



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1541/21

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופטת י' וילנר  
כבוד השופט ש' שוחט

העותרים: 1. ארגון עמק שווה  
2. האגודה לתרבות ערבית  
3. ד"ר ראמוז עיד  
4. ד"ר ג'וני חנא מנסור  
5. סאמי הוארי

נגד

המשיבים: 1. משרד ירושלים ומורשת  
2. שר ירושלים ומורשת  
3. אגף מורשת במשרד ירושלים ומורשת

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים

תאריך הישיבה: ה' בניסן התשפ"ב (6.4.2022)

בשם העותרים: עו"ד איתי מק

בשם המשיבים: עו"ד דניאל מארקס; עו"ד יובל שפיצר

### פסק-דין

השופט י' עמית:

עניינה של עתירה זו בטענת העותרים כי על משרד ירושלים ומורשת (להלן גם: המשרד) חלה חובה להקצות תקציבים לשימור ושיקום אתרי מורשת שעיקר חשיבותם לאוכלוסיות המיעוט במדינה, וכי מדיניות המשרד כיום מפלה ולא שוויונית.

1. ביום 21.2.2010 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1412 (להלן: החלטה 1412) שעניינה בתוכנית "העצמת תשתיות מורשת לאומית – תכנית מורשת" (להלן: התוכנית וגם תוכנית מורשת). במסגרת התוכנית הוחלט על שיקום והעצמת תשתיות מורשת לאומית באמצעות השקעה ממשלתית בשיקום ושימור נכסים "המביאים לידי ביטוי את המורשת הלאומית של עם ישראל בארצו". בין השאר, נועדה התוכנית לפעול לשימור ופיתוח נכסי מורשת לאומיים מוחשיים ובלתי מוחשיים; לאצירת תכנים בעלי חשיבות היסטורית לאומית והנגשתם לציבור; לשמירת המגוון הביולוגי, החי והצומח של ארץ ישראל; להכשיר אנשי מקצוע בתחומי העצמת מורשת; ועוד. כמו כן, הוחלט על הקמת ועדת היגוי לתכנון, קידום ומעקב אחר ביצוע התוכנית, שתגבש קריטריונים להכללת נכסי מורשת בתוכנית. עלות ביצוע התוכנית למשך שש שנים הועמדה על 399 מיליון ₪ מתקציב המדינה.

2. בשנת 2011 פרסם משרד ראש הממשלה קול קורא להגשת בקשות להיכלל בתוכנית (להלן: קול קורא 2011), שיועד עבור גופים שבבעלותם, בניהולם או באחזקתם אתרים הראויים להיחשב נכסי מורשת לאומית הנדרשים לשרוג, פיתוח והעצמה - להגיש תוכניות להשקעה ממשלתית באותם נכסים במסגרת התוכנית. עוד נקבעו בקול קורא 2011 תנאי סף לתכונותיו ומאפייניו של הנכס המוצע ומסמכים הדרושים לצורך הגשת הבקשה. לקול קורא 2011 צורפה כנספח רשימת תבחינים שאושרה על ידי ועדת ההיגוי, שנועדה להנחות אלו נכסי מורשת ראויים להיכלל בתוכנית ואת פעולות השיקום שתיעשינה בהם.

3. ביום 31.5.2015 התקבלה החלטת ממשלה מספר 46 (להלן: החלטה 46), שעניינה, בין היתר, בהקמת משרד ירושלים ומורשת ובהעברת תוכנית מורשת למשרד זה בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, החלטה אשר אושרה על ידי הכנסת ביום 1.6.2015.

4. בשנת 2016 פרסם אגף מורשת במשרד קול קורא לשנים 2016-2020 (להלן: קול קורא 2016), שבמסגרתו נקבע כי "חזון האגף הינו שימור המורשת הלאומית והציונית בארץ ישראל, שיקום נכסיה, העצמתה והנחלת ערכיה, זאת, בהמשך לפעילות שנעשתה מכוח החלטת ממשלה מס' 1412 בעניין העצמת תשתיות המורשת הלאומית". יתר פרטי קול קורא 2016 היו זהים במהותם לפרטי קול קורא 2011.

