

בעניין:

עיריית לוד

ע"י ב"כ עוה"ד עפר שפיר ואח'
ממשרד עורכי הדין, עפר שפיר ושות'
מרחוב פרופ' מנחם פלאוט 10, רחובות 76706
טל': 08-9311111; פקס: 08-9311112;

העותרת

- נגד -

ממשלת ישראל

ע"י פרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29 ירושלים 91010

המשיבה

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים
ובקשה לקביעת מועד דחוף לדיון בעתירה

צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המורה למשיבה להתייצב וליתן טעם בעניינים כדלקמן:

- א. מדוע לא תבוטל ההפליה הפסולה של תושבים מהמגזר הערבי בעיר המעורבת לוד לעומת הישובים הכלולים בהחלטת הממשלה מיום 24.10.21 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי בחברה הערבית עד לשנת 2026" (להלן: "התכנית הממשלתית") אשר במסגרתה נקבעה כי העיר לוד לא תיכלל ברשימת "יישובי התוכנית".
- ב. מדוע לא תתווסף עיריית לוד לרשימת הישובים - "יישובי התוכנית" אשר נקבעה על ידי החלטת הממשלה בתכנית הממשלתית, ותהא זכאית כשאר יישובי התוכנית להיכלל בתוכניות החומש.
- ג. מדוע הממשלה לא תביא לדיון את עניינה של עיריית לוד ותושביה מהמגזר הערבי, בטרם יועבר התקציב כחלק מהתכנית הממשלתית.
- ד. מדוע הממשלה לא תתקן את התכנית הממשלתית כך שתעמוד בעקרונות השוויון כך שתושבים מהמגזר הערבי בעיר לוד יהיו זכאיים לתקציבים ותוכניות בסדר גודל התואם את יחסם לחברה הערבית בכל ישוב.
- ה. **לחילופין** מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה, וזאת בשל פגיעתו הלא מידתית של תושבים מהמגזר הערבי בעיריית לוד, מבלי שניתן להם חלופה ראויה בדבר תוכנית ותקציבים בהתאם.

העתק החלטת הממשלה " התכנית הממשלתית" מצורף כנספח 1.

צו ביניים

בד בבד מוגשת בזאת עתירה למתן צו ביניים האוסר על קביעת תבחינים לחלוקת תקציבי הפרוייקט, כפי שנקבע בסעיף 32(ו) להחלטה שייעשה בתוך 60 ימים לאחר אישור ההחלטה, וזאת עד למתן הכרעה בעתירה.

קביעת מועד דיון דחוף

כן יתבקש בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, במועד קרוב ככל הניתן, ולקצוב למשיבים זמן קצר להשיב לעתירה.

ואלה נימוקי העתירה:

פרק א: פתח דבר

- בתמצית, עתירה זו מתייחסת להחלטת ממשלה מיום 24.10.2021, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי בחברה הערבית עד לשנת 2026" (להלן: "התכנית הממשלתית"). מדובר בתוכנית היסטורית שהתקבלה במסגרת ובהמשך להחלטות קודמות ולהחלטת ממשלה 292 מיום 1.8.21 (להלן: **תכנית החומש**). תכנית החומש הקצתה סכום עצום של 30 מיליארד ₪ עבור קידום ושיפור מצבם הכלכלי-חברתי של החברה הערבית. בהמשך לתוכנית החומש, אישרה הממשלה את התוכנית הממשלתית, המפרטת את פעולות משרדי הממשלה השונים, את היעדים ומנגנוני היישום. המדובר בתוכניות רחבות היקף המתייחסות למשרד ממשלה שונים ולתחומים שונים כגון תעסוקה, רווחה, בריאות, חינוך, תשתיות, מנועי צמיחה ועוד.
- במסגרת התוכנית הממשלתית הוגדרו "יישובי התוכנית" אשר מפורטים ברשימה בנספח א' לתכנית. בתוך הרשימה כלולים כלל היישובים הערבים בישראל.
- דא עקא, העיר לוד לא נכללת ברשימת יישובי התכנית, כך שעשרות אלפי תושביה הערבים של העיר לוד אינם כלולים בתוכנית החומש ומודרים למעשה מתוכנית החומש למגזר הערבי.
- עתירה זו מבקשת להצביע על אפליה קשה הפוגעת באופן ישיר ולא מידתי בתושבים מהמגזר הערבי בעיד המעורבת לוד. וזאת כאמור כתוצאה מהחלטה הלא מידתית והמפלה של ממשלת ישראל, שהתקבלה ביום 24.10.21.
- העותרת תבקש לטעון כי מדובר בהחלטה שיש בה להפלות ולהדיר את תושביה הערבים של העיר לוד מזכותם כתושבים מהמגזר הערבי השווים לכלל המגזר הערבי בישראל להיכלל בתוכנית החומש המתייחסת למגזר הערבי כולו. וזאת, ללא טעם וכל נימוק המצדיק אפליה זו.

6. מדובר למעשה בחסימה ושליחת זכות של אוכלוסייה שווה מלהיכלל מלכתחילה בתוכנית ממשלתית רחבת היקף ותקציבים. זאת ועוד, בטרם שגובשו במשרדי הממשלה השונים התוכניות המפורטות ואמות המידה לכל תוכנית. כך שלמעשה, תושבי לוד מהמגזר הערבי, הוצאו מכלל הזדמנות ואפשרות להיכלל בתוכניות עתידיות של משרדי הממשלה, כחלק מתוכנית החומש, אשר נועדו להתייחס באופן נרחב ועמוק בסוגיות, בפערים ובקשיים שבהם מתמודדת האוכלוסייה הערבית בעיר לוד כדומה לשאר האוכלוסייה הערבית בישראל.

7. העתירה מבקשת להורות לממשלת ישראל למנוע את האפליה האמורה בדרך של הכללת עיריית לוד ברשימת יישובי התוכנית.

פרק ב: הצדדים לעתירה

8. **העותרת**, עיריית לוד, הינה רשות מקומית אשר נוסדה ופועלת מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש].

9. העיר לוד מוגדרת כעיר "מעורבת". נכון לסוף ספטמבר 2021 (אומדן), מתגוררים בלוד 81,873 תושבים (מקום 20 בדירוג רשויות מקומיות) והיחס בין התושבים היהודים ובין בני המעוטס עומד על כשליש בני מיעוטס ושני שלישי יהודים.

