בבית המשפט העליון **בג"ץ 7986/14**

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

22 -10- 2015

1. במקום- מתכננים למען זכויות תכנון
2. ראש מועצת הכפר א-סאוויה
3. ראש מועצת הכפר לובן א-שרקייה
4. ראש מועצת הכפר קריות
5. יש דין- ארגון מתנדבים למען זכויות אדם
על ידי ב"כ עוה"ד ספרד ; עוה"ד זכריה ; עוה"ד לוסקי
רח' דוד חכמני 12, תל אביב 6777812
טלפון : 03-6206947 ; פקס : 03-6206950; 03-5275274

העותרים

נ ג ד

1-5. ראש המינהל האזרחי ואח'
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 02-6466010 ; פקס : 02-6467011
6. מועצה אזורית מטה בנימין
7. הוועדה המיוחדת לתכנון ולבניה מטה בנימין
8. ועד הישוב עלי
על ידי ב"כ עוה"ד סילבצקי
רח' קרן היסוד 27, ירושלים
טל : 02-6202311 ; פקס: 02-6248553
9. ההסתדרות הציונית העולמית
על ידי המחלקה המשפטית
רח' המלך ג'ורג 48, ירושלים
טל : 02-6202311 ; פקס : 02-6202858

המשיבים

תגובה לתגובת העותרים להודעה המעדכנת מטעם המשיבים 1-5

מוגשת בזאת תגובה לתגובת העותרים להודעה המעדכנת מטעם המשיבים 1-5 (להלן גם: "**המשיבים**" או "**המדינה**") כדלקמן:

הרקע

1. העתירה שבכותרת עוסקת בישוב הקהילתי עלי שבבנימין ובהליכים התכנוניים לאישור תכנית מתאר מפורטת 237 (להלן: "**תב"ע 237**"), המשתרעת על-פני חלק מהשטח המוניציפאלי של עלי. במוקד הדיון טענות, המועלות על-ידי העותרים, בכל הנוגע להליכי הכרזה על אדמות מדינה בהתאם לצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967 (להלן: "**הצו בדבר רכוש ממשלתי**") אשר בוצעו בעלי בשנים 1983-1984; והזיקה בין הליכי הכרזה כאמור לבין עבודתו מן השנים 2011-2012 של המשיב 4 – הצוות לתיחום אדמות מדינה (להלן: "**צוות קו כחול**").

2. בתגובתם המקדמית מיום 29.4.15 ובמסגרת הדיון בפני הרכב ביום 7.5.15 הציגו המשיבים את עמדתם, ולפיה העתירה אינה מגלה עילה להתערבות שיפוטית. זאת, בשים לב להחלטות שהתקבלו על-ידי המשיבים לעדכן את דרכי עבודתו של "צוות קו כחול", ובכלל זה לתת פרסום פומבי לתוצרי עבודתו של הצוות; להבטיח כי נוהל העבודה של הצוות יהיה זמין לרשות הציבור; וכן, לאפשר לכל מי שטוען כי נפגע מעבודת הצוות, לפנות בעניין בהליך מסודר לראש המינהל האזרחי (רמ"א).

3. בהחלטת בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין וכב' השופטים הנדל וזילברטל) בתום הדיון מיום 7.5.15 נקבע כדלקמן:

