



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5470/17

בג"ץ 8055/17

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות  
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר  
כבוד השופט נ' הנדל

העותרים בבג"ץ 5470/17: באסמה אחמד סאלם חג' מוחמד ו-6 אח'

העותרים בבג"ץ 8055/17: מחמוד פוזי אברהים עבד חג' מוחמד ו-16 אח'

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 5470/17: 1. שר הביטחון  
2. מועצת התכנון העליונה  
3. ועדת המשנה להתנגדויות  
4. ועדת המשנה להתיישבות  
5. ראש המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון  
6. מועצה אזורית מטה בנימין  
7. אמונה אבל ו-68 אח'

המשיבים בבג"ץ 8055/17: 1. שר הביטחון  
2. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית  
3. ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית בית אל  
4. רמ"ד פנים המנהל האזרחי בית אל  
5. יועמ"ש הגדה המערבית המנהל האזרחי בית אל  
6. מועצה אזורית מטה בנימין  
7. אמונה אבל ו-68 אח'

תאריך הישיבה: ט"ו באייר התשע"ח (30.04.18)

בשם העותרים בבג"ץ 5470/17  
ובבג"ץ 8055/17: עו"ד נטע עמר-שיף; עו"ד קמר מישרקי-אסעד

בשם המשיבים 5-1 בבג"ץ  
5470/17 ובבג"ץ 8055/17: עו"ד ערין ספדי-עטילה; עו"ד סיגל אבנון

בשם המשיבה 6 בבג"ץ

עו"ד עקיבא סילבצקי : 8055/17 ובבג"ץ

בשם המשיבים 7-75 בבג"ץ

עו"ד אבי סגל; עו"ד יעל סינמון : 8055/17 ובבג"ץ

## פסק-דין

הנשיאה א' חיות:

בפנינו שתי עתירות הנוגעות להליכי הקמת היישוב עמיחי (להלן: עמיחי או היישוב) באזור יהודה והשומרון (להלן: האזור).

רקע הדברים ותמצית העתירות

1. בבג"ץ 9949/08 חאמד נ' שר הביטחון (להלן: עניין חאמד) נקבע כי יש לפנות את היישוב עמונה ולהרוס את המבנים שהוקמו בו שלא כחוק על קרקע מוסדרת בבעלות פרטית פלסטינית, וזאת בתוך שנתיים מיום מתן פסק הדין (25.12.2014). היישוב עמונה פונה בחודש פברואר 2017 והמבנים הבלתי חוקיים שהוקמו בו נהרסו. לאחר שניתן פסק הדין בעניין חאמד, פעלה ממשלת ישראל לשם מציאת פתרונות דיור חלופיים לתושבי עמונה המפונים וביום 30.3.2017 נתקבלה החלטת ממשלה מס' 2583 על "הקמת יישוב למפוני עמונה במועצה האזורית מטה בנימין" (להלן: החלטת הממשלה). החלטה זו מאמצת את החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' 191/ב מאותו היום ולפיה יש לפעול לשם הקמת יישוב חדש במרחב עמק שילה שבאזור אשר יקלוט בין היתר את תושבי עמונה המפונים. המקרקעין שעליהם הוחלט להקים את היישוב החדש (להלן: המקרקעין) הם אדמות אשר הוכרזו כ"אדמות מדינה" בשנת 1991, ואשר, בין היתר לגביהם פורסמה בשנת 2016 הודעה על עדכון גבולות ההכרזה במרחב עמק שילה (להלן: הודעת 2016). בהתאם להחלטת הממשלה, הוחל בהליכי תכנון מואצים אשר הניבו בסופו של יום תכנית מתאר לשלב א' של היישוב (תכנית 252/1) שפורסמה למתן תוקף בחודש נובמבר 2017 (להלן: תכנית המתאר).

העתירה בבג"ץ 5470/17 (להלן: העתירה הראשונה) הוגשה עד ידי מר פאוזי אבראהים עבד חג' מחמד (להלן: פאוזי) ועל ידי עמותת "חקל – ברית להגנה על זכויות אדם". ביום 21.11.2017, בעקבות פטירתו של פאוזי, הורה הרשם ג' לובינסקי זיו כי יורשיו של פאוזי יחליפו אותו כעותרים (כל העותרים הנ"ל יקראו להלן: העותרים בעתירה הראשונה). העתירה הראשונה הוגשה טרם אישורה של תכנית המתאר ובה

נתבקש בית המשפט ליתן לפאוזי ארכה לשם הגשת השגה על הודעת 2016. עוד נתבקש בעתירה הראשונה סעד המורה על ביטול היתרי בניה שניתנו לשם ביצוע עבודות תשתית בשטח תכנית המתאר, טרם שמיעת התנגדויות לתכנית וטרם אישורה על ידי רשויות התכנון המוסמכות. לבסוף, נתבקש בית המשפט בעתירה הראשונה להורות על תיקון פקודת קבע מס' 265 של המנהל האזרחי "צוות לתיחום אדמות מדינה באיו"ש (צוות "קו כחול") – נוהל עבודה" (להלן: נוהל עבודת צוות קו כחול) כך שיחייב פרסום הודעות דוגמת הודעת 2016 ישירות לראשי הכפרים הפלסטיניים הרלוונטיים להודעה. במסגרת העתירה הראשונה הוגשה גם בקשה למתן צו ביניים שיורה על הפסקת העבודות באדמתו של פאוזי עד למתן החלטה בה. בתגובתם לבקשה הודיעו המשיבים 1-5 כי הוחלט לראות בעתירה כהתנגדות לצורך סעיף 34א לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים משנת 1966 (להלן: חוק התכנון הירדני) וכפועל היוצא מכך לצמצם את ההיתר שניתן כך שלא יחול על החלקים שנטען בעתירה הראשונה כי הם בבעלותו של פאוזי. נוכח עמדה זו סברו המשיבים 1-5 כי הבקשה למתן צו הביניים התייתרה. בתשובתם מיום 25.7.2017 לתגובת המשיבים טענו העותרים בעתירה הראשונה כי הגם שנפסקו העבודות באדמה שפאוזי טוען לזכויות לגביה, משאיות עדיין עוברות בה ועל כן מוסיף להיגרם לו נזק. נוכח האמור בתגובת המשיבים 1-5 דחה בית המשפט ביום 1.8.2017 (כב' השופט (כתוארו אז) ח' מלצר) את הבקשה למתן צו ביניים בעתירה הראשונה. כמו כן הורה בית המשפט באותו שלב על צירופם של התושבים המיועדים של היישוב עמיחי, כמשיבים 7-75 לעתירה הראשונה (להלן: התושבים המיועדים). בקשה נוספת למתן צו ביניים שימנע את המשך העבודות בשטח התכנית, נדחתה על ידי בית המשפט ביום 2.10.2017 (כב' השופט (כתוארו אז) ח' מלצר). כמו כן נקבע באותה החלטה כי הבקשה שהגישו העותרים לתיקון העתירה הראשונה ולצירופו כעותר של מר עלי נעים עלי בום, הטוען אף הוא לזיקה קניינית לחלק מהמקרקעין (להלן: בום) תידון על ידי ההרכב שישמע את העתירה.

2. ביום 18.10.2017, בעוד העתירה הראשונה תלויה ועומדת, אישרה ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה (להלן: ועדת המשנה להתיישבות) את תכנית המתאר וזאת לאחר שביום 15.10.2017 דחתה ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה (להלן: ועדת המשנה להתנגדויות) את ההתנגדות לאישורה שהגישו פאוזי, בום, ראשי הכפרים ג'אלוד וקריות וראש העיר תורמוסעיא וכן גורמים נוספים. בהחלטה נוספת מיום 18.10.2017 הוסיפה ועדת המשנה להתיישבות וקבעה כי משאושרה התכנית ניתן להוציא היתרים מכוחה 15 ימים לאחר פרסומה ואין עוד צורך לעשות שימוש בהיתרים הזמניים מכוח סעיף 34א לחוק התכנון הירדני. על כן, כך

קבעה הוועדה, מתייטר הצורך להוסיף ולדון בהתנגדות הנפרדת שהגישו העותרים בעתירה הראשונה לעניין ההיתרים הזמניים כאמור.

3. ביום 19.10.2017, למחרת אישור התכנית על ידי ועדת המשנה להתיישבות, הגישו בני משפחות חקלאים בעמק ג'אלוד ובהם בום ויורשי פאוזי וכן ראשי הכפרים קריות וג'אלוד, עמותת "חקל – ברית להגנה על זכויות אדם" ועמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" את העתירה בבג"ץ 8055/17 (להלן: העתירה השנייה). בעתירה השנייה מלינים העותרים על הליכי התכנון שהובילו לאישורה של תכנית המתאר וכן את החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 15.10.2017 לפיה נדחתה התנגדותם ואת החלטת ועדת המשנה להתיישבות מיום 18.10.2017 הנותנת תוקף לתכנית. כמו כן התבקש בית המשפט בעתירה השנייה להורות על הרחבת "נוהל שיתופם של תושבי האזור בהליכי תכנון, התשנ"ד-2014" (להלן: נוהל השיתוף) כך שיחול גם על תכניות שאינן מיועדות לאוכלוסייה הפלסטינית באזור ועל פרסום כלל התכניות היזומות באזור להתנגדויות גם בעיתונים בערבית.

המסגרת הנורמטיבית

4. הליך ההכרזה על אדמות באזור כ"אדמות מדינה" מתבצע מכוח הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967 (להלן: הצו בדבר רכוש ממשלתי). צו זה מאפשר למפקד הצבאי ליטול חזקה במקרקעין לאחר בחינה המעלה כי הם "רכוש ממשלתי", כהגדרתו בצו. סעיף ג2 לצו קובע כי אם אישר הממונה בתעודה בכתב חתומה בידיו, כי רכוש כלשהו הוא רכוש ממשלתי, ייחשב אותו רכוש לרכוש ממשלתי, כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר. הפסיקה הדגישה, כי "אין בצו הנ"ל כדי לשנות את הדין המהותי, הקובע, אימתי רכוש הוא רכוש ממשלתי ואימתי הוא רכוש הפרט, ונושא זה מוכרע, כמובן, על-פי העקרונות, שנקבעו בסעיף 2 למנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (איזור יהודה ושומרון) (מס' 2), תשכ"ז-1967" (בג"צ 285/81 אל נאזר נ' מפקד יהודה ושומרון, פ"ד לו(1), 701, 704-705 (1982); בג"ץ 3998/06 יאסין נ' המפקד הצבאי בגדה המערבית, פסקה 2 (9.11.2006); בג"ץ 2676/09 אבו קמל נ' הממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באיזור יהודה ושומרון, פסקה 8 (החלטה מיום 7.9.2014)). המדובר, אם כן, בהליך שאינו יוצר או מעגן זכויות במקרקעין בהיבט המהותי. לצורך קביעת זכויות כאלה יש לנקוט בהליכים אחרים המתקיימים לפי הדין החל באזור ובהם לדוגמה, הליך לרישום המתנהל על פי החוק הירדני לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו קודם, מס' 6 לשנת 1964 (להלן: הליך רישום ראשון). ככל שהדבר נוגע להכרזה, עומד לרשותו של מי שסבור כי ההכרזה שגויה או פוגעת

בזכויותיו, הליך ערר שאותו יש להגיש בתוך 45 ימים מיום פרסום ההכרזה. הערר מובא לדיון בפני ועדת עררים בהתאם להוראות הצו בדבר ועדות עררים (אזור הגדה המערבית) (מס' 172), התשכ"ח-1967 (להלן: הצו בדבר ועדות עררים; לענייננו ראו פרט 2 לתוספת לצו זה), אשר רשאית להמליץ למפקד האזור לבטל או לשנות את הפעולה שעליה הוגש הערר (סעיף 6 לצו בדבר ועדות עררים).

הליך נוסף הקשור לקביעת גבולות ההכרזה הוא ההליך המתנהל על ידי "הצוות לתיחום אדמות מדינה באזור יהודה ושומרון" (להלן: צוות קו כחול או הצוות), הפועל מכוח פקודת הקבע מס' 265 בה עוגן נוהל עבודת צוות קו כחול. תפקידו העיקרי של הצוות על פי המפורט בנוהל הוא לבחון את ההכרזות על "אדמות מדינה" אשר בוצעו עד שנת 1998 במטרה לוודא כי ההליכים התכנוניים והחוזיים בעניינן יבוצעו רק לאחר בדיקה מעמיקה של גבולות "אדמות המדינה" המוכרזות, וזאת על מנת למנוע חריגה למקרקעין בבעלות פרטית פלסטינית (סעיף 1 לחלק הכללי לנוהל). בהתאם לנוהל עבודת צוות קו כחול, הודעה בדבר תוצרי הצוות בצירוף עזרים שמבהירים את מהות העבודה תפורסם בלוח המודעות של המועצה המקומית או האזורית אשר גבולות ההכרזה נופלים בתחומה, במפקדת התיאום והקישור (להלן: מת"ק) בנפה שבה מצויים המקרקעין וכן תועבר לידי נציג הקישור הפלסטיני (להלן: הקישור הפלסטיני) באותה נפה. הנוהל מוסיף וקובע כי אם גבול ההכרזה ממוקם במרחק של פחות מ-500 מ' מגבול נפה שכנה, יראו בהודעה כאילו היא מתייחסת גם לנפה זו, והיא תפורסם גם במת"ק הנפה השכנה ותועבר גם לידי נציגי הקישור הפלסטיני בנפה השכנה. המעוניין להשיג על עבודת הצוות יכול לעשות כן בתוך 45 יום ממועד סיום הליכי הפרסום האמורים, והשגה זו תועבר בצירוף התייחסות כלל הגורמים הרלוונטיים להכרעת ראש המינהל האזרחי.

5. כפי העולה מתיאור תמצית העתירות לעיל, העתירה הראשונה מתמקדת בבקשה להארכת מועד להגשת השגה על עבודת צוות קו כחול המתייחסת לחלק מן המקרקעין שנכללו בתכנית, וכן להליכי הפרסום של עבודה זו ואילו העתירה השנייה נוגעת להליכי התכנון והבנייה שהולידו את תכנית המתאר.

הליכי התכנון הללו מתנהלים בעיקרו של דבר על פי חוק התכנון הירדני כפי שהיה בתוקפו בחודש יוני 1967, ובכפוף לשינויים שערך המפקד הצבאי מכוח תחיקת הביטחון (ראו: בג"ץ 10408/06 קבהה נ' מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון, פסקה 3 (25.9.2007)). במסגרת זו, פורסם צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), התשל"א-1971 (להלן: צו מס' 418), אשר הורה, בין

היתר, על הקמת מועצת התכנון העליונה ועל העברת הסמכויות, אשר היו נתונות קודם לכן לוועדות התכנון השונות מכוח חוק התכנון הירדני, לידיה (ראו: בג"ץ 4154/91 דודין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור הגדה המערבית, פ"ד מו(1) 89, 91 (1991)). בהתאם לכך, הסמכות לאישור תכנית מתאר נתונה למועצת התכנון העליונה או לאחת מוועדות המשנה של המועצה שאליה הואצלה סמכות זו (ראו: סעיף 2 לצו מס' 418 בשילוב עם סעיף 21 לחוק התכנון הירדני). הסמכות לדון ולאשר, בין היתר, תכניות מתאר עבור מקרקעין המצויים בתחומה של "מועצה אזורית" כהגדרתה בצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, הואצלה לוועדת המשנה להתיישבות (ראו: סעיף 5(א) למינוי ואצילת סמכויות של מועצת התכנון העליונה (יהודה והשומרון), התשס"ט-2009. באותו הצו האצילה מועצת התכנון העליונה לוועדת המשנה להתנגדויות את הסמכות לדון בהתנגדויות לתכנית שהופקדה (סעיף 13(א) לצו).

העובדות הצריכות לעניין העתירה הראשונה

ההכרזה על המקרקעין כ"אדמות מדינה" ועבודת צוות קו כחול

6. המקרקעין מושא העתירות ממוקמים במרחב שילה-קציף שבנפת רמאללה והם נכללו בתעודת הכרזה בדבר אדמות מדינה מס' 36/91 (להלן: תעודת ההכרזה) שהוציא הממונה על הרכוש הממשלתי באיו"ש (להלן: הממונה) בשנת 1991. הכרזה זו, שכונתה "שילה-קציף" היתה רחבת היקף והתייחסה לשטחים רבים נוספים פרט למקרקעין מושא העתירות. עם פרסום ההכרזה הגישו מספר תושבים פלסטיניים, וביניהם אביו של פאוזי, ערר בהתאם להוראות הצו בדבר ועדות עררים (להלן: ערר 42/92). הערר התייחס, בין היתר, לחלקות 13-15 אשר לגביהן מעלים העותרים בעתירה הראשונה טענות לבעלות. במסגרת הערר הגישו העוררים מפות מדידה לכל אחת מהחלקות (להלן: המפות הבודדות) וכן מפה המאחדת בתשריט אחד את כלל החלקות מושא הערר (להלן: מפת הקומפילציה). במפת הקומפילציה ציינו העוררים קואורדינטות של גבולות החלקות. לאחר דיון בערר, החליטה ועדת הערר ביום 26.5.1999 לדחותו ככל שהוא מתייחס לחלקה 13 ולחלקות נוספות אשר אינן נוגעות לענייננו (ראו: נספח מ/ש/5 לתגובת המשיבים 1-5 מיום 14.12.2017). אשר לחלקות 14-15, נענתה ועדת הערר ביום 29.12.1999 לבקשתו של פאוזי למחוק את הערר על מנת למצות מגעים לפשרה עם הממונה, תוך שמירת האפשרות להגיש ערר חדש, ככל שמגעים אלה לא יעלו יפה (ראו: נספח מ/ש/6 לתגובת המשיבים 1-5 מיום 14.12.2017). ערר חדש כזה לא הוגש על ידי פאוזי מעולם ומן המסמכים שהוצגו בתגובת המשיבים עולה כי ביום 1.2.2001