10. האוכלוסייה הערבית בערי לוד מונה למעלה מ-28,000 תושבים וניתן לחלקה לשלוש קבוצות עיקריות: (1) ערביי לוד הוותיקים, מקרב ערביי לוד שנשארו בעיר לאחר מלחמת העצמאות, הן מתגוררות בעיקר בשכונות המזוהות כיהודיות. ילדי הקבוצה הללו אינם לומדים במסגרות החינוך הערבי בעיר, אלא בבתי ספר פרטיים ברמלה וביפו או בבתי הספר היהודיים שבעיר. (2) בדואים שהחלו להגיע מסוף שנות השבעים של המאה העשרים; ככל הנראה זו הקבוצה הגדולה ביותר בקרב ערביי לוד. הבדואים מתגוררים בעיקר בשכונת הרכבת ובפרדס שניר - שתי שכונות בלתי מוסדרות המתאפיינות בבנייה לא חוקית נרחבת כפי שעוד נרחיב על כך בהמשך (3) "סייענים" שהחלו להגיע לעיר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, ואשר התקשו להתאקלם חברתית הן בקרב היהודים והן בקרב הערבים. לאוכלוסייה הערבית בלוד יחסים מתוחים לא רק בינה ובין עצמה, אלא גם עם היהודים בעיר ועם רשויות השלטון בשל הזנחה, בעיות פשיעה ובנייה בלתי חוקית שנפוצה כאמור בעיקר בשכונת הרכבת ובשכונת פרדס שניר.

11. **המשיבה**, ממשלת ישראל, היא הרשות המבצעת במדינת ישראל, ואשר אישרה את החלטת ההמשלה כאמור.

פרק ג: טענות העותרת

כללי

12. לטענת העותרת, בהליך קבלת החלטת הממשלה לקראת אישור התוכנית הממשלתית נפלו פגמים מהותיים וחמורים היורדים עד לשורשי ההליך הדמוקרטי, ההחלטה לוקה בחוסר סבירות, פוגעת בעקרון השוויון, ומפלה את תושבי העיר לוד.

13. עוד ובנוסף, תטען העותרת, כי בבסיס ההחלטה לתכנית הממשלתית עמדו שיקולים שאינם ענייניים, שיקולים זרים. העותרים יטענו, כי המשיבים התעלמו ולא התייחסו לנתונים הדמוגרפיים, הכלכליים והחברתיים של כלל האוכלוסייה הערבית כפי המתחייב בהחלטה מעין זו.

14. העותרת תטען כי לא נמצא הסבר המניח את הדעת לפיו לא תיכלל העיר לוד בין רשימת הישובים בהחלטת הממשלה ומדוע דווקא ערים וישובים אחרים נכללו על אף שמצב הסוציאקונומי שלהם טוב משל העיר לוד.

15. העותרת תטען כי לאור העובדה הידועה שהעיר לוד הינה עיר מעורבת בעלת תושבים מהמגזר הערבי ומדובר באוכלוסייה הזקוקה נואשות לסיוע ולתמיכה לפחות כפי שאר האוכלוסייה הערבית בישראל, עולה החשש כי מדובר באפליה הנובעת משיקולים שאינם ענייניים.

16. העותרת אף תטען כי לא התקיים הליך מעמיק, לרבות בחינה של אמות מידה המתבססות על ניתוחים מקצועיים, כלכליים, דמוגרפיים וחברתיים. הדברים נכונים שבעתים כאשר מדובר בתוכנית לאומית ואף היסטורית העומדת על סכום עצום של 30 מיליארד ₪.

17. לא זו בלבד, העותרת תוסיף ותטען כי החלטת הממשלה לא התחשבה ולא נתנה כלל לנציגי עיריית לוד ותושביה להביע את עמדתם וזכותם בשלב גיבוש התוכנית הממשלתית ולפני החלטת הממשלה. וזאת ועוד בשים לב כי התוכנית מתהדרת בכך שהיא נבנתה תוך שיתוף פעולה עם ראשי רשויות דבר שכאמור לא התבצע עם עיריית לוד ותושביה.

הליך גיבוש החלטת הממשלה ואישורה

18. החלטות הממשלה, הינן החלטות מנהליות מן החשובות ביותר הקיימות במדינה דמוקרטית, ודאי כאשר מדובר בהחלטה בסדר גודל תקציבי כה גדול. ככל החלטה מינהלית, חלים על המשיבה אותם כללי המשפט המנהלי הנוגעים להליך קבלת החלטות.

19. מושכלות יסוד הן, כי על רשות מינהלית המפעילה את שיקול דעתה להפעילו באורח סביר. הפעלה סבירה של סמכות אין משמעה כי בית המשפט ישים את שיקול דעתו תחת שיקול דעתה של הרשות המינהלית, אלא כי לרשות עומד, בהתאם לנסיבות העניין, מתחם של סבירות, במסגרתו כל החלטה

שתתקבל תיחשב סבירה, אך חריגה ממנו תהווה עילה להתערבות בית המשפט: "מתחם הסבירות הוא מתחם שמידותיו נקבעות בהתחשב במעמדה של הרשות השלטונית ואופי סמכויותיה" (בג"צ 910/86 רסלר נ' שר הבטחון, פד"י מב(2) 505, 507).

20. כלל ידוע הוא (ראה, י. זמיר, הסמכות המנהלית, כרך ב', בעמ' 733), כי:

"רשות מנהלית סבירה, כמו כל אדם סביר, לא תקבל החלטה אלא על יסוד תשתית של עובדות... רשות מנהלית שמפעילה את שיקול הדעת שלה ללא בידור העובדות הנוגעות לעניין, ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, או שדעתה נחושה להגיע לתוצאה מסוימת ללא תלות בעובדות המקרה, אינה מפעילה שיקול דעת כנדרש בחוק. במקרה כזה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות. שרירות היא סוג של שחיתות. יש בה חומרה קיצונית. היא עילה לפסול כל החלטה מנהלית."

21. העותרת תטען, כי קיים ספק רב, אם אכן טרם גיבוש הצעת ההחלטה נעשתה בדיקה יסודית מעמיקה ונרחבת, אשר התייחסה לתשתית עובדתית הנוגעת לעניין. למעשה, המסקנה של הליך קבלת ההחלטות בה העיר לוד לא הוכנסה "לישובי התוכנית" מלמדת, כי המשיבה פעלה בשרירות כה קיצונית, שיש בה כדי להוות עילה לפסילת החלטתם.

22. החלטת המשיבה לאשר החלטה שנתגבשה מבלי לשקלל את מכלול השיקולים הרלוונטיים הינה, אפוא, החלטה בלתי סבירה בעליל, שדינה אחת, בטלות.

23. במקרה דנן, תטען העותרת, כי הצעת ההחלטה ואישורה נעשו ללא שקידה ראויה, מבלי שייבחנו כל השיקולים הרלוונטיים, מבלי שיופעל שיקול דעת כנדרש ומבלי שיובררו כל העובדות הראויות להתברר טרם אישור החלטה. לא זו בלבד, ההחלטה שאושרה מלמדת באופן בולט, על חוסר שוויון ואפליה בין תושבי הישובים השונים של המגזר הערבי.

24. בפרט, לא נעשתה כל פנייה אל העותרת טרם קבלת ההחלטה לשם קבלת נתונים על אודות מאפייניהם ומצבם של תושביה הערבים, מאפייניהן הייחודיים של שכונות העיר הערביות הרכבת, פרדס שניר, סח ו-סא, ואין לאורך ההחלטה כולה כל נימוק או טעם להחלטה להותיר את ערביי העיר לוד מחוץ למעגל הזכאים ליהנות מפירות התכנית.

