת התשריט נקבע בכל שטח העיר העתיקה עירוב שימושים למגורים, תיירות, מבנים ומוסדות ציבור. בשטח העיר המנדטורית נקבע שימוש עירוני מעורב, הכולל מגורים, מסחר ומשרדים, לרבות בתי קפה, מסעדות וכד', מבנים ומוסדות ציבור, אכסניות, מלונאות וחדרי אירוח. התוכנית מציעה כ-3,050 חדרים עבור תיירות/מלונאות, מתוכם 1,000 חדרים בעיר המנדטורית. היא אינה כוללת, כאמור, התייחסות ספציפית למספר יח"ד למלונאות בעיר העתיקה.

מאחר שעכו העתיקה מוכרת כאתר עתיקות, היא זכתה מאז ומתמיד לתכנון מתארי נפרד משל כלל העיר. תכנון זה מדגיש את מורשת השימור, לעומת הבנייה החדשה והפיתוח בתכנון המתארי של העיר החדשה (עסאף 2018, בעמ' 38).

**ג/10895 – תוכנית המתאר לעיר העתיקה:** התוכנית אושרה בנובמבר 2007 והיא חלה על 633 דונם. התוכנית הוגשה על ידי החברה לפיתוח עכו העתיקה, הכנתה החלה עוד ב-1997 והיא נועדה על פי מטרותיה:

1. לאפשר את פיתוחה של עכו העתיקה תוך שמירה קפדנית על אופייה המיוחד;
2. לשמור על האתרים המסורתיים המשמשים נכסי מורשת לכל הדתות;
3. לשמור את האתרים הארכאולוגיים בשטח התוכנית ועל הנכסים התרבותיים, ההיסטוריים והארכיטקטוניים ולאפשר עבודות שימור ושחזור;
4. ליצור תנאי מגורים ועיסוק נאותים תוך שמירה על אופי הבינוי;
5. לפתח את ענף התיירות והנופש לפעילות ביקור ולשהייה ארוכה, על בסיס משאבי הטבע, ההיסטוריה והנוף הייחודיים של העיר.
6. לשמש בסיס להוצאת היתרי בנייה ולהכנת תוכניות בניין מפורטות.

108. תוכנית תא/מק/4553 מתחם קדם-שם הגדולים – תוכנית להתחדשות עירונית בג'בליה; תוכנית תא/2659 מתחם הגדנ"ע ותוכנית תא/2725 או מק/0270199-507 – "מכבי יפו".

התוכנית קובעת הקמתה של ועדה מקצועית לשימור ופיתוח, שהיא זרוע של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לצורך יישום התוכנית. המלצות הוועדה מחייבות את הוועדה המקומית ובאות לכוון אותה בבואה לקבל החלטות בנוגע להיתרי בנייה, טיפול בתוכניות מפורטות וביצוע עבודות תשתית.<sup>109</sup>

התוכנית ונספח השימור הכלול בה מפנים למפרטי רשות העתיקות, שהשימוש בהם יהיה מחייב אלא אם אושר תכנון מפורט חלופי על ידי הוועדה המייעצת. בהתאם לנספח השימור לתוכנית, "הציר המרכזי כיום בתוכנית הם תושבי העיר המקיימים בה את חיי היומיום ומהווים את המשאב העיקרי לשימורה, שיקומה ופיתוחה של העיר בהווה ובעתיד".

למרות ההצהרה בדבר היותם של תושבי העיר הציר המרכזי בתוכנית, בהתקיים סתירה בין ערכים המשמרים את זכויותיהם של התושבים לבין המטרה של פיתוח ענף התיירות והנופש הייתה בעת הכנת התוכנית ידה של התיירות על העליונה.

כך הוגדרו במסגרת התוכנית חאן אל עומדאן וחאן א־שונה כחלק מאזור המלונאות והוגדרו בהם בתי מלון, ללא התחשבות בכך שבמקום התגוררו ועדיין מתגוררים כבר עשרות שנים דיירים שחלקם הם "נוכחים נפקדים", שהוכרו כדיירים מוגנים בנכסי רשות הפיתוח.

ב־22.12.2021 הוחלט להפקיד תוכנית חדשה: **תוכנית 213-0471128 לשימור ופיתוח מתחם חאן א־שוורדה**, המתחם הגדול מבין החאנים של עכו, ואת הביצור הצמוד לו, המכונה "שער האריות". כפי שמפורט בדברי ההסבר לתוכנית, מבנה הבעלויות במתחם אינו פשוט, והוא כולל את מדינת ישראל, רשות הפיתוח, ההקדש המוסלמי הנקרא "ועד הנאמנים עכו", שיש לו חוזה חכירה עם החברה לפיתוח עכו ונצרת, וכן חלקות מספר של רשות הפיתוח המוחכרות לחברת פרטית.

בדומה לחאן אל עומדאן וחאן א־שונה, באגף הדרומי של החאן ובקומה א' בשער האריות קיימות יחידות דיור המשמשות למגורים. **התוכנית הזאת מאפשרת להמשיך את המגורים ביחידות ששימשו לכך טרם אישורה, זאת עד אשר יפוג זכויות הדיירים בנכסים** או עד שיגיעו להסדרתם עם יזם המלונאות.

הגם שניתן היה בכל אחת מהתוכניות הנ"ל לאפשר אירוח כפרי שינוהל ויתופעל על ידי הדיירים עצמם, האפשרות שנתרה בידי הדיירים להמשיך להתגורר במקום היא כשלעצמה מעידה על התקדמות מסוימת בתפיסת השימור, והבנת ההשלכות של דחיקת התושבים על ידי הרשויות העוסקות בדבר.

## לוד

**תוכנית לוד/10,000 – תוכנית כוללנית לעיר לוד**, הופקדה ב־1.05.2015. התוכנית נועדה להחליף את תוכנית לוד/1000 וכל התוכניות המפורטות החלות בעיר ערב אישורה של התוכנית. מאחר שראש העיר (שנבחר לאחר שהחל הליך התכנון) והצוות המקצועי ביקשו לקדם הליכים רבים לשינוי פני העיר, שבמקרים רבים סותרים את התוכנית שקודמה, הוחלט לאפשר את תיקונה, ולבסוף הוחלט על ביטולה.<sup>110</sup>

מרבית התכנון בלוד בשנים האחרונות נעשה במסגרת תוכניות ותמ"ל ותוכניות המקודמות על ידי משרד הבינוי והשיכון. התוכנית המשמעותית ביותר לעניין דיירי רשות הפיתוח היא:

**תמ"ל 2007 – העיר העתיקה לוד**: מדובר בתוכנית התחדשות עירונית לעיר העתיקה בלוד על שטח של 342 דונם. היא חלה בשטח המצוי בסביבת העיר ההיסטורית ושכונת אשכול המצויה מצפון לעיר העתיקה, שכונה שנבנתה בשנות השבעים והשמונים וכוללת בעיקר מבני שיכון. בנוסף קיימת בשטח קבוצת בתים בבנייה נמוכה, ובחלקה לא מוסדרת. התוכנית מאפשרת הריסה של 1,191 יחידות דיור קיימות ובנייה של 5,274 יחידות דיור חדשות במקומן, במבנים של עד 25 קומות. בתוכנית אין כל התייחסות לאוכלוסייה המתגוררת במקום. נספח השימור מתייחס אך ורק למונומנטים היסטוריים פיזיים, ללא כל התייחסות תרבותית-חברתית.

משמעותה של התוכנית היא שכל הדיירים המתגוררים בנכסי רשות הפיתוח בשטחה מנועים מלרכוש את הנכסים, לאור החלטת רמ"י כי לא יימכרו נכסי רשות הפיתוח במתחמי פינוי-בינוי.<sup>111</sup>

109. סעיף 3.2.1 לתוכנית ג/10895.

110. פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה להתנגדויות, ישיבה מספר 2018026 מיום 18.7.29, בעמ' 20.

111. סעיף 7.5 לנוהל 35.17B מכר נכסי רשות הפיתוח מיום 09.04.2018, וראו לעיל הערה 6.

לסיכום, מסקירת התוכניות נמצאנו למדים כי התוכניות החלות באזורים הרלוונטיים שדיירי רשות הפיתוח מתגוררים בהם ביפו, עכו ולוד אינן נותנות מענה לצורכי הדיור של התושבים, ובפרט של דיירי רשות הפיתוח.

במקרה הטוב, תוכנית המתאר לעכו העתיקה כוללת התייחסות לקהילה המקומית ושימורה, אך בפועל מטרתה המרכזית היא שימור המבנים ולא הקהילה, ועידוד התיירות, גם אם זו תבוא על חשבון הקהילה. במקרה של לוד התוכנית מתעלמת לחלוטין מהדיירים הקיימים ומביאה לכך שלא יהיו רשאים, גם אם ירצו ויוכלו מבחינה כלכלית, לרכוש את הדירות מרמ"י, וככל הנראה יאלצו לעזוב.

הוראות השימור בתוכניות בעכו וביפו מטילות על הדיירים עלויות גבוהות ביותר, ללא כל מענה למשמעות הכלכלית והמימונית עבורם. התוכניות מובילות באופן מובנה לעלייה חדה בשווי הנכסים והוצאתם מהישג ידה של הקהילה המקומית, ודיירי רשות הפיתוח בפרט.

מנגד, אף אחת מהתוכניות אינה נותנת מענה לדחיקה המתרחשת עקב עליית מחירים זו ועקב הוצאת הנכסים ממאגר הנכסים המושכרים ו/או המוחזקים ו/או המשמשים אוכלוסייה מוחלשת זו, והן אינן כוללות דירות מסובסדות או דירות בשכירות מפוקחת עבור בני המקום.

# 9. השוואה לשכונות בעלות רוב של מתיישבים יהודים

התופעה של החזקה ושימוש של נכסים במעמד סטטוטורי מוחלש, וללא זכויות קנייניות, אינה ייחודית לנכסי נפקדים ולדיירי רשות הפיתוח. מדובר במצב שיש לו מופעים שונים, ואשר מקורו בנסיבות שהתהוו לאחר מלחמת העצמאות, וביתר שאת בתחילת שנות החמישים והשישים. עקב גלי העלייה הגדולים נוצר צורך אקוטי לקלוט ולתת פתרונות מיידיים למאות אלפי עולים שהגיעו לישראל תוך פרק זמן קצר. בתחילה יושבו העולים בבתיים בשכונות ערביות ומאוחר יותר, בעידוד ובהכוונת המדינה, גם בשטחים ובתים שנעזבו על ידי בעליהם בשכונות ובכפרים שלמים.

פתרונות הדיור לעולים ניתנו באותה עת מבלי שניתן היה להסדיר בכל המקרים את זכויותיהם בקרקע. לפיכך, במקרים שבהם בוצעה ההתיישבות בקרקע בהנחיית גורמי הקליטה, או לחלופין בידיעת המדינה, נותרו המתיישבים ללא זכות קניינית חזקה (מסוג של בעלות או חכירה לדורות), והוגדרו כבעלי "רישיון לשימוש במקרקעין" (שוב וגור אריה 2013).<sup>112</sup>

כאשר זכות החזקה והשימוש ניתנת שלא בתמורה המצב מוגדר כ"רשות חנם", והיא יכולה להיווצר במסגרת הסכמה מפורשת של בעל המקרקעין או להילמד מהתנהגותם של הצדדים, ובעיקר של מעניק הזכות. במקרים אלה גובשה זכות המוגדרת כ"רשות או רישיון מכללא" או "רשות מכוח השתק" (זלצמן 2012).

לאורך השנים שימשה הטענה ל"רישיון מכללא" כטענת הגנה כנגד תביעות פינוי וסילוק יד של דיירים בנכסי רשות הפיתוח אשר החזיקו שנים רבות בנכסים, בנסיבות שונות, ללא הסכם שכירות מוגנת מוסדר. במקרים אלה, בין שהרישיון להחזיק ניתן באופן מפורש ובין שהשתמע מהתנהגות הצדדים או שתיקתם, ניסו הדיירים לטעון כי הרישיון הוא בלתי הדייר – כזה שאינו מוגבל בזמן או ניתן לביטול.<sup>113</sup>

ככלל, רישיון ניתן לביטול בכל עת באמצעות מתן הודעה למחזיק, למעט מצבים חריגים שבהם המחזיק שינה מצבו לרעה ויהיה זה בלתי צודק לתבוע את סילוקו. לדוגמה, אם ויתר על זכות דירות קניינית חזקה יותר (זלצמן תשנ"ה). אולם ככלל, בשל מעמדה הנורמטיבי הגבוה של זכות הבעלות לא נטו בתי המשפט לקבוע כי מדובר ברישיון בלתי הדייר, שאינו ניתן לביטול (שוב וגור אריה 2013).

במרבית המקרים שנדונו בפסיקה, תביעות הפינוי בערים המעורבות של מי שהוגדרו כפולשים בנכסי רשות הפיתוח הסתיימו ללא פיצוי סביר למפונים, וללא כל דיור חלופי.