> **"המינהל האזרחי ערך, באמצעות ועדת "קו כחול", עבודה שמטרתה לבדוק ולדייק בגבולות תכנית המתאר של הישוב עלי שהוכנה בשנים האחרונות (תב"ע 237) בעקבות הכרזה מ-1983. בעקבות העבודה נערכו שינויים מסוימים בגבולות השטח, והשאלה שמעלה העתירה (שהיא עתירה ציבורית, ללא עותר ספציפי) בין השאר, היא הדרך להשיג עליהם. לשיטת העותרים יש צורך בהכרזה חדשה שתאפשר פניה לועדת העררים הסטטוטורית. הצעת משיבי המדינה היא השגה בפני ראש המינהל האזרחי, אך לא נקבע מנגנון להשגה זו ולמימוש זכויות הטיעון, ולטענת העותרים לא יהא במוצע מימוש מלא של הזכות. לטענת משיבים 6-7 המדובר בעתירה כללית שמאחוריה כוונה למנוע מימוש תב"ע 237, אשר הישוב עלי ממתין לה שנים רבות. גם בצאתנו לצורך הדיון מן ההנחה, כי אין צורך בהכרזה חדשה, ברי כי יש צורך במנגנון טיעון ראוי, ואנו סבורים כי יש להידרש לכך. לכן נבקש מן המשיבים לשקול מנגנון כזה. אחת הדרכים האפשריות, גם בלא צורך בהכרזה חדשה, הוא כי המשיבים יקבלו עליהם בהודעה בתיק בהסכמה את מנגנון ועדת העררים למקרה של השגה. איננו נוטעים מסמרות, ובידי המשיבים גם להעלות מחשבה מעשית אחרת, אך הדגש הוא הגינות מלאה כלפי כולי עלמא, וככל שכך ייעשה כן ייטב. הודעה מטעם משיבי המדינה תוגש תוך 60 יום. העותרים ומשיבים אחרים יוכלו להגיב תוך 15 יום נוספים. בעקבות זאת יוחלט על המשך הטיפול בעתירה. ההחלטה מיום 21.1.15 בשלב זה בעינה".**

4. ביום 12.8.15 הוגשה הודעה מעדכנת מטעם המשיבים, במסגרתה צוין כי ראש המינהל האזרחי אישר את "תיקון נוהל צוות לבדיקת גבולות אדמות מדינה – הליך הפרסום והפנייה לגביו" (להלן: "**הנוהל המתוקן**"; צילום הנוהל המתוקן צורף כ**מש/1** להודעה המעדכנת).

5. הנוהל המתוקן קובע, בין היתר, חובת פרסום של תוצרי עבודת "צוות קו כחול"; ובתוך כך, פרסומם במפקדות התיאום והקישור הנפתיות הרלבנטיות ומסירתם לקישור הפלסטיני באמצעותן. כמו כן, הנוהל מסדיר את מסירת המידע לידי המועצות הישראליות והמהנדסים שלהן ובאמצעותם את פרסומו בקרב ציבור תושבי המועצות. בנוסף קובע הנוהל, כי עד תום 45 יום ממועד סיום הליכי הפרסום הנדרשים, רשאי כל

אדם להגיש השגה לגבי עבודת "צוות קו כחול" לראש המינהל האזרחי, שייעזר לצורך מתן הכרעתו במומחים במינהל האזרחי ובתוכם עובדים ממשרדיהם של הקמ"טים (קציני המטה) הרלבנטיים, חברים לשעבר בצוות או חברים בצוות שלא עסקו בהליך הספציפי מושא ההשגה.

6. עוד עדכנו המשיבים כי ביום 19.7.15, הורה ראש הממשלה על הקמת צוות מקצועי לצורך גיבוש מתווה להסדרת מבנים ושכונות בישובים יהודיים ביהודה ושומרון שהוקמו תוך מעורבות של הרשויות (להלן: "**צוות ההסדרה**"). כפי שצוין, בראש הצוות עומד מזכיר הממשלה וחברים בו מנכ"ל משרד החקלאות, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, היועץ המשפטי של מערכת הביטחון ונציג שרת המשפטים. עוד צוין כי בין יתר משימותיו, צפוי הצוות להידרש גם לתחומי ולדרכי עבודתו של "צוות קו כחול", לרבות הליך הפרסום והפנייה לגבי החלטותיו.