אפליה – הפגיעה בשוויון

25. העותרת תטען, כי ההחלטה לא להכליל את תושבי העיר לוד ברשימת הישובים של תוכנית הממשלה, מהווה אפליה ופגיעה בוטה העולה על הנדרש בעקרון השוויון ובערכו. ההחלטה כאמור התקבלה בשרירות, ללא כל בסיס ומבלי שיישקלו שיקולים ו/או קריטריונים ענייניים, אם בכלל.

26. קבלת ההחלטות באופן שרירותי, ללא נימוקים מחזקת את המסקנה, כי נפגע עקרון השוויון ובשל כך, דין ההחלטה להתבטל.

27. ודוק, התכנית הממשלתית מגדירה ומתייחסת למספר קבוצות הזכאים וכלולים בתכנית. כאמור "יישובי התכנית" – כפי המפורטים בנספח א לתכנית, "יישובי/רשויות התכנית המורחבת" - יישובי התכנית יחד עם היישובים עליהם חלה החלטת ממשלה מס' 2397 מיום 12.2.2017 בעניין תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, "יישובי/רשויות המיעוטים" - כלל יישובי או רשויות המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי כהגדרת המונח (דהיינו, יישובים או רשויות אשר 80% לפחות מתושביהם אינם יהודים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), "יישובי הבדואים בצפון" – היישובים עליהם חלה החלטת ממשלה מס' 1480 מיום 2.6.2016 (להלן: "קבוצות הזכאים לתכנית"). קרי, עיריית לוד ותושביה מהמגזר הערבי אינם כלולים באף קבוצה.

28. בהקשר זה חשוב לציין וגם להבהיר, התכנית גם מציינת שהיא כוללת הטבות נוספות הניתנות על פי הדין הכללי לכלל החברה הערבית שלא על פי חלוקת היישובים ובנוסף ובשולי התכנית, קיימת גם התייחסות קצרה ודלה לעניין היישובים המעורבים. כבר עתה יאמר כי מדובר בהתייחסות מעורפלת ועתידית בבחינת "לעג לרש" כפי שעוד יוסבר ויפורט בהמשך. הנה כי כן, מדובר בתכנית שרובה ככולה מתייחסת "לקבוצות הזכאים לתכנית" ומפלה את עיריית לוד ותושביה מהמגזר הערבי.

29. מן המפורסמות הוא כי עקרון השוויון משמעותו יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים. לענייננו, תושבי לוד הערבים הינם חלק בלתי נפרד מהחברה הערבית בישראל והנם שווים בני שווים גם בכל הקשור למעמדם החברתי כלכלי והצורך בצמצום הפערים ביחס לשאר תושבי המדינה.

מצב האוכלוסייה הערבית בעיר לוד

30. העותרת תטען, את העובדה הידועה לרשויות המדינה, כי בכל בחינה של נתוני האוכלוסייה בעיר לוד נמצא כי תושביה הערבים בעיר נמצאים לפחות כפי מצבם של שאר הרשויות ביישובי התכנית ואף במצב מורכב וקשה יותר מיישובים אחרים הנכללים בקבוצות הזכאים לתכנית כפי שיפורט להלן.

31. מדד חברתי כלכלי - לפי נתוני הלמ"ס, עיריית לוד מדורגת בדירוג החברתי כלכלי בדרגה 4 מתוך 10 (נתון המתייחס לכלל האוכלוסייה בעיר) דירוג השווה ליישובים רבים המנויים ברשימת יישובי התוכנית (למשל כפר קרע, טירה, גית ועוד) ואף נמצאים יישובים ברשימת יישובי התוכנית בדירוג חברתי כלכלי גבוה יותר (למשל, מעיליא – מדד 7, פסוטה - מדד 6, גוש (גוש חלב) -6, מועצה מקומית כפר כנא - מדד 6 עיילבון – 5 ועוד). זאת ועוד, הדירוג מתייחס לכלל האוכלוסייה בעיר. אולם בחשבון סטטיסטי, המשקף את האוכלוסייה הערבית לפי אזורי העיר, נמצא כי 75% מהאזורים הערבים שייכים לאשכול 1 מתוך 10 ואזור ערבי נוסף של 25% שייך לאשכול 2 מתוך 10, כאשר שאר האזורים היהודים בעיר שייכים לאשכולות 3-6.

32. **המצב התכנוני** – כאמור, האוכלוסייה הערבית בעיר לוד מתחלקת למספר קבוצות שהגיעו לעיר בשלבים שונים. קבוצה קטנה שהגיעה מלפני קום המדינה וקבוצות נוספות שהיגרו במהלך השנים מנסיבות שונות לעיר לוד. נציין שחלק נכבד מהתושבים אף הגיעו מהמרחב הכפרי והבדואי בדרום. כך או כך, המצב התכנוני הנוגע לתושבים הערבים בעיר לוד מורכב מאד הנובע בעיקר מהשתכנות האוכלוסייה באזורים חקלאים ואזורים שאינם מוסדרים.

33. כך למשל **שכונות ס'ח ו ס'א** המוכנה גם שכונת "כרם אל-תופאח" מדובר בשכונה שאינה מוסדרת בשטח של למעלה מ-100 דונם, בה מתגוררים כ-5,000 תושבים ערבים בדואיים שהיגרו ברובם מדרום הארץ והתיישבו בצורה בלתי מוסדרת במתחמים המבוססים על קשרים משפחתיים. (כחלק מהבעיה והמורכבות בשכונה זו אין נתונים מדויקים של מספר התושבים). רוב רובה של הבנייה בשכונה, הינה ללא היתר. מצב זה יצר פער גדול בכל הקשור לתשתיות השכונה. בן היתר תשתיות המים הביוב הדרכים ועוד. כמובן הדבר גם משפיעה באופן ישיר על צורכי הדיור החינוך והרווחה של השכונה.

34. פיתוח השכונה, הסדרת היתרים לבתי המגורים והקמת מבני ציבור בה אינם מתאפשרים מהטעם שעד היום לא תוכננה בתכנית מפורטת אשר מאפשרת הוצאת היתרים. משרד הבינוי והשיכון החל בהכנת תכנית מפורטת לשכונה בשנת 2008, אך כשל וההליך לא הבשיל. לפני כשנתיים נכללה השכונה בתכנית תמ"ל 1095 המקודמת במסגרת הועדה לפיתוח מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל) ומצויה כיום לאחר הפקדה וטרם הכרעה בהתנגדויות. כפועל יוצא מהעובדה שמדובר בשכונה בלתי מתוכננת, אין היא נהנית מתשתית ביוב, דרכי הגישה בחלקן דרכי עפר ובחלקן מרובדות באספלט זמני, ללא רשת חשמל פרושה עם חיבורי חשמל לבתים מעטים בלבד.