המצב היה שונה כאשר דובר בתושבים יהודים בשכונות שונות כגון שכונת הארגזים, כפר שלם וגבעת עמל, שהתגוררו במשך שנים ארוכות על מקרקעי מדינה, כבני רשות או בני רשות מכללא בשורה של שכונות במרכז הארץ (ובמיוחד בשכונות באזורי ביקוש), אף שמדובר לכאורה במצבים היסטוריים ואף קנייניים דומים (אם כי לא זהים), הפתרונות שנמצאו בסופו של דבר לדיירים בשכונות אלו שונים משל דיירי רשות הפיתוח בערים המעורבות. על הדמיון בין שכונת הארגזים, כפר שלם וגבעת עמל לבין דיירי רשות הפיתוח ניתן ללמוד מהטבלה הבאה:

112. המושג "רישיון במקרקעין" נקלט מן הדין המקובל האנגלי בסוף שנות הארבעים כמושג שנועד להבחין בינו לבין זכויות מוכרות להחזיק ולהשתמש במקרקעין כגון שכירות, שאילה או זיקת הנאה. הוא נקלט ככל הנראה בדין הישראלי מטעמים חברתיים, ומתוך מטרה למנוע קשר של שכירות בין הצדדים ולעקוף את חוקי הגנת הדייר (שוב וגור אריה 2013).

113. ע"א 618/05 דיאמנשטיין נ' מע"צ – מדינת ישראל; תא (חי') 6423-05 האפוטרופוס לנכסי נפקדים נ' זידיה ביכי; רע"א 1686/11 אברהם וכוכבה דעדוש נ' מינהל מקרקעי ישראל; ע"א 6757/13 מרים אביטסם נחום נ' מדינת ישראל – רשות הפיתוח.



דיירי ר"פ	גבעת עמל	כפר שלם	שכונת הארגזים	
V	V	V	V	התושבים הם "בני רשות" שיושבו ע"י המדינה
V	V	V	V	הקרקע והנכסים היו במקור בבעלות האוכלוסייה הערבית
V	V	V	V	הנכסים נוהלו ע"י רשות מקרקעי ישראל
V	V	V	V	הדיירים (ברובם) בעלי מעמד של דיירים מוגנים
V	V	V	V	השכונות סבלו מהזנחה מתמשכת
V	V	V	V	תושבים בנו ללא היתר ו/או "פלושו" לדירות ושטחים פנויים
V	V	V	V	שיעור ניכר של דיירים הוכר כ"פולשים"
X	V	V	V	הדיירים שפונו קיבלו פיצויים או דיור חלופי באותו אזור - או בחירה ביניהם

השוואה בין ההסדרים שהוצעו לדיירי השכונות המוצגות בטבלה לבין דיירי רשות הפיתוח מצביעה על שוני מהותי בהתייחסות לשתי הקבוצות:

גבעת עמל	כפר שלם	הארגזים	
מי שחי במקום מ-1961	במקור - מי שחי במקום מ-1996 כיום - מי שחי במקום 10 שנים ומעלה	מי שחי במקום (כולל פולשים) לפני 2004	
5 חדרים - 5.2 מיליון ₪	2.3 מיליון ₪	2.7 מיליון ₪	מחיר דירה ממוצע באזור
כ-3 מיליון ₪	1.4 מיליון ₪ - 1.7 מיליון ₪	דירת 3-4 חדרים במבנים החדשים + השתתפות עצמית של 750,000 ₪ + שכירות לתקופת הבנייה	פיצוי לראש המשפחה
X	V	V	פיצוי לבנים
X	V	X	פיצוי לנכדים
כ-3 מיליון ₪	בהתאם למספר הילדים והנכדים המתגוררים במקום	1,950,000 ₪	סה"כ

השוואה מעלה כי קיים שוני מהותי בשני נושאים מרכזיים:

ראשית, בניגוד לדיירי רשות הפיתוח, בשכונות בעלות רוב של מתיישבים יהודים הוכרה הזכאות לדירה ו/או פיצויים גם לתושבים שפלושו לנכסים באופן לא חוקי, ללא כל זיקה לנכס וללא הסכמת הרשויות ("פולשים שלא כדין ללא זיקה לנכס"). כך, לדוגמה, על פי המתווה שגובש לאחרונה בכפר שלם די בכך שה"פולשים" החזיקו בנכס מעל לעשר שנים על מנת שיקבלו זכאות לפיצוי. הנסיבות ההיסטוריות נלקחו בחשבון במידה מסוימת בבניית הפתרון.

שנית, כחלק מההסדרים בשכונות, הוסכם על סטנדרט לקביעת גובה הפיצוי, בכסף או בדיור חלופי, אשר לא יפחת ממחירה הממוצע של דירת 4 חדרים באותו מתחם או אזור.

לסיכום, לנוכח אופייה והיסטוריית ההתיישבות של מדינת ישראל, הכוללת שימוש נרחב ברכוש נטוש, הן לשיכון פליטים ערבים והן לשיכון פליטים יהודים, נוצר במדינה לאורך השנים מספר לא קטן ובלתי ידוע של תושבים המתגוררים בנכסי מדינה ו/או בנכסי רשות הפיתוח. החזקה ניתנה לעיתים מכוח רשות מפורשת ולעיתים בהתנהגות המייצרת זכות מכללא, ללא הסדרה סטטוטורית של זכויותיהם הקנייניות.

כעבור למעלה מ־70 שנה, המדינה אינה יכולה עוד להתנער מאחריותה כלפי כל התושבים האלה, ועליה לייצר פתרון שיבטיח את זכותם של הדיירים להמשיך להתגורר במסגרת הבית והקהילה שהם משתייכים אליה. פתרון זה חייב לחול באופן שוויוני על כלל המחזיקים שזכויותיהם לא הוסדרו, ולא יעלה על הדעת כי הקריטריונים להסדרה ישתנו בין מחזיקים שונים רק בשל השתייכות לקבוצות כלכליות, חברתיות, פוליטיות או אתניות שונות.

## 10. הסדרה מוצעת

הזכות לדירור הולם היא זכות יסוד במשפט הישראלי מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זכות זו הוכרה, כאמור, כבר שנים רבות קודם לכן, במשפט הבינלאומי. במסגרת פעולות היישום והפיקוח על האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) יצרו בנציבות האו"ם לזכויות האדם קריטריונים והנחיות המבוססים על סטנדרטים נורמטיביים שנוצרו במסגרת המשפט הבינלאומי בתחום זה, לשם הבטחת הזכות לדירור הולם.<sup>114</sup>

ההכרה בזכות לדירור הולם מטילה חובה על המדינה לנקוט את מרב האמצעים העומדים לרשותה על מנת להבטיח דירור הולם לכל תושביה, בעיקר אלה המשתייכים לקבוצות מוחלשות או בעלות רגישות מיוחדת, בשוויוניות וללא אפליה.

התייחסות המדינה עד כה לנושא הסדרת זכויותיהם של דיירי רשות הפיתוח לא עמדה ואינה עומדת בסטנדרטים אלה. ניסיונות ההסדרה שנעשו בעבר אומנם הביאו למכירה של אחוז גבוה מהנכסים, אולם המקרים הקשים והמורכבים ביותר נותרו בעינם והפצע ההיסטורי טרם הגליד. אי לכך, נדרש כיום לייצר פתרון כולל, מקיף ואפקטיבי לכלל הדיירים אשר החזקתם במקרקעין לא עמדה במבחן הזמן.

ההצעה המפורטת להלן מבקשת להטמיע בהסדרת זכויותיהם של דיירי רשות הפיתוח את העקרונות והסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו בהנחיות הוועדה לכלכלה, חברה ותרבות של האו"ם ליישום הזכות לדירור הולם, כפי שפורט בפרק IV לעיל. הם כוללים, בין היתר, עקרונות למניעת פינויים בכפייה, עקרונות לשדרוג שכונות הכוללות מתיישבים לא פורמליים – מתיישבים ללא זכויות מוסדרות או פולשים – עקרונות למניעת אפליה,<sup>115</sup> ועוד.

בהתאם לעקרונות אלה, יש להימנע ככל הניתן מפינוי דיירים מביתם, ללא קשר לטיב החזקה או תקופתה, לאפשר לדיירים להישאר עד כמה שניתן במקומם, ורק אם לא נמצאה חלופה אחרת יש לספק לדיירים אלטרנטיבה בסדר גודל דומה ובסמיכות מקסימלית למקום המגורים המקורי ולמקורות הפרנסה.<sup>116</sup> מתן פיצוי בשווי הנכס, כאמור, מאפשרת גם שמירה על עקרון השוויון, שכן היא עולה בקנה אחד עם הפתרונות שעליהם הוסכם בנוגע לשכונות בעלות הרוב היהודי ושפורטו בסעיף IX לעיל.

### א. הסדרת תנאי הרכישה של הנכסים על ידי דיירים מוגנים

#### 1. התאמת שיעור ההנחה ותקרת ההנחה ליכולת הכלכלית של הדיירים

בכל הנוגע לתנאי רכישת הנכסים, ביצענו במסגרת מחקר זה סימולציה המבוססת על התאמת עלות הרכישה ליכולתם הכלכלית של הדיירים. הסכום החודשי הותאם בקירוב להוצאות הדיור הממוצעות עבור משקי בית בעשירונים 1-3, שהדיירים משתייכים אליהם. כמו כן, הנחנו כי התשלום בגין הרכישה יתפרס על 30 שנה. הסימולציה מבוססת על מחירי הדיור ביפו נכון לדצמבר 2021, שכן שם עלות הדיור היא הגבוהה ביותר ובה מצויים רוב הנכסים המיועדים למכירה:

114. U.N. General Assembly, Human Rights Council Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing (2020), Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context A/HRC/43/43.

115. Ibid, Guideline No. 6; Guideline No.7; Guideline No.8.

116. Ibid, Guidelines Sec. 38; Sec. 38 (b); Sec. 42(b).

2021			
תשלום חודשי בסך 1,500 ₪	תשלום חודשי בסך 1,000 ₪	תשלום חודשי בסך 750 ₪	
5,000,000	5,000,000	5,000,000	שווי נכס
3,000,000	3,000,000	3,000,000	שווי החלק המוגן
2,000,000	2,000,000	2,000,000	שווי חלקה של רמ"י
1,460,000	1,640,000	1,730,000	הנחה
540,000	360,000	270,000	לתשלום
1,460,000	1,640,000	1,730,000	תקרת הנחה
540,000	360,000	270,000	מחיר רכישה
89%	93%	95%	שעור הנחה מעלות
<b>73%</b>	<b>82%</b>	<b>87%</b>	שעור הנחה מחלקה של רמ"י

בהתאם לתוצאות הסימולציה, המלצתנו היא לשנות את תנאי הרכישה הקיימים כיום כך שהדיירים המוגנים יקבלו הנחה של 80% לכל הפחות משווי הבעלות בנכס כתפוס על ידי דייר מוגן, ותקרת ההנחה תבוטל.

## 2. העמדת אמצעים למימון הרכישה

כפי שהוסבר לעיל, תנאי הרכישה כיום מחייבים את הדיירים לשלם את מלוא עלות הרכישה תוך 90 יום, עם אפשרות לקבלת ארכה ל-120 יום לכל היותר. רוב הדיירים אינם יכולים לקבל משכנתאות מהבנקים, אם בשל מצבם הכלכלי, לרבות היעדר הון התחלתי, ואם בשל החלטות גורפות בדבר אזורים שבהם לא ניתן לקבל משכנתאות. במצב זה, דיירי רשות הפיתוח מופלים למעשה לעומת קבוצות אוכלוסייה אחרות הזכאיות לסיוע במשכנתא מטעם המדינה באמצעות משרד הבינוי והשיכון, כגון משפחות עולים, תושבים המתגוררים באזורי עדיפות לאומית, זוכי מבצעי "מחיר למשתכן" ועוד. לפיכך, מוצע כי המדינה תפעל לשינוי המצב בדרכים הבאות:

הוספת דיירי רשות הפיתוח לרשימת הזכאים למשכנתא מסובסדת ממשרד השיכון;

בנוסף, על מנת לגשר על הפער בין סכום הרכישה הנדרש לבין סכום המשכנתא שניתן לקבל מהמדינה, מומלץ כי המדינה תייצר התקשרות בהסכם עם הבנקים למשכנתאות שעל פיו ייתנו הבנקים משכנתא לדיירי רשות הפיתוח בכפוף לערבות של המדינה במקרה שהדיירים אינם עומדים בקריטריונים הרגילים של הבנק.

בכל מקרה יש להבטיח כי סכום ההחזר החודשי בגין המשכנתאות יהיה מותאם להכנסה החודשית של הדיירים וייתיר בידיהם הכנסה מספקת לסיפוק יתר צורכי הקיום הבסיסיים.

## 3. פיצול זכויות הבנייה

אחת הסיבות המרכזיות להיעדר יכולתם של הדיירים לרכוש את הנכסים היא שזכויות הבנייה העודפות בכל חלקה משויכות למבנה הנמכר, ונמכרות יחד איתו. כאשר מדובר על בניין משותף, זכויות הבנייה נחשבות לנכס בבעלות משותפת של כל הדיירים והן משויכות בדרך כלל לבעלי הדירות, באופן יחסי על פי שיעור אחזקתם בנכסים בבית המשותף.