5. ביום 4.6.2020 פנו העותרים אל משרד ירושלים ומורשת וציינו כי עיון באתר האינטרנט של המשרד מעלה כי מרבית האתרים המתוקצבים על ידו הינם אתרים הקשורים להיסטוריה היהודית והציונית ולא אתרים בעלי חשיבות לאוכלוסיות המיעוט במדינה, ובכך נפגע עקרון השוויון. ביום 20.7.2020 השיב המשרד כי פעולות אגף מורשת התבצעו לאור החלטה 1412 אשר הגדירה את מטרות תוכנית מורשת, וכי על מנת לממשן פורסם קול קורא 2016 שבמסגרתו ניתן להציע תוכנית להשקעה בנכס. בהמשך, פנו העותרים אל המשרד בשנית בדרישה שיקצה תקציבים לאתרי מורשת מיעוטים ובכללם לאתרים ספציפיים בעיר חיפה, ונענו כי הבקשות שהוגשו במסגרת הקול קורא ועמדו בתנאי הסף נבחנו בקפידה על ידי צוות מומחים, ואילו העותרים כלל לא הגישו את הצעתם. עוד השיב המשרד כי דרישת העותרים להקצות תקציב לשיקום אתרים ייעודיים בחיפה לא עולה בקנה אחד עם חובת השוויון בהיעדר קיום הליך תחרותי, וכי ככל שהעותרים לא מעוניינים לחכות למועד פרסומו של קול קורא חדש קיים עבורם אפיק נוסף במשרד ממשלתי אחר לצורך הגשת הצעתם. בפנייה נוספת מטעם העותרים למשרד התבקש האחרון להבהיר האם גם הקול קורא החדש שעתיד להתפרסם יתבסס על החלטה 1412, שעניינה בתקצוב אתרי מורשת יהודיים-ציוניים בלבד.

6. במהלך חודש דצמבר 2021 פרסם משרד ירושלים ומורשת קול קורא עבור מיזמי מורשת לאומית מוחשיים ובלתי מוחשיים לשנים 2021-2026 (להלן: קול קורא 2021), אשר כלל עקרונות מנחים להכללת מיזמי מורשת לאומית בפעילות אגף מורשת ברוח קול קורא 2011 וקול קורא 2016, בשינויים קלים.

7. ביום 29.12.2020 השיב המשרד לעותרים כי עקרונות קול קורא 2021 אמנם התבססו על החלטה 1412, אך לא עליה בלבד, וכי העותרים מוזמנים להגיש הצעתם בהתאם אליו. עם קבלת המענה פנו העותרים למשרד פעם נוספת וטענו כי המענה שלפיו קול קורא 2021 לא נסמך על החלטה 1412 לבדה סותר את האמור בקול קורא עצמו. העותרים חזרו על דרישותיהם להורות על תיקונו, כך שיוקצו תקציבים גם לאתרי מורשת המיעוטים, ועל הקפאתו של הליך הגשת הצעות ובחינתן עד לתיקונו כאמור. לאחר פנייה נוספת מצד העותרים מיום 20.1.2021, השיב המשרד כי הוא דוחה את טענות העותרים בקשר לקול קורא 2021, וכי תכלית אגף מורשת במשרד ירושלים ומורשת נועדה לשמר את המורשת הלאומית והציונית בארץ ישראל ולא לקדם נושאים וערכים אחרים שבהם המדינה משקיעה תקציבים באמצעות יחידות ממשלתיות אחרות. המשרד הוסיף כי בהתאם, כל גוף בעל זיקה לאתר מורשת זכאי להגיש הצעתו ובלבד שעונה לתכלית הקול קורא.

8. מכאן העתירה דנן שהוגשה ביום 4.3.2021, המופנית כלפי מדיניות המשיבים שלא לתקצב באופן שוויוני את שימורם ופיתוחם של אתרי מורשת שעיקר חשיבותם לאוכלוסיות המיעוט, ואשר קוראת לביטול הקריטריונים שנקבעו בקול קורא 2021 מחמת היותם מפלים ולא שוויוניים. עוד נתבקש במסגרת העתירה צו ביניים המורה למשיבים להקפיא את ההליך המתנהל לפי קול קורא 2021 ולדחות את המועד להגשת ההצעות לתקצוב אתרי מורשת ולקבלת החלטה לגביהן עד להכרעה בעתירה.

תמצית טענות העותרים

9. לטענת העותרים, קיימת אפליה חמורה באופן תקצוב משרד ירושלים ומורשת, השמור כמעט רק לשיקום, פיתוח ושימור אתרי ונכסי מורשת הקשורים ליהדות, לציונות ולהיסטוריה של עם ישראל. זאת, בניגוד למטרתו ה"כללית" של אגף מורשת כפי שמופיעה באתר המשרד, אשר איננה מייחדת את פעילותו לשימור המורשת היהודית והישראלית בלבד, ובניגוד לחובה המוטלת על רשות מינהלית לנהוג באופן שוויוני, ובפרט בהחלטות שעניינן חלוקת תקציבים. לעמדת העותרים, אין צורך בהחלטת ממשלה נפרדת על מנת שמשרד ירושלים ומורשת יפעל בהתאם לחובותיו על פי החוק והפסיקה לתקצב באופן שוויוני אתרי מורשת מיעוטים. נטען, כי במהלך השנים 2016-2020 קיים המשרד מדיניות מפלה במבחן התוצאה, שנמשכה גם לאחר פניות חוזרות מצד העותרים עם פרסומו של קול קורא 2021, אשר כולל קריטריונים מפלים ולא שוויוניים.

עוד טענו העותרים, בין היתר, כי די בכך שנוצרה נורמה שמימושה גרר תוצאה מפלה ולא שוויונית על מנת שהנורמה תהיה עשויה להיפסל; כי החובה המוטלת על הרשות המנהלית לנהוג באופן שוויוני, ובפרט בענייני חלוקת תקציבים, אינה מוגבלת למתן תמיכות למוסדות ציבור אלא חלה גם על הקצאת תקציב המדינה לצרכים אחרים ובעניינים אחרים.

דיון והכרעה

10. לאחר עיון בעתירה על נספחיה ובתגובת המשיבים ולאחר שמיעת טענות הצדדים בעל פה, הגענו למסקנה כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות.

11. להווי ידוע כי "עקרון השוויון חולש על כל תחומי המשפט וחל גם על חלוקת תקציבים ותמיכות על ידי הרשות" (ראו והשוו בג"ץ 11020/05 פנים להתחדשות יהודית בישראל נ' שרת החינוך, פסקה 8 (16.7.2006)) וגם על הקצאת כספים מתקציב המדינה באופן אחר ולצרכים אחרים, והלכות רבות נקבעו בעניין (ראו והשוו בג"ץ 1113/99

עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, 172 (2000)). יחד עם זאת, בפסיקה נקבע כי למדינה מותר לבחור באילו תחומים להשקיע את משאביה המוגבלים (ראו והשוו בג"ץ 11264/05 האיחוד למען עולים מחוסרי דיור בקרב יוצאי אתיופיה נ' ממשלת ישראל, פסקה 8 וההפניות שם (16.1.2008)), וכי ככלל, בית המשפט לא יורה לרשות כיצד להקצות את משאביה (ראו בג"ץ 11075/04 גרבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט – יו"ר המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 29 (5.12.2007); בג"ץ 7416/20 היכל תרבות בכרמיאל ע"ש נרקין בע"מ נ' שר התרבות והספורט, פסקה 12 (21.12.2020)).