7. ביום 30.8.15 הוגשה תגובה מטעם העותרים להודעה המעדכנת מטעם המדינה. לשיטת העותרים, הנוהל החדש לוקה כביכול בפגמים מהותיים. נטען כי הנוהל אינו עומד כביכול "בכללים הנהוגים לגבי ערכאות ערר ואינו מאפשר הליך ראוי והגון ונטול פניות לביקורת שיפוטית על החלטותיו של צוות קו כחול" (ראו סעיף 6 לתגובת העותרים). בתוך כך, הועלו טענות כנגד אופן פרסום החלטותיו של "צוות קו כחול"; כנגד הדרישות המוטלות על מי שמבקש להגיש השגה נגד החלטות "צוות קו כחול"; כנגד זהות הגופים המבררים את טענות המשיגים; וכנגד העובדה שבכלל, הדיון בהשגה ייעשה על בסיס טענות בכתב. עוד נטען כי הנוהל החדש מפלה כביכול בין ישראלים לפלסטינים בכל הנוגע למתן זכות טיעון נוספת לצד הנפגע אחרי ההכרעה בהשגה.

בנוגע לצוות ההסדרה טוענים העותרים כי כתב המינוי של הצוות אינו מסמיך אותו לעסוק בפעולותיו של המשיב 4.

בנוסף נטען כי "המשיבים נמנעו [...] להביא נימוק אחד הגיוני, אשר יבאר את הסיבות להתנגדותם להצעת העותרים לאפשר לנפגעים פוטנציאליים מהחלטותיו של המשיב 4 לערור נגדן לוועדת הערר" (ראו סעיף 6 לתגובת העותרים). לפיכך, חזרו העותרים על עמדתם לפיה "המנגנון הראוי לתקיפת החלטותיו של צוות קו כחול צריך להיות על ידי מתן זכות ערר בפני ועדת הערר" (ראו סעיף 7 לתגובת העותרים).

8. ביום 31.8.15 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד המורה למשיבים להגיב לתגובת העותרים, ולהלן תפורט עמדת המשיבים ביחס לטענות העותרים.

עמדת המשיבים

"צוות ההסדרה" ועמידתו של הנוהל המתוקן בתוקף, בשלב זה, עד ליום 1.1.16

9. בפתח הדברים יבקשו המשיבים להבהיר כי בהתאם למידע שנמסר מאת מזכירות הממשלה,צוות ההסדרה, אשר פועל בימים אלה, בראשות מזכיר הממשלה, דן בין היתר בסוגיות הנוגעות לעבודת "צוות קו כחול". זאת, במסגרת העיסוק של הצוות בסוגיות שונות הנוגעות להתיישבות הישראלית באזור. צוות ההסדרה מתכנס בתדירות גבוהה בתקופה הנוכחית והוא צפוי לדון בסוגיות הנוגעות לעבודת "צוות קו כחול" בזמן הקרוב. המלצות הצוות בנושא ייבחנו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה והן עשויות להשליך, בין היתר, על סוגיות המתעוררות במסגרת העתירה דנן. יוער כי אין כל מקום לטענה ולפיה הצוות אינו מוסמך כביכול לדון בסוגיות הנוגעות ל"צוות קו כחול"; וזאת, בין היתר בשים לב לכך שמדובר ב"צוות מקצועי לגיבוש מתווה להסדרת בנייה באיו"ש" (ראו נספח מש/2 להודעת המדינה מיום 11.8.15).

10. יוזכר כי אחת מן הטענות הרבות המועלות על-ידי העותרים נוגעת לעובדה שבהתאם לסעיף י"ז לנוהל המתוקן, הוא "... יעמוד בתוקף, בשלב זה, עד ליום 1.1.16, ואולם רשאי ראש המינהל האזרחי להאריכו לפרק זמן נוסף". תכלית הוראה זו היא לאפשר לרשויות לבחון את יעילותו של הנוהל המתוקן; להפיק לקחים וליישמם; והכל, תוך פגיעה מינימלית בצדדים שלישיים. בנוסף, ההערכה היא כי עד לראשית שנת 2016 תתבהר תמונת המצב בכל הנוגע לתוצרי העבודה של "צוות ההסדרה" והשלכותיהם, ככל שיהיו, על עבודתו של "צוות קו כחול" ועל הנוהל המתוקן מושא דיוננו.

הליך הפרסום בהתאם לנוהל אינו מקים עילת התערבות

11. בנוגע לפרסום החלטותיו של "צוות קו כחול", מלינים העותרים על כך שההודעה בדבר תוצרי עבודת הצוות לא מועברת למועצות הכפרים הפלסטינים, אשר באזורן מבוצעות העבודות. זאת, בניגוד לרשויות המקומיות הישראליות, אליהן מועברת הודעה כאמור.