על פי הנהלים הקיימים כיום לא ניתן לפצל את זכויות הבנייה ולאפשר לדיירים המוגנים לרכוש את הנכס ללא זכויות הבנייה. גם אם חלק מיחידות הדיור בנכס נמכרו בעבר ללא זכויות הבנייה, את יתרת הזכויות יש להצמיד ליחידה/ות שטרם נמכרו/ו. בכל מקרה, ככלל לא ניתן למכור את הדירה האחרונה בבניין ללא מכירת יתרת זכויות הבנייה בחלקה.<sup>117</sup>

באזורים שבהם קיימות תוכניות בנייה המגדילות את זכויות הבנייה במידה ניכרת, זכויות הבנייה בנכסים הן, לעיתים קרובות, הרכיב המשמעותי ביותר בקביעת שווי הכלכלי של הנכס.

117. סעיף 8.3.4 לנוהל 35.17B מכר נכסי רשות הפיתוח מיום 09.04.2018.

יחד עם זאת, על פי נוהלי רמ"י זכויות הבנייה נמכרות בהנחה של 25% בלבד, ולפיכך עשויות להגדיל את עלות הרכישה בעשרות ואולי אף במאות אחוזים.

לכאורה, קיים קושי להגדיר את זכויות הבנייה כנכס העומד בפני עצמו, להותירן בידי רשות הפיתוח ו/או למכור אותן לגורם שלישי, שכן לא פעם נקבע בפסיקה כי אין לסחור באחוזי בנייה במנותק מן המקרקעין, וכאשר מוכרים מקרקעין מוכרים גם את אחוזי הבנייה החלים עליהם (בניאן וברזילי 2003).

בניאן וברזילי (2003) מתנגדים לעמדה זו וטוענים כי כאשר ברור כי כוונת הצדדים היא לפצל את הזכויות בין הקרקע עצמה לבין זכויות הבנייה הצמודות לה, ולסחור במקרקעין במנותק מאחוזי הבנייה, אין מניעה קניינית לבצע עסקה כזו. כך, לדוגמה, ניתן לדעתם לנייד את זכויות הבנייה מחלקה אחת לחלקה אחרת ולנצל את זכויות הבנייה בחלקה השנייה. שיטה זו, המכונה TDR (Transfer Development Rights), היא אחת הדרכים הנפוצות ביותר לפיצוי לא כספי בגין פגיעות תכנון, הנובעות בעיקר עקב פעולות שימור (לוינסון-זמיר 2000).

לפיכך, אנו ממליצים לאפשר לכל הדיירים המעוניינים בכך לרכוש את הנכס ללא זכויות הבנייה. את זכויות הבנייה הנתרות במקרים אלה ניתן יהיה לנייד למגרשים אחרים שבבעלות רמ"י או העירייה באותו אזור, ולנצלן לצורך בניית יחידות דיור בהישג יד.

#### 4. הגבלת אפשרות המכירה העתידית

על מנת למנוע לחצים על הדיירים הרוכשים את נכסיהם למכור את נכסיהם, באופן העלול לפגוע בטווח הארוך במטרות העומדות בבסיס ההסדרה המוצעת, מוצע לקבוע כי ההנחה במחיר הרכישה תותנה בהגבלת אפשרות המכירה של הנכס למשך שנים מספר. מוצע לקבוע כי גובה ההנחה יגדל ככל שתקופת האחזקה שעליה יתחייבו הדיירים בלא מכירה תתארך. לדוגמה:

מספר שנים ללא אפשרות מכירה	גובה ההנחה
מעל 15 שנה	95% הנחה משווי הנכס
מעל 10 שנים	90% הנחה משווי הנכס
מעל 5 שנים	85% הנחה משווי הנכס

#### 5. איסור שיווק נכסים שמתגוררים בהם דיירים שאינם יכולים לרכוש במועד הרלוונטי

בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל בנושא מכירת נכסי רמ"י, זכויות בעלים בנכסים שדייריהם לא נענו להצעה לרכוש את דירותיהם ישווקו במכרז חופשי למכירת זכויות הבעלים, קרי ליזמים פרטיים בשוק החופשי.<sup>118</sup>

כפי שהוסבר בפרק V, החלטה זו עשויה להביא לפגיעה קשה בזכותם של הדיירים שאינם "מנועי מכר" ואינם יכולים לרכוש במועד קבלת ההצעה מרמ"י את הנכס שבו הם מתגוררים. בהיעדר האפשרות של הדיירים לרכוש את הנכס, ככל שיוצע הנכס למכירה ויימכר בשוק החופשי ליזמים פרטיים הם יאבדו כל אפשרות לרכישה עתידית. במובן זה, ההוראה מנוגדת לעקרון השוויון בכך שהיא מפלה בין דיירי רשות הפיתוח לדיירי הדיור הציבורי, שכן אלה אינם מאבדים את הזכות לרכישה כאשר אין הם יכולים בנקודת זמן מסוימת לרכוש את הנכס. יתרה מזאת, החלטה זו עומדת בניגוד לסטנדרטים המקובלים במשפט הבינלאומי, כפי שגובשו במסגרת הקריטריונים וההנחיות לאמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) (להלן: "ההנחיות"):

כך, לדוגמה, היא מנוגדת לעיקרון כי יש לפעול למניעת פינוי דיירים מביתם בכל דרך אפשרית, בעיקר בהינתן קיומה של חלופה אחרת.<sup>119</sup> בהנחיות ליישום עקרונות האמנה מופנה זרקור לתופעה הרחבה של פינויים הנובעים מפרויקטים רחבי היקף לפיתוח, או במטרה להחליף דיור קיים בעלות נמוכה לדיור יוקרתי, כפי שנעשה בישראל במסגרת התחדשות עירונית. כדי למנוע פגיעה בזכויות הדיירים במתחמים אלה נקבע בסעיף 38 (b) להנחיות:

118. סעיף 4.3.2 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, גרסה מעודכנת החל מתאריך 16.03.2021.

119. ראו לעיל בהערות 106-108.

“Preventive measures should also be adopted to eliminate the underlying causes of eviction and displacement, **such as speculation in land, real estate and housing**. No relocation of indigenous peoples is permitted without their free, prior and informed consent” (א”א – המקור – א”א)

לפיכך, ככל שהדיירים המוגנים אינם יכולים לרכוש את הנכס, מומלץ להקפיא את הוצאתו לשיווק בשוק החופשי, עד שניתן יהיה להוציאו למכרז כנכס ריק ופנוי ו/או לבצע בו פרויקט פינוי-בינוי, כפי שיפורט בהמשך. אין באמור לעיל כדי למנוע אפשרות להציע לדיירים חלופה, כגון תשלום פיצויים, ובלבד שהחלופה גובשה במסגרת דיאלוג ומשא ומתן שוויוני בין הדיירים לרמ”י, והתקבלה בהסכמתם המלאה והמודעת.

## ב. הסדרת חובות

כפי שהוסבר לעיל, קושי מרכזי נוסף שהדיירים מתמודדים עימו הוא נושא העמידה בתשלומי חובות בגין שכ”ד ושיפוצים. חובות אלה מהווים עילה להגשת תביעות פינוי, והביאו בעבר לנקיטת הליכים משפטיים נגד מאות דיירים אשר במסגרתם ניתנו פסקי דין בהעדר הגנה.

לשם הסדרת הנושא מומלץ לפעול בדרכים הבאות:

1. עריכת מבצע מוגבל לתקופה של שנים מספר שבו יוכלו הדיירים להסדיר את כל חובותיהם בגין תשלום שכר דירה ושיפוצים, תוך הפחתת ריביות והצמדות, פריסת החוב לתשלומים המותאמים ליכולתם של הדיירים והתאמת החוב בגין שיפוצים, כדלקמן. מומלץ לייצר מפרט קבוע עבור עלויות שיפוצים, באמצעות גוף מקצועי חיצוני לרמ”י. השתתפות הדייר בשיפוצים תיקבע על פי מפרט זה, גם אם עלות הביצוע בפועל עולה על התמחור הקבוע במפרט. כל החובות שנוצרו בגין שיפוצים יותאמו לאמור במפרט, ותופחתנה מהם כל העלויות בגין שיפוצים שבוצעו עקב תחולת חוק העתיקות.
2. במסגרת עסקאות למכירת הנכסים לדיירים (בין אם דיירים מוגנים ובין אם מחזיקים שהוחלט על הסדרת זכאותם), תבוטלנה ההוצאות המשפטיות שבהן חויבו הדיירים בגין הגשת התביעות המשפטיות נגדם, תופחתנה ההצמדות והריביות ותותאמנה עלויות השיפוצים. במידה שהחוב כולל שכר דירה בגובה דמי שימוש ראויים, יופחת שכר הדירה לשכר דירה מוגן, כפי שקבוע כבר כיום בנוהל מכר נכסי רשות הפיתוח. סך החוב לאחר ההתאמות הנ”ל יתווסף למחיר הנכס וישולם במסגרת התשלומים החודשיים המותאמים להכנסת הדיירים.

## ג. הסדרת תנאי הרכישה עבור מחזיקים שאינם דיירים מוגנים ומחזיקים בנכס מכוח זיקה כלכלית או משפחתית (“מחזיקים לא מוסדרים בעלי זיקה לנכס”)

### 1. דיירים בעלי זיקה כלכלית – מי ששילם דמי מפתח לדייר יוצא אך לא לרשות הפיתוח

על פי נתוני חברת עמידר, כ־211 מנכסי רשות הפיתוח בכל הארץ מוחזקים על ידי דיירים הטוענים כי רכשו את הנכס מדייר יוצא ושילמו בגיבו דמי מפתח, אולם חלקה של רמ”י בדמי המפתח לא הועבר אליה ולא נחתם בינה לבין הדר בנכס הסכם שכירות מוגנת. מוצע כי כל מחזיק אשר יוכל להוכיח ששילם דמי מפתח לדייר יוצא יהיה רשאי להסדיר את מעמדו כדייר מוגן, בכפוף לתשלום דמי המפתח שלא שולמו לרמ”י.<sup>120</sup> דמי המפתח יתבססו על מחיר הנכס בעת ביצוע עסקת הרכישה המקורית מהדייר היוצא, בתוספת הפרשי ריבית והצמדה למדד. לאחר ביצוע ההסדרה והסדרת החובות, כאמור לעיל, יהיו הדיירים רשאים לרכוש את הנכסים באותם תנאים ככל דייר מוגן אחר.

### 2. דיירים בעלי זיקה משפחתית – יורשי הדייר המוגן

על פי נתוני חברת עמידר, כ־151 מנכסי רשות הפיתוח בכל הארץ מוחזקים בידי קרובי משפחה של הדייר המוגן, בנסיבות שאינן עונות על הדרישות בחוק הגנת הדייר. למשל, דיירים שהוריהם הפכו זכאים לאחר מות בן/בת הזוג של הדייר המוגן ולפיכך הם מוגדרים כ”דור שלישי” למגורים בנכס, או שלא התגוררו עם הדייר המוגן בטרם פטירתו. מומלץ לראות באופן רשמי בבן/בת הזוג של הדייר החוזי (ככל שבני הזוג התגוררו יחד וניהלו משק בית משותף בעת תחילת המגורים בנכס)

120. מאחר שמדובר בעסקאות שנעשו לפני שנים רבות ועל ידי דיירים שאינם בקיאים בנושאים משפטיים, ניתן יהיה להסתפק בראיות עקיפות או נסיבתיות לשם הוכחת הרכישה.

כדייר/ת מוגן/נת מקורי/ת.<sup>121</sup> כתוצאה מכך, ילדי הדיירים המוגנים ייחשבו ל"דור ראשון" של יורשים, ונכדיהם או קרוביהם האחרים שהתגוררו עם הדיירים מדור ראשון בנכס ואין בבעלותם נכס אחר יוכלו לרשת את הדיירות המוגנת כ"דור שני". ככל שהנכס כבר עבר ל"דור שלישי", מומלץ לאפשר לקרובי המשפחה המתגוררים בו ואין ברשותם בעלות בנכס אחר להסדיר את מעמדם בנכס בפטור ממכרז בתנאים הבאים:

- הסדרת מעמדם כדיירים מוגנים באמצעות תשלום דמי מפתח מלאים על בסיס שווי הנכס במועד פטירתו של הדייר המוגן מ"דור שני", בתוספת ריבית והצמדה למדד נכון להיום והסדרת חובות כמפורט לעיל.
- לאחר ביצוע ההסדרה כאמור לעיל, יהיו הדיירים רשאים לרכוש את הנכסים באותם תנאים ככל דייר מוגן אחר.