מכל מקום, במקרה דנן, ענייננו אינו נכנס כלל ל"משבצת" של דיני השוויון וההפליה בחלוקת תקציבים ותמיכות, אלא בסמכותה של הממשלה ושיקול דעתה בהקמת משרדים ובקביעת שטחי פעילותם. סמכות זו היא רחבה ונעשית בהתאם לחוק יסוד: הממשלה ומקבלת את אישור הכנסת.

לעותרים לא עומדת כל זכות קנויה לקבל דווקא ממשרד ירושלים ומורשת את הסעד המבוקש על ידם בעתירה, בין היתר, משום שבענייננו, החלטה 46 מיום 31.5.2015 העבירה את תחום האחריות לתוכנית מורשת שהוקמה בהחלטה 1412 ממשרד ראש הממשלה למשרד ירושלים ומורשת, ובכך קבעה הממשלה את תחום פעילותו של המשרד, את שטח אחריותו ואת גבולות גזרתו. ממילא, לא ניתן לגזור מכך כי חלה על המשרד חובה להרחיב את פעילותו מעבר לאמור בהחלטה דנן, ולפעול על מנת לשמר, לפתח או לעודד אתרי מורשת נוספים שאינם עולים בקנה אחד עם מטרות התוכנית. כפי שציינו המשיבים בתגובתם, לא רק אתרי מורשת מיעוטים אינם נכללים במסגרת התוכנית, אלא כי "משרד ירושלים ומורשת אינו פועל לקידום ערכים ונושאים אשר אין בהם כדי לקדם את השימור וההנחלה של העם היהודי בארצו, אף אם יש בהם נגיעה למורשת העם היהודי בכלל, כדוגמת הנצחת מורשת יהדות תפוצות וכ"ו" (פסקה 26 לתגובת המשיבים; הדגשה הוספה – י"ע). הוזה אומר, למשרד ירושלים ומורשת נוסף תחום פעילות ממוקד שנועד להביא לידי ביטוי את המורשת הלאומית של עם ישראל בארצו, ואין הוא אמון על שימור מורשתן של קבוצות שונות, כדוגמת מורשת יהדות התפוצות, הזכות לקידום ותקצוב מצד רשויות וגופים אחרים. בכך יש כדי לחזק את המסקנה שלפיה ענייננו אינו בשדה ההפליה כי אם בחלוקת סמכויות הממשלה ותיחום פעילותה באמצעות משרדיה, וכי אין כל עילה להתערבות.

12. לא למותר לציין כי מתגובת המשיבים עולה כי הממשלה ממשיכה לפעול באמצעות משרדיה השונים לקידום אתרי מורשת מיעוטים באופנים ובאמצעים שונים,

ובשנים האחרונות הוקצו והושקעו מיליוני שקלים בתוכניות לשימור מורשת במגזרים שונים ובתמיכה בגופים ובמיזמים הקשורים למורשת התרבותית של אוכלוסיות מיעוט במדינה. כך, לדוגמה, ציינו המשיבים את פעילות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, אשר הוקמה על פי החלטת הממשלה, ופועלת לקידום חברתי-כלכלי של אוכלוסיות מיעוט; את פעילות משרד התיירות שאישר בחמש השנים האחרונות תקציב להקמת תשתית תיירותית ציבורית ביישובים ערביים; את פעילות משרד התרבות והספורט שתומך במועצה לשימור אתרים שמפעילה, בין השאר, תוכנית לשימור מורשת המגזר הערבי, ומקיים תמיכה קבועה בתחומי תרבות מיעוטים שונים, ותמיכה בגופים אחרים הכוללת גם שימור מורשת.