דין טענת העותרים להידחות.

12. המועצות המקומיות והאזוריות במסגרתן מאוגדים הישובים הישראלים באזור הוקמו בהתאם לתחיקת הביטחון (ראו הוראות: צו בדבר ניהול המועצות האזוריות (יהודה והשומרון)(מס' 783), התשל"ט-1979; צו בדבר ניהול המועצות המקומיות (יהודה והשומרון)(מס' 892), התשמ"א-1981); והן נתונות לאחריותו המלאה של מפקד האזור. לעומת זאת, הרשויות המקומיות הפלסטיניות נמצאות, ככלל, בתחום אחריותה של הרשות הפלסטינית. כך, לפי הסכם הביניים הישראלי פלסטיני שנחתם בספטמבר 1995 ואשר אומץ במסגרת המנשר בדבר יישום הסכם הביניים (מנשר מס' 7), תחום השלטון

המקומי, לרבות מועצות עירוניות, מועצות כפריות וכל הקהילות האחרות שאין להן מעמד מוניציפאלי הועבר לאחריות הרשות הפלסטינית.[1]

מכל מקום – וכאן העיקר - התיאום בין מפקד האזור והמינהל האזרחי לבין הרשות הפלסטינית (ובכלל זאת תיאום בנוגע לגופים שנמצאים תחת אחריותה, דוגמת הרשויות המקומיות) מתבצע באמצעות הקישור הפלסטיני, המהווה נציגות של הרשות הפלסטינית עצמה; ולפיכך, אך טבעי כי הפרסום של תוצרי "צוות קו כחול" יועבר לידי התושבים הפלסטיניים באמצעות הקישור הפלסטיני.

עוד יוער כי בנוסף למסירת נוסח הודעת פרסום (המצורף כנספח א' לנוהל המתוקן) לידי נציג הקישור הפלסטיני בנפה, קובע הנוהל כי ראש מפקדת התיאום והקישור (מת"ק) יפרסם הודעה כאמור (גם בשפה הערבית) בחלון המודעות של המת"ק הישראלי. פרסום זה מאפשר ערוץ אפקטיבי נוסף, אשר באמצעותו יוכלו הגורמים הרלבנטיים להתעדכן באשר לדבר פרסומם של תוצרי "צוות קו כחול". זאת, בשים לב לכך שתושבי האזור הפלסטיניים מגיעים למת"ק באופן תדיר לשם קבלת שירותים ישירים בתחומים שונים.

הנה כי כן, אין יסוד לטענת העותרים ולפיה תושבי הכפרים הפלסטיניים לא יוכלו לקבל כל הודעה בדבר תוצרי עבודתו של "צוות קו כחול".

13. באשר לטענות העותרים בנוגע לשוני שבין אופן הפרסום של עבודות "צוות קו כחול" לבין אופן הפרסום של הכרזה על אדמות מדינה, מבקשים המשיבים לחזור על עמדתם הבסיסית (כפי שהוצגה בהרחבה במסגרת תגובתם לעתירה), ולפיה "צוות קו כחול" אינו עוסק בהליך של הכרזה חדשה על אדמות מדינה, אלא אך ורק במתן פרשנות להכרזה קודמת (אשר במסגרתה נתלו הודעות במקרקעין המוכרזים ובסביבתם בדבר הכוונה לביצוע ההכרזה).

על כל פנים, הליך הפרסום הקבוע בנוהל המתוקן הוא אפקטיבי וראוי בנסיבות העניין, גם אם אינו זהה להליך הפרסום של הכרזה על אדמות מדינה. בהקשר זה יוער כי כמו הליך הפרסום של עבודות "צוות קו כחול", גם הליך הפרסום של הכרזה חדשה מעוגן במסגרת נהלים פנימיים של המינהל האזרחי. עוד יוער כי הליכי פרסום הדומים להליך הקבוע בנוהל המתוקן נהוגים באזור משך שנים רבות ביחס להפעלת סמכויות מנהליות בעלות השלכות משמעותיות. כך לדוגמא, צווי תפיסה וסגירה צבאיים מפורסמים באמצעות חלונות המודעות במת"קים הישראליים (במקביל למסירת עותק לקישור הפלסטיני); ואין כל הצדקה לקבוע כי קיים פסול בפרסום תוצרי עבודתו של "צוות קו כחול" בדרך זו.