העביר בא-כוח הממונה אל בא-כוחו של פאוזי, עו"ד ג' בולוס, הצעת פשרה המבוססת על גבולות החלקות כפי שסומנו על גבי מפת הקומפילציה ולפיה ייגרעו חלקים מסוימים מתעודת ההכרזה, ובהם חלקות 14-15 (להלן: הצעת הפשרה), למעט רצועה צרה החוצה את חלקה 14 שנועדה לאפשר מעבר דרך החלקה (להלן: דרך המעבר). באותה הפניה אף צוין כי המינהל האזרחי יפעל לפי הצעת הפשרה אלא אם יודיע פאוזי על אי הסכמתו להצעה. הודעה מטעם פאוזי בדבר אי הסכמתו להצעה לא התקבלה וערר חדש אף הוא לא הוגש, כאמור. לפיכך פעל המינהל האזרחי בהתאם להצעת הפשרה (ראו: נספח מש/7 לתגובת המשיבים 1-5 מיום 17.12.2017).

7. בשנת 2015 החל צוות קו כחול לבחון את גבולות ההכרזה במרחב עמק שילה וביום 20.7.2016 חתם על מפה המדייקת את גבולות ההכרזה המקורית (להלן: מפת 2016). ככל שהדבר נוגע לחלקות מושא העתירות, המפה מתבססת על גבולות החלקות כפי שבאו לידי ביטוי בקואורדינטות שצוינו על גבי מפת הקומפילציה. על פי מפת 2016, נכלל חלק מחלקה 13 בתוך גבולות ההכרזה ואילו לגבי חלקות 14-15 פעל צוות קו כחול בהתאם להצעת הפשרה, כך שחלקות אלה (למעט דרך המעבר) הוצאו מגבולות ההכרזה. ביום 21.7.2016 פורסמה הודעת 2016, המפרטת את תוצרי עבודת צוות כחול, בצירוף מפת 2016, על גבי לוח ההודעות באולם קבלת הקהל במת"ק נפת רמאללה. כמו כן נמסר עותק מההודעה לנציג הקישור הפלסטיני בנפת רמאללה וביום 24.7.2016 פורסמה ההודעה הנ"ל גם לאוכלוסייה הישראלית בהתאם להוראות הנוהל. ביום 7.8.2016 פורסמה ההודעה פעם נוספת בצירוף מפה מתוקנת בשל תקלה טכנית שהתגלתה במפה המקורית שצורפה. המועד הקבוע בנוהל להגשת השגות חלף ביום 21.9.2016, ועד אותו מועד, כפי שנמסר ממת"ק רמאללה, לא התקבלו השגות להודעת 2016.

ההליכים להקמת היישוב עמיחי והגשת העתירה הראשונה

8. בעקבות פינוי עמונה החליטה הממשלה ביום 30.3.2017, כמתואר לעיל, על הקמת היישוב עמיחי והטילה על שר הביטחון לקדם את כל הפעולות הנדרשות לשם כך, לרבות קידום תכנית המתאר של היישוב והבאתה לאישור מוסדות התכנון המוסמכים. במסגרת זו, חתם מפקד האזור ביום 28.5.2017 על צו הקובע את תחום השיפוט של היישוב עמיחי. תחום השיפוט של היישוב כולל כ-425 דונם אשר נגרעו מתחום היישוב שילה וכן כ-142 דונם "ארמות מדינה" מתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין (להלן: המועצה האזורית), ובכללן המקרקעין מושא העתירות. ביום 6.6.2017 דנה ועדת המשנה להתיישבות בתכנית המתאר עבור שלב א' של

היישוב עמיחי שהגישה המועצה האזורית, והחליטה לאשר אותה להפקדה בכפוף למספר תנאים. כמו כן קבעה ועדת המשנה להתיישבות בהחלטתה תנאים מסוימים שיש למלא לקראת הבאת התכנית לאישור ולמתן תוקף. למחרת היום, דנה ועדת המשנה להתיישבות בבקשת המועצה האזורית לאשר ביצוע של עבודות תשתית ועפר בתחום תכנית המתאר טרם אישורה, וזאת על רקע מצבם הקשה של מפוני עמונה, אשר באותו השלב כבר פונו מבתיהם ושוכנו במגורים זמניים. ועדת המשנה להתיישבות החליטה להעביר את הדיון בבקשה להכרעת מועצת התכנון העליונה, וזו התכנסה עוד באותו היום והחליטה, על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), להתיר ביצוע עבודות תשתית לפי סעיף 34א לחוק התכנון הירדני, שמאפשר ביצוע עבודות כאמור אף לפני תום תקופת ההתנגדויות ואישור התכנית. זאת, בתנאי שככל שתוגש התנגדות לתכנית תיערך בחינה האם יש בה כדי להצדיק את ביטולו של ההיתר לביצוע עבודות התשתית והאם ניתן יהיה להשיב את המצב בשטח לקדמותו ככל שההתנגדות תתקבל.

ההודעה בדבר הפקדת התכנית פורסמה בימים 19-21.6.2017, ובהתאם להחלטתה הנ"ל של מועצת התכנון העליונה, הוציאה הוועדה המיוחדת לתכנון ולבניה של מועצה אזורית מטה בנימין (להלן: הוועדה המיוחדת) ביום 20.6.2017 היתר בניה מכוח סעיף 34א לחוק התכנון הירדני, לשם ביצוע עבודות התשתית הנדרשות בשטח וזאת טרם אישור התכנית. משהתברר כי הליכי הפרסום וההפקדה הסתיימו רק למחרת היום, בוטל היתר זה ותחתיו הוצא ביום 21.6.2017 היתר חדש. כזכור, צומצם היתר זה ככל שהדבר נוגע למקרקעין מושא העתירות בעקבות הבקשה לצו ביניים שהגישו העותרים בעתירה הראשונה, ובהתאם להודעה מיום 20.7.2017 שהגישו בעניין זה המשיבים 1-5.

9. טרם הגשת העתירה הראשונה פנה פאוזי ביום 2.7.2017 אל היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון ואל מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה ובה דרש להפסיק את העבודות המתבצעות באדמות אשר על פי טענתו הינן בבעלותו ובבעלות אחרים ולחלופין ביקש כי תינתן לו ארכה להגשת השגה על הודעת 2016 הנוגעת לתוצרי צוות קו כחול. סמוך לאחר מכן הוגשה העתירה הראשונה.

טענות הצדדים בעתירה הראשונה

10. בעתירתם טוענים העותרים כי הפרסום של הודעת 2016 לוקה בפגמים אשר מנעו מהם את האפשרות להגיש השגה על האמור בה בתוך 45 ימים מיום הפרסום, כנדרש על פי נוהל עבודת צוות קו כחול. לטענתם, תוצרי צוות קו כחול העוסקים



בחלק הצפוני של מרחב שילה, המצוי בנפת רמאללה אשר בו מצויות אדמות הכפר ג'אלוד, לא נמסרו לידי נציג הקישור הפלסטיני בנפת רמאללה ואף לא נמסרו לידי הנציג שבנפת שכם, שבה שוכן הכפר עצמו. משכך, על פי הנטען, לא הובאה הודעת 2016 לידיעת תושבי הכפר הרלוונטיים ובהם פאוזי. העותרים מוסיפים וטוענים כי בכך נשללה זכותם להגיש השגה על הודעת 2016 ונפגעה זכותם החוקתית להגנה על קניינם, הן על פי המשפט הישראלי והן על פי המשפט הבינלאומי. מטעמים אלה ביקשו העותרים בעתירה הראשונה ארכה לשם הגשת השגה על הודעת 2016 וכן ביקשו כי נוהל עבודת צוות קו כחול יתוקן כך שתוצרי הצוות יובאו ישירות לידיעת תושבי האזור הפלסטיניים הרלוונטיים, ובפרט לידיעת ראשי הכפרים המוכרים למנהל האזרחי, באמצעות פגישה מקדמית וסיוור בשטח, בדומה למנגנון אשר נקבע בנוהל השיתוף. זאת, בין היתר, על מנת למנוע בעתיד היווצרות מצב דברים בעייתי דוגמת המצב שנוצר במקרה דנן, כתוצאה מכך שהכפר עצמו מצוי בנפת שכם ואילו האדמות מושא העתירות מצויות בנפת רמאללה.