### 3. תוספות בנייה או פלישות לשטחים/חדרים צמודים לנכס

בנסיבות המפורטות להלן, ובלבד ששטח התוספת אינו עולה על 200 מ"ר, מומלץ לאפשר הסדרה של תוספת הבנייה והפיכתה לחלק מהנכס המוגן במקרים הבאים:

- תוספות הבנייה נבנו בצמוד לנכס המוגן. במקרים אלה ההסדרה תתבצע באמצעות תשלום בגין זכויות הבנייה שנוצלו בעת בניית התוספת, ועל סכום זה תחול הנחה בגובה 25%, כפי שמקובל כיום בעת עסקאות מכר.
  - התוספת היא בחדרים המהווים חלק אינטגרלי מהנכס המושכר (לדוגמה, במצב שבו היחידה המקורית חולקה בעבר לכמה משקי בית ולאחר שחלק מהחדרים התפנו פלשו אליהם משקי בית צמודים), ההסדרה תתבצע באמצעות תשלום שווי דמי המפתח לרמ"י בגין התוספת, בהתאם לשווייה בעת בניית התוספת או תפיסת החדרים שהתפנו. לסכום זה יתווספו הצמדה למדד ותשלום דמי שכירות מוגנים בגין התוספת לתקופה שלא תעלה על 7 שנים.
- לאחר שתבוצע ההסדרה כאמור, תהווה התוספת חלק בלתי נפרד מהנכס החוסה תחת חוק הגנת הדייר, והדיירים יוכלו לרכוש את כל הנכס, כולל התוספות, בתנאים החלים על נכס מוגן, כמפורט בסעיף 1.א. לעיל.

### 4. דיירים בשכירות חופשית

על פי נתוני חברת עמידר, בכ-138 נכסי מגורים של רשות הפיתוח בכל הארץ מתגוררים דיירים בשכירות חופשית. חלקם קיבלו את הזכאות לאחר שנכסים שבהם התגוררו כדיירים מוגנים נהרסו, חלקם זכו במכרזי שכירות חופשית באזורים "מנועי מכר" וחלקם פלשו לנכסים וקיבלו אישור מיוחד להתגורר בנכס בשכר דירה סוציאלית מופחת בשל מצבם החברתי-כלכלי. מומלץ לאפשר לדיירים אלה שתי חלופות להסדרת זכויותיהם בנכס:

- הסדרת זכויות כדיירים מוגנים באמצעות תשלום דמי המפתח, על פי אותם עקרונות המוצעים לקרובי הדייר המוגן, קרי תשלום דמי המפתח המלאים על בסיס שווי הנכס במועד תחילת מגורי הדיירים בנכס, בתוספת ריבית והצמדה למדד. מעלות רכישת דמי המפתח יופחת ההפרש בין דמי שכירות מוגנים לדמי השכירות הראויים ששולמו במהלך השנים, עד 7 שנים שקדמו לרכישה.
- במקרה שבו דיירים לא מוגנים בעלי זיקה לנכס אינם יכולים או אינם מעוניינים לרכוש את הנכס בדמי מפתח, הם יהיו רשאים להמשיך להתגורר במקום, בשכירות ארוכת טווח, הכוללת דמי שכירות בשיעור המותאם למצבם הכלכלי או בגובה דמי השכירות בדיור הציבורי. לחלופין, יהיו זכאים לפיצוי כנגד פינוי בשווי נכס באזור בגודל המותאם לגודל משק הבית.

## ד. הסדרת מעמדם של מחזיקים שתפסו את הנכס שלא כדין ללא זיקה לנכס ("פולשים ללא זיקה לנכס")

על פי נתוני חברת עמידר, כ-152 נכסי מגורים של רשות הפיתוח מוחזקים על ידי פולשים ללא זיקה לנכס. מדובר בהיקף לא רב באופן יחסי לתופעה הכללית של פלישה בלתי פורמלית לנכסים ריקים או נטושים, בארץ ובעולם. הסדרת מעמדם של מצבים אלו, לאור הסטנדרטים הבינלאומיים, היא לא רק הכרחית, אלא אף בעלת פוטנציאל לסייע בשיקום מערכת היחסים בין התושבים לבין המדינה, עידוד תחושה של פיוס ומניעת תסיסה עתידית.

121. שכן בעבר, בקבוצות אוכלוסייה מסוימות, לא היה מקובל שהאישה תחתום על הסכמים, מה גם שבמרבית המקרים המשמעות של החתימה והשלכותיה לא היו ברורות לדיירים.

- לאור האמור מומלץ להסדיר את זכויות המחזיקים בנכסים אלה במסגרת התדיינות עימם, ועל פי העקרונות הבאים:
- ככל שהדבר ניתן, ואין מניעה תכנונית מהותית לכך, ובכפוף לכך שלמחזיקים אין ולא הייתה במהלך שנות המגורים בנכס בעלות בנכס אחר, יש לאפשר לדיירים להמשיך להתגורר בביתם ואף לרכוש את הנכס;
  - במידה שאין כל אפשרות שהדיירים ימשיכו להתגורר בנכס, יקבלו הדיירים פיצוי בסכום המאפשר להם לרכוש דוור חלופי בגודל המותאם למשק הבית, במיקום המאפשר להם המשך גישה למוסדות החינוך, הקהילה והתרבות שאליהם הם שייכים.
- על פי עקרונות אלה, מומלץ להסדיר את זכאותם של הדיירים על בסיס משך הזמן שחלף מאז שהחלה ההחזקה בנכס, ומידת ההסכמה של רמ"י להחזקה, כפי שבאה לידי ביטוי בהתנהגותה המפורשת, כמפורט להלן:
1. דיירים המחזיקים בנכס לפני אוגוסט 1968, בעצמם או באמצעות יורשיהם, יוכרו אוטומטית כדיירים מוגנים ללא תשלום דמי מפתח.<sup>122</sup> דיירים שאינם יכולים או מעוניינים לרכוש את הנכס יוכלו להמשיך להתגורר בנכס כדיירים מוגנים, או לפנות את הנכס כנגד פיצוי בשווי נכס בגודל דומה באותו אזור.
  2. דיירים המחזיקים בנכס במשך 25 שנה ומעלה, בעצמם או באמצעות יורשיהם, יוכרו גם הם כדיירים מוגנים, בכפוף לתשלום דמי מפתח על פי שוויים לפני 25 שנה, בתוספת ריבית והצמדה למדד.<sup>123</sup> דיירים שאינם יכולים או מעוניינים לרכוש את הנכס יוכלו להמשיך להתגורר בנכס בשכירות ארוכת טווח, הכוללת דמי שכירות בשיעור המותאם למצבם הכלכלי או בגובה דמי השכירות בדוור הציבורי. לחילופין, יוכלו לפנות את הנכס כנגד פיצוי בשווי דירה באותו אזור בגודל מותאם לגודל משק הבית.
  3. דיירים המחזיקים בנכסים מעל 10 שנים, אך פחות מ-25 שנה, בעצמם או באמצעות יורשיהם, יהיו רשאים לרכוש זכויות דיירות מוגנת בנכס בתמורה לתשלום דמי מפתח על פי שווי הנכס נכון להיום, בתוספת הנחה, ככל שזמן החזקה ארוך יותר. לדוגמה:

מספר שנות מגורים בנכס	גובה הנחה
מעל 10 שנים	10% הנחה
מעל 15 שנים	15% הנחה
מעל 20 שנה	20% הנחה

דיירים שאינם יכולים או אינם מעוניינים לרכוש את הנכס יוכלו להמשיך להתגורר בנכס בשכירות ארוכת טווח, הכוללת דמי שכירות בשיעור המותאם למצבם הכלכלי או בגובה דמי השכירות בדוור הציבורי. לחילופין, יוכלו לפנות את הנכס כנגד פיצוי בשווי אשר ייגזר מתקופת החזקת הנכס.

כל הדיירים העונים לקריטריונים הנ"ל שיסדירו את זכויותיהם כדיירים מוגנים יהיו רשאים לרכוש את הנכס, על פי תנאי הרכישה החלים על דיירים מוגנים, בהתאם לסעיף א(1) לעיל, בכפוף לזכותה של רמ"י לא למכור את הנכס מסיבות תכנוניות מוצדקות.

4. דיירים המחזיקים בנכס פחות מ-10 שנים לא יהיו זכאים לרכוש זכויות דיירות מוגנת בנכס, אך, בכפוף לעמידתם בתנאי הזכאות לדוור ציבורי, ובהתאם לנסיבות הפרטניות של כל מקרה, יוכלו להמשיך להתגורר בנכס בשכירות ארוכת טווח הכוללת דמי שכירות בשיעור המותאם למצבם הכלכלי או בגובה דמי השכירות בדוור הציבורי.

## ה. מנועי מכר

כפי שצוין לעיל, קרוב ל-2,000 מתוך נכסי רשות הפיתוח ברחבי הארץ מוקמים באזורים המוגדרים "מנועי מכר מסיבות תכנוניות". את הנכסים הללו ניתן לחלק לשניים: מתחמי פינוי-בינוי (התחדשות עירונית) ויעודי קרקע שאינם למגורים.

122. זהו המועד הקבוע בסעיף 9 לחוק הגנת הדייר שהחל ממנו לא יחול עוד החוק על שכירות של נכס פנוי כל עוד לא הושכר בדמי מפתח.

123. ההצדקה לתקופה של 25 שנה היא תקופת ההתיישנות במקרקעין, בהתאם לחוק ההתיישנות תשי"ח-1958, למרות העובדה שהנסיבות אינן עומדות בתנאי החוק והוא אינו חל כלל על מקרקעין מוסדרים.



**מתחמי פינוי-בינוי בהתחדשות עירונית.** לפי מדיניות רמ"י כיום, לא ניתן למכור נכסי רשות פיתוח לדיירים, גם אם הדיירים הם דיירים מוגנים, באזורים שקיימות בהם תוכניות פינוי-בינוי כחלק מתהליכי התחדשות עירונית.<sup>124</sup>

לעניות דעתנו, ככל שאין בכך כדי למנוע באופן מוחלט הוצאתו לפועל של פרויקט התחדשות עירונית, כפי שיפורט להלן, אין כל הצדקה למנוע רכישה של דירות במתחמי פינוי-בינוי לדיירי רשות הפיתוח וניתן להסיר מגבלה זו באמצעות קביעת כללים ייחודיים, כפי שנעשה בנוגע לדיירי הדיור הציבורי.<sup>125</sup> כל מדיניות אחרת מהווה אפליה בין זכויותיהם של דיירי רשות הפיתוח לזכויות דיירי הדיור הציבורי (שהם בעלי זכות קניינית חלשה יותר) והמתיישבים הבלתי מוסדרים בשכונות בעלות הרוב היהודי, כמפורט בפרק IX לעיל. לפיכך מומלץ להסדיר את הסוגיה כדלקמן:

במתחמים שבהם טרם נחתם הסכם פינוי-בינוי עם יזם יהיו הדיירים המוגנים זכאים לרכוש את הנכס בתנאי הזכאות החלים עליהם על פי המתווה המוצע במסמך זה. יחד עם זאת, בכל הנוגע להשגת הרוב הדרוש לעסקת פינוי-בינוי לא יובאו הדירות שבהן מתגוררים דיירי רשות הפיתוח במניין הדירות בבית המשותף. מכירת הנכס לדיירי רשות הפיתוח תתבצע בהתאם לשווי הנכס לפני אישורה של התוכנית לביצוע פינוי-בינוי במתחם. בנוסף, הדיירים לא יחויבו לאחר ביצוע הפרויקט בתשלום הוצאות ניהול ותחזוקה של הרכוש המשותף במתחם או בבניין שהדירה נמצאת בו בסכום העולה על זה ששילמו טרם ביצוע הפרויקט.

במתחמים שבהם מכירת הנכסים לדיירים עשויה למנוע באופן מוחלט הוצאתו לפועל של פרויקט התחדשות עירונית, כגון במתחמים הכוללים בנייה צמודת קרקע שכל המבנים בה הם נכסי רשות הפיתוח, ניתן יהיה למכור את הנכסים לדיירים, בכפוף לקבלת הסכמתם מראש לביצוע הפרויקט, על פי התנאים והתמורות המקובלים באותה עת באותו אזור.

**מנועי מכר מטעמים תכנוניים אחרים.** בכל יתר המקרים שבהם לא ניתן למכור את הנכסים לדיירי רשות הפיתוח, ו/או במקרים שבהם אין לדיירים אפשרות כלכלית לרכוש את הנכס במתחמי פינוי-בינוי, ישולם לדיירים פיצוי שיאפשר להם לרכוש דיור חלופי בגודל המותאם למשק הבית, במיקום המאפשר המשך גישה למוסדות החינוך, הקהילה והתרבות שאליה הם שייכים.

## 1. אמצעים משלימים – עמותות סיוע

הצלחת ההסדרה באופן שייתן מענה לזכותם של דיירי רשות הפיתוח לדיור הולם מחייבת הסתכלות מערכתית רחבה והוליסטית על מצוקת הדיירים, בפרט זו של הדיירים הערבים המתגוררים בשכונות נפרדות בערים המעורבות.