---

[1] ראו סעיף 24 לתוספת I לנספח מספר III הזמין בקישור: http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb4.htm#2. יודגש כי הסמכויות של מועצות וקהילות כאמור בשטחי C הוגבלו בכל הנוגע לענייני תכנון ובנייה, הקצאות מים ועוד, שנותרו באחריותו של המפקד הצבאי.

14. טענה נוספת המועלית על-ידי העותרים, ככל שניתן להבין, היא כי בשל העובדה שתוצרי עבודתו של "צוות קו כחול" משמשים לעתים כהליך מקדים לשינוי תכנוני באזור, אזי "נוהל הפרסום הראוי צריך להיות במתכונת שנקבעה בתחיקת הביטחון לגבי בקשות לרישום ראשון של מקרקעין" (ראו סעיף 16 לתגובת העותרים); ולכלול פרסום בעיתונים יומיים, על-גבי שלטים במקרקעין ועוד.

גם בעניין זה אין לקבל את עמדת העותרים.

<u>ראשית</u>, קיים שוני יסודי בין הליך ל"רישום ראשון" של מקרקעין (בהתאם לצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא ניידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008), לבין הליך פרסום תוצרי עבודתו של "צוות קו כחול". כך, להליך של "רישום ראשון" ישנן השלכות קנייניות משמעותיות בהיותו קונסטיטוטיבי היוצר זכויות, ובעקבותיו <u>משתנה</u> מעמדם הקנייני של המקרקעין. לעומת זאת, החלטות של "צוות קו כחול" המבוססות על הליכי הכרזה על אדמות מדינה, הן בעלות משמעות דקלרטיבית בלבד (להתייחסות בעניין המעמד הדקלרטיבי ראו תגובת המשיבים מיום 29.4.15, בפסקה 22.

<u>שנית</u>, ככל שעבודתו של "צוות קו כחול" מהווה הליך מקדים לשינוי תכנוני, הרי ששינוי תכנוני כאמור טומן בחובו חובות פרסום נרחבות נוספות. כך, בין היתר, חלה חובה בדבר פרסום תכניות באמצעות עיתונים (חובה זו עוגנה לאחרונה במסגרת הוראות בדבר פרסום תכניות בעיתון רשמי (יהודה והשומרון), התשע"ה-2015[2]). אם כן, האפשרות הקבועה במסגרת הנוהל המתוקן להשיג על עבודות "צוות קו כחול", קיימת במנותק משינוי תכנוני המקודם לאחריהן. במקרה של דיון במישור התכנוני כאמור, חלות חובות פרסום נוספות וקיימת זכות טיעון נפרדת ונוספת לזו המעוגנת בנוהל באשר לפרסום תוצרי עבודתו של "צוות קו כחול".

15. לאור כל האמור, עמדת המשיבים היא כי אין כל עילה משפטית להתערב בהוראות הנוהל המתוקן בכל הנוגע לדרכי הפרסום של קביעות "צוות קו כחול".

<u>הליך ההשגה בהתאם לנוהל אינו מקים עילת התערבות</u>

16. בסעיפים 18 ואילך להודעתם פורשים העותרים טענות נגד הליך ההשגה המעוגן בנוהל המתוקן. בכל הנוגע למסמכים שאותם יש לצרף לכתב ההשגה, טוענים העותרים כי הדרישות לצרף חוות דעת מקצועית וחוות דעת משפטית כרוכות בעלויות גבוהות, שבמקרים רבים אין ביכולתו של המשיג לשאת בהן. בנוסף, טוענים העותרים כי בבחינה השוואתית דרישות הנוהל החדש בלתי סבירות. בהקשר זה, מציינים העותרים בעיקר את

---

[2] ההוראות זמינות בקישור: http://www.mag.idf.il/SIP_STORAGE/FILES/5/1735.pdf

הדרישה להגיש תצהירים (סעיף ז(7) לנוהל) ואת הסמכות הקבועה לממונה על "צוות קו כחול" לגבות תשלום בגין מתן מסמכים מטעמו, בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

17. עמדת המשיבים היא כי דין הטענות להידחות.