11. מנגד, טוענים המשיבים 1-5 כי אין מקום להיעתר לבקשת העותרים למתן ארכה לשם הגשת השגה על הודעת 2016. לטעמם, בקשת העותרים לוקה בשיהוי כבד מבלי שניתן לכך הסבר המניח את הדעת, וכי הרשויות וכן צדדים שלישיים הסתמכו על גבולות אדמות המדינה שנקבעו בהודעת 2016. הובהר כי האדמות שנכללו בהודעת 2016 הן אדמות הממוקמות כולן בנפת רמאללה ועל כן ההודעה פורסמה במת"ק רמאללה ולא במת"ק שכם, הגם שהכפר ג'אלוד עצמו שוכן בנפת שכם. עוד נטען כי בהתאם לנוהל, הועברו המסמכים גם לנציג הקישור הפלסטיני בנפת רמאללה. כמו כן צוין כי לאורך השנים היה פאוזי בקשר עם מת"ק רמאללה בנוגע לאדמותיו שבמרחב זה והיה מודע היטב לכך שזהו הגורם המוסמך לעסוק באדמות אלה. המשיבים 1-5 מוסיפים וטוענים כי גבולות אדמות המדינה בהודעת 2016 תואמות את גבולות החלקות כפי שהופיעו במפת הקומפילציה, אשר הוגשה על ידי פאוזי עצמו במסגרת ערר 42/92, וגם מטעם זה אין מקום לטענות המועלות על ידו. לבסוף, מציינים המשיבים כי בכל מקרה נתונה לעותרים האפשרות לברר את טענותיהם הקנייניות במסגרת הליך לרישום ראשון, או בהליך ל"תיקון שטח וגבולות".

12. המועצה האזורית מעלה טענות סף שונות הנוגעות בעיקרן להוצאת היתרי הבניה לפי סעיף 34 לחוק התכנון הירדני. כמו כן טוענת המועצה כי העותרים הסתירו את העובדה שביום 5.8.2016 פורסם דיווח בדף ה"פייסבוק" של מועצת הכפר ג'אלוד, לפיו הוכרזו 6720 דונם מאדמות הכפר כאדמות מדינה. לגישתם, אין בפי העותרים נימוק כלשהו המניח את הדעת לעניין אי הגשה במועד של ההשגה על הודעת 2016

ולכן אין כל הצדקה למתן הארכה המבוקשת על ידם. כמו כן נטען כי המסמכים אשר צורפו לעתירה אינם מבססים את הזיקה למקרקעין הנטענת על ידי העותרים וכי העותרים לא הצליחו להראות כי נפל בנוהל עבודת צוות קו כחול פגם מסוג הפגמים המוכרים במשפט המינהלי, המצדיק את שינויו.

דיון והכרעה – העתירה הראשונה

13. לאחר עיון בטענות הצדדים, הגעתי למסקנה כי דין העתירה הראשונה להידחות.

נוהל עבודת צוות קו כחול קובע כי הודעה בדבר חתימה על עזר הכולל תיחום מדויק ועדכני של הכרזת אדמות מדינה, בצירוף תעודת ההכרזה והתרשים הסכמטי שצורף לתעודה, יועברו לראש המת"ק בנפה הרלוונטית (סעיף 10(ב) לנוהל) ויפורסמו על ידו בחלון המודעות של המת"ק הנפתי. כמו כן מורה הנוהל כי ראש המת"ק ימסור עותק מתוצרים אלה לידי נציג הקישור הפלסטיני בנפה (סעיף 10(ג) לנוהל). עוד נקבע בנוהל כי במקרים בהם גבול ההכרזה מצוי פחות מ-500 מ' מגבול נפה שכנה, יראו במפה כמתייחסת אף לאותה הנפה והודעה על כך תועבר לראש המת"ק בנפה השכנה (סעיף 10(ב)(1) סיפא לנוהל), שיעביר עותק מתוצרים אלה לידי קצין הקישור הפלסטיני בנפה.

במקרה שלפנינו, אין חולק כי גבול ההכרזה הרלוונטי מצוי בנפת רמאללה וכי אינו סמוך לגבול נפת שכם באופן המחייב על פי הנוהל העברת ההודעה גם לראש המת"ק או לנציג הקישור הפלסטיני בנפת שכם. בעתירה שהגישו לא טענו העותרים כי המשיבים 1-5 לא פעלו על פי הנוהל והסתפקו בטענה כי לא ידעו על הודעת 2016 בשל העובדה כי הכפר עצמו, להבדיל מן האדמות מושא ההודעה, מצוי בנפת שכם. ואולם, בתשובתם לתגובת המשיבים 1-5 עלתה מפיהם לראשונה הטענה, הנתמכת בתצהירו של מר פרג' נעסאן, ראש משרד הקישור הפלסטיני בנפת רמאללה בתקופה הרלוונטית, לפיה הוא קיבל לידיו רק את הפרסומים הנוגעים לחלק הדרומי של עמק שילה, אשר בו מצויות אדמות הכפר תורמוס עיא ולא את הפרסומים הנוגעים לחלק הצפוני של העמק, אשר בו מצויים אדמות הכפרים ג'אלוד וקריות. טענה זו, שהועלתה כאמור רק בשלב התשובה לתגובת המשיבים 1-5, מוקשית על פניה שכן עיון בנספח ע/1 לעתירה הראשונה מלמד כי בניגוד לנטען, הודעת 2016 מתייחסת במסמך משותף אחד ולא במסמכים נפרדים הן לאדמות הכפר תורמוס עיא והן לאדמות הכפר ג'אלוד, המצויות כולן בנפת רמאללה. הוא הדין גם במפה שצורפה להודעת 2016 שהינה תוצר

עבודת צוות קו כחול. על כן, קשה מאוד לקבל את טענת העותרים אשר כאמור כלל לא נטענה מלכתחילה, כאילו מר נעסאן קיבל לידי את הפרסומים המתייחסים לאדמות הכפר תורמוס עיא בלבד ולא קיבל את הפרסומים המתייחסים לאדמות הכפר ג'אלוד. מסקנתי היא, אפוא, כי המשיבים 5-1 פעלו בכל הנוגע לפרסום הודעת 2016 וצורפותיה בהתאם לנוהל.

14. שאלה אחרת היא האם במקרה דנן ובהינתן העובדה כי קיים פיצול בין מיקומו של הכפר ג'אלוד המצוי בנפת שכם ובין אדמות הכפר המצויות בנפת רמאללה, יש מקום להתחשב בעובדה זו לצורך מתן הארכה המבוקשת להגשת ההשגה על הודעת 2016.

#### אינני סבורה כך.

דרכי הפרסום שנקבעו בנוהל מפורטות וסבירות ובין היתר הן צופות אפשרות שלפיה גבול ההכרזה יסומן בסמיכות לגבול הנפה וקובעות כי ככל שמדובר בסמיכות המגיעה עד 500 מ' יש לבצע פרסום כפול בשתי הנפות השכנות. אין זה המקרה שלפנינו. יתרה מכך, המשיבים 5-1 מציינים בתגובתם כי "לאורך שנים רבות העותר מצוי בקשר עם מת"ק רמאללה בנוגע לאדמותיו המצויות במרחב, ועל כן היה מודע לכך שהגורם המוסמך לעסוק באדמות אלו הינו מת"ק רמאללה ולא מת"ק שכם" (פסקה 130 לתגובת המשיבים 5-1). טענה זו, הנתמכת בתצהירה של ראש תחום תשתית במינהל האזרחי, לא הוכחה ולא נסתרה על ידי העותרים. העתירה הראשונה הוגשה בחלוף כשנה מיום פרסום הודעת 2016 ולאחר שהליכי התכנון המבוססים על הודעה זו כבר היו בעיצומם. בהינתן כל האמור לעיל, אינני סבורה כי עלה בידי העותרים להצביע על טעם מבורר המצדיק מתן ארכה להגשת השגה על הודעת 2016. זאת גם אם מקבלים את עמדתו של ראש מועצת הכפר ג'אלוד כי האמור בהודעת ה"סטטוס" שפורסמה בדף ה"פייסבוק" של מועצת הכפר ג'אלוד ביום 5.8.2016, אינו מלמד בהכרח על ידיעה קונקרטיה בדבר תוצרי צוות קו כחול המתייחסים לאדמות הכפר וכי הודעה זו משקפת אינפורמציה כללית בלבד שעלתה מפרסומים בתקשורת הישראלית.