35. מורכבות זו היטיבה לתאר ועדת המשנה לעררים שבמועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בהחלטתה בערר 28/13 (פורסמה בנבו) שהתייחסה להקמת תחנת משטרה בשכונה. וזה לשונה:

"הקושי מתעצם במקומות בהם הגרעין החוקי הינו קטן, כבשכונה בה עסקינן, ועיקר התפיסה של השטח הינה בלתי חוקית ובלתי מסודרת, הן בהיבטי תכנון והן בהיבטי קניין. הבניה הקיימת היא בתכסית גבוהה ובצפיפות נמוכה, ללא תשתיות, ללא כבישים וללא הפרשות לצורכי ציבור. סוג תפיסה זה רחוק מאוד מהסטנדרט התכנוני המקובל בהתייחס לשכונת מגורים בעיר ככלל ובהתייחס לסטנדרט התכנוני אשר נקבע ביחס לשכונה בפרט. יתרה מזו מצב תפיסת השטח השתנה במהלך השנים ובחלופי השנים הורחבה הבניה הבלתי חוקית בו."

36. ועוד דוגמא לשכונה לא מוסדרת - **שכונת פרדס שניר** בלוד. מדובר בשכונה בת יותר מ-10,000 תושבים המשתרעת על שטח כ-1,000 דונם, שמאופיינת בבניה ארעית ולא מוסדרת. כתוצאה מכך תשתיות השכונה הנן ירודות ועל אף ניסיונות התכנון הפערים עדיין גדולים.

37. ייעודה של מרבית הקרקע בשכונת פרדס שניר חקלאי. מאמצי הסדרה נעשו משך כמה עשורים וטרם הושלם. אלה כללו קידומה על ידי המדינה של תכנית לד/1300 בועדה המחוזית למן תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, אלא שלנוכח הקשיים העצומים ולרבות הגידול המתמיד בבניה הבלתי חוקית בשטח לא עלה בידי המדינה להשלים את התכנון, עד שבשנת 1999 הוחלט על פיצול התכנית לששה מתחמי משנה (לד/1300/1 עד לד/1300/6). תכניות אלה קודמו בועדה המחוזית לתכנון ובניה במחוז מרכז משך כ-15 שנים נוספות, אלא כדי להביא הליך תכנוני זה לקו הסיום נאלצו הרשויות להתפשר ולאשר את התכניות כתכניות מיתאריות עקרוניות בלבד, ולהותיר את מלאכת הכנתן של תכניות מפורטות לרבות איחוד וחלוקה להליכי תכנון נוספים במסגרת הועדה המקומית לתכנון ובניה. לפני חודשים ספורים אושרו תכניות מפורטות לתחום לד/1300/4, טרם הוחל בפיתוח מכוון וטרם הוצא מכוון ולו היתר בניה אחד. בכל יתר המתחמים המרכיבים את השכונה טרם אושרו תכניות מפורטות המאפשרות פיתוח והוצאת היתרים.

38. הסקירה המובאת לעיל ממחישה כי השכונות הערביות בלוד קמו והתפתחו ביוזמת המדינה, מרבית תושביהן ערבים שהיגרו ביוזמה או בעידוד של המדינה בקרקע ללא תכנון ושלא באופן מוסדר, וכי חרף עשורים בהם השקיעה המדינה מאמצים לתכנן ולהסדיר שכונות אלה, עד כה טרם עלה בידה הדבר. במהלכם של עשורים אלה התגברה עד מאד הבניה הבלתי חוקית והתעצמו הפערים ביחס לשכונות העיר האחרות.

סיבה אחת להתגברות הפערים יסודה בהיעדר התכנון, וכפועל יוצא מכך, היעדר הקצאת שטחי ציבור, היעדר יכולת להתקין תשתיות ראויות (כבישים, מדרכות, ניקוז, מים, ביוב), להקים מבני חינוך וציבור, ולפתח שטחים ציבוריים פתוחים. מעבר לכך, בהיעדר תכנון מאושר אין אפשרות להוצאת היתרי בניה, כך שגם המבקשים להכשיר את הבניה אין הדבר מתאפשר להם. יתרה מזאת, בהיעדר אפשרות לקבלת היתרי בניה ואישורי איכלוס, נמנע מתושבים אלה לזכות בחיבורים מוסדרים לרשת החשמל של חברת החשמל, ומרביתם נאלצים להסתמך עד היום על פתרונות מאולצים ומספר רב של בתים הנאלצים להסתדר עם חיבור חשמל יחיד.

סיבה נוספת נעוצה בכך שלנוכח המצב המתואר, רבים מקרב תושבי שכונות אלה נותרים רשומים כתושבי הכפרים מהם היגרו ובהיעדר מקום מגורים חוקי אינם מסדירים את רישומם כתושבי העיר לוד. כפועל יוצא מכך, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חסרים ומשקפים רק חלק מהתמונה. היות שמשרדי הממשלה מסתמכים על נתוני הלמ"ס, נדחית עיריית לוד פעם אחר פעם כשפונה בבקשה לקבלת תקציבים לצרכיה האמיתיים. הדוגמא הבולטת ביותר בתחום החינוך, בשעה שמשרד החינוך הנסמך על נתוני הלמ"ס אינו מכיר בצורך בהקמת מבני חינוך עבור תושבי שכונות אלה, חרף מספרם הגבוה מאד של הנרשמים במחלקת החינוך בעירייה.

39. בהתאם לדו"ח "ערבים בערים המעורבות – מבט על" שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביום 27.5.2021, השכונות הערביות בלוד משתייכות ברובן המכריע לאשכול סוציו אקונומי 1. עוד עולה מדוח זה, כי שיעור הזכאים לבגרות מקרב ערביי הערים המעורבות דומה לשיעורם בקרב ערביי ישראל תושבי הרשויות הערביות, ונמוך משמעותית משיעורם בקרב תושביהן היהודיים של הערים המעורבות, וכך גם בנוגע לשיעור הנושרים ממערכת החינוך בכתות ז' עד יב'.

פערים אלה אינם בכדי, אלא נובעים במידה רבה מהפער בתיקצוב הממשלתי פועל יוצא ממאפייניהן של השכונות הערביות בלוד. בין היתר, ממחיש הדוח כי תיקצוב משרד החינוך פר תלמיד יהודי בלוד עומד על 22,969 ₪ לשנה, בעוד שתקציב משרד החינוך לתלמיד ערבי בלוד בחינוך היסודי עומד על 19,042 ₪ לשנה בלבד, והפער בחינוך העל-יסודי גדול אף יותר (29,197 ₪ לשנה לתלמיד יהודי מול 22,486 ₪ לשנה בלבד לתלמיד ערבי).

עוד עולה מדוח זה, כי השכר הממוצע בקרב ערביי לוד נמוך ב-26% עד 28% מהשכר הממוצע של תושביה היהודיים של העיר.

נדמה כי על היבט הביטחון האישי אין צורך להרחיב, בפרט לנוכח המאורעות האחרונים, ואולם הדוח הנ"ל מספק הוכחה נוספת בנתון כי בעוד ששיעור הערבים עומד על 31% מתושבי העיר לוד, שיעורם בקרב קורבנות הרציחות בעיר עומד על 56%, וחלקם בקרב מי שהורשעו בהליך פלילי עומד על 14.6 לכל 1,000 תושבים בעוד ששיעורם בציבור היהודי בעיר עומד על 4 לכל 1,000 תושבים בלבד.

העתק דוח המרכז למחקר ומידע של הכנסת מצ"ב כנסת 2.

40. העולה מן האמור הוא, שגם במישור התכנוני ובמישורי הדיור והאיכלוס תושבי לוד זקוקים נואשות לפתרון וצימצום פערים לפחות כמו ישובים אחרים הכלולים ברשימת הזכאים ואף יותר. או במילים אחרות: האפיון של האוכלוסיה דומה למרחב הכפרי בישובים הערבים על אף שמדובר בעיר מעורבת במרכז הארץ.

41. הנה כי כן, כאמור, דוח רשמי של מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל שנערך זה אך לאחרונה ביום 27.5.2021, ממחיש כי מצבם של הערבים תושבי הערים המעורבות בכלל, וערביי לוד בפרט, מצוקותיהם והפערים מהם סובלים, דומים להפליא למצבם של ערביי ישראל תושבי הרשויות הערביות, ובכלל זה בתחומי החינוך, התשתיות, התכנון, ההכנסה, הביטחון האישי וקשיי ההשתלבות בחברה. כפי שהומחש לעיל, פערים אלה נוצרו שלא באשמת העירייה (ובפרט לא עיריית לוד, אשר נוהלה בין השנים 1999-2013 בידי ועדות ממונות וחשבים מלווים שמונו בידי משרד הפנים) אלא כתוצאה ממהלכים שיזמה המדינה שהובילו להתיישבות ערבים באופן בלתי מתוכנן ובלתי מוסדר, ומכשלונה להשלים הסדרתן של שכונות אלה.

נתונים רשמיים אלה ממחישים כי ערביי ישראל תושבי הרשויות הערביות וערביי ישראל תושבי לוד - מאפייניהם בתחומים הרלבנטיים דומים וחופפים כמעט לחלוטין, עד שאין כל הצדקה להבחין בין אלה לאלה בצורה כה קיצונית ובוטה עד כדי הדרתם של ערביי לוד מתכנית החומש לתיקון העיוותים וצמצום הפערים המאפיינים את החברה הערבית.

42. כך או כך, העותרת תטען כי ההחלטה כאמור התקבלה באופן שרירותי, ללא כל בסיס ומבלי שישקלו שיקולים ו/או קריטריונים ענייניים, אם בכלל.

43. לצד האמור, לא ניתן שלא להתייחס גם להתעלמות התוכנית מהמצב המורכב של העיר לוד, בכל הקשור לתהליך ההגירה של אוכלוסייה ערבית מהכפריים והישובים הערבים לעיר לוד דבר אשר מרחיב בהכרח את האתגרים של העיר והאוכלוסייה הערבית בין היתר בטיפול בכל נושאי הרווחה, חינוך בטחון וכיו"ב. ביתר שאת, התוכנית מתעלמת מהמאורעות הקשים שאירעו בחודש מאי 2021 בעיר לוד. מאורעות אלה משקפים באופן מובהק את הצורך הנואש לחיזוק החברה הערבית בעיר ולפיתוח הכלכלי חברתי, ודאי שלא פחות משאר החברה הערבית בישראל.

44. אכן, חלק מסעיפי התכנית נקבע כי יוחלו על כלל תושביה הערבים של ישראל, בלא הבחנה בין תושבי יישובי התכנית ובין תושבי הרשויות המעורבות (ובהם לוד), ומבחינה מספרית אלה אכן מרבית הסעיפים. ואולם בחינה מהותית מגלה כי מדובר במס שפתיים בלבד, תוך שפרקיה העיקריים של התכנית המשקפים את מרבית סכומה יוחדו לתושבי יישובי התכנית בלבד, ותושבי לוד (ויתר הרשויות הערביות) הודרו מהם.

45. העותרת תמנה להלן מספר דוגמאות **חלקי וקטן** מתוכנית הממשלתית הרחבה, המשקפות היטב כיצד החלטת הממשלה מפלה באופן קיצוני ובלתי מידתי בין תושביה הערבים של עיריית לוד לשאר קבוצת הזכאים לתוכנית ובהן התוכניות והתקציבים מיועדים רק ליישובים הזכאים לפי התוכנית ומודרת למעשה העיר לוד ותושביה הערבים:

45.1 **בינוי כתות לימוד** (פרק 1 סעיף ז') – לגביו נקבע כי לצורך צמצום הפערים בתחום התשתיות הפיזיות והשוואת התנאים הפיזיים והנגישות למוסדות חינוך, יוקצו 25% מהקצאות משרד החינוך עבור בינוי וחינוך גני ילדים וכיתות לימוד, ומשרד האוצר יקצה תקציב לבניית 1,000 כיתות לימוד נוספות, וכן מינוי צוות ברשות מקרקעי ישראל להסרת חסמים וזירוז הקצאת קרקע לבנייתם של מוסדות חינוך – **והכל ביישובי התכנית בלבד**, באופן שתושביה הערבים של לוד הסובלים מאותם פערים בתנאים הפיזיים ותשתיות החינוך והנגישות למוסדות חינוך הודרו ולא יזכו להתמודד על חלקם בתקציב זה.

45.2 **תיגבור מערכי הרווחה המקומיים** (פרק 3 סעיפים א'-ב') – לגביו נקבע כי יוקצה תקציב בהיקף 10 מיליון ₪ מדי שנה עבור שיפור התשתיות הפיזיות של שרותי הרווחה, לרבות הקמה והסבה של מבנים, ובנוסף תקציב של 5 מיליון ₪ לכל שנה עבור קליטת עובדים סוציאליים נוספים בהתאם לתקינה שהוכרה למגזר הערבי. מעבר לכך תיקצבה התכנית 63 מיליון ₪ מדי שנה עבור תיגבור סל תכניות לציבור הערבי, וכן נקבע כי תוקם ועדת היגוי שתנהל קרן תקציבית לתקציב גמיש להפעלת תכניות רווחה אליה יעביר האוצר 23 מיליון ₪ מדי שנה – אלא שגם כל אלה מיועד לערבים תושבי יישובי התכנית בלבד, ותושביה הערבים של לוד מוצאים עצמם מודרים גם מהיבטי הרווחה של תכנית החומש.

45.3 **זקנה והפגת בדידות** (פרק 5) – לגביו נקבע כי יוקצה תקציב של 10 מיליון ₪ מדי שנה עבור פרויקטים להפגת בדידות בקרב קשישים ערבים, לרבות באמצעות תכנית לשירות לאומי בקרב סטודנטים – וגם אלה נקבע שאינם מותרים לתושבי לוד הערבים.

- 45.4. **ספורט** (פרק 7.7-ה) – לגביו נקבע כי משרד התרבות והספורט יקצה 25% מהקצאותיו לבינוי ושידרוג מתקני ספורט ליישובי התכנית בלבד, כשההקצאה לסעיף זה לא תפחת מ-108 מיליון ₪ לכל שנה; ובנוסף תיקצוב "סל ספורט" ליישובי התכנית בלבד בשיעור 25% מהקצאות המשרד הכוללות ולא פחות מאשר 10 מיליון ₪ לכל שנה.
- 45.5. **תרבות** (פרק 7.7-ז) – לגביו נקבע כי משרד התרבות והספורט יתקצב עידוד יוזמות מקומיות בתחום התרבות בסך 15 מיליון ₪ מדי שנה, וכן יקצה 20% מהקצאתו הכוללת לשימור ושיפוץ מבני מורשת לציבור הערבי וכן 5 מיליון ₪ מדי שנה לשיפוץ מבני תרבות ו-1 מיליון ₪ נוספים מדי שנה עבור ספריות – והכל ביישובי התכנית בלבד.
- 45.6. **תעסוקה** (פרק 7.9-ו) – לגביו נקבע כי תוקם תכנית להכשרת צעירים ערבים, השלמת לימודי תעודה, צמצום פערים וסיוע בשילובם בשוק התעסוקה, וזאת לערבים תושבי יישובי התכנית בלבד.
- 45.7. **מעונות יום** (פרק 9.9-טו) – הקצאת 25% מהתקציב הכולל להקמת מעונות יום ביישובי המיעוטים בלבד, תקציב של 280 מיליון ₪ עבור הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי, ותקציב של 750 מיליון ₪ למימון סעיפי התכנית בתחום התעסוקה, וכן תקציב של 100 מיליון ₪ לקידום "תכניות מעבר" – והכל לטובת הערבים תושבי יישובי התכנית בלבד.
- 45.8. **דיור ושיכון** (פרק 13) – הכולל תקצוב ותכנון סטטוטורי לאלפי יחידות דיור 150 מליון ₪. תכנון התחדשות עירונית 55 מיליון ₪, סבסוד עלויות פיתוח בשיעור 10% נוספים בהיקף עד 120 אלף ₪ לכל יח' דיור, פיתוח ושיקום תשתיות לרבות חשמל מפגעי בטיחות ועוד, תקצוב מוסדות ציבור וזאת בסך 650 מיליון ₪, פיתוח שצפיים בסכום של 671 מיליון ₪, תכנון קרקעות פרטיות וסבסוד עלויות פיתוח לפרויקטים תשתיתיים בהיקף של 600 מיליון ₪, פרויקטים לשכירות ארוכות טווח 60 מיליון ₪, קידום הליכי רישום זכויות בעלים בפועל בלשכות הרישום, העמקת גביית הטילי פיתוח. כל אלה יועדו ויוחדו לתושבים הערבים ביישובי התכנית בלבד.
- 45.9. **חיזוק הועדות המקומיות ויחידות הנדסה** (פרק 14) – תקציב למטרת חיזוק יחידות הנדסה ברשויות המקומיות בסך כולל של 180 מיליון ₪, יועד ויוחד עבור יישובי התכנית בלבד, בהתעלם מעיריית לוד חרף שנדרשת להתמודד עם אותם אתגרים ופערים בדיוק.
- 45.10. **קידום תשתיות ביוב** (פרק 16) – פיתוח תשתיות מים וביוב וחיבור מבנים, היקף התוכנית יעמוד על 1,250 מיליון ₪. גם תקציב זה יוחד ליישובי התכנית בלבד, בהתעלם מנסיבותיה של לוד, לרבות מצב התשתיות בשכונות הערביות כפי שתואר לעיל.
- 45.11. **קידום תחבורה** (פרק 17) – פיתוח כבישים עירוניים בהיקף 1000 מיליון ₪, שדרוג תחבורה ציבורית בהיקף 500 מיליון ₪ – וגם אלה ביישובי התכנית בלבד.

- 45.12. **שלטון מקומי** (פרק 23) – תגבור התקציב השותף בהיקף 1,600 מיליון ₪, מסלול מהיר לקבלת הלוואות לצורכי כיסוי גירעון ופיתוח, פיתוח כלכלי מוניציפלי, שיפור תשתיות ארגוניות, העברת נכסים ממשלתיים בהיקף 400 מיליון ₪. הקמה ושיפוץ מבנה דת ובתי עלמין 30 מיליון ₪ הנגשת מבנה ציבור 100 מיליון ₪. כל אלה יועדו ויוחדו לרשויות התכנית בלבד.
- 45.13. **הגנת סביבה** (פרק 26) – הקצאה 300 מיליון ₪ להקמה ושדרוג תשתיות פסולת ומחזור, ועוד 250 מיליון ₪ לביצוע פרויקטים למצב איכות הסביבה, ואף זאת ליישובי התכנית בלבד.
46. המסקנה הברורה והמובהקת מהדוגמאות שהובאו לעיל היא שהתוכנית הממשלתית לוקה בחוסר שוויון מובהק ומבוססת על אפליה מובנית חמורה וקיצונית. העותרת טען כי אין בין תושביה הערבים של העיר לוד לבין תושבי הישובים הזכאיים בתוכנית כל הבדל בכל הנוגע לצורך בקידום וצמצום הפערים ביחס לחברה הכללית בישראל.
47. נכון להוסיף ולהבהיר, כי לא מדובר רק בהטבות אשר נמדדות בכסף אלא גם בהקצאה של עדיפות: עדיפות במעונות יום, עדיפות בקבלת משכנתאות, עדיפות בתעסוקה ועוד.
48. למעלה מכך, התוכנית הממשלתית עוסקת בעיקרה, מלבד מסגרת התקצוב, בהכנת תוכניות עומק לתווך ארוך של משרדי הממשלה למען קידום החברה הערבית. אך טבעי הוא ונכון כי בתוכניות מעין אלו, יכללו גם תושביה הערבים של עיריית לוד. לא יחא זה מופרז להניח, כי אפליה זו יש בה להשליך על מצבם העתידי של תושבים אלו ולגזור את עתידם כאוכלוסייה המשתרכת בשולי החברה. וזאת כאמור, ללא כל נימוק והצדקה.
49. העותרת תוסיף ואף תדגיש, כי מדובר באישור תוכנית ממשלתית הקובעת יעדים ומסגרות תקציב אשר דורשת עוד גיבוש והוצאה לפועל של התוכניות עצמן הכוללת בין היתר קביעת אמות המידה ומבחני תמיכה. ברם, כבר בשלב זה, נחסמה דרכה של עיריית לוד ותושביה הערבים, מכלל אפשרות להיכלל במסגרות התוכנית. **ודוק, אמות המידה לכל תכנית ותוכנית ייקבעו כפי הדין, בהמשך על סמך נתונים מוצקים והבחנה בין ישוב לישוב, כך שבסופו של תהליך תתבצע גם כך דיפרנציאציה בין הישובים. כל ישוב במסגרת התבחניים ואמות המידה יקבל על סמך נתוניו תקציב או תמיכה וכד'.** יוצא אפוא, שהתוכנית הממשלתית "מסננת" וחוסמת את האוכלוסייה הערבית של העיר לוד בלא שניתנה לה כל הזדמנות לעמוד במבחני תמיכה ואמות מידה כל שהן כשווה בין שווים. אדרבא, לו עיריית לוד הייתה חלק מהישובים הזכאיים בתוכנית הממשלתית הייתה לממשלה אפשרות במסגרת התוכנית לבחון באופן ענייני ומקצועי על סמך הנתונים והמדדים האובייקטיביים האם זכאית לתמיכה בתוכנית זו או אחרת.
50. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח קביעת פרק בתוכנית הממשלתית בכותרת "ישובים מעורבים" (להלן "התוכנית לישובים מעורבים"). נקדים ונאמר כי מדובר בתוכנית דלה שמסתכמת במספר שורות מעורפלות וחסרות שהינן בבחינת "לעג לרש". התוכנית הזו ביחס לכלל התוכנית הממשלתית, מבליטה ביתר שאת, את חוסר השוויון והאפליה.

על פי בדיקה ראשונית שערכה העותרת, עולה כי כלל הסעיפים המיועדים לכלל התושבים הערביים מסתכמים בהיקף כ-2 מיליארד ₪ בלבד (היקף התקציב אשר תושבי לוד יהיו רשאים להתמודד על חלק ממנו עפ"י התבחינים שייקבעו); ואילו כל יתר תקציבי הפרויקט (כ-90%) מיועדים לאותם סעיפים הסגורים ליישובי התכנית או ליישובי התכנית המורחבת בלבד, כך שתושבי לוד הודרו מראש מהאפשרות להתמודד לקבלת חלקים מהם.

ולמען הסר ספק יחודי, כי ההיקף של כ-2 מיליארד ₪ המיועד למגזר הערבי באופן כללי אינו מיועד לערים המעורבות, אלא לכלל התושבים הערבים בכלל היישובים במדינת ישראל (לרבות תושבי היישובים הזכאים על פי התכנית), באופן שרק חלקו הקטן (אשר שיעורו ייודע רק לאחר קביעת התבחינים) יופנה לתושבים הערבים בלוד וביתר הערים המעורבות.

העתק ניתוח סעיפי התכנית מצ"ב כנספח 3.

51. התוכנית ליישובים המעורבים מציעה לרשום את הודעת הרשות לפיתוח כלכלי ומשרד האוצר כי יגבשו במשותף הצעה לתכנית רב שנתית ליישובים המעורבים, במטרה שתבוא לאישור הממשלה תוך 150 ימים מיום קבלת ההחלטה. קרי, מדובר בתוכנית עתידית שעוד לא הוחל כלל בגיבושה, והיא נדחתה למעשה לאחר אישור תקציב המדינה. לעומת זאת, בה בשעה, לשאר חלקי החברה הערבית הונחה וגובשה תוכנית ממשלתית מוכנה, ארוכה ומפורטת החולשת על תקציב עצום של 30 מיליארד ₪.

52. ואם בכך לא סגי, התוכנית ליישובים המעורבים, מייעדת תקציב הפרוס לחמש שנים בסך כולל של עד ל-300 מיליון ₪ בלבד, וזאת בשים לב כי מדובר בסכום אשר יחולק בין כלל היישובים המעורבים. כך שאם נתייחס רק לחמש הערים המעורבות (לוד, רמלה, נוף הגליל ומעלות תרשיחא) ללא הערים הגדולות (חיפה, תל אביב וירושלים) מדובר בכ-10% מכלל האוכלוסייה הערבית, כאשר בסופו של חשבון, כל עיר תתקצב בממוצע בכ-12 מיליון ₪ בשנה במצטבר. סכום זה אינו סביר ואינו מידתי ביחס לגודל האוכלוסייה ולעומת התקציב המוקצה לשאר חלקי החברה הערבית.

53. אולם, כאמור, לא רק בתקציבים עסקינן: האפליה בין היישובים הזכאים לערים המעורבות יוצרת פער קיצוני בלתי מובן ומוסבר ומונעת מתושבי הערים המעורבות להנות מתוכניות הממשלה שמתייחסות בין היתר לבריאות, תעסוקה, רווחה, חינוך, השכלה, תרבות, בטחון אישי ועוד.

54. דומה שהשורות הבודדות המתייחסות לתוכנית ליישובים המעורבים, בתוך התוכנית הממשלתית הכללית לכלל האוכלוסייה הערבית, נכתבו כדי לצאת ידי חובה והן חושפות למעשה את האפליה וחוסר השוויון כאמור.

55. לנוכח כל אלה, המסקנה עולה כי המשיבה בהחלטתה נהגה באפליה ובחוסר שוויון בין אוכלוסייה שווה שאין בהם שוני המצדיק אפליה כאמור. לא זו אף זו, האפליה הברורה, הפגיעה בעקרון השוויון מוצרו ללא כל נימוק ענייני ו/או שיקולים המבוססים על בחינת השונות בין קבוצות השוות באוכלוסייה.

פגיעה בזכות הטיעון

56. העיוות הגלום בתכנית צורם שבעתיים לנוכח העובדה כי היא גובשה בה בעת שהיו בפני הממשלה נתוני אמת עדכניים, כפי שנאספו ורוכזו בדוח מרכז המידע והמחקר של הכנסת - נתונים המצביעים על כך שמצבם של ערביי לוד דומה להפליא למצבם של ערביי הישובים הערבים, בכל אותם תחומים והיבטים אשר הממשלה עצמה ציינה כמצדיקים את נקיטת תכנית החומש. חרף זאת ראתה הממשלה לנכון לערוך בקשה לעיריית לוד או לתושביה הערבים ברשותם הנתונים, ואף לא פנתה לעיריית לוד לקבלת התייחסותה טרם קבלת החלטתה בדבר הדרת ערביי לוד מהתכנית.

57. בכך כשלה הממשלה בפגיעה אנושה בזכות הטיעון הנתונה לעירייה. הזכות להשמיע טענותיו הוכרה זה מכבר כזכות אינהרנטית של כל מי שעלול להיפגע מהחלטה מינהלית. אודות זכות השימוע הנתונה לכל נפגע פוטנציאלי בהליך מנהלי, כבר נכתב לא מעט בהלכה הפסוקה ובספרות המשפטית. בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בעמ"נ (נצ') 1006/07 **שירותי בריאות כללית נ' עיריית טבריה**, קבע בית המשפט, כדלקמן:

"פגיעה בזכות הטיעון מהווה פגם היורד לשורש הליך מנהלי תקין. זכות הטיעון, ומנגד חובת השימוע, הוכרה בפסיקה כחלק מכללי הצדק הטבעי, המושתתת על יסודות ההגינות והצדק שבפעולת הרשות. זכות הטיעון והקפדה על מילוייה מבטיחה, כי הרשות המנהלית לא תפגע באדם אלא אם ניתנה לו קודם לכן הזדמנות להשמיע טענותיו". (וראו לעניין זה: בג"צ 3/58 ברמן נ' שר-הפנים יב 1493; בג"צ 5621/96 מיכה הרמן – ראש-עיריית אופקים נ' השר לענייני דתות, נא (5) 791 (1997); בג"צ 654/78 ריבה גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה, לה (2) 649 (1979); בג"צ 2911/94 באקי נ' מנכ"ל משרד הפנים, מח (5) 291).

ויפים לעניין זה גם דברי כבוד הנשיאה דאז, דורית בייניש, בבג"צ 3495/06 הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו, 30.7.2007].

"העיקרון בדבר זכות הטיעון שעיוונו ההיסטורי היה בכללי הצדק הטבעי, היה לאחד מכללי ההגינות המנהלית ומסממניו המובהקים של הליך מנהלי הוגן. העיקרון נגזר גם מאחריותה של הרשות המנהלית בתפקידה כנאמן הציבור. תכליתה של זכות הטיעון להבטיח כי הרשות תתייחס בהגינות לענייניו של האזרח, ותקבל החלטותיה על-בסיס תשתית עובדתית נאותה ותוך התחשבות במכלול העובדות והשיקולים הרלוונטיים לעניין".

כיו"ב לא היססו בימ"ש נכבד זה וכן הערכאות והאינסטנציות השיפוטיות המצויות מתחתיו בהיררכיה השיפוטית, לפסול או להתלות החלטות או פעולות מנהליות מחמת אי היוועצות והימנעות משימוע גורמים רלבנטיים העלולים להיפגע מהחלטות או פעולות שכאלו. ראו לעניין זה: בג"צ 512/81 המכון לארכיאולוגיה נ' שר החינוך והתרבות, לה (4) 533; בג"צ 3536/92 שרה סוירי נגד עיריית הרצליה, מז (1) 125.

פרק ה: הזכות להיבחן בהמשך על פי התבחינים שייקבעו

58. העותרת תבקש להדגיש, כי אין היא מכחישה שייטכן שהעובדה שמדובר ברשות מעורבת יכול שתהיה לה השפעה על השיעור הראוי מתוך כלל התקציבים בפרקים השונים של התכנית. אלא שטענתה היא, כי שאלת הרלבנטיות של היותה עיר מעורבת, והמשקל שראוי להעניק לה בקביעת חלקה בתקציב בכל אחד מהתחומים בהם עוסקת התכנית, מקומה להיבחן בשלב קביעת התבחינים לחלוקת תקציבי העתק אשר מסגרתם נקבעה בתכנית.

59. ואכן, התכנית קובעת את המסגרת הכללית של התיקצוב בכל אחד מהתחומים, ולצד זאת קובעת כי אופן חלוקתם ושאלת זכאותו של כל יישוב או רשות תיבחן בהמשך על פי מבחני תמיכה שייקבעו בידי כל אחד מהמשרדים (ראו בעמוד 150 להחלטה).

60. בהתאם, הסעד המבוקש בעתירה זו אינו לקבוע כבר עתה כי העותרת זכאית לתקציב בגובה מסוים, אלא רק לקבוע כי זכאית היא להיכנס למגרשה של התכנית ולהתמודד על תקציבים כשווה בין שווים על פי נתוניה ובהתאם לתבחינים כפי שייקבעו בידי המשרדים השונים. הזדמנות וזכות אלו נשללו ממנה. בניגוד, במצב שנוצר מהחלטת הממשלה והתכנית במתכונתה הנוכחית, במסגרתן הודרה העותרת מעצם היכולת להתמודד על תקציבים גם כאשר עומדת בתנאי הזכאות והצורך על פי המדדים האובייקטיביים המתחייבים.

פרק ו: מיצוי ההליכים

61. כאמור, התוכנית הממשלתית התקבלה ביום 24.10.21 סמוך להצבעה על חוק התקציב השנתי. בעקבות כך, פנה יועצה המשפטי של עיריית לוד בשם עיריית לוד ביום 28.10.21 ליועץ המשפטי לממשלה. למכתב זה לא התקבל עד כה תשובה. בהמשך לכך, שלח בשנית יועצה המשפטי של עיריית לוד מכתב בשם עיריית לוד ביום 1.11.21 ליועץ המשפטי לממשלה. גם למכתב זה לא התקבל עד כה כל מענה ותשובה.

העתק פניית ראש העירייה ואישור היועץ המשפטי לממשלה על קבלתו מצ"ב **כנספח 4**.

62. במקביל פנה מר חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי, אל השרה לשוויון חברתי בעניין הדרת הערים המעורבות, ובמענה ניתנה תשובתה של השרה.

העתק פניית יו"ר מרכז השלטון המקומי ותשובת השרה לשוויון חברתי מצ"ב **כנספח 5**.

63. לנוכח אישורו של חוק התקציב המעגן את המסגרת התקציבית של התכנית, ובעקבותיו קביעתם הצפויה של תבחינים לחלוקת תקציב הפרויקט בין רשויות ויישובי התכנית, מוגשת עתירה זו בסד זמנים קצר ומתבקש קיומו של דיון דחוף בטרם יקבעו משרדי הממשלה השונים תבחינים ויחלו בהקצאת תקציבים לרשויות ויישובי הפרויקט באופן העלול ליצור הסתמכות ולהציב את העותרת בני מעשה עשוי.

פרק ז: בקשה לצו וביניים ולקיום דיון דחוף בעתירה

64. בהתאם להחלטת הממשלה, התכנית קובעת את מסגרת התקציב לכל אחד ואחד מתחומי התכנית, אך אינה קובעת את אופן חלוקת התקציב בין כלל היישובים והתושבים הזכאים. **בהתאם לפרק 32 לתכנית (ניהול ההחלטה), אגף התקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם הרשות לפיתוח כלכלי, ינחה את המשרדים הממשלתיים בתוך 60 ימים ממועד קבלת ההחלטה על אופן הקצאת התקציבים בתוך התקנות המשרדיות.**

65. בהתאם, צו הביניים מבקש על מנת למנוע יצירת מעשה עשוי בדמות קביעת חלוקת התקציבים באופן פרטני לכל אחד ואחד מיישובי התכנית, באופן אשר ייצור הסתמכות ויציב את העותרת בפני מעשה עשוי.

66. מתן צו הביניים המבוקש לא יגרום נזק למשיבה או לרשויות אחרות, משממילא טרם גובשו אמות המידה להקצאת הכספים הנכללים בתכנית החומש, ומשכך מאזן הנוחות נוטה בבירור לטובת מתן הצו.

67. בנוסף, ועל מנת שלא לעכב חלילה את יישום התכנית, אך בלא שהעותרת תמצא עצמה בדיעבד ניצבת בפני שוקת שבורה, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות על קביעת דיון דחוף בעתירה.

סיכומו של דבר:

68. לאור כל המפורט לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה ולהוציא מלפניו את הצו על תנאי וצו הביניים כמפורט ברישא לעתירה זו.

69. יהיה זה מן הדין ומן הצדק אף לדון בעתירה בדחיפות, ולו על מנת להבהיר צדדים לעתירה את המצב המשפטי על פיו עליהם לכלכל את צעדיהם.

70. עתירה זו נתמכת-בתצהירו של ראש עיריית לוד, עו"ד יאיר רביבו.

עפר שפיר, עו"ד
אמיר בירנבוים, עו"ד
זאב מוק, עו"ד
ב"כ העותרים