18. רשימת המסמכים אשר אותם יש לצרף להשגה נועדה להתוות את הליך ההשגה ולוודא כי בירורה ייעשה באופן אפקטיבי. בהקשר זה יש לתת את הדעת לאפשרויות ההשגה הקיימות כנגד עבודות "צוות קו כחול" ולראיות המינהליות שעל המשיג להציג בפני הרשות בכדי שטענותיו יתבררו באופן יסודי ומקיף. כך למשל, ככל שההשגה תעלה טענות נגד הפיענוח של תצלומי אוויר על-ידי "צוות קו כחול" יש להניח כי המשיגים יידרשו להמציא תצלומי אוויר נגדיים או פרשנות מבוססת אחרת לתצלומים הקיימים. ככל שבמסגרת ההשגה יבקשו המשיגים לטעון לזכויות במקרקעין, יש להניח כי לביסוס הטענה יהא עליהם להציג את גבולות החלקות הנטענות ולסתור את עמדת "צוות קו כחול" ביחס לגבולות שנקבעו על-ידו.

19. להסרת ספק מובהר כי המשיבים יבחנו כל השגה שתוגש להם. יחד עם זאת, ככל שהשגה לא תכלול מסמכים בסיסיים שיוכלו להוכיח את טענות המשיגים, הרי שלא יהיה מנוס מדחיית הטענות. מיותר לומר כי ככל שתתבקשנה אורכות לצורך השגת המסמכים הדרושים, העניין ייבחן לגופו והבקשות תענינה בחיוב במידת הצורך. עוד חשוב לזכור בהקשר זה כי תוקפו של הנוהל המתוקן קצוב בזמן. אחד הטעמים לזמניותו של הנוהל הוא בחינת יעילותו. חזקה על המשיבים כי ככל שיתברר שהנוהל המתוקן מציב חסמים גבוהים מידי בפני המעוניינים להשיג מכוחו, הוא יתוקן בהתאם, בכדי לשפר את הליך ההשגה ולהבטיח כי הוא מהווה הליך ראוי ונאות.

20. זאת ועוד: בניגוד למשתמע מדברי העותרים, גם במסגרת הליך התנגדות ל-"רישום ראשון" או להכרזה על אדמות מדינה לא ניתן, למעשה, לקיים דיון אפקטיבי ללא צירוף בפועל של מסמכים רלבנטיים, כגון חוות דעת, מפות וכיו"ב. זאת, בדיוק באותו אופן שצירופם של מסמכים רלבנטיים כאמור נדרש לשם דיון אפקטיבי בהשגה על מסקנותיו של "צוות קו כחול".

21. לגישת העותרים, "הבעיה המרכזית בנוהל החדש נעוצה בכך שאינו מאפשר הליך השגה/ערר בפני ערכאה עצמאית ובלתי תלויה" (ראו סעיף 24 לתגובתם). בהקשר זה, מאזכרים העותרים את ההלכה, לפיה הליך ההשגה איננו הליך אדברסרי, מעין שיפוטי, שיש בו שני צדדים שווים שמעלים את טענותיהם וצד שלישי שמכריע ביניהם, אלא הליך מנהלי שבו בוחנת הרשות את החלטתה בשנית. לאחר מכן, טוענים העותרים כי "במקרים שבהם מתקיים הליך של השגה בפני רשות מינהלית, זה קודם לערר המתברר בפני הטריבונל המשפטי הרלוונטי, ואינו בא במקום הליך הערר, כפי שמוצע בנוהל החדש". ככל שניתן להבין, העותרים טוענים כי על כתפי הרשות מוטלת חובה לכונן מנגנון של

ערר, בנוסף למנגנון ההשגה אשר מתקיים על-פי הנוהל הקיים. דא עקא, העותרים לא הצביעו על כל מקור בדין, ממנו ניתן ללמוד על חובה כאמור. עוד יוער בהקשר זה כי גם ההליך המנוהל בעת הגשת ערר על הכרזה של הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש איננו הליך אדברסרי, אלא בחינה של גורם מינהלי מוסמך (ועדת הערר) ביחס להכרעה של גורם מינהלי אחר (הממונה אשר הכריז על אדמות מדינה). מכל מקום מסקנותיה של ועדת הערר אינן אלא המלצה, אשר רמ"א מוסמך לקבלה או לדחותה (ראו סעיף 6 לצו בדבר ועדת עררים).

22. לשיטת העותרים, אין בכוחן של רשויות מנהליות לבחון את הכרעתן בשנית, והן עומדות, מיניה וביה, במצב של ניגוד עניינים בדונן בהשגה על החלטה שנתקבלה על-ידי מי מחבריהן. ברי כי לתפיסה זו אין כל בסיס והיא אף מנוגדת לחזקת התקינות המינהלית. כך לדוגמא, בהליך התנגדות לתכנית שאושרה על-ידי ועדת תכנון, הדין בישראל (וגם באזור) אינו מונע מחברים היושבים בוועדת תכנון שהפקידה את התוכנית לשבת בוועדת התנגדויות ביחס לאותה תכנית (שכן הם אינם מוחזקים כבעלי עניין בתוכנית זו) (ראו והשוו: סעיף 47א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; להלן חוק התכנון והבנייה).

23. זאת ועוד: סעיף ח(3) לנוהל המתוקן קובע כי אם פורטו בהשגה טענות הנוגעות לפרשנות גבולות המקרקעין המעובדים או המקרקעין שנכללו בגבולות התרשים הסכמטי, תועבר ההשגה לבדיקת הממונה על "צוות קו כחול" (מנהל הצוות), אשר ימסור אותה במקרה הצורך לקבלת חוות דעת נוספת מגורם במינהל האזרחי אשר כיהן **בעבר** כחבר בצוות **ולא עסק בקביעת הגבולות במקרה הנדון** או ככל שכזה אינו קיים, לגורם שעודנו חבר צוות אולם כזה שלא עסק בקביעת הגבולות במקרה מושא ההשגה. גם בהקשר זה, השוואה להליך המתנהל בפני ועדת העררים הבוחנת הכרזה של הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש מעלה כי נותני חוות הדעת המקצועית מטעם המינהל האזרחי הם חברי הצוות שביצע את הפענוח של תצלומי האוויר הרלבנטיים. כאן המקום לשוב ולהזכיר כי ממילא מעמדה של ועדת העררים הוא של ועדה **מייעצת** לרמ"א, והכרעותיה אינן מחייבות אותו.

נוסיף ונבהיר כי לגישת המשיבים אף אין ליתן משקל מכריע לעובדה שרמ"א (להבדיל מיו"ר ועדת העררים) אינו, ככלל, בעל הכשרה משפטית. די בכך שעובר למתן החלטתו של רמ"א בהשגה תונח בפניו חוות דעת משפטית כדי להבטיח הליך ראוי; וזאת, מבלי לגרוע מן העובדה שהחלטתו של רמ"א, ככל החלטה מינהלית, תהא נתונה לביקורת שיפוטית.

24. העותרים מלינים גם על כך שבהתאם לנוהל המתוקן, הדיון בהשגה ייערך, ככלל ולמעט מקרים חריגים, ללא שימוע בעל-פה. לגישת המשיבים לטענות העותרים בעניין זה אין בסיס משפטי. ודוק: אין כל חובה שבדין להגשים את זכות הטיעון, בכל מקרה ומקרה, דווקא בעל-פה. לדוגמא, עיון באחד מפסקי הדין שאזכרו העותרים מעלה כי בעובדה שהליך ההשגה מאפשר זכות טיעון בכתב ולא בעל-פה אין פסול כשלעצמה (ע"א 4069/03 מ.א.ל.ר.ז. שיווק מתכות בע"מ נ' מנהל מכס ומע"מ, פ"ד נט(5) 836 (2005); לעניין זה ראו והשוו גם: בג"ץ 4706/02 סלאח נגד שר הפנים, פ"ד נו(5), 695 (2002)). החשוב לענייננו

הוא כי החלטות בעניין מתכונת הטיעון המתאימה בכל עניין ועניין תוכרע על-פי נסיבותיו וסבירותה וחוקיותה יוכלו להיבחן במסגרת הליך של ביקורת שיפוטית.

25. לבסוף העותרים תוקפים את סעיפים י"ד (1) ו-י"ד (2) לנוהל וטוענים כי ככל שבכוונת המשיבים לאפשר "סבב של טענות אחרי מתן החלטה על-ידי ראש המינהל האזרחי, עליהם לאפשר זאת בכל מקרה ולכל מי שרואה עצמו נפגע מההחלטה, ולא לישראלים בלבד". בעניין זה יובהר כי מטרת ההוראות היא לקבוע הסדר אשר דומה במהותי לסעיף 106 לחוק התכנון והבנייה החל במדינת ישראל. כלומר, הכוונה היא לאפשר לכל מי שזכותו עתידה להיפגע כתוצאה מקבלת ההשגה, להביע את עמדתו בנושא. זאת, ללא קשר לשאלת היותו ישראלי או פלסטיני. לשם הבהרת עניין זה יתוקן הנוסח כך שסעיף י"ד לנוהל יורה כדלקמן:

> **"היתה קבלת ההשגה בדבר עבודת הצוות עלולה, לדעת ראש המינהל האזרחי, לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש השגה לתוצרי העבודה, לא יכריע רמ"א בהשגה לפני שיתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו. ההשגה ביחס לשינוי האמור תוגש בתוך 45 יום ממועד העברת הודעה אודות כך ועליה יחולו כלל הכללים של הנוהל ביחס לאפשרות הגשת השגה."**

26. לאור כל האמור, עמדת המשיבים היא כי אין לקבל את טענות העותרים בדבר היותו של הליך ההשגה, בהתאם להוראות הנוהל המתוקן, פסול כביכול.

27. סוף דבר: המשיבים ישובו ויבקשו מבית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה, בהעדר כל עילת התערבות בעת הזו. ודוק: עמדת המשיבים היא כי הנוהל המתוקן יוצר מסגרת ראויה והגונה בכל הנוגע לפרסום תוצרי עבודתו של "צוות קו כחול" ולאפשרות להשיג על החלטותיו. יתר על כן, נראה שעוד לא בשלה העת לברר את הטענות שהועלו כנגד הנוהל המתוקן. ודוק: עמדת המשיבים היא כי יש ליתן הזדמנות לנוהל המתוקן להיות מופעל לאורך תקופה מסוימת, אשר במהלכה הוא ייבחן ויתוקן, ככל שיידרש, על סמך ניסיון שיירכש (ראו והשוו: בג"ץ 5667/11 <u>מועצת הכפר דיראת רפעייה נ' שר הביטחון</u> (פורסם באר"ש, 5.6.15)). בנוסף, בתקופה הקרובה אף צפויות להימסר (ולאחר מכן להיבחן על-ידי היועץ המשפטי לממשלה) המלצותיו של "צוות ההסדרה" בנוגע לעבודת "צוות קו כחול". לעניין זה עשויות להיות השלכות על עבודתו של "צוות קו כחול" וממילא גם על הנוהל המתוקן מושא דיוננו.

28. לפיכך, ובכפוף לכלל האמור, תשוב ותבקש המדינה מבית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה.

29. תגובה זו נתמכת בתצהיר מטעם המינהל האזרחי ומטעם מזכיר הממשלה.

ח' בחשון תשע"ו (21 באוקטובר 2015)

נחי בן אור, עו"ד
סגן בכיר א' בפרקליטות המדינה

יונתן ברמן, עו"ד
סגן בפרקליטות המדינה