בשולי הדברים אוסיף עם זאת כי למען הזהירות ובלא שיש בכך כדי לגרוע מן המסקנה כי הנוהל במתכונתו הנוכחית הינו סביר, אין לשלול בחינה מחודשת של הוראות הנוהל על ידי הגורמים המוסמכים, על מנת שתישקל תוספת לנוהל לפיה באותם המקרים שבהם אדמות הכפר מצויות בנפה אחת והכפר עצמו מצוי בנפה אחרת,

תועבר ההודעה בדבר תוצרי צוות קן כחול לכל אחת מן הנפות על פי המנגנון הקבוע בנוהל, וזאת בדומה להוראה בדבר פרסום ההודעה במקרים בהם גבול ההכרזה מצוי בסמיכות לנפה שכנה.

עוד יוער בשולי הדברים כי השינוי הנוגע לפרסום תוצרי צוות קן כחול שעליו החליט לאחרונה ראש המינהל האזרחי – כעולה מהודעה דחופה שהגישו העותרים בעתירה הראשונה ביום 2.10.2018 – אין בו כדי לשנות מן המסקנה שאליה הגעתי כמפורט לעיל. העותרים צרפו להודעתם הנ"ל הודעה שהגישו שר הביטחון ומשיבים נוספים בעתירה אחרת (בג"ץ 8395/14) הנוגעת למקרקעין אחרים, בה ציינו אותם המשיבים כי במסגרת בחינה מערכתית שהתקיימה נקבע על ידי ראש המינהל האזרחי, בין היתר, כי "ככלל, אופן פרסום תוצרי הצוות הנהוג כיום, נעשה באופן התואם את המסגרת הנורמטיבית בתחומי איו"ש ונסיבות האזור". ואולם, המשיבים הוסיפו וציינו בהודעתם באותה עתירה, כי ראש המינהל האזרחי "מצא לנכון לקבל את טענת ב"כ המשיגים בדבר הצורך להביא את דבר פרסום תוצרי הצוות, באופן פרטני, לידיעתם של אלו שהגישו ערר כנגד ההכרזה המקורית של אדמות המדינה, או ליורשיהם. זאת, באמצעות מינהלת התיאום והקישור הגזרתית ובאמצעות הקישור הפלסטיני, בדומה לאופן שבו מפורסמים התוצרים לציבור הרחב". ביקשנו את תגובתם של המשיבים שבפנינו להודעתם הנ"ל של העותרים, ובתגובתם ציינו המשיבים 1-5, המועצה האזורית והתושבים המיועדים כי החלטתו האמורה של ראש המינהל האזרחי אינה משליכה על המקרה שבפנינו. המשיבים 1-5 טענו כי פרסום הודעת 2016 נעשה בהתאם לדרכי הפרסום שנקבעו בנוהל כנוסחו במועד הפרסום, וכי אין ללמוד מהחלטת ראש המינהל האזרחי, אשר ניתנה במסגרת השגות על תוצרי הצוות בנוגע למרחב היישוב "עלי" ו"עדי עד", שהפרסום שנעשה עד היום היה פרסום בלתי סביר. לאחר שעיינתי בהודעה ובתגובות המשיבים, אני סבורה כי אכן אין להחיל למפרע את החלטת ראש המינהל האזרחי לעניין אופן הפרסום של תוצרי צוות קן כחול – רצויה וראויה ככל שתהיה – על הליך הפרסום אשר בוצע בענייננו בשנת 2016 בהתאם לנוהל כנוסחו במועד הפרסום. זאת בהינתן מכלול הנסיבות הנוגעות לענייננו כמפורט לעיל, וכן בהינתן מסקנתי כי הנוהל כנוסחו במועד הפרסום הוא מפורט וסביר.

כמו כן, ראיתי להוסיף ולציין למעלה מן הדרוש כי ככל העולה מכתבי הטענות בעתירה הראשונה, היא מתייחסת לחלקות 13-15 ואולם, על פי תגובת המשיבים 1-5, חלקות 14 ו-15 (להוציא דרך המעבר) אינן נכללות כלל בתחום ההכרזה, אף לא לפי הודעת 2016. זאת על פי הסכמות שהושגו עם פאוזי לפני שנים בעקבות ערר 42/92 שהגיש אביו כנגד ההכרזה המקורית משנת 1991. אשר לחלקה 13. כזכור, הערר הנ"ל

ככל שהוא נוגע לחלקה זו נדחה עוד בשנת 1999. יתרה מכך, כפי העולה מתגובת המשיבים 5-1, אחד התוצרים של עבודת צו קו כחול כמפורט בהודעת 2016 הוא כי רק חלק קטן מתוך חלקה זו נותר בתחום ההכרזה בעוד שמרביתה הוצא ממנו (ראו: נספח מש/1 לתגובת המשיבים 5-1 מיום 17.12.2017). כמו כן לא למותר לציין כי על פי האמור בתגובת המשיבים 5-1 "כדי לצמצם את החשש שמא מקרקעין שנרשמו בספרי המקרקעין נותרו בתחומי אדמות מדינה, גרע הצוות מתחום אדמות המדינה שטחים מעובדים ווידא כי גודלם של השטחים המעובדים גדול יותר משטחם הכולל של השטחים כפי שנרשמו בספרי המקרקעין" (פסקה 45 לתגובת המשיבים 5-1).

לבסוף, ואף שאין להקל ראש בהשלכות הנובעות מדחיית העתירה, יש לזכור את שאף צוין בתגובת המשיבים 5-1 כי הצו בדבר רכוש ממשלתי אשר מכוחו מוכרזים מקרקעין באזור כ"אדמות מדינה", אינו משנה את הדין המהותי אשר על פיו נקבעות זכויות הקניין. על כן דחיית העתירה אין בה כדי לשלול מן העותרים את האפשרות לנקוט בהליך מתאים אחר לשם בירור זכויות הקניין הנטענות על ידם, ככל שימצאו זאת לנכון.

אשר על כן, אציע לחבריי לדחות את העתירה הראשונה ככל שהדבר נוגע למתן ארכה להגשת השגה על הודעת 2016 וכן בכל הנוגע לתיקון נוהל עבודת צוות קו כחול. אשר לסעד שעניינו ביטול היתר הבנייה לעבודות התשתית שניתן מכוח סעיף 34א לחוק התכנון הירדני, הרי משאשרה התכנית ופורסמה למתן תוקף לאחר הגשת העתירה, נראה כי הצורך להמשיך ולדון בטענות המתייחסות לסעד האמור מתייתר.

העובדות הצריכות לעניין העתירה השנייה

15. ביום 27.8.2017 הגישו פאוזי ובוים וכן גורמים נוספים ובהם ראשי הכפרים ג'אלוד וקריות וראש העיר תורמוס עיא, התנגדות לתכנית המתאר, אשר כמפורט לעיל פורסמה להתנגדויות בחודש יוני 2017. ביום 14.9.2017 קיימה ועדת המשנה להתנגדויות דיון בהתנגדות במעמד המתנגדים ובאי כוחם. הטענה המרכזית שהעלו המתנגדים הייתה כי הוועדה אינה מוסמכת לדון בטענותיהם במישור הקנייני ועל כן, יש להשהות את המשך הליכי התכנון עד להכרעה בטענות אלה על ידי הערכאה המוסמכת. בין היתר, הפנו המתנגדים בהקשר זה להליכים המשפטיים התלויים ועומדים בפני בית משפט זה (העתירה הראשונה ועתירה נוספת בבג"ץ 5073/17 שהוגשה על-ידי ראש מועצת הכפר ג'אלוד נגד ההכרזה על תחום השיפוט של היישוב עמיחי, אשר נדחתה ביום 10.1.2018). כמו כן העלו המתנגדים טענות תכנוניות כנגד

תכנית המתאר וכנגד העדר שיתוף האוכלוסייה הפלסטינית בהליכי התכנון לפני שלב ההתנגדויות.

16. בהחלטה מיום 15.10.2017 דחתה ועדת המשנה להתנגדויות את ההתנגדות. ועדת המשנה להתנגדויות הבהירה כי היא אכן אינה מוסמכת להכריע בטענות הקנייניות אשר הועלו בפניה. עם זאת, סברה הוועדה כי במסגרת שיקול הדעת הנתון לה, היא רשאית שלא לעכב את ההכרעה בהתנגדות עד לכירור הטענות הקנייניות. זאת הן בשל השיהוי הניכר שדבק לגישתה בהעלאת טענות אלה והן בשים לב לטענות המתנגדים לגופן. בהקשר זה ציינה הוועדה כי המסמכים שהציגו המתנגדים לביסוס הטענות בדבר זיקתם למקרקעין, הועברו לבחינת קמ"ט רישום מקרקעין במינהל האזרחי וכן לצוות קו כחול אשר בחן את הטענות שהעלו המתנגדים בדבר עיגון שגוי של החלקות במרחב, אך גורמים אלה מצאו כי אין מקום לעכב את המשך הליכי התכנון בהתבסס על טענות אלה. כמו כן, דחתה הוועדה את הטענות התכנוניות שהעלו המתנגדים. עם זאת, מצאה הוועדה כי בחלק הדרום מזרחי של התכנית קיימת חריגה מגבולות תחום השיפוט התקף שנקבע עבור היישוב על ידי המפקד הצבאי. לכן הורתה הוועדה על תיקון גבולות התכנית כך שיתאמו את תחום השיפוט התקף של היישוב.

17. בהחלטתה מיום 18.10.2017 אימצה ועדת המשנה להתיישבות את החלטת ועדת המשנה להתנגדויות ואישרה את התכנית למתן תוקף. בעקבות כך הוגשה למחרת היום (19.10.2017) העתירה השנייה ועמה בקשה למתן צו ביניים שימנע כל עבודות בחלקות 13-14 ושיקפא את החלטת ועדת המשנה להתיישבות עד למתן החלטה בעתירה. ביום 8.11.2017 הודיעו המשיבים 1-5 כי לא יינתנו היתרי בניה ולא יבוצעו עבודות תשתית בחלקות 13-14 וזאת עד לאחר הגשת תגובת המשיבים 1-5 לעתירות ובכפוף להחלטת בית המשפט בבקשה למתן צו ביניים. בעקבות הודעה זו ולנוכח האמור בה וכן בשים לב למועד שנקבע לדיון בעתירה, קבע השופט נ' הנדל ביום 12.2.2018 כי באותו שלב אין מקום למתן צו ביניים.

טענות הצדדים בעתירה השנייה

18. העותרים טוענים, בעיקרו של דבר, כי יש לבטל את החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 15.10.2017 ואת החלטת ועדת המשנה להתיישבות מיום 18.10.2017. לטענת העותרים החלטת ועדת המשנה להתנגדויות הדוחה את התנגדותם בעוד העתירה הראשונה תלויה ועומדת, פוגעת בזכותם לטיעון ולהליך הוגן. כמו כן, העותרים סבורים כי קביעותיה של ועדת המשנה במישור הקנייני נעדרות סמכות. עוד

טוענים העותרים כי מן החומר שהציגו לוועדת המשנה להתנגדויות קם ספק של ממש בדבר קיומן של אדמות פרטיות בתחומי התכנית, וכי בשים לב לחובת המשיבים לפי המשפט הישראלי והמשפט הבינלאומי לשמור על קניינה הפרטי של האוכלוסייה המוגנת באזור, היה על הוועדה לעכב את החלטתה עד להכרעה בטענות הקנייניות על ידי הגורם המוסמך. זאת ועוד, לטעמם של העותרים קביעות הוועדה עולות כדי הסגת גבולו של בית משפט זה, הואיל וטענותיהם הקנייניות עומדות בבסיס הסעדים שהתבקשו על ידם במסגרת העתירה הראשונה. העותרים אף טוענים לשורה של פגמים בהליך אישור תכנית המתאר המצדיקים לטעמם את ביטולה ובין היתר הם טוענים בהקשר זה למשוא פנים ולהעדר חתימת הממונה על תשריט התכנית.

העותרים מוסיפים וטוענים כי הוועדה שגתה עת קבעה כי היה עליהם להוכיח את זכויותיהם במקרקעין לשם הגשת ההתנגדות. לטעמם, במקרה שבו מדובר בהתנגדות לתכנית מתאר אין צורך בהוכחת זיקה קניינית למקרקעין ודי בהיות המתנגד "בעל עניין" במובן זה שהתכנית עשויה להשפיע עליו. במקרה דנן, כך לטענתם, מדובר בתכנית אשר טומנת בחובה נזק פוטנציאלי לאוכלוסייה הפלסטינית במרחב, ועל כן סבורים העותרים כי הם בעלי עניין הזכאים להגיש את ההתנגדות. לטענת העותרים אף עלה בידם להוכיח ברמה המנהלית הנדרשת את זיקתם הקניינית למקרקעין, וכי גם מבחינה זו החלטת הוועדה שגויה. עוד טוענים העותרים כי ועדת המשנה להתנגדויות לא קיימה את חובתה להפעיל שיקול דעת תכנוני בכל הנוגע לעצם הצורך להקים יישוב חדש במרחב שילה, כמתחייב מן העקרונות המנחים את התכנון במדינת ישראל. עוד נטען בהקשר זה כי הוועדה לא בחנה את ההשפעה שתהיה להקמת היישוב על האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בקרבת מקום וכן את ההשפעות הסביבתיות והתחבורתיות שתהיינה לאישור התכנית. העותרים טוענים עוד כי התכנית המלאה ליישוב עמיחי כלל לא פורסמה להתנגדויות, וכי תכנית המתאר מתבססת על מסמכים לא סטטוטוריים שאין למתנגדים גישה אליהם.

עוד טוענים העותרים כי קיים פגם עקרוני בהליך התכנוני בשל כך שהאוכלוסייה הפלסטינית לא הייתה שותפה להליך זה ולא ניתנה לה הזדמנות להשפיע עליו עוד בטרם הגשת ההתנגדות. העותרים סבורים כי זכות זו נתונה להם בהתאם לפסיקתו של בית משפט זה בבג"ץ 5667/11 רפעיה נ' שר הביטחון (9.6.2015) (להלן: עניין רפעיה) והם מבקשים להחיל את הוראות נוהל השיתוף על כלל התכניות המתוכננות בשטח C, ולא רק על אלה המיועדות לאוכלוסייה הפלסטינית. כמו כן, סבורים העותרים כי יש לפרסם את כלל התכניות להתנגדויות בעיתונים בערבית,

ובמידה ועיתונים באזור אינם משתפים פעולה עם המשיבים לצורך כך, יש לבצע את הפרסום בעיתונים ישראלים בערבית, שיאפשרו נגישות למידע לדוברי שפה זו.

19. המשיבים, מנגד, סבורים כי יש להורות על דחיית העתירה. כבעניינה של העתירה הראשונה, גם בעתירה זו מעלים המשיבים טענות בדבר שיהוי וכן הם טוענים לקיומו של סעד חלופי. לגופם של דברים המשיבים סבורים כי לא נפל פגם בהליכי אישור תכנית המתאר המצדיק את התערבותו של בית המשפט. כמו כן טוענים המשיבים כי יש לדחות את טענות העותרים בדבר משוא פנים ובאשר לטענה בדבר הפגם בהפקדת התכנית בשל העדר חתימת הממונה על התשריט טוענים המשיבים כי אישור הממונה וחתימתו התקבלו לפני קידומה של התכנית. המשיבים מדגישים כי בניגוד לטענות העותרים, הוועדה בחנה את כלל ההיבטים הצריכים לעניין והנוגעים לתכנית, לרבות ההיבטים התחבורתיים והסביבתיים, וכן בחנה את השפעתה של התכנית על האוכלוסייה הפלסטינית הסמוכה ומצאה כי אין מניעה תכנונית לקידומה בהתאם להחלטת הממשלה. אשר לטענות בדבר זכותה של האוכלוסייה הפלסטינית להשתתף בהליכי תכנון לפני שלב ההתנגדות, מבהירים המשיבים כי נוהל השיתוף משנת 2014 מתייחס להגברת שיתוף האוכלוסייה הפלסטינית בהליכי תכנון עבור אוכלוסייה זו בלבד, והוא אינו חל על תכניות המקודמות באזור עבור האוכלוסייה הישראלית. עוד טוענים המשיבים 1-5 כי על פי הדין הירדני החל באזור, אין חובה לשתף את הציבור בהליכי התכנון וכי דרך המלך לאפשר לו להשפיע עליהם היא בהגשת התנגדות. באשר לפרסום הודעות על הפקדת תכניות, מבהירים המשיבים כי עד לאחרונה פורסמו התכניות בעיתונים מקומיים באזור בשפה הערבית, אך פרסום זה אינו מתקיים עוד נוכח סירוב בעלי העיתונים לאפשר אותו. בעקבות כך, הוחל בפרסום אפקטיבי חלופי של התכניות לציבור הפלסטיני, בין היתר על ידי פרסום ההודעה בשטח, פרסום מודעות מתאימות בעיתונים המתפרסמים בשפה הערבית בישראל וכן בדרכים אחרות ובהן פרסום באתרי אינטרנט, הודעה במת"ק הנפתי, הודעה במשרד הקישור הפלסטיני ועוד. המשיבים 1-5 סבורים כי הפרסום בדרכים אלה הוא מספק ואפקטיבי, כפי שתוכל להעיד, בין היתר, ההתנגדות שהגישו העותרים לאחר שנחשפו אליו.

המועצה האזורית מצטרפת לטענות שהעלו המשיבים והיא מוסיפה וטוענת כי הטענות הקנייניות המועלות בעתירה השנייה אינן מתיישבות עם אלה הנטענות בעתירה הראשונה בכל הנוגע לזהות בעלי הקרקע. אשר לטענות התכנוניות טוענת המועצה כי אלה נדונו והוכרעו על ידי ועדת המשנה להתנגדויות וכי המקרה דנן אינו מצדיק את התערבותו של בית המשפט בהחלטותיהן של רשויות התכנון המוסמכות.



20. התושבים המיועדים סבורים אף הם כי יש לדחות את העתירה השנייה על הסף ולחלופין לגופה. על הסף – בשל השיהוי הכבד שחל בהגשתה (לטעמם, 25 שנים לאחר ההכרזה על המקרקעין כאדמות מדינה וכשנה לאחר פרסום הודעת 2016), וכן בשל חוסר תום לב וחוסר ניקיון כפיים. לטענתם חלק מהמסמכים שהגישו העותרים לשם הוכחת זיקתם למקרקעין כבר הוגשו בעבר על ידי פאוזי לוועדת הערר בהליך אחר לשם הוכחת זיקה למקרקעין אחרים באזור אחר, וטענתו שם נדחתה. עוד טוענים התושבים המיועדים כי בהעדר הוכחה לעניין זיקתם למקרקעין אין לעותרים זכות עמידה ויש לדחות את העתירה על הסף גם מטעם זה. לגופם של דברים, התושבים המיועדים סבורים כי הטענות המועלות בעתירות נדונו והוכרעו על ידי ועדת המשנה להתנגדויות לאחר דיון ארוך ומעמיק וההחלטה שנתקבלה אינה מצדיקה התערבות. התושבים המיועדים מוסיפים ומדגישים כי ניתנה להם הבטחה מינהלית על ידי גורמי המדינה, ובראשם ראש הממשלה, כי יוקם יישוב חדש שיקלוט אותם בהקדם האפשרי, והם הסתמכו על כך ובינתיים הם מתגוררים באופן זמני באכסניית נוער בישוב עפרה בתנאים קשים. לטענתם קבלת העתירה וביטול תכנית המתאר תסב להם נזק עצום ומנגד מדובר בעותרים אשר לא הוכיחו כל זיקה למקרקעין בתחומי התכנית.

דיון והכרעה – העתירה השנייה

21. טענת העותרים לפיה לא היה מקום להכריע בהתנגדותם כל עוד העתירות תלויות ועומדות דינה להידחות. כפי העולה מהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות, היא לא התיימרה לטעת מסמרות בסוגיות קנייניות והייתה מודעת היטב לכך כי אינה מוסמכת לדון בטענות אלה. עם זאת, סברה הוועדה כי במקרה דנן ונוכח עמדת המינהל האזרחי וצוות קו כחול, אין הצדקה לעכב את הדיון בהתנגדות.

אף שאין להוציא מכלל אפשרות מקרים אשר בהם יהיה צורך להקדים את בירור סוגיית הזיקה הקניינית על ידי הגורמים המוסמכים בטרם ניתן יהיה לקדם את ההליך התכנוני, במקרה דנן מקובלת עלי העמדה שנקטה ועדת המשנה להתנגדויות. ראשית, יש לזכור כי בעתירות שהיו תלויות ועומדות בעת הגשת ההתנגדות, לא הוצא צו ביניים המונע את הדיון בה. שנית, נראה כי הטענות הקנייניות שהעלו העותרים בפני ועדת המשנה להתנגדויות בהקשר זה ואשר בגינן היה על הוועדה לטענתם לעכב את הדיון בהתנגדות, הן למעשה טענות ההשגה נגד הודעת 2016 ועובדה זו מעוררת אף היא קושי בהינתן העובדה שהעותרים אחרו את המועד להגשת ההשגה ובעתירה הראשונה היו במעמד של מי שמבקש ארכה להגשתה. מטעמים אלה, ונוכח המפורט

לעיל בנוגע לדחיית העתירה הראשונה, אינני סבורה כי יש צורך להוסיף ולהרחיב בסוגיית הזיקה הקניינית מעבר לאמור לעיל. עם זאת ולמען הסדר הטוב, מן הראוי לשוב ולציין את שכבר צוין בפרק הנוגע לעתירה הראשונה כי יש באפשרותם של העותרים לנקוט בהליך מתאים אחר לשם בירור טענותיהם בהקשר הקנייני, ככל שימצאו לנכון לעשות כן.

22. כמו כן, אין בידי לקבל את טענת העותרים כי מהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות עולה שאין באפשרותו של מי שלא הוכיח זיקה קניינית לתכנית להגיש התנגדות לה. והא ראייה – ועדת המשנה להתנגדויות בחנה את הטענות שהעלו העותרים בהתנגדותם והכריעה בהן לגופם של דברים. העותרים העלו טענה נוספת ולפיה נפל בהליך התכנוני דנן פגם המצדיק את ביטול ההחלטות שניתנו וזאת בשל העדר חתימתו של הממונה על תשריט התכנית. כעולה מהחלטת הוועדה ומן האמור בתגובת המשיבים 1-5 הנתמכת בתצהירה של ראש תחום תשתית במינהל האזרחי, חתימה כאמור קיימת במשרדי לשכת התכנון והיא התקבלה עוד בטרם הוחל בקידומה של התכנית. טענה זו אין בה, אפוא, ממש ודינה להידחות.

טענת העותרים בדבר משוא הפנים שאפיין את הדיון בהתנגדות אף היא אין בה ממש. כעולה מפרוטוקול הדיון ומן ההחלטה, ועדת המשנה להתנגדויות שמעה באריכות את טענות העותרים ואף התייחסה בהחלטתה לטענות אשר הועלו לראשונה במהלך הדיון בלא שנטענו בכתב ההתנגדות. בנסיבות אלה, אין לומר כי דבק פגם באופן שבו נבחנו טענות העותרים על ידי הוועדה. העובדה כי הרכבה של הוועדה אינו כולל נציגים של האוכלוסייה הפלסטינית באזור אף היא אינה מבססת טענה בדבר משוא פנים. טענה דומה נדונה ונדחתה בעניין רפעייה (פסקה כ"ג לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין). טעם נוסף אשר לטענת העותרים יש בו כדי לבסס משוא פנים מצד הוועדות נעוץ בעובדה שוועדת המשנה להתיישבות קבעה את הדיון בתכנית ליום 18.10.2017 וזאת עוד בטרם שניתנה החלטת ועדת המשנה להתנגדויות בהתנגדות שהגישו. אכן מטעמים של מראית עין מוטב היה שלא לנהוג כך על מנת שלא ייווצר הרושם כאילו מדובר בהחלטה ידועה מראש בהתנגדות. ואולם, בסופו של יום וכפי שפורט לעיל, החלטת ועדת המשנה להתנגדויות ניתנה ביום 15.10.2017 דהיינו, שלושה ימים לפני התכנסות ועדת המשנה להתיישבות, ועיון בהחלטה מלמד כי מדובר בהחלטה מפורטת ומנומקת המתייחסת בכובד ראש לטענות שהעלו המתנגדים. בנסיבות אלה אינני סבורה כי העובדה שהדיון בוועדת המשנה להתיישבות נקבע טרם מתן ההחלטה הנ"ל, מגיעה כדי פגם של משוא פנים בהתנהלות ועדת המשנה להתיישבות המצדיק את ביטול ההחלטה.

23. התושבים המיועדים טענו מנגד כי העתירה לוקה בחוסר תום לב ובחוסר ניקיון כפיים מצד העותרים והתייחסו בהקשר זה בעיקר לשימוש שעשו העותרים, לטענתם, בעבר בהליך אחר ובקשר למקרקעין אחרים באותם המסמכים שהגישו עתה לשם הוכחת זיקתם למקרקעין מושא העתירות. בתשובתם ציינו העותרים כי שטר הבעלות (קושאן) אשר אכן הוגש על ידי פאוזי גם במסגרת הליכים אחרים, מתייחס לשטח רחב יותר מאשר החלקות מושא העתירה. ואולם, כך מדגישים העותרים, שטר זה יש בו כדי לבסס את זיקתם לחלקות 14-15 כפי שמוכיחה חוות הדעת אותה צרפו לתשובתם וכראיה לכך הם מתייחסים לעובדה כי גריעת חלקות אלה על ידי המשיבים 1-5 מתחום ההכרזה בשנת 2001, התבססה על אותו השטר, כעולה מנספח מ/ש/5 לתגובת המשיבים 1-5. נוכח האמור בתשובת העותרים אינני סבורה כי עלה בידי התושבים המיועדים להראות כי התנהלות העותרים בהקשר זה לוקה בחוסר תום לב ובחוסר ניקיון כפיים המצדיקים את דחיית העתירה על הסף.

24. הטענה העיקרית שהעלו העותרים לגופה של ההחלטה במישור התכנוני היא כי הוועדה לא בחנה כלל את הצורך בהקמתו של היישוב החדש במרחב, והסתפקה בבדיקת השאלה האם קיימת מניעה לאשר את המיקום שנבחר. עוד טוענים העותרים כי במסגרת בחינה זו לא שקלה הוועדה את השפעת תכנית המתאר על האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בסביבת התכנית וכן את ההשפעות הסביבתיות והתחבורתיות שתהיינה לאישור התכנית.

דומה כי הטענות הכלליות המועלות על ידי העותרים בהקשר זה תוך הפניה להוראות המשפט הבינלאומי המנהגי, מכוונות בעיקרו של דבר כלפי עצם הקמתו של היישוב עמיחי. ואולם, בהקשר זה כבר נפסק על ידי בית משפט זה לא אחת לאורך השנים כי הסוגיה הנוגעת לעצם חוקיות ההתנחלויות בראי המשפט הבינלאומי המנהגי היא בעיקרו של דבר סוגיה מדינית מובהקת אשר בית משפט זה אינו נדרש אליה מטעמים של אי שפיטות מוסדית (ראו: בג"ץ 8171/09 יוסף נ' מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, פסקה 34 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן וההפניות הנוספות שם (20.11.2011)). במקרה דנן ועדת המשנה להתנגדויות בחנה האם הקמת היישוב לפי תכנית המתאר עומדת באמות מידה תכנוניות. כעולה מהחלטת הוועדה ומתגובת המשיבים 1-5, במהלך קידום התכנית נבחנו כלל ההיבטים הנדרשים לעניין, ובכללם היבטים תכנוניים, כלכליים, תשתיתיים וסביבתיים אשר הביאו את הוועדה לידי המסקנה כי לא קיימת מניעה תכנונית לקדם את התכנית במקום המוצע. כן קבעה הוועדה כי התכנית מתאימה לאופי הקהילה אשר צפויה להתגורר בתחומה וכי המיקום

מאפשר את הקמת היישוב בעלויות כלכליות וסביבתיות נמוכות יחסית, תוך הסתמכות על תשתיות, דרכי גישה ומבני ציבור אזוריים. עוד קבעה הוועדה כי התכנית אינה יוצרת "מובלעות" בבעלות פלסטינית פרטית בתחומה ואינה מונעת שימוש של תושבים פלסטיניים בדרכי גישה הקלאיות קיימות אל החלקות הסמוכות לתכנית. הוועדה הוסיפה והבהירה כי כלל מרכיבי הביטחון הנדרשים ליישוב על פי התכנית ייבנו בתוך גבולותיה, מבלי שאלה יהוו הפרעה או איום כלפי שטחים שמחוצה לה. כמו כן ייחסה הוועדה משקל לעובדה שהתכנית ממוקמת במרחק רב יחסית מכפרים פלסטיניים וציינה כי הכפר הקרוב ביותר מצוי במרחק אווירי של כשני ק"מ. עוד דנה הוועדה בטענת המתנגדים לפיה התכנית תוביל לניתוק הרצף המרחבי בין הכפר ג'אלוד ובין אדמותיו וקבעה כי הדבר אינו נובע מהוראות התכנית, כי אם מהוראותיה של תכנית מפורטת מס' 959, שאושרה זה מכבר ובמסגרתה אושרה הקמתו של כביש מס' 467.

בהינתן כל האמור לעיל אינני סבורה כי עלה בידי העותרים להצביע על פגם שנפל בהחלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות מן ההיבט התכנוני וממילא אין למצוא פגם גם בהחלטת ועדת המשנה להתיישבות שאימצה אותה. יפה לעניין זה, בשינויים המחויבים, ההלכה הנוהגת עמנו בדרך כלל בכל הנוגע להתערבות בשיקול דעתן של רשויות התכנון ולפיה בית משפט זה אינו יושב כערכאת תכנון עליונה ואינו מחליף את שיקול דעת רשויות התכנון בשיקול דעתו שלו אלא במקרים חריגים אשר בהם נפל בהחלטת הרשות פגם המצדיק התערבות על פי כללי המשפט המינהלי (ראו: בג"ץ 3384/13 זעאקיק נ' ועדת המשנה לפיקוח על הבנייה ביו"ש, פסקה 10 (27.10.2014)).

25. העותרים הוסיפו וטענו כי בכל הנוגע לתכניות באזור, גם אלה שאינן מיועדות לאוכלוסייה הפלסטינית, יש מקום להחיל את נוהל השיתוף ולאפשר לאוכלוסייה זו להתייחס אליהן ולהביע את עמדתה לגביהן לאורך ההליך התכנוני מתחילתו. בהקשר זה מפנים העותרים לפסק הדין בעניין רפעיה. אכן, במהלך הדיון בעתירה בעניין רפעיה גובש נוהל השיתוף המאפשר לאוכלוסייה הפלסטינית ליטול חלק בהליכי תכנון הנוגעים לאוכלוסייה זו. פסק הדין באותו עניין ניתן ביום 9.6.2015 ונקבע בו כי "יש ליתן הזדמנות לנוהל להיות מופעל לאורך תקופה מסוימת, שבמהלכה ייבחן" (פסקה י"ד לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין). בהתאם לכך נקבע (פסקה כ"ז לפסק הדין), כי בתום תקופה של שלוש שנים מן המועד שבו נכנס הנוהל לתוקף (ספטמבר 2014), הוא יובא לבחינתם של שר הביטחון והיועץ המשפטי לממשלה. הצדדים שבפנינו לא התייחסו בטיעוניהם לשאלה האם בחינה כזו נערכה בינתיים ומה המסקנות העולות ממנה. לפיכך, אני סבורה כי טרם בשלה העת לשקול אפשרות להרחבת הנוהל כבקשת העותרים לפנינו.

26. העותרים הוסיפו וטענו כי הצגת שלב א' בלבד של התכנית להקמת היישוב עמיחי אינה מאפשרת ראייה כוללת של התכנון וכי המועצה האזורית נוקטת בדרך זו במכוון על מנת להקשות על העותרים להתנגד. אין בפנינו כל אינדיקציה לכך שמדובר בהתנהלות מכוונת מצד המועצה האזורית. רשויות התכנון דנו בתכנית שהוצגה בפניהן לאחר שזו הבשילה להפקדה ולהגשת התנגדויות ומשנדחתה ההתנגדות אושרה התכנית על ידי ועדת המשנה להתיישבות. ככל שבעתיד יגובש תכנון להרחבת היישוב, חזקה כי יתקיימו גם לגביו ההליכים הנדרשים על פי הדין, לרבות הליך של שמיעת התנגדויות. יצוין כי ביום 15.8.2018, לאחר שהדיון בעתירות הסתיים, הגישו העותרים בקשה לצירוף מסמכים המעידים, לטעמם, על כוונת המשיבים 1-5 להרחיב את שטח היישוב עמיחי. ביום 28.8.2018 נדחתה הבקשה על ידינו תוך שצוין כי "אם יש בפי העותרים טענות בדבר החלטות מנהליות חדשות שהתקבלו, ככל שהתקבלו, זכויותיהם בהקשר זה שמורות להם".

27. הסוגיה האחרונה אשר יש להידרש אליה נוגעת לאופן שבו מפרסמים המשיבים 1-5 תכניות להתנגדות. כפי שעולה מתגובת המשיבים 1-5, עד לאחרונה פורסמו התכניות בעיתונים מקומיים באזור בשפה הערבית, אך פרסום זה אינו מתקיים עוד נוכח סירוב בעלי העיתונים לאפשר אותו. בעקבות כך, הוחל בפרסום התכניות לציבור הפלסטיני, בין היתר, על ידי פרסום ההודעה בשטח, פרסום מודעות מתאימות בעיתונים המתפרסמים בשפה הערבית בישראל וכן בדרכים אחרות ובהן פרסום באתרי אינטרנט והודעות במת"ק הנפתי ובמשרד הקישור הפלסטיני. בנסיבות שנוצרו נראה לי כי דרכי הפרסום שפורטו עונות על הנדרש ומאפשרות לציבור הפלסטיני להיחשף למידע התכנוני וחזקה על המשיבים כי שינוי זה בדרכי הפרסום עוגן בנהלים מתאימים.

טוף דבר

28. בשל כל הטעמים המפורטים לעיל, אציע לחבריי לדחות את שתי העתירות. כמו כן אציע לחבריי לחייב את העותרים בכל אחת מהעתירות, יחד, לשלם למשיבים 1-5 הוצאות ושכר טרחת עורך דין בסך כולל של 5,000 ש"ח.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ניתן היום, ל' בתשרי התשע"ט (9.10.2018).

שופט

המשנה לנשיאה

הנשיאה