בנוסף למצבם הכלכלי-חברתי, דיירים אלה נאלצים להתמודד עם ההליכים הביורוקרטיים הנובעים ממעמדם כדיירים בנכסים בבעלות ציבורית, ובכלל זה הסדרת חובות ו/או הסדרת זכויות מול רשויות המדינה, לרבות חברת עמידר, רמ"י, העירייה ובתי המשפט. קושי זה מלווה בחוסר אמון בסיסי נמשך בינם לבין הרשויות. לפיכך מומלץ לייצר מערכת תמיכה לליווי הדיירים באמצעות עמותות סיוע. מומלץ שהמדינה ו/או הרשות המקומית תממן הקמת עמותות ו/או התקשרות עם עמותות קיימות בכל עיר שמצויים בה למעלה מ-100 נכסי רשות פיתוח. העמותות תספקנה מידע ותפעלנה להעלאת המודעות לאפשרויות ההסדרה לדיירים. הן תצענה ליווי פרטני לדיירים בכל הנוגע להליכים מול הרשויות, עידוד וסיוע בהליכי הרכישה, תכנון פיננסי של כלכלת המשפחה וכל סוגיה אחרת הנובעת במישרין או בעקיפין ממעמדם של הדיירים.

בנוסף, מומלץ לייצר בשכונות הרלוונטיות פעילות לסיוע בתחום התעסוקה, לרבות הכשרות מקצועיות, שתסייע ותעודד את התושבים לשפר את מצבם הכלכלי.

124. סעיף 7.5 לנוהל 35.17B מכר נכסי רשות הפיתוח מיום 09.04.2018: "במקרים בהם קיימת בתקנון התוכנית חובה מפורשת של הבעלים לביצוע פינויים ו/או הריסות בשטחים מסוימים, וכן במקרים בהם קיימת התחייבות של רמ"י כלפי הרשות המקומית לביצוע פינויים, ההחלטה העקרונית לגבי אופן הטיפול לרבות החלטה לגבי מכירת נכסים אלה תהא בידי מנהל אגף עסקאות או מי מטעמו".

125. לרבות בהתאם לסעיף 18 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016; סעיף 8(ב) (2) לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998; סעיף 11.1 (ג) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006; סעיף 9 לחוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017.

- אבגר, ע. ואח' (2021), "ערבים בערים המעורבות – מבט על", הכנסת – מרכז המחקר והמידע.  
 אורבך, נ. (2021), ערים מתערבות בישראל, קשת – כתב עת למדעי הרוח והחברה, 2021, 3, 125–147.  
 בניאן, מ. וברזילי, ב. (2003), "זכויות בניה וסחירות – היבטים קנייניים ושמאיים", *מקרקעין* ב/2 (מרץ 2003), 61.  
 בר־און, מ. (2001), "בחזרה אל לוד ורמלה", קתדרה לתולדות ארץ ישראל וישובה, ניסן תשס"א, יד יצחק בן־צבי, 166–170.  
 גולן, א. (2017), "מקומו ומשמעותו של הרכוש שהותירו אחריהם הפליטים הפלסטינים בעיצוב המרחב הכפרי במדינת ישראל", בתוך: בר־און ואח' (עורכים), *כלכלה במלחמה*, יד יצחק בן־צבי, 35–54.  
 הופנונג, מ. (1991), *ישראל – ביטחון המדינה מול שלטון החוק: 1948–1991*, הוצאת נבו.  
 ולרשטיין, ס. (2009), "מצוקת הדיור בקרב הקהילה הפלסטינית ביפו: סוף עידן הדיירות המוגנת בנכסי רשות הפיתוח", במקום – מתכננים למען זכויות תכנון.  
 ולרשטיין, ס. (2011), האם קיימת דחיקה עקב ג'נטריפיקציה של פלסטינים אזרחי ישראל ביפו? חיבור לשם מילוי הדרישות לתואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים.  
 ורצברגר, א. (2007), "הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור", בתוך: אברם, א. ואח' (עורכים), *עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 149–170.  
 זיו, נ. (2007), "הדיור הציבורי ביפו כבואה להתבדלות אתנית", בתוך: רכס, א. (עורך), *יחד אך לחוד: ערים מעורבות בישראל*. אוניברסיטת תל אביב – מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 95–102.  
 זלצמן, נ. (תשנ"ה), "רישיון במקרקעין", *הפרקליט* מב, 24.  
 זלצמן, נ. (2012), "'רשות חינוך' במקרקעין כ'השאלת מקרקעין' – גישת הסיווג והלכות ה'רישיון במקרקעין', *עיוני משפט* לה, 265.  
 חאג'־יחיא, נ. ואח' (2021), ערים מעורבות, אבל נפרדות – המכון הישראלי לדמוקרטיה 07.06.2021.  
 יעקובי, ח. (2003), "חיי השגרה בלוד: על כוח, זהות ומחאה מרחבית בעיר המעורבת לוד", *ג'מאעה* י (תשס"ג), 69–110.  
 יעקובי, ח. (2006), "על הזכות לעיר: (אי) תכנון והזכות לעיר: לוד", בתוך: פנסטר, ט. ויעקובי, ח. (עורכים), *עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות*, מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, 78–109.  
 יעקובי, ח. (2007), "אי) תכנון והזכות לעיר: לוד", בתוך: רכס, א. (עורך), *יחד אך לחוד: ערים מעורבות בישראל*. אוניברסיטת תל אביב – מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, 33–38.  
 יעקובי, ח. (2007), "המקום השלישי: ארכיטקטורה, לאומיות והמבט הפוסטקולוניאלי", *תיאוריה וביקורת* 30, 63–88.  
 יפתחאל, א. וקידר, א. (2000), "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", *תיאוריה וביקורת* 16, 67–100.  
 לוינסון־זמיר, ד. (2000), "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות בנייה עבירות" (TDR), *משפטים* לא (1), 11.  
 מונטרסקו, ד. (2005), "'עם הפנים לדרום?' – ההגיונות הסותרים של ניהול המרחב העירוני ביפו, 1985–2004", בתוך: נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עורכים), *מחקרי תל אביב יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית*, כרך ג (תשס"ה), 141–172, אוניברסיטת תל אביב, הוצאת דיונון.  
 מונטרסקו, ד. (2007), הקהילה הפלסטינית ביפו: דוח חברתי תכנוני. שתי"ל – פרויקט ערים מעורבות.  
 מונטרסקו, ד. (2011), "קהילה מחפשת זהות, פוליטיקה מרחבית ביפו", *מגמות* מז (3/4), 484–517.  
 מונטרסקו, ד. (2020), "עיר שסועה לה יחדיו – דו לאומיות בחיי היומיום ביפו", הוצאת בבל.  
 מוריס, ב. (2005), *לידתה של בעיית הפליטים הפלסטיניים 1947–1949*, ספריית אפקים, הוצאת עם עובד.  
 עסאף, ר. (2018), הפרטת המרחב וייצור מורשת תרבותית בעכו העתיקה, עבודת גמר (תזה) לקבלת תואר מוסמך בפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת חיפה.  
 פלג, ש. (2017), יחסי הגומלין בין התושבים במרחבים העירוניים ההיסטוריים בישראל לבין תהליכי השימור והפיתוח המתרחשים בהם, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הפקולטה למדעי הרוח באוניברסיטת חיפה.

- פלג, ש. (2010), יחסי הגומלין בין האוכלוסייה המקומית ותהליכי השימור והפיתוח בעכו העתיקה, עבודת גמר (תזה) לקבלת תואר מוסמך בפקולטה למדעי הרוח באוניברסיטת חיפה.
- צפדיה, א. ויעקובי, ח. (2015), "צמתים בהפרטת המרחב, 1948–2008", בתוך: כוכבי, ט. (עורכת), *מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי*, מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, 438–403.
- קופראק, נ. (2019), מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות, עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- שוב, צ. וגור אריה, ר. (2013), "בין בר רשות לבר רשות בלתי הדירה", מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים: תכנון, בניה ומקרקעין. עו"ד על נדל"ן, עלון 47.
- שחורי, נ. ושנאן, ל. (2014), "ניהול מערכת של שימור המורשת הבנויה ברשויות מקומיות", בתוך: עמית-כהן, ע. (עורכת), *אתרים*, גיליון 4, המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, 46–37.
- Oren, M. and Alterman, R. (2020), The Right Adequate Housing Around the Globe: Analysis and Evaluation of National Constitutions, in Sandeep, A. (ed.), *Rights and the city: Problems, progress and practice*. <https://ssrn.com/abstract=3737155>
- Rapoport, A. (2020), "Theory, Culture and Housing", *Housing, Theory and Society*, 17(4), 145–165.

## אתרי אינטרנט

אתר הגרעין התורני <https://glod.org.il/>

חברת פעילות החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ ב־20 השנים האחרונות (1994–2014)  
[https://www.akko.org.il/wpcontent/uploads/2021/06/Old\\_Acre\\_Development\\_Company.pdf](https://www.akko.org.il/wpcontent/uploads/2021/06/Old_Acre_Development_Company.pdf)

# נספח א: סקירת הפסיקה בנושא חוק נכסי נפקדים

החקיקה שמכוחה הופקעו נכסי הנפקדים כוללת את חוק נכסי נפקדים, שהוא החוק המרכזי החולש על סוגיית נכסי הנפקדים, ושני חוקים משלימים שנועדו להעביר את הבעלות בנכסי הנפקדים ולהבטיח שהבעלות לא תוחזר לבעליה המקוריים, ולכל היותר יינתן בגינה פיצוי כספי:

## חוק נכסי נפקדים – תש"י-1950:

חוק נכסי נפקדים כולל הוראות נוקשות וגורפות החורגות מעבר לענייני ניהול הרכוש הנטוש.

על תכליתו של החוק נאמר בג"ץ 4713/93 גולן נ. הוועדה המיוחדת לפי סעיף 29 לחוק נכסי נפקדים תש"י-1950 ואח':

"זה מכבר הכירה הפסיקה בכך שהשמירה על נכסי הנפקדים היא מטרה הניצבת ביסודו של החוק... אך אין בידי לקבל, כי זאת מטרתו היחידה – או אף הראשית – של החוק, ושזולתה אין לחוק (או, כמעט ואין לו) כל תכלית אחרת. מבלי להרחיב בכך ניתן לומר, כי לא פחות משהחוק מכוון לשרת את צורכי השמירה על הנכסים, למען בעליהם הנפקדים ולקיום עניינם, הריהו מכוון להגשים את האינטרסים של המדינה בנכסים אלה: היכולת לנצלם לקידום פיתוח הארץ, תוך מניעת ניצולם בידי מי שהינו נפקד כמשמעו בחוק, והיכולת להחזיקם (או להחזיק את דמיהם) עד לגיבושם של הסדרים פוליטיים בין ישראל ולבין שכנותיה, בהם יוכרע גורל הנכסים על בסיס של הדדיות בין המדינות".<sup>126</sup>

### א. ההגדרות לנפקדים ונכסי נפקדים:

החוק מגדיר "נפקד" בסעיף 1(ב) לחוק נכסי נפקדים כאדם שמתקיימים בו שני תנאים מצטברים: הראשון, כי בתקופה שתחילתה ביום 29.11.47 וסופה כשיבוטל מצב החירום (שהוכרז ב-19 במאי 1948 וטרם בוטל) היה בעלים חוקיים או שהחזיק או הנהה מנכס שבשטח ישראל; השני, כי התקיימו בו אחת משלוש החלופות הקבועות בסעיף:

(I) היה אזרח או נתין של לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, עבר הירדן, עיראק או תימן, או

(II) נמצא באחת הארצות האלה או בכל חלק של ארץ ישראל שמחוץ לשטח ישראל, או

(III) היה אזרח ארץ-ישראל ויצא ממקום מגוריו הרגיל בארץ ישראל –

(א) אל מקום שמחוץ לארץ ישראל, לפני יום כ"ז באב תש"ח (1 בספטמבר 1948); או

(ב) אל מקום בארץ ישראל שהיה מוחזק אותה שעה בידי כוחות שביקשו למנוע הקמתה של מדינת ישראל או שנלחמו בה לאחר הקמתה.

"נכס נפקד" הוגדר בחוק כנכס אשר באותה תקופה בין ה-29 בנובמבר 1947 ועד להכרזת המועצה הזמנית על ביטולו של מצב חירום (קרי עד היום), היה בבעלותו או הוחזק על ידי "נפקד".

המושג "נכס" הוגדר בחוק ככולל מקרקעין ומטלטלים, כספים, זכות בנכס, מוחזקת או ראויה, מוניטין, וכל זכות בחבר בני אדם או בניהולו.

החוק הטיל על שר האוצר את החובה למנות מועצת אפוטרופוס לנכסי נפקדים ולקבוע את אחד מחבריה כיושב ראש שייקרא "האפוטרופוס לנכסי נפקדים".

על פי סעיף 4 לחוק, כל נכס נפקד מוקנה במסגרת החוק לאפוטרופוס, מיום פרסום מינויו, או מיום שהיה לנכס נפקד, הכול לפי התאריך המאוחר יותר, וכל מי שברשותו נכס של נפקד חייב למוסרו לאפוטרופוס (סעיף 6 לחוק).

126. בג"ץ 4713/93 גולן נ. הוועדה המיוחדת לפי סעיף 29 לחוק נכסי נפקדים תש"י-1950 ואח', בעמ' 644.

### חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953 (להלן: "חוק אישור פעולות ופיצויים"):

החוק נחקק על מנת לאפשר את העברת הבעלות במקרקעות שנתפסו מכוח תקנות שעת החירום, ולמנוע כל אפשרות שהבעלות בנכסים תוחזר לבעלים הקודמים.

החוק קובע את סמכות השר לקבוע כי **נכס מסוים יהפוך לקניינה של רשות הפיתוח בהתקיים כל התנאים הבאים:** הראשון, ב-1 באפריל 1952 לא היה בחזקת בעליו; השני, בין ה-14 במאי 1948 ל-1 באפריל 1952 שימש או הוקצה לצורכי פיתוח חיוניים; והשלישי, עודנו דרוש לאחד מהצרכים האלו.

**מיום מתן התעודה הנכס הופך להיות קניינה של רשות הפיתוח** כשהוא נקי מכל שעבוד. בדומה להוראות בחוק נכסי נפקדים, תוקפה של התעודה היה מוחלט, ללא אפשרות לערער עליה, גם אם התבססה על נתונים מוטעים. בהתאם לחוק, כל מי שהופקע מידו נכס זכאי לפיצויים מאת רשות הפיתוח לפי הסכם בין הצדדים, או לחלופין לפי קביעתו של בית המשפט המחוזי על פי הקריטריונים הקבועים בחוק.

באמצעות החוק הועברו לרשות הפיתוח 1,250,000 דונם; חלקם הגדול הועבר לשימושם של קיבוצים, מושבים וגופים אחרים.

### חוק נכסי נפקדים (פיצויים) – תשל"ג-1973:

החוק מסדיר זכאות לקבלת פיצויים מהמדינה למי שנפגע כתוצאה מהפיכתו של נכס ל"נכס נפקד" וביום תחילתו של חוק זה כבר היו מוקנים לאפוטרופוס, או הועברו לפני כן מידי האפוטרופוס לידי רשות הפיתוח, או הופקעו ממנו כדין.

מטרת החוק הייתה לשפות את תושבי ישראל בשל מקרקעין שהיו בבעלותם או בהחזקתם, והוקנו לאפוטרופוס לנכסי נפקדים, בפרט תושבי מזרח ירושלים.

בהתאם לסעיף 2 לחוק, זכאי לתבוע פיצויים בעד נכס מי שהיה תושב ישראל ביום תחילתו של החוק או לאחר תחילתו, ולפני שהנכס הוקנה לאפוטרופוס היה:

1. בעל הנכס, לרבות מי שהיה יורשו אילולא הוקנה הנכס;
2. נפקד כשהוא דייר בלבד בנכס עירוני, לרבות אשתו שגרה עימו אותה שעה;

בהתאם לסעיף 4 הוגבלה התקופה להגשת תביעות על פי החוק לשלוש שנים בלבד, אולם עקב קשיים ביישומו תוקן הסעיף והתקופה הארכה מעת לעת. על פי התיקון האחרון, משנת 1985, הוארכה התקופה של חמש עשרה שנים מיום תחילת חוק זה (קרי עד לשנת 2000), או לא יאוחר מתום שנתיים מיום היותו לתושב אם היה לתושב לאחר תחילת חוק זה, הכול לפי המאוחר יותר.

במסגרת סעיף 18 לחוק זה נקבע כי **מיום תחילתו לא תישמענה עוד תביעות של נפקדים לזכות בנכס, או לשחרור נכס על פי סעיף 28 לחוק נכסי נפקדים.** אולם בפועל האפוטרופוס ממשיך לדון בבקשות לשחרור לפי סעיף 28 לחוק נכסי נפקדים, וגם בית המשפט אינו נמנע מלדון בעתירות שהלינו על אופן הפעלת סמכותו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים ושל הוועדה המיוחדת לפי סעיפים 28-29 לחוק.

שורה ארוכה של תביעות אזרחיות ועתירות לבג"ץ הוגשו לאורך השנים בניסיון לבטל נפקדות או לשחרר נכסים נפקדים. נביא בקצרה דוגמאות מספר הממחישות, בין היתר, את האתגר והקושי הרב שעימו נאלצו, ועדיין נאלצים, להתמודד המבקשים להשיב לעצמם רכוש שהיה בבעלותם או בבעלות משפחתם והופקע מידיהם, לעיתים קרובות ללא כל הצדקה ערכית או ביטחונית.

### ב. חזקת הנפקדות – דיני הראיות בתביעות לביטול הקניה, ביטול עסקאות ושחרור נכסי נפקדים:

אחת ההוראות הדרקוניות ביותר בחוק נכסי נפקדים מצויה **בסעיף 30**. בהתאם לסעיף הנ"ל, אישורו של האפוטרופוס בדבר נפקדותו של אדם, חבר בני אדם או נכס מהווים הוכחה לאמינות העניין, אלא אם הוכח אחרת, והאפוטרופוס, מפקחיו, סוכניו או פקידי פטורים ממתן עדות, או הצגת מסמכים אחרים מעבר לאישור זה.

יתרה מזאת, בשנת 1956 תוקן החוק ונוסף לו **סעיף 17** הקובע חזקת כשירות של עסקאות להעברת זכויות בין האפוטרופוס לאדם אחר. בכך נמנעה באופן גורף השבת נכסים לבעליהם לאחר העברתם לאפוטרופוס, גם אם בדיעבד התברר כי הנכס לא היה בבעלותו של נפקד. סעיף 17 (א) יוצר מעין חזקת "תקנת שוק" וקובע כי "כל עסקה שנעשתה בתום לבב

בין האפוטרופוס ובין אדם אחר בכל נכס שהאפוטרופוס חשבו בשעת העסקה לנכס מוקנה לא תיפסל ותעמוד בתקפה גם אם יוכח שהנכס לא היה אותה שעה נכס מוקנה”.

בהתאם [לסעיף 18 לחוק](#), התרופה במקרה שנכס נחשב בטעות לנכס מוקנה, והועבר לצד ג', יכולה להיות הנכס עצמו או התמורה שהתקבלה בגינו, בהתאם לזכאות שתיקבע על ידי האפוטרופוס או בית המשפט, ובהתאם לנסיבות העניין. כאשר מדובר על נכסי מקרקעין מדובר בעיקר על העברות לרשות הפיתוח, אשר עם ביצוען לא ניתן היה להשיב את הגלגל לאחור, כל עוד לא הוכיח הטוען לבעלות שההעברה בוצעה בחוסר תום לב.

שילובן של ההוראות בדבר חזקת הנפקדות וחזקת הכשירות בהעברת זכויות הקניין הביאו לכך שהסיכוי לביטול הנפקדות או שחרור הנכס הצטמצם באופן ניכר, וכי ניסיונות להשבת הבעלות בנכסים לבעליהם המקוריים נתקלו ברוב המקרים בסירוב. בנסיבות מסוימות הוצעה לבעלי הנכס תמורה כספית, ואף היא רק על פי שוויים בעבר. בכל מקרה, נטל ההוכחה רבץ תמיד על הטוענים לבעלות, אם מכוח רכישה ואם מכוח ירושה, ואותו לא הצליחו התובעים להרים ברוב המקרים.

כך לדוגמה בעניין ע"א 170/66 **וספיה פימד הידועה וספיה אל-עמר אל-חסן דרויש על-אל-דין נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים**, שבמסגרתו נדון עניינה של תושבת רמלה שהייתה רשומה בספרי האחווה כבעלת חלקים בשתי חלקות. היא נשארה ברמלה כל השנים מאז מלחמת העצמאות, לאחר שבעלה עזב את הארץ ועבר לרצועת עזה. האפוטרופוס חשב בטעות כי חלקים אלה מוקנים לו, ובשנת 1955 מכר אותם לרשות הפיתוח, וזו העבירה את החלקות לקרן הקיימת לישראל. הקרן הקיימת מצידה העבירה חלק מהם לצדדים שלישיים תמורת קרקע חלופית. התובעת פנתה לאפוטרופוס בבקשה להשיב לה את החלקים שהיו רשומים על שמה, והוא הציע לשלם לה את התמורה שקיבל בגין הנכסים.

ביהמ"ש דחה את התביעה להשבת הנכס וקבע כי סעיף 17 (א) לחוק נותן תוקף לכל עסקה שנעשתה על ידי האפוטרופוס בתום לב, ולפיכך למערכת מגיעה רק תמורת החלקים שאבדו לה בכסף. בהחלטת בית המשפט נאמר כי מסעיפי חוק נכסי נפקדים משתמעת כוונתו הברורה של המחוקק **להעמיד את בטיחות העסקאות שנעשו על ידי האפוטרופוס בתום לב מעל להגנת זכות הקניין של הבעל האמיתי**, ואין באפשרותו לבקר את מידת הצדק או התבונה שבפתרון חקיקתי כזה.

באשר לגובה התמורה אשר על האפוטרופוס להשיב בהתאם לסעיף 18 לחוק נקבע בכמה פסקי דין כי:

“... האפוטרופוס חייב לפי הֶסְדֵר זה בהשבת התמורה שקיבל בפועל לידי בעד הנכס. אין הוא חב בהשבת הנכס עצמו, ומאחר שלא ניתן לייחס לו התעשרות שלא כדין, **אין הוא חב גם בתשלום על פי שווי היום**”.

אחד מפסקי הדין הבולטים בנושא מתייחס לעתירה שנדונה במסגרת ע"א 109/87 **חוות מקורה בע"מ נ' עלי יונס חסן**, שבמסגרתה הורה בית המשפט לבטל הסכם חכירה שנערך בין הקרן הקיימת לישראל לבין המערערת. במקרה זה נרשמו הקרקעות במקורן בשנת 1945 על שם המשיב, אביו ואשת אביו. בשנת 1952 הוקנו לאפוטרופוס, ולאחר מכן נמכרו לרשות הפיתוח ולקל"ל וזו החכירה חלקים מהשטח לחוות מקורה בע"מ. המשיב ואביו הגישו תביעה שלפיה קביעת נפקדותם הייתה חסרת יסוד מאחר שמעולם לא עזבו את מקום מושבם במקורה. פסק הדין דן, בין היתר, בשאלת סעיף 17 לחוק ובשאלת הכשרתן של עסקאות בנכסים שהוכרזו בטעות כנכסי נפקדים.

בית המשפט קבע כי סעיף 30(א) לחוק אינו מותיר ספק בכך שנטל ההוכחה במקרה הנדון הוא על הטוענים לאי-נפקדות, אשר במקרה זה עמדו בנטל והוכיחו את אי-הנפקדות. באשר להעברת הבעלות מהאפוטרופוס לרשות הפיתוח ולחוות מקורה, סעיף 17 לחוק מהווה מעין “תקנת השוק” לעניין נכסים שהוכרזו בטעות כנכסי נפקדים, הדורשת תמורה ותום לב.

במקרה זה נקבע כי מאחר שהמערערת ונציגי הרשויות ידעו שהמשיב גר בפועל בשטח, ההימנעות מבידוק המצב החוקי לאשורו גובלת, בנסיבות המקרה, בעצימת עיניים, ו”העוצם את עיניו במתכוון מלראות את האמת, מתוך הלך נפש של “לא איכפתיות” רואים אותו כאילו פעל בחוסר תום לב”, ולכן לא עמדו ב”תקנת השוק”.

זהו אחד המקרים הבודדים שבהם בוטלה עסקת חכירה בין האפוטרופוס לצד שלישי בגין נכס נפקד.

בע"א 2576/03 **אהובה וינברג נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים**, לעומת זאת, נדחתה תביעה להכריז על המערערים כעל בעלים בחלקת קרקע בקרבת העיר טבריה, אשר נרכשה לטענתם על ידי מורישם המנוח בשנת 1946. באותו עניין נקבע כי:

“הכרזת המשיב על אדם או נכס כנפקד מהווה, מכוח חזקת תקינותו של המעשה המנהלי ובהתאם להוראות [סעיפים 30\(א\)](#) ו-[30\(ב\)](#) לחוק, ראיה לכאורה בדבר היותם נפקדים, ועל הטוען לאי-נפקדות הנטל לסותרת”, וגם כי המערערים

לא הצליחו במקרה זה לסתור את החזקה האמורה. יתרה מזאת, מאחר שהנכסים כבר הועברו לצד שלישי, גם אם היו מצליחים בכך היו המערערים זכאים רק להחזר התמורה שקיבל האפוטרופוס בפועל תמורת הנכס.

### ג. סמכויות האפוטרופוס ואופן הפעלת שיקול דעתו:

לאפוטרופוס מוקנות במסגרת החוק סמכויות רבות ומרחיקות לכת, הכוללות בין היתר אחריות לשמירה על הנכסים המוחזקים, תיקונם, פיתוחם, הנאה מפירותיהם ועוד. כל זאת בעצמו או על ידי אחרים.

ביחס לנכסים מסוג מקרקעין, החוק מגביל [בסעיף 19](#) את סמכויות האפוטרופוס ואוסר עליו למכור או להעביר באופן אחר את זכות הבעלות, למעט שלושה חריגים: מכירה של הנכס לרשות הפיתוח; חכירה לתקופה העולה על שש שנים לרשות הפיתוח או לחוכר אחר, המתחייב לעבד את הנכס להנחת דעתו של האפוטרופוס.

תחולתו הרחבה והגורפת של החוק הביאה לכך שגם אנשים שזכו לקבל אזרחות ישראלית, או נותרו בתקופה הרלוונטית בשטחים המהווים כיום חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל, הפכו ל"נפקדים" בכל הנוגע לרכושם שהיה בתחומי מדינת ישראל בעת פרסום תקנות שעת חירום, בדצמבר 1948. אלה מכונים "**נפקדים נוכחים**". לדוגמה, בג"ץ 721/79 **שוקרי ניקולא מיכאיל נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים**, אשר יידון להלן.

יצוין שהוראות החוק הופעלו גם נגד יהודים שהיו בעלי רכוש בישראל אך נותרו בארצות ערב.<sup>127</sup> אולם מספרם של אלה היה קטן בהרבה מהנפקדים הערבים, ולאורך השנים תוקן המצב עבור מרביתם באמצעות מגננוני הגמישות שנקבעו בחוק. סמכויות אלו מוקנות לאפוטרופוס אפשרות לשלול מעיקרא את הנפקדות ולהעניק אישור למי שהוגדר כנפקד כי אינו נפקד (סעיף 27 לחוק); או לשחרר את הנכס מידי (סעיף 28 לחוק), בכפוף להמלצה של ועדה מיוחדת שתמונה על ידי הממשלה (סעיף 29 לחוק).<sup>128</sup>

כך לדוגמה, בבג"ץ 99/52 **פלמוני נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים** תבע העותר את נכסיו על-פי סעיף 27(א) לחוק. העותר היה תושב יפו, עזב אותה בשנת 1948 בשליחות המדינה, שליחותו לא צלחה והוא התעכב מלשוב ליפו. לדבריו התעכב מחמת הסכנה שהייתה טמונה בחציית הקווים. בסופו של דבר חזר העותר לישראל בידיעת הרשות הרשמית ששלחה אותו אל מעבר לקווים. הדיון בעתירה זו נסב סביב השאלה האם האפוטרופוס חייב לשחרר את נכסיו של העותר על פי סעיף 27 לחוק. מסקנתו הייתה כי מאחר שמדובר באדם אשר **יצא** ממקום מגוריו הרגיל על פי חלופה III להגדרת "נפקד", שלא בשל הפעולות הצבאיות או חשש מהן, האפוטרופוס מחויב לשחרר את נכסיו.

במקרה אחר, שנדון בבג"ץ 518/79 **איבון קוקרן נ' הוועדה לפי סעיף 29 לחוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, והאפוטרופוס לנכסי נפקדים**, התגוררה העותרת בלבנון בעודה מחזיקה נכסים בישראל שהוגדרו כנכסי נפקדים. העותרת הייתה אומנם בעלת אזרחות לבנונית, אך אזרחותה האפקטיבית הייתה בריטית, והיא התגוררה בלבנון מאז 1947 כבת לוויה לבעלה שהיה דיפלומט. העותרת הגישה החל בשנת 1950 בקשות מספר לוועדה שהוקמה מכוח סעיף 29 לשחרר את הנכסים שהוקנו לאפוטרופוס ונמכרו לרשות הפיתוח, ובקשותיה נדחו. בתחילה לא הצליחה העותרת לקבל מהאפוטרופוס את נימוקי הוועדה, ורק לאחר התערבות ביהמ"ש נמסרו הנימוקים ולפיהם: "מאחר והעותרת הינה תושבת חוץ, ומאחר ואין היא זקוקה לנכסים או לתמורתם למחיה, ובהתחשב בכך ששר החוץ לא סבר שיש צורך לשחרר את הנכסים מסיבות

127. הופנונג (1991).

128. לשון הסעיפים הרלוונטיים:

**סעיף 27 (א)** לחוק קובע כי האפוטרופוס **חייב לתת אישור לאדם שאינו נפקד**, ללא צורך בהמלצת הוועדה המיוחדת, כאשר

הוא סבור שאדם פלוני, שאפשר להגדירו כנפקד לפי סעיף 1(ב)(1)(III), יצא ממקום מגוריו –

(1) מתוך חשש שאיבי ישראל יגרמו לו נזק, או

(2) שלא בגלל פעולות צבאיות או מחשש להן.

**סעיפים 27(ב) ו-28 (ד)** לחוק קובעים כי האפוטרופוס **רשאי, לפי שיקול דעתו** בלבד, אך בכפוף להמלצת הוועדה על פי סעיף 29, "לתת אישור בכתב שאדם פלוני, הנמצא אותה שעה כחוק בשטח ישראל, אינו נפקד, אף על פי שאפשר להגדירו כנפקד, אם האפוטרופוס סבור שיש לאל ידו לנהל את נכסיו ביעילות וכי בעשותו כן לא יסייע בידי אויבי ישראל", כך ש"מיום תוקפו של אישור לפי סעיף זה חדלים נכסיו של אותו אדם להיות נכסי נפקד";

**סעיף 28** לחוק קובע כי האפוטרופוס רשאי, לפי שיקול דעתו בלבד, אך בכפוף להמלצת הוועדה על פי סעיף 29, "לשחרר נכס מוקנה, בתעודה חתומה בידו; ומשעשה כן, יחדל אותו נכס להיות נכס נפקד, וכל זכות שהייתה לאדם באותו נכס ערב הקנייתו לאפוטרופוס תחזור אל אותו אדם או אל מי שבא תחתיו".

**סעיף 29** לחוק קובע כי "האפוטרופוס לא ישתמש בסמכויותיו לפי סעיף 27(ב) או סעיף 28 אלא אם באה על כך, בכל מקרה ומקרה או לגבי סוג מסוים של מקרים, המלצה של ועדה מיוחדת שתמונה על ידי הממשלה".



דיפלומטיות והסברתיות, הרי אין לשחרר את הנכסים". ביהמ"ש מתח ביקורת על הנהלים שעלו מתוך מכתבו של האפוטרופוס בכל הנוגע לאופן הפעלת שיקול דעתו של האפוטרופוס בהחלטות על פי [סעיף 28 \(א\)](#) לחוק. בפסק דינו הסביר כב' השופט ח' כהן כי שיקול הדעת של האפוטרופוס לפי [סעיף 28 \(א\)](#) מוגבל למקרים שבהם המליצה בפניו הוועדה על שחרור הנכס, ועל אף המלצה זו האפוטרופוס רשאי **שלא** לשחרר את הנכס. אך אם נמנעה הוועדה מלהמליץ על שחרור, או המליצה פוזיטיבית שלא לשחרר את הנכס, אין לאפוטרופוס שיקול דעת המאפשר לו לשחרר את הנכס. דהיינו, **המלצה שלילית של הוועדה סותמת את הגולל על שיקול הדעת של האפוטרופוס**. בית המשפט לא הכריע בשאלה אם יש מקום במקרה זה לשחרר את נכסי העותרת, אולם החזיר את הדין בבקשה לוועדה המיוחדת על מנת שתיתן דעתה לטענותיה המשפטיות והעובדתיות, תוך שהוא קובע:

"האפשרות לשחרר נכסים מוקנים באה לא רק מתוך שיקולים הומניטאריים כי אם גם מתוך שיקולם מדיניים מובהקים: 'בנסיבות הגיאופוליטיות שהיו קיימות עם קום המדינה ובעת חקיקת החוק מן הצורך היה להגדיר 'נפקד' הגדרה רחבה וגורפת ביותר – על אף הסיכון שיכללו בהגדרה אנשים אשר בינם לבין אויבי ישראל לא היה למעשה כל קשר משפטי, פיסי, אידיאולוגי או אחר... באים הסעיפים 27, 28 ו-29 לחוק ופותרים פתח תקווה והצלה לאלה שנתפסו בהגדרת 'נפקד' אך שלא היו צריכים להימנות עם הנפקדים'".

בבג"ץ 721/79 **שוקרי ניקולא מיכאיל נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים** נדון עניינם של עותרים שהיו בעליהם של חלקה בטבריה שבה התגוררו עד יום 16.4.1948. לאחר מכן עברו לנצרת, שבה החזיקו אותה עת כוחות ערביים, ושם הם התגוררו מאז ועד הגשת העתירה, בבתים ישנים, בשכירות. הנכס הוקנה לאפוטרופוס על יסוד סעיף 1(ב)(1) (iii) לחוק. בין השנים 1954-1954 ניסו העותרים לשכנע את האפוטרופוס לשחרר את הנכס, אך הוא החליט להמליץ על תשלום התמורה בלבד ולא על שחרור הנכס עצמו. העותרים טענו כי הם אינם נפקדים מאחר שלא יצאו ממקום מגוריהם אלא **הוצאו** מטבריה לנצרת על ידי הכוחות הבריטיים דאז; יציאתם לא הייתה בגלל פעולות צבאיות או מחשש להן ועל כן האפוטרופוס **חייב** בהתאם לסעיף 27 (א), לתת להם אישור שאין הם נפקדים. בנוסף, הם הופלו לרעה לעומת אחרים שנכסיהם בטבריה שוחררו.

ביהמ"ש דחה את העתירה בשל 1. שיהוי, 2. מתוך הנחה כי בהתאם לסעיף 18 לחוק הפיצויים, הזכות היחידה לפי "חוק זה" היא לתבוע פיצויים בלבד.

שיקול הדעת של האפוטרופוס בהתאם [לסעיף 28 לחוק](#), כמו גם שאלת היחס בין סעיף 28 לחוק [לסעיף 18 לחוק הפיצויים](#), הקובע, כאמור, כי מיום תחילתו לא תישמענה עוד תביעות של נפקדים לזכות בנכס, או לשחרור נכס, המשיכו לאתגר את מערכת המשפט במסגרת הליכים שונים שחלקם התקיימו אף לאחרונה (לדוגמה עניין בג"ץ 6143/21 **עבד אלכרים חדיג'ה נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים**).

בין פסקי הדין הבולטים בנושא נמצא גם עניינם של עסמאת בהאי – נכדתו של מייסד הדת הבהאית – ושתי נינותיו. הנושא הובא בפני בית משפט השלום במסגרת תא (חי') 458/00 **עסמאת בהאי נ' האפוטרופוס על נכסי נפקדים**: המנוח (בהא' אללה) – בנו של מייסד הדת – עזב את הארץ בחודש ינואר 1948 וחזר בחודש יוני 1949; הוכרז כנפקד ביום 24.10.50 ונפטר ביום 1.11.50. בתו עסמאת בהאי – התובעת – יצאה מהארץ בשנת 1956, התגוררה בקפריסין והייתה נשואה לאזרח בריטי. חלק מנכסיה של הבת ושל אחייניותיה לא שוחררו על ידי האפוטרופוס ולפיכך הוגשה התביעה. פסה"ד של כבוד השופט עמית בבית משפט השלום בחיפה סוקר בצורה מקיפה את ההסדר הקבוע בחוק בכל הנוגע להוכחת נפקדותו של הנכס בהיעדר תעודת נפקדות לפי [סעיף 30 \(א\)](#) או [30 \(ב\)](#) לחוק; נטל ההוכחה הנדרש מהתובע לאי-נפקדות; ההבחנה בין סוגי הנפקדים בסעיף ב (1) לחוק; וכאמור, השאלה האם לאור סעיף 18 לחוק הפיצויים נותרה בעינה הזכות לבקש שחרור נכס נפקד, או שמא רק האפשרות לעתור לקבלת התמורה בלבד. בית משפט קמא קבע, בין היתר, כי: הקניית נכס לאפוטרופוס לנכסי נפקדים אינה מותנית ברישום ההקניה, שכן פועלה של תעודת ההקניה אינו קונסטטיטויבי אלא דקלרטיבי ונפקותה בתחום דיני הראיות מכוח ההקניה, זכויות הבעלות עוברות לאפוטרופוס עם התקיימות התנאים שנקבעו [בסעיף 1 לחוק](#), וללא קשר למועד הוצאת התעודה. יתרה מזאת, יכול אף שהאפוטרופוס לא ידע כלל על ההקניה, שהיא "אוטומטית" עם התמלאות התנאים הקבועים בחוק.

בכל הנוגע ליחס בין [סעיף 28 לחוק](#) ו-[סעיף 18 לחוק](#) הפיצויים קבע ביהמ"ש כי הסמכות לשחרר נכס, לפי [סעיף 28 לחוק](#), נותרה על כנה בידי האפוטרופוס, אלא שלאור [סעיף 18 לחוק](#) הפיצויים אין בידי היחיד הזכות לבקש שחרור הנכס הנפקד, אלא לעתור לקבלת התמורה בלבד.

ביהמ"ש הוסיף כי בנסיבות העניין החלטת האפוטרופוס שלא לשחרר את הנכס לתובעות אינה סבירה, ואינה עומדת במבחן המידתיות.



במסגרת ערעור שהגיש האפוטרופוס על פסק הדין, בע"א 9575/02 **האפוטרופוס לנכסי נפקדים נ' עסמאת בהאי (אזל)**, בוטלה החלטתו של בית משפט קמא לשחרר את הנכסים בשל העדר סמכות לבית משפט קמא, כפי שיפורט להלן. בית המשפט הבהיר בפסה"ד כי: שחרור נכס **לפי סעיף 28 לחוק** (וכן מתן אישור לפי **סעיף 27 לחוק**) (ככל הנראה הכוונה לסעיף 27 (ב) – א"א) הוא פעולה קונסטיטטיבית שמשמעותה כי הנכסים מוקנים מחדש לנפקד. **"אין מדובר בהצהרה כי הנכסים לא הוקנו לאפוטרופוס או בבטלות מעיקרא של ההקניה**, אלא בהעברה של הקניין בנכסים מן האפוטרופוס לידי הנפקד, אשר תוקפה הוא ממועד ביצועה ולהבא" (ההדגשה אינה במקור).

בפסה"ד בעניין ע"א 8481/05 **לולו נ' האפוטרופוס על נכסי נפקדים** הוגשה תביעה לפיצויים בגין חלקה בנצרת שהייתה שייכת לנפקדת, חולת נפש, שהתגררה עד שנת 1975 בירדן. התביעה הוגשה על ידי בנה אשר טען, בין היתר, כי אין ממונה שאליו ניתן לפנות בתביעת הפיצויים, והוועדה האמורה לדון בתביעה כזו אינה קיימת. במסגרת דיונו של בית המשפט העליון עלתה במפורש השאלה **האם מיום חקיקתו של חוק הפיצויים פסה מן העולם סמכותו של האפוטרופוס לשחרר את הנכס, כפי שנפסק בבג"ץ 721/79 שוקרי ניקולא מיכאיל נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים.**

בית המשפט ציין כי אף על פי שסוגיה זו אינה טעונה הכרעה באותו מקרה, מתגובת האפוטרופוס אנו למדים כי בפועל האפוטרופוס ממשיך לדון בבקשות לשחרור לפי סעיף 28 לחוק נכסי נפקדים, וגם בית המשפט אינו נמנע מלדון בעתירות שהלינו על אופן הפעלת הסמכות לפי סעיפים 28–29 לחוק.

יתרה מזאת, אף על פי שלכאורה תמה התקופה הקבועה בסעיף 18 לחוק הפיצויים להגשת תביעות, נקבע כי מוטלת על המדינה החובה להעמיד את המנגנון הקבוע בחוק לביורר התביעות, ועל פי תגובת בא כוח המשיב, הממונה כבר הוסמך לתפקידו ונותר עוד רק למנות את חברי הוועדה המייעצת.

#### **ד. סמכויות בתי המשפט בעניין נכסי נפקדים:**

ההליך לביטול נפקדותו של אדם או נכס ו/או הקנייתו לאפוטרופוס ו/או שחרורו יצרה אף היא לא מעט בלבול עבור הצדדים השונים להליכים אלו, ואף עבור בתי המשפט עצמם.

במסגרת ע"א 8481/05 **לולו נ' האפוטרופוס על נכסי נפקדים** חילק בית המשפט בין שני סוגי הליכים:

3. הליך שמטרתו לקבוע כי מלכתחילה **אין מדובר בנכס נפקד** מאחר שמעולם לא הוקנה לו – הליך שאינו דורש החלטה מנהלית של האפוטרופוס או הוועדה המיוחדת ולכן מצוי **בסמכות של בית המשפט המחוזי.**
4. **הליכי שחרור נכס מופקד על פי סעיפים 28–29 לחוק** אשר אינם מבטלים את הקנייתם של הנכסים למשיב מלכתחילה אלא מעבירים אותם מחדש לבעלות הנפקד. במקרים אלה המשיב והוועדה פועלים כרשות מנהלית ולכן **הביקורת השיפוטית על הפעלת הסמכות נתונה לבג"ץ.**

מטעם זה התקבל גם ערעור האפוטרופוס בע"א 9575/02 **האפוטרופוס לנכסי נפקדים נ' עסמאת בהאי**, שכן הסעד שהעניק בית המשפט המחוזי, מתן צו לאפוטרופוס לפעול על פי סעיף 28 לחוק, לא היה בסמכותו, אלא בסמכות בית המשפט הגבוה לצדק. יחד עם זאת קבע בית המשפט כי הסעד המתבקש מצוי בסמכותו של בית המשפט המחוזי היה מתן צו שיוורה לאפוטרופוס להעביר את הדיון לוועדה המיוחדת על מנת שזו תכריע בנושא המסור לסמכותה.

לעומת זאת שנים מספר לאחר מכן, כאשר עלתה שוב השאלה האם ערכאה אזרחית מוסמכת להורות לאפוטרופוס לנכסי נפקדים להביא את עניינו של פלוני לפני הוועדה המיוחדת שהוקמה לפי סעיף 29 לחוק, בע"א 7921/19 **קוגל נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים** קבע בית המשפט כי:

**"שגה ביהמ"ש המחוזי כאשר סבר כי נתונה לו הסמכות להורות לאפוטרופוס להעביר את הדיון לוועדה המיוחדת.** ודוק: בשונה מהכרזה של האפוטרופוס על הקניית זכויות בנכס מחמת היותו 'נכס נפקד', שחרור נכס לפי הסמכויות הללו, הריהו החלטה מנהלית, אשר היא היא כשלעצמה משנה את מעמד הנכס. אדם הסבור כי שגה האפוטרופוס בהכריזו כי נכס מסוים הוקנה לו מחמת היותו 'נכס נפקד', פתוחה לפניו הדרך לפנות לבית המשפט המחוזי, ולהגיש תביעה אזרחית. לעומת זאת, המבקש להשיג על החלטה של האפוטרופוס, לגבי שימוש או אי-שימוש בסמכויות השחרור המסורות לו לפי **סעיפים 27(ב) או 28 לחוק**, בטענה לפגם בהפעלת שיקול דעתו המנהלי, נדרש להגיש עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (עניין לולו, פסקה 8; עניין בהאי, פסקה 16; עניין חסיין, פסקה 39)."

הסמכות לדון בזכות לפיצויים או בדבר שיעורם נתונה על פי סעיף 9 לחוק הפיצויים לבית המשפט המחוזי שהנכס נמצא בתחום שיפוטו.

## ה. שיקולי הוועדה המיוחדת:

בפסה"ד בבג"ץ 4713/93 גולן נ. הוועדה המיוחדת לפי סעיף 29 לחוק נכסי נפקדים ואח' דחה בית המשפט עתירה שהוגשה על ידי אזרח ירדני תושב הכפר בית ג'אלה, שהיה בעל חלקה שנכללה בתחומי הכפר. בשל הרחבת שטח השיפוט של ירושלים נפלה החלקה בתחומי שכונת גילה והפכה אוטומטית לנכס נפקד, שכן נכללה בתחומי המדינה. יורשי הבעלים מכרו את החלקה לצד שלישי שביקש לבנות עליה. הרוכש פנה לוועדה המיוחדת בבקשה לשחרר את החלקה, אולם זו דחתה את הבקשה, בהחלטה שעליה חזרה פעמים מספר, אם כי המליצה לשלם לרוכש את ששילם לבעלים.

למרות האופי ה"טכני" של הנפקדות, שנוצרה עקב הרחבת תחום השיפוט של ירושלים, דחה בית המשפט את העתירה תוך שהוא מתייחס לתכליתו של החוק וקבע:

"...מהם השיקולים המהווים בסיס נאות להחלטת הוועדה, אם להמליץ על שחרורו של נכס מוקנה אם לא? נראה לי, כי ההכרעה בפרשתנו אינה מצריכה מתן תשובה ממצה לשאלה זו... ממה שכבר אמרתי עולה, שהיכולת לנצל נכס מוקנה לצרכים ציבוריים מהווה אינטרס לגיטימי וחשוב של המדינה וכי בשיקולי הוועדה יש לאינטרס זה משקל רב. אמנם אין משמעות הדבר, שקיומו של צורך ציבורי יכריע תמיד את הכף נגד המלצה לשחרר את הנכס; שכן גם את משקלו היחסי הנכבד של צורך זה, מקום שהוא קיים, מוטל על הוועדה לקבוע, בכל מקרה נתון, על רקע נסיבותיו המיוחדות..."

## ו. הזכות לפתוח בהליך לשחרור מקרקעין של נפקד:

רק לאחרונה נדונה תביעה נוספת במסגרת בג"ץ 6143/21 עבד אלכרים חדיג'ה נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים, ובמסגרתה ביקשו העותרים להורות לאפוטרופוס ולוועדה המיוחדת מכוח סעיף 29 לחוק לשחרר מקרקעי נפקדים ולבטל הערת הקניה שנרשמה בהקשר אליהם, לאחר שלטענתם רכשו כבר לפני 20 שנה את המקרקעין מבעליהם החוקיים. העתירה עמדה על 2 נדבכים: 1. הנכסים אינם בגדר "נכס נפקד"; 2. האפוטרופוס מתבקש לשחרר אותם.

ביהמ"ש קיבל את טענת המדינה לגבי הנדבך השני שלפיה הזכות לפתוח בהליך המיוחד לשחרור מקרקעין של נפקד חרף ההוראה בדבר ביטול התביעות נגד האפוטרופוס על פי חוק הפיצויים נתונה אך ורק לנפקד עצמו, וכן ליורשיו ולמי שאוחז בייפוי כוח שנחתם על ידי היורשים המקוריים. הוועדה אומרת: במקרה של מות הנפקד, חליפיו שיבואו בשערי ההליך המיוחד לשחרור המקרקעין כוללים רק את אלו שנכנסים לנעליו מכוח הורשה.

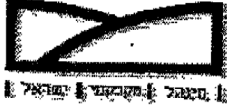
ביהמ"ש קבע כי: "...מדובר בהנחיות סבירות בהחלט, אם לא מחויבות המציאות. הנחיות אלה נועדו להבטיח שמירה על נכסי נפקדים – תכליתו העיקרית של חוק נכסי נפקדים – ובהן לא נוכל, וממילא לא נרצה, להתערב".

לכך הוסיף בית המשפט: "ההליך אליו מבקשים העותרים להיכנס מתקיים אך לפני משורת הדין בצלה של ההוראה בדבר ביטול התביעות נגד האפוטרופוס. בהסתמך על הוראה זו, רשאי האפוטרופוס לדחות על הסף את תביעתו של כל טוען לזכות, אולם הוא בחר שלא לעשות כן ביחס למעגל מוגדר ומצומצם של הטוענים לזכויות בנכס הנפקד ששחררו מתבקש – מעגל אשר כולל בתוכו אך ורק את הנפקד ואת יורשיו (או את מיופה כוחם). בחירה זו באה להיטיב עם הנפקד ועם יורשיו לפני משורת הדין".

מכל הדוגמאות שפורטו לעיל ניתן ללמוד כי האפשרות לתבוע שחרור נכסים שהופקעו באמצעות חוק נכסי נפקדים, ואף פיצוי בגינם, הולכת ומצטמצמת, ובקרב, ככל הנראה, תגיע לקיצה. גם האפשרות להתערבותו של בית משפט בהחלטות האפוטרופוס ובהמלצות הוועדה, שהייתה מצומצמת ביותר מלכתחילה, הולכת וקטנה במידה ניכרת, ומוגבלת למקרים שבהם האפוטרופוס פועל לפני משורת הדין.

# נספח ב: הודעת רמ"י בנושא נשיאה בעלויות שיפוצים מכוח חוק העתיקות

FROM



מחלקת מינהל ומשאבי  
אנוש

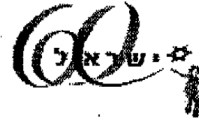
כ"ה באייר, תשס"ט  
19 במאי, 2009

מס' מסמך: 973

01 02 2062 23:42/ST. 23:42

P001

כפ"פ



לכבוד  
קליניקה לזכויות אדם בחברה  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת חיפה  
הר הכרמל  
חיפה 31905

א.נ.

הנדון: השתתפות רשות הפיתוח בעלות שיפוצים אחזקה  
והסרת צווי סכנה בנכסי רשות הפיתוח  
סימוכין: נייר העמדה שהעברתם אלינו בחודש ינואר 2009

הנני מתכבד להודיעכם כי נייר העמדה שבסימוכין, נדון ביום 26/4/09 בישיבה בה נטלו חלק בין היתר מר אבי הרמתי חשב מינהל מקרקעי ישראל ומר רוני כהן סמנכ"ל ומנהל האגף לשיווק וכלכלה במינהל, ובה הוחלט כי רשות הפיתוח תישא במלוא העלות הכרוכה במילוי אחר הוראותיה של רשות העתיקות. זאת בתנאים המפורטים בפרוטוקול הישיבה המצ"ב.

בברכה,  
אלי מורד

ס/מנהל אגף בכיר פניות  
ציבור וחוק חופש המידע