13. משאלו פני הדברים, הרי שהעותרים לא צלחו את המשוכה שעמדה בפניהם ולא הוכיחו כל פגיעה בעקרון השוויון המקיים עילה להתערבות שיפוטית. במילים אחרות, לעותרים אין זכות קנויה לקבל את תרופתם דווקא ממשרד ירושלים ומורשת, שנועד לקדם מטרות שונות מאלו העומדות בבסיס העתירה, שעה שמטרות דומות מקודמות במסגרת שטחי הפעולה של משרדי ממשלה אחרים. למדינה הפררוגטיבה לקבוע את תחומי פעילותה ואת אחריות משרדיה השונים, ובית משפט לא יתערב בכך. מכאן, שעומדים לעותרים ערוצים אחרים להשגת הסעד המבוקש בעתירה, ואף לא נטען בעתירה שהעותרים פנו לגורם ממשלתי אחר לצורך קידום נכסי המורשת שצוינו במסגרת העתירה.

סוף דבר, שהעותרים לא הצביעו על כל עילה להתערבות בית המשפט באופן בו מקצה הממשלה את תחומי פעילות משרד ירושלים ומורשת.

14. אשר על כן, העתירה נדחית. העותרים יישאו בהוצאות המשיבים בסך 3,000 ₪.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

## ש ו פ ט ת

השופט ש' שוחט:

אני מסכים עם חוות דעתו של חברי השופט עמית.

החלטת ממשלה 1412, להעצמת תשתיות מורשת לאומית, מיום 21.2.2010 (להלן: תכנית מורשת או התכנית), קובעת כי יתקצבו נכסי מורשת אשר "מביאים לידי ביטוי את המורשת הלאומית של עם ישראל בארצו". חמש שנים מאוחר יותר, בשנת 2015, החליטה ממשלת ישראל על הקמת משרד ירושלים ומורשת כמשרד עצמאי (החלטת ממשלה 46). תחום הפעולה של תכנית המורשת הועבר אל המשרד החדש שמאז הקמתו, הוא פועל בהתאם לסמכותו ובהתאם לתחום הפעולה שהועבר אליו כדי לקדם את יישום התכנית. הקול הקורא שפורסם מטעם משרד ירושלים ומורשת משקף את מטרות התכנית.

עיון בעתירה שלפנינו מעלה, כי טענות העותרים תוקפות, למעשה, את החלטת ממשלה 1412, גם אם באופן עקיף. העותרים אמנם טוענים כי אין הם מערערים על החלטת ממשלה זו, אך בפועל, טענותיהם מעידות אחרות. כך, הטענה כי מדובר בפרקטיקה שאינה שוויונית, תוקפת למעשה את החלטת ממשלה 1412, שעל בסיסה פרקטיקה זו מופעלת. לא ניתן לתקוף כעת החלטת ממשלה שהתקבלה בשנת 2010. טענה זו לא נטענה על ידי המשיבים, לפחות לא באופן מפורש, ברם ראיתי לנכון להבהיר עמדתי גם בהקשר זה.

כך או כך, כפי שציין חברי השופט עמית, מתגובת המשיבים עולה כי ישנם משרדי ממשלה אחרים שמתקצבים שימור אתרי מורשת מיעוטים וקידום, באופנים ובאמצעים שונים. על כן, לא הוכחה פגיעה בזכות לשוויון המצדיקה התערבותנו. משמעות ההתערבות בקול הקורא שפורסם תהא ביטולם של קריטריונים אשר משקפים את מטרות תכנית מורשת, תכנית שמשרד ירושלים ומורשת אמון עליה בהתאם להחלטת ממשלה 46 שהתקבלה כדין.

אני מצטרף, אפוא, לחוות דעתו של חברי השופט עמית לפיה דין העתירה להידחות, שעה שאין עילה להתערבות בית המשפט באופן תקצוב הממשלה את תחומי פעילות משרד ירושלים ומורשת.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט י' עמית.

ניתן היום, א' באייר התשפ"ב (2.5.2022).

שופט

שופטת

שופט