

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 7986/14  
קבוע: 7.5.15**

1. במקום- מתכננים למען זכויות תכנון
2. ראש מועצת הכפר א-סאויה
3. ראש מועצת הכפר לובן א-שרקיה
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. ראש המינהל האזרחי
2. ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה
3. ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה
4. צוות קו כחול במינהל האזרחי
5. הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי  
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 מטעם המדינה**

מוגשת בזאת תגובה מטעם המדינה (המשיבים 1-5) לעתירה שבכותרת ולבקשה למתן צו-ביניים.

**פתח דבר**

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. תב"ע 237 נדונה במוסדות התכנון באזור והחלטה המינהלית האחרונה שהתקבלה בעניינה היא החלטתה של המשיבה 2 (ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה; להלן: "ועדת המשנה להתנגדויות") מיום 17.8.14 לדחות את

ההתנגדויות שהוגשו לתכנית ולאשרה, בכפוף לעריכת תיקונים שונים כמפורט בהחלטה (ההחלטה צורפה כנספח 4 לעתירה). להסרת ספק יובהר כי הגורם התכנוני המוסמך להורות על אישור התכנית למתן תוקף הוא המשיבה 3 – ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה (להלן: "ועדת המשנה להתיישבות").

2. 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").

3. לטענת העותרים, עמותת "במקום" וראשי מועצות הכפרים הפלסטינים הסמוכים לעלי, א-סאווייה לובן א-שרקיה וקריות, כ- 22% משטחי תב"ע 237 הם מקרקעין, שלא הוכרזו כביכול כאדמות מדינה בשנות ה-80; ומשכך, על-פי טענתם של העותרים, הם אינם יכולים להיכלל בשטח של תב"ע 237, כפי שאושר על-ידי "צוות קו כחול" בשנת 2012.

4. במישור האופרטיבי, הסעדים המבוקשים על-ידי העותרים במסגרת העתירה למתן צו-על-תנאי הם ביטול החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות וביטול תב"ע 237. לחילופין, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי תב"ע 237 לא תאושר כל עוד לא תבוצע הכרזה (חדשה) על אדמות מדינה בידי המשיב 5 (הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי; להלן: "הממונה"), הידוע גם כמ"ט אפוטרופוס) על שטחים הכלולים בתכנית ואשר, לגישת העותרים, לא הוכרזו בעבר כאדמות מדינה. בתוך כך, דורשים העותרים כי יתאפשר "לכל מי שעלול להיפגע מההכרזה להגיש נגדה ערר ולמצות את כל ההליכים הדיוניים המותרים לפי כל דין בנוגע להכרזות על אדמות מדינה" (ראו עמ' 2 לעתירה).

ודוק: כפי שהעותרים מציינים "עניינה של עתירה זאת הוא רק בהחלטת המשיבה 2, לדחות את התנגדות העותרת 1, 3 ו-4 להכללת שטחים שלא הוכרזו כרכוש ממשלתי בתחום התכנית" (ראו סעיף 10 לעתירה; ההדגשה במקור – הח"מ). לא זאת אף זאת: העותרים אינם טוענים כי המקרקעין "שהתווספו" – על-פי גישתם – לתחומי ההכרזה ההיסטורית מהווים, כולם או חלקם, רכוש פלסטיני פרטי והם מכירים בכך שייתכן שמדובר ברכוש ממשלתי; אלא שלטענתם בירור הזכויות הקנייניות צריך להיעשות בפני הגורמים המוסמכים לכך ולא בפני מוסדות התכנון (ראו סעיף 106 לעתירה).

5. במקביל לעתירה למתן צו-על-תנאי בקשו העותרים כי עד להכרעה בעתירה יוצאו צווי ביניים. כך, בית המשפט הנכבד התבקש להורות לוועדת המשנה להתיישבות להימנע מאישורה של תב"ע 237 למתן תוקף עד להכרעה בעתירה. עוד התבקש צו-ביניים נגד המשיב 1 (ראש המינהל האזרחי; להלן: רמ"א), שיורה לו להפעיל את סמכויות האכיפה המוקנות לו בדיון ובתחיקת הביטחון ולהפסיק כל עבודות בנייה או פיתוח בשטח התכנית.

6. עוד יצוין כי העותרים בקשו מבית המשפט הנכבד להוציא צווי ביניים נוספים, עד להכרעה בעתירה, כאשר הצווים מופנים כלפי המשיבים 9-6 (המועצה האזורית מטה בנימין, הוועדה המיוחדת מטה בנימין, ועד הישוב עלי, והחטיבה להתיישבות; להלן יחד: "המשיבים הנוספים"). צווי הביניים המבוקשים כלפי המשיבים הנוספים עניינם מניעת ההנפקה של היתרי בנייה מכוח תב"ע 237 או תכניות נגזרות והימנעות מכל עבודות בנייה, פיתוח, או אכלוס בשטח התכנית. בנוסף, התבקש צו-ביניים, אשר יורה על הימנעות מהעברה, הקצאה, שיווק וכיו"ב של כל זכות במקרקעין בשטח התכנית ומכל התקשרות אחרת הנוגעת למקרקעין מושא העתירה (יודגש כי צו אחרון זה התבקש הן כלפי המשיבים הנוספים, הן כלפי הממונה).
7. בהתאם להחלטותיה של כב' השופטת חיות מיום 21.1.15 ומיום 25.2.15 ניתן צו-ביניים, ולפיו עד להחלטה אחרת לא ישונה מעמדה של תב"ע 237.
8. מן הנימוקים המפורטים להלן – ובכפוף לאמור ובכלל זה, כפי שיובהר, ההחלטה לתת פרסום פומבי לתוצרי עבודתו של "צוות קו כחול" ולהבטיח כי נוהל העבודה של הצוות יהיה זמן לרשות הציבור; וכן, ההחלטה ליתן אפשרות לכל מי שטוען כי נפגע מעבודת הצוות, לפנות בעניין לרמ"א – תבקש המדינה מבית המשפט הנכבד לקבוע כי העתירה אינה מגלה כל עילה להתערבות שיפוטית וכי דינה להידחות.
9. וזו תהיה דרך הילוכנו: ראשית נציג את הרקע לדיון. זאת, תוך סקירת אבני הדרך וההחלטות המרכזיות הספציפיות שהתקבלו ביחס לעלי במרוצת השנים; וכן, תיאור כללי על אודות הליכי ההכרזה על אדמות מדינה ועל עבודתו של "צוות קו כחול" באזור. שנית, נציג את עיקרי טענות העותרים; ושלישית, נציג את מענה המדינה לטענות המשפטיות הכלולות בעתירה. בתוך כך, תציג המדינה את השינויים שאותם היא רואה לנכון ליישם ביחס לעבודתו של "צוות קו כחול", אשר לגישתה יש בהם כדי לתת מענה הולם לסוגיות שעל הפרק.

### 3. הרקע

#### עלי - כללי

10. הישוב עלי הוקם על-פי החלטת ממשלה הת/23 מיום 2.4.84. זאת, בתום הליך הכרזה על אדמות מדינה שבוצע ביום 8.8.83 על-ידי הממונה לפי סמכויותיו בסעיף 2 לצו בדבר רכוש ממשלתי. להליך ההכרזה קדם הליך בחינה מקדים של השטח על-ידי הממונה ועל-ידי עו"ד פליאה אלבק ז"ל, אשר כיהנה באותה עת כמנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה; וכן, סיורים בשטח בהשתתפות המוכתארים של הכפרים הסמוכים (א-סאווייה לובן א-שרקיה וקריות). עוד יצוין כי נגד הליכי ההכרזה הוגשו עררים בהתאם

לצו בדבר ועדות עררים (מס' 172), תשכ"ח-1967; זאת, בהתאם לסמכותה של ועדת העררים להמליץ למפקד כוחות צה"ל באזור לשנות מהחלטה קודמת שהתקבלה, בין היתר, בעניין הכרזה על אדמות מדינה כאמור (ראו סעיף 6 לצו בדבר ועדת עררים וכן פרט 2 לתוספת לצו).

- צילום מסמכים מהליך ההכרזה בעניין עלי מצורף ומסומן **מש/1**

11. בעקבות החלטת הממשלה על הקמת עלי הכריז מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן: **"מפקד האזור"**) על עלי כישוב, המהווה חלק מן המועצה האזורית מטה בנימין; וזאת, בהתאם לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (מס' 783) יהודה ושומרון, תשל"ט – 1979. תחום השיפוט לישוב עלי נקבע בצו, אשר נחתם ביום 22.6.92, על-ידי מפקד האזור דאז, האלוף דני יתום.

12. בהמשך, בסביבות 2011, החל **"צוות קו כחול"** את עבודתו ביחס למרחב שבו מצוי עלי. **תכליתה של עבודה זו, כפי שיפורט להלן, היא קביעה ופרשנות באמצעים מודרניים ומדויקים יותר של תחום אדמות המדינה שהוכרזו כאמור בשנות ה-80.** **"צוות קו כחול"**, שאליו נתייחס ביתר הרחבה בהמשך הדברים, מורכב ממספר גורמים במינהל האזרחי וכן כולל הצוות נציג של יועמ"ש איו"ש.

ייעודו העיקרי של הצוות הוא, כאמור, ביצוע בחינה עדכנית, באמצעים טכנולוגיים מתקדמים כפי שקיימים כיום, של גבולות ההכרזה ההיסטורית על אדמות מדינה, כפי שהתבצע בהליך משנות ה-80. כל זאת, לשם תיקון אי-דיוקים, ככל שישנם, בגבולות ששורטטו באמצעים שהיו קיימים במועד ההכרזה. נקדים את המאוחר ונציין כי אי-דיוקים כאמור נובעים, בדרך כלל, מאופי ה"מפות" שצורפו לתעודת ההכרזה ומדרך הסימון.

13. **"צוות קו כחול"** בחן את כלל מסמכי ההכרזה ההיסטוריים באזור עלי, את המפות של השטח שהיו מצויות בידי רשויות האזור, את המידע שהיה בידי קצין מטה לרישום מקרקעין, ועוד.

14. בחודשים יולי-אוגוסט 2012 הסתיימה עבודתו של **"צוות קו כחול"** בעניין עלי. מן המשיבים נמסר כי שטח ההכרזה, כפי שזו בוצעה על-ידי הממונה בשנות ה-80 מגיע לכדי כ- 2,430 דונם (על-פי הקו החיצוני), כאשר במסגרת הערר שהתקיים נגרעו סך הכל כ-400 דונם משטח הכרזה, ונקבעו הגבולות המדויקים של ההכרזה בהתאם לאמצעים הטכנולוגיים הקיימים כיום. בהתאם לממצאי הבדיקה של **"צוות קו כחול"**, שטח ההכרזה עומד על כ-2,191 דונם.

15. בעקבות הממצאים של "צוות קו כחול" התבצעה עבודה לתיקון תחום השיפוט המוניציפאלי של עלי, כך שיתאם את הממצאים. ביום 6.11.12 נחתם צו לתיקון גבולות תחום השיפוט של הישוב.
16. במישור התכנוני יצוין כי עוד בשנת 1989 הוכנה והופקדה תכנית מתארית (אשר כונתה גם כן תב"ע 237); אולם, הדיון בתכנית מתארית זו לא הגיע לנקודת הסיום והתכנית לא נכנסה לתוקף.
- בהמשך, בעקבות ממצאי "צוות קו כחול" משנת 2012, התכנית שונתה ונדונה מחדש בפני מוסדות התכנון במתכונתה העדכנית.
17. ביום 16.1.13 נדונה תב"ע 237 בפני ועדת המשנה להתיישבות והחלטת להפקידה. התכנית הופקדה להתנגדויות ביום 18.2.13; וההתנגדויות שהוגשו נדונו, כמקובל, בפני הוועדה המיוחדת של המועצה האזורית מטה בנימין, אשר העבירה המלצותיה לוועדת המשנה להתנגדויות. ועדת המשנה להתנגדויות דנה בהתנגדויות ביום 11.11.13; וביום 17.8.14 ניתנה החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות לאשר את התכנית, בכפוף להערות שונות. החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות – המצויה ביסוד העתירה דגן – פורסמה ביום 10.9.14 (נספח 4 לעתירה).
18. בשלב זה, לאחר הטמעת ההערות לתכנית על-ידי המועצה האזורית מטה בנימין תוכל תב"ע 237 – בהתקבל כלל האישורים הנחוצים לשם כך ובהעדר צו שיפוטי שימנע זאת – להידון בפני ועדת המשנה להתיישבות. זאת, לשם דיון מסכם בשאלת אישורה של התכנית למתן תוקף.
19. לשלמות התמונה יצוין כי ביחס לישוב עלי (ובאופן עקיף אף ביחס לתב"ע 237) תלויות ועומדות בפני בית משפט נכבד זה שתי עתירות נוספות:
- (א) בג"ץ 3819/11 – עתירה העוסקת במקבצי בינוי שונים בעלי, אשר במסגרתה הוגש על-ידי המדינה ביום 16.1.15 כתב תשובה; כאשר תב"ע 237 מושא דיונו (ככל שתאושר) צפויה לאפשר הסדרה תכנונית של חלק ממקבצי הבינוי האמורים (אך לא את כולם). דיון בהתנגדות לצו-על-תנאי קבוע בפני הרכב ליום 5.11.15.
- (ב) בג"ץ 1936/11 – עתירה העוסקת בבינוי בדרום-מערב הישוב עלי, בדגש על בנייתם של 11 מבני קבע בתחום השיפוט של הישוב ובתחום שטחה של תב"ע 237. יצוין, כי בתגובת המדינה לעתירה זו מיום 14.9.11, נמסר, בין היתר, כי עד להשלמת הליכי התכנון של תב"ע 237 (שהוערכה אז בטווח של כ-18 חודשים מחודש אפריל 2011), תפעל המדינה לכך שלא תתבצע בנייה נוספת בישוב. ביחס לעתירה זו נדרשת המדינה

להגיב על טענות בדבר בנייה חדשה כביכול. העתירה אינה קבועה לדיון המשך בפני הרכב בשלב זה.

### הליכי הכרזה על אדמות מדינה

20. כידוע, מרבית האדמות בתחום האזור טרם עברו הליכי הסדר זכויות במקרקעין ואף אינן רשומות כלל במשרדי מרשם המקרקעין ("הטאבו"). בהיעדר רישום, נקטו הרשויות החל מסוף שנות ה-70 של המאה העשרים בהליכי הכרזה על אדמות מדינה, באמצעות הממונה, ובהתאם לצו בדבר רכוש ממשלתי. הליכי ההכרזה היו האופן שבו "ניטלה", הלכה למעשה, החזקה באדמות מדינה על-ידי הממונה וניהולן על-ידו, לרבות הקצאתם של המקרקעין ופיתוחם.

מטבע הדברים, הליך ההכרזה היה כרוך בבירור מעמדם של המקרקעין הרלבנטיים. זאת, על-פי דיני המקרקעין המהותיים החלים באזור, ובראש ובראשונה חוק הקרקעות העות'מאני. הטיפול בנושא לווה באופן צמוד על-ידי עו"ד אלבק ז"ל אשר, כפי שצוין לעיל, הייתה אף מעורבת בהליכי ההכרזה מושא דיוננו הנוגעים לעיל.

21. בתמצית יצוין כי בהתאם לדין המהותי החל באזור מעמדו של רכוש כלשהו כרכוש ממשלתי אינו מותנה בפעולה אקטיבית; וכלל הנכסים שהיו בבעלותו של הריבון באזור לפני כניסת כוחות צה"ל מהווים למעשה רכוש ממשלתי. עם זאת, בשים לב לכך שמרבית המקרקעין באזור לא עברו, כאמור לעיל, הליכי הסדר ולא נרשמו במרשם כאדמות מדינה; ועל-מנת להימנע, ככל האפשר, מפגיעה במקרקעין שבבעלות פרטית, הקדים הממונה לכל אישור על קרקע כאדמת מדינה, הליך של הכרזה. זאת, כאמור, בהתבסס על דיני הקרקעות המהותיים העות'מאניים, אשר ממשיכים לחול גם לאחר כניסת כוחות צה"ל, וכל עוד לא שונו על-ידי המפקד הצבאי (ראו והשוו: תקנה 43 לתקנות האג, 1907).

22. כאן המקום להבהיר, להסרת ספק, כי ההכרזה על קרקע כאדמת מדינה אינה אלא הליך "דקלרטיבי" במהותו והיא אינה משנה, כשלעצמה, את הזכויות בה; אלא מהווה אמצעי בידי הממונה להבחין בין אדמות שהן בגדר רכוש ממשלתי לבין אדמות בבעלות פרטית. חוק: העמדה שהשתרשה בפסיקה היא כי להבדיל מהליך של "רישום ראשון", המסתיים ברישום של זכות קניין בספרי המקרקעין באזור, המהווה מעין "הליך הסדר מקרקעין" בזעיר אנפין, הליך ההכרזה על אדמות מדינה אינו משנה זכויות קנייניות מהותיות, אלא אך יוצר חזקה ראייתית (ראו: בג"ץ 3998/06 יאסין נ' המפקד הצבאי בגדה המערבית (ניתן ביום 9.11.06); בג"ץ 285/81 אל נזאר נ' מפקד יהודה ושומרון, פ"ד לו(1) 701, 705 (1982); ע"א 4999/06 הממונה על הרכוש הנטוש והממשלתי באזור יהודה ושומרון נ' מחצבות כפר גלעדי – שותפות מוגבלת (ניתן ביום 15.2.09), בפסקה 11). ניתן לומר, אם כן, כי הליך ההכרזה מהווה הליך לבירור זכויות ולא הליך של יצירת זכויות.

23. על כל פנים, לצורך התנעה של הליך ההכרזה קיבל הממונה לאורך השנים חוות-דעת משפטיות, אשר במסגרתן נבחן מעמד המקרקעין וסיווגם הנכון בהתאם לדין המהותי החל. בהקשר זה יוזכר כי חוק הקרקעות העות'מאני מתייחס, בין היתר, לקרקעות מסוג "מולק", המהוות קניין פרטי; לקרקעות מסוג "מתרוכה", שבהן הוענקה זכות שימוש לכלל הציבור לצרכים כלליים, כגון דרכי מעבר וגישה; לקרקעות מסוג "מירי" השייכות לריבון אולם פרטים יכולים לרכוש בהן זכויות; ולקרקעות מסוג "מוואת", אשר מצויות בבעלות הריבון ולא הוקצו לאדם כלשהו או לציבור הכללי.<sup>1</sup>

24. לשם גיבוש חוות הדעת המשפטיות קיימה עו"ד אלבק סיורים עם ממוני הנפה הרלבנטיים. בנוסף, עיין הצוות בראשותה בתצלומי אוויר שונים לצורך בחינת השימוש בפועל שבוצע במקרקעין מושא הדיון, ובכלל זה לצורך בחינה השאלה, האם המקרקעין עובדו כלל; וככל שעובדו, האם עברו הליך של הוברה (כלומר הפיכה לשדה בור). עניין זה נדרש, בין היתר, בהתחשב בכך שבהתאם לדין המהותי ובנסיבות מסוימות (למשל העדר עיבוד חקלאי במשך זמן או שימוש חלקי בלבד במקרקעין מסוג "מירי") עשויה זכות השימוש במקרקעין (המכונה "תצרוף") שהוענקה לפרט מאת הריבון לחזור באופן מלא לידי הריבון, אשר ממילא היה גם קודם לכן בעל זכות הבעלות הערטילאית (הידועה כ-"ראקבה").

זאת ועוד: הצוות בראשותה של עו"ד אלבק בחן רישומים שונים, ככל שהיו כאלה בידי רשויות האזור; וכן, בחן כל פרט מידע רלבנטי שהיה בו כדי לסייע בסיווג השטח, אשר נבחנה התאמתו להכרזה כאדמות מדינה.

25. הליך ההכרזה כלל גם סיורים של הממונה או נציגיו עם נציגי הכפרים, אשר באדמותיהם, על-פי המפות הפיסקאליות (מפות שנערכו בתקופת השלטון העות'מאני והשלטון הבריטי אשר מחלקות את האזור לנפות, גושים וחלקות המכונים כל אחד בהתאם לכפר שהיה קיים אותה עת בשטח), בוצע הליך ההכרזה. במסגרת סיורים כאמור הוצגו בפני המוכתארים הרלבנטיים האדמות מושא ההכרזה. לאחר מכן, עמד לרשותו של כל מי שסבר כי ההכרזה שגויה או פוגעת בזכויותיו פרק זמן של 45 יום לצורך הגשת ערר על ההכרזה; וזאת, בהתאם לצו בדבר ועדות ערר.

26. יודגש כי במקרים שבהם הוגשו עררים נגד הכרזה על אדמות מדינה כאמור התקיימו דיונים בפני ועדת העררים, אשר בסיומם העבירה הוועדה את המלצתה, האם לאשר את החלטת הממונה בדבר ההכרזה, לשנותה, או ליתן כל החלטה אחרת, אשר הייתה סמכות ליתן. מעמדה של ועדת העררים הוא של ועדה מיעצת למפקד האזור, הוא כידוע חליף הריבון, אשר המינהל האזורי כולו פועל תחתיו. כלומר, הכרעותיה של ועדת העררים אינן מחייבות את מפקד האזור, הגם שמטבע הדברים להמלצותיה ניתן משקל רב במרוצת השנים (ראו סעיף 6 לצו בדבר ועדת עררים).

<sup>1</sup> לשלמות התמונה יודגש כי סעיף 1 לחוק הקרקעות העות'מאני, המונה את סוגי הקרקע השונים, מתייחס גם ל-"קרקע של הקדש" (ראו סעיף 1(ג) לחוק).

27. במקרים שבהם עררים נדחו במלואם או לחילופין כלל לא הוגשו, נחשבו המקרקעין, אשר לגביהם חתם הממונה על תעודה כתובה כי הם מהווים רכוש ממשלתי, ל"אדמות מדינה". ודוק: סעיף 2ג לצו הרכוש הממשלתי קובע, כי "אשר הממונה בתעודה בכתב חתומה ביזו כי רכוש כלשהו הוא רכוש ממשלתי, ייחשב אותו רכוש לרכוש ממשלתי כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר".
28. כאן המקום להבהיר כי לתעודה שהוצאה על-ידי הממונה בהתאם לסעיף 2ג כאמור, צורפה "מפה". ברוב המקרים היתה זו "מפה" זהה לזו שצורפה לחוות הדעת המשפטית מטעמה של עו"ד אלבק; חוות דעת, אשר כפי שצוין לעיל, עמדה בבסיס של הליך ההכרזה כולו. השימוש במרכאות ביחס למונח "מפה" נועד לתת ביטוי לכך שדובר למעשה ב-"תרשים סכמטי", אשר נערך בידי גורמים, שלא היו מומחים למדידה או לרישום מפות; וזאת, כמיטב האמצעים שהיו נתונים באותה עת ברשותם. בהקשר זה יצוין כי התרשים הסכמטי נערך, ככלל, על דרך של העתקה מתצלומי אוויר על-גבי מפות טופוגרפיות בקנה מידה של 1:20,000 או לעיתים אפילו 1:50,000. כל זאת, כאשר תחמת גבולות השטח מושא ההכרזה בוצעה בכלי כתיבה עבה (ראו והשוו התרשים הסכמטי שנלווה למסמכי ההכרזה בעניין עלי, אשר נכלל במש/1).
29. על-מנת לסבר את האוזן יצוין כי סימון קו (באמצעות כלי כתיבה) ברוחב של 0.25 סנטימטר על-גבי במפה בקנה-מידה של 1:20,000 מיתרגם לשטח של, לא פחות מ-50 מטרים (הכלוא בתוך "גבולות הקו"). במפות בקנה מידה של 1:50,000 אותו עובי קו משמעו שטח של 125 מטרים, הכלוא בתוך "גבולות הקו".
30. בעייתיות נוספת שהתעוררה ביחס לתרשימים הסכמטיים שנלוו לתעודות ההכרזה נבעה ממקרים, שבהם התבססו תרשימים אלו על תצלומי אוויר "לא מיושרים" (כלומר, תצלומי אוויר הכוללים עיוותים ביחס לפני השטח בפועל, נוכח העדר עיגון מדויק של הקואורדינטות) ועניין זה הגביר עוד יותר את העיוות שנוצר רק מעצם ההעתקה. כאן המקום להדגיש כי סטיות ועיוותים נוספים כאמור התווספו, לא אחת, בשנים שלאחר השלמת הליכי ההכרזה. זאת, למשל, כאשר ההעברות מ"מפה" אחת לאחרת בוצעו באופן ידני על-גבי "שולחנות אור" (שולחנות עם תאורה המוצמדת תחתיהם, שעליהם מונח מסמך להעתקה ועליו המסמך שאליו מבקשים לבצע את ההעתקה; באמצעות כלי כתיבה מועתק הדף התחתון לדף העליון). התוצאה שהתקבלה הייתה קיומם של תרשימים שונים עם סימונים עבים, הכוללים סטיות, שאמנם לא תמיד נצפו על-גבי המסמך; ואולם בעת הגדלת התרשימים ובחינת המצב בשטח – התברר, כי מדובר בעיוותים משמעותיים.
31. לא זאת אף זאת: מקום בו בוצעו תיקונים של המפות, בעקבות עררים, ואף בעקבות הסיוורים שנערכו בשטח בהשתתפות המוכתארים, אשר לעיתים הובילו לשינויי סימון על-גבי "מפה" נוצרו עיוותים נוספים. לפיכך, כאמור נוצר קושי משמעותי "לתרגם" באופן מדויק את האמור בתרשים לגבולות ברורים של תחומי ההכרזה.



32. עולה, אפוא, כי התרשימים הסכמטיים שנלוו לחוות הדעת המשפטיות ולתעודת ההכרזה החתומה הם מסמכים, אשר קיים קושי אינהרנטי לתרגמם לגבולות שטח מדויקים. זאת, בשים לב לעיוותים שונים שנוצרו במהלך הסימון, כפי שתואר לעיל, וכן לאור העובדה שהסימונים לא בוצעו בידי מומחים למדידה או לרישום מפות, על כל הנובע מכך. מובן מאליו כי התרשימים הסכמטיים האמורים אינם מתקרבים ברמת הדיוק שלהם למפות הנדרשות לצורך ביצוע הליכי "רישום ראשון" ורישום זכויות בספרי המקרקעין (מפות אלו מכונות מפות קדסטריאליות והן מבוססות על שיטה המכונה "שיטת טורנס" למדידה מדויקת המתבססת על מערכת קואורדינטות ארצית; ועליהן להיערך בידי מודד מוסמך).

33. לאור ההכרה בקשיים האינהרנטיים הטמונים בתרשימים הסכמטיים שנלוו להליכי ההכרזה, ובשים לב להתפתחויות הטכנולוגיות שחלו בשנים שחלפו מאז הושלמו הליכי ההכרזה, הוקם בסוף שנות ה-90 של המאה העשרים צוות "קו כחול". לעניין זה נפנה כעת.

#### הקמתו של "צוות קו כחול" ודרכי עבודתו

34. במהלך שנות ה-90 עברו רשויות האזור, בדומה לרשויות בתחומי ישראל, משרטוט וסימון מפות באופן ידני לסימון הגבולות באופן מממוחשב (על-גבי מערכות מסוג GIS – *Geographic Information System*). מעבר זה הבלית, במלוא העוצמה, את הפגמים הניכרים שבסימונים הסכמטיים, אשר נלוו לתעודות ההכרזה על אדמות מדינה ואשר על יסודן תוכננו תכניות מתאר באזור והונפקו היתרי בנייה.

35. כאמור, בעת שבוצע העיגון הממוחשב של התרשימים הסכמטיים התגלו סטיות משמעותיות. כך, למשל, שטחים מעובדים נכללו בתוך הקווים של התרשימים הסכמטיים, בין אם בתוך תחומי התרשים (מה שקיבל לימים את הכינוי "מובלעות"); ובין אם על קו הגבול של התרשים.

מן העבר השני, לעיתים לאחר המעבר מהתרשים הסכמטי למערכת הממוחשבת הוצגו אדמות צמודות לגבול התרשים, אשר מעולם לא עובדו (ואף כאלה כי כלל אינן ניתנות לעיבוד, בשל טופוגרפיה למשל), ואשר על-פי הדין המהותי מהוות אדמות מדינה, כאדמות שאינן כלולות בשטח ההכרזה; וזאת, בניגוד לכל הגיון סביר.

הנה כי כן, אי-הדיוקים בתרשימים הסכמטיים גרמו לא אחת להנחה שגויה כי שטחים מסוימים, שלא הוכרוזו כאדמות מדינה, נכללים בהכרזה; וכן להנחה שגויה "הפוכה", ולפיה שטחים שנכללו בהכרזה אינם מהווים חלק הימנה.

36. בשלהי שנת 1998 נערכו במינהל האזרחי מספר דיונים עקרוניים על אודות קידומן של תכניות מתאר בשטחים שהוכרזו כ"אדמות מדינה" בין שנות ה-70' לתחילת שנות ה-90', ואשר התבססו, כמוסבר לעיל, על תעודות של הממונה, אשר כללו תרשימים סכמטיים (הא ותו לא), ו"הועברו" למערכות הממוכנות (GIS) בראשית שנות ה-90'.

37. נוכח אי-הדיוקים של התרשימים הסכמטיים והקשיים האינהרנטיים שבהעברתם למערכת הממוחשבת, הוחלט במנהל האזרחי כי יש לקבוע מתכונת עבודה מסודרת לבחינה מחודשת של תעודות בדבר הכרזה על אדמות מדינה, כפי שבוצעו במרוצת השנים. לשם כך הוקם "צוות קו כחול", אשר נדרש לבדוק הכרזות על אדמות מדינה, שבוצעו על ידי הממונה; ובתוך כך, לפרש באופן מדויק ככל שניתן את גבולות השטח הנכלל בהכרזה. זאת, בהתבסס על כלל החומר הרלבנטי (תצלומי אוויר שקדמו למועד ההכרזה; מסמכי ההכרזה; כלל ההליכים המשפטיים שהתנהלו ביחס להכרזה ובכלל זה עתירות, דיונים בפני ועדות ערר, ועוד; התרשים הסכמטי שצורף להכרזה (על אף מגבלותיו), ובעיקר הצורה הכללית של המתחמים (-"פוליגונים") שסומנו כאדמות מדינה; וכן, נתונים נוספים ככל שהיו, כגון תעודות, הקצאות מקרקעין באמצעות קושאנים, ועוד).

38. ביום 21.12.99 הותקן נוהל "צוות לתיחום אדמות מדינה באיו"ש" הוא "צוות קו כחול" מושא דיונונו (להלן: "נוהל 99"). וכך הובהר בעניין הרקע להתקנת נוהל 99:

**"1. רשויות המנהל האזרחי נתקלות בפעילות היומיומית, הנוגעת לתכנון ולהקצאתן של אדמות מדינה באזור, בקשיים לא מבוטלים הנובעים מחוסר הדיוק בהגדרת תחומן של אדמות המדינה.**

**2. הבעיה התעוררה במלוא עצמתה בקשר לקידומן של תכניות מתאר בתחומי ההתיישבות הישראלית לגבי שטחים האמורים להיות מוגדרים כאדמות מדינה, אלא שמאוחר יותר הסתבר כי שטחים אלו או חלקם הינם במעמד של קרקע פרטית בבעלות תושבים מקומיים. כמו כן הסתבר, כי קיים פער – לעתים פער גדול – בין סימון ההכרזות שבוצעו במהלך השנים, על גבי מפות בלתי מדויקות, לבין המציאות הקרקעית הקניינית, כפי שהיא קיימת בשטח הלכה למעשה. בנסיבות אלה, קרקע שנחשבה שהינה אדמת מדינה ואשר לעתים הוקצתה לצורכי ההתיישבות וככזאת נכללה בתחומי שיפוט של ישובים ישראלים, התגלתה ברבות השנים כקרקע בבעלות פרטית. מאידך, אדמות שהיה מקום להכלילן בתחום ההתיישבות לא נכללו בהם, גם זאת כתוצאה ממיפוי בלתי מדויק".**

- צילום נוהל 99 מצורף ומסומן מש/2

39. נוהל 99 קבע הוראות לעניין הרכב הצוות (מנהל יחידת הפיקוח המרכזית או סגנו, מנהל לשכת התכנון או נציגו, הממונה או נציגו, נציג יועמ"ש איו"ש, ונציג תחום תשתית במינהל האזרחי). בנוסף מונו לצוות, בסטטוס של משקיפים, נציג היחידה להתיישבות במשרד הביטחון ונציג המועצה המקומית או האזורית הרלוונטית.

40. נוהל 99 הוסיף והגדיר את אופן ההגשה של בקשות לבדיקת הצוות וכן התווה את פעילות הצוות, אשר נדרש לקבוע, בהסכמת חבריו, ועל בסיס כלל החומר המונח בפניו, את "הקו הכחול" הסופי, שעל-פיו תידון ותוקדם תכנית מתאר בפני רשויות התכנון של האזור. בתוך כך הובהר כי במקרים שבהם תידרש מפה מתוקנת של גבולות ההכרזה על-מנת "לפרש וליישם את ההכרזה המקודית על-פי הגיונה האמיתי" (ראו סעיף 6 לנוהל), יאושר הדבר על-ידי הממונה ויבוצע עדכון במערכת הממוחשבת (GIS), תוך ידוע של כלל הגורמים הרלבנטיים.

41. בשנת 2005 נעשו מספר שינויים ביחס לעבודת הצוות. כך, תחילה, הורה רמ"א כי קצין מטה למדידות וקצין מטה לרישום מקרקעין יכהנו, גם הם, כתברים בצוות. בהמשך אותה שנה קבע רמ"א כי לא תוצג בפניו כל תכנית או כל הרשאה לתכנון, אלא אם עברה בדיקה של "צוות קו כחול". בהמשך שונתה מעט הנחייה זו ונקבע כי תכניות הכוללות תיקונים טכניים, למשל תוספת מרפסות, לא יחייבו אישור מוקדם של "צוות קו כחול". עם זאת, רוב רובן של התכניות אכן מובאות לבחינה של הצוות בטרם כל דיון בשאלת הטיפול בהן או קידומן.

42. בשנת 2011 עודכן הנוהל, אשר על-פיו פועל "צוות קו כחול" (להלן: "נוהל 2011"). בנוהל 2011 שונה הרכב הצוות, והגורמים שהיו בסטטוס של "משקיף" בהתאם לנוהל 99 אינם משתתפים עוד בישיבות הצוות. בנוסף, נכללו בנוהל 2011 הוראות בעניין סדרי העדיפות לטיפול בנושאים שונים על-ידי הצוות; תלוקת התפקידים בין חברי הצוות השונים; הוראות בעניין תדירות הדיונים של הצוות, לוחות זמנים, ועוד.

#### - צילום נוהל 2011 מצורף ומסומן מש/3

43. עד היום נבחנו על ידי צוות "קו כחול" 262 מתחמים שונים.

44. לשלמות התמונה, ובטרם סיומו של תת-פרק זה, יצוין כי הן נוהל 2011, הן נוהל 99 הזכירו את "נוהל אדמות סקר" (מדצמבר 1997), אשר אושר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה (דאז). "נוהל אדמות סקר" (אשר שמו המלא הוא "נוהל בדבר פיקוח ושמירה על אדמות סקר, ניהולן ופינוי פולשים") מתייחס למקרקעין, אשר קיימות היתכנות להכריז עליהן, בהתאם להוראות הדין המהותי, כאדמות מדינה. מטבע הדברים, מדובר באדמות, אשר לא החלו לגביהן הליכי הכרזה על אדמות מדינה או שלא הסתיימו הליכים כאלה. החשוב לענייננו הוא כי "נוהל אדמות סקר" מתייחס לאדמות, אשר טרם הוכרזו

כאדמות מדינה; ואילו "נוהל קו כחול" מתייחס לפרשנות המדויקת של שטחים שהליך הכרזתם בוצע בעבר והושלם.

בנוהל 99' הובהר כי תכלית עבודתו של "צוות קו כחול" אינה תחליף "להליך בחינת מעמדה הקנייני של קרקע לא מוכרזת במסגרת נוהל אדמות סקר, אלא לפרש וליישם את ההכרזה המקורית על-פי הגיונה האמיתי. תפקידו של הצוות יהא, בין היתר, להבחין בין מקרים של 'פרשנות הקיים' לבין מצבים המחייבים נקיטתו של נוהל אדמות סקר"

ברוח דומה הובהר בנוהל 2011 "למעלה מן הצורך ולמען הסר ספק ... כי אין בבחינה [המבוצעת על-ידי צוות קו כחול – הח"מ] ... כדי להחליף או ליתר את ביצועו של נוהל אדמות סקר, מקום בו הדבר עשוי להידרש, וכי בדיקתו נוגעת לגבולות אדמות המדינה כפי שהוכרזו בעבר, על רקע אי דיוקים בסימונם".

### ג. טענות העותרים

45. ביום 25.11.14 הוגשה לבית המשפט הנכבד העתירה שבכותרת למתן צו-על-תנאי וצו-ביניים.

46. ביסוד העתירה טענות של העותרים נגד עבודתו של "צוות קו כחול" בעניין עלי, אשר תוצריה התבררו להם, למעשה, עם הפקדתה של תב"ע 237 להתנגדויות בשנת 2013; שהרי גבולות התכנית נקבעו בשים לב לעבודת התרגום והפירוש של הצוות להכרזה שהתבצעה כשלושים שנים מוקדם יותר. לגישתם של העותרים, השטחים אשר עליהם חלה התכנית כוללים שטחים שלא נכללו בהכרזה ההיסטורית על אדמות מדינה; ובכך נפל פגם המצדיק פסילה של התכנית.

47. במישור העקרוני העותרים מבקשים מבית המשפט הנכבד להורות למשיבים לאפשר לכל מי שעלול להיפגע מעבודתו של "צוות קו כחול" "לממש את זכותו המוקנית להתנגד להגדרת מקרקעין, שלא הוכרזו בעבר כרכוש ממשלתי, כאדמות מדינה – וזאת לפני שאלה ייועדו בתכנית לפיתוח ולבנייה ביישוב ישראלי, באופן שיקבע עובדות בשטח ויסכל את האפשרות המעשית להליך מינהלי תקין בפני הערכאה המוסמכת לדון בעררים נגד הכרזות שעושה המשיב 5 על רכוש ממשלתי" (ראו פסקה 9 לעתירה).

48. בעתירה מבקשים, אפוא, העותרים להיצמד באופן "מדוקדק" להכרזה ההיסטורית (כפי ששורטטה על-גבי המפה שצורפה לתעודת ההכרזה); וכן, להבטיח כי כל שינוי יהיה כרוך בהכרזה חדשה, על כל הנובע מכך, ובכלל זה מתן אפשרות להגיש ערר בפני ועדת העררים.

49. מודגש בעתירה כי ההשלכות של עבודות "צוות קו כחול" נוגעות לא רק לתושבים הפלסטיניים שעל אדמות כפריהם הוקם עלי, אלא גם למשפחות ישראליות המתגוררות בישוב. בהקשר זה מובהר כי לצד "התוספת", כביכול, של אדמות מדינה, אשר נכללו בתכנית (לטעת העותרים מדובר ב-221 דונם); "נגרעו" שטחים (בהיקף נטען של כ-60.7 דונם) של אדמות שנכללו בתחום ההכרזה המקורית; זאת, באופן הפוגע, על-פי הנטען, בתושבי עלי (ראו סעיף 76 לעתירה).

#### ד. עמדת המדינה

50. בפתחו של פרק זה נבקש להציג בקצרה את עמדת המדינה ביחס לסוגיה המועלית בעתירה. זאת, בהמשך לדיונים שהתקיימו בהשתתפות כלל הגורמים הרלבנטיים מטעם המדינה; ובכלל זה, בין היתר, במסגרת ישיבה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ומנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה.

#### תמצית עמדת המדינה

51. המדינה סבורה כי עבודתו של "צוות קו כחול" היא חיונית לצורך קביעה ברורה ומוגדרת של גבולות ההכרזות על אדמות מדינה, אשר בוצעו בעיקר בין שנות ה-70' לשנות ה-90' של המאה העשרים. עמדת המדינה היא כי פרשנות ובחינה של גבולות ההכרזה והתאמתם למערכות הממוכנות הקיימות כיום, כפי שמתבצע כיום על-ידי "צוות קו כחול", בטרם קיום דיון בפני מוסדות התכנון והרישוי הרלבנטיים, מבטאת התנהלות מינהלית תקינה. בהקשר זה יוער כי העמדה המוצעת בעתירה, אשר מבקשת "לקדש", בשורה התחתונה, את מסמכי ההכרזות ההיסטוריות, ובכלל זה את התרשימים הסכמטיים, אשר עליהם הן התבססו, אינה רצויה ואינה סבירה.

52. עם זאת, ודווקא בשל חשיבות עבודתו של "צוות קו כחול" בטרם מתקבלת החלטה על קידום הליכי תכנון חדשים באזור, סבורה המדינה כי יש להורות על פרסום ברבים של תוצרי עבודת הצוות. עוד סבורה המדינה כי לאחר פרסום מסקנות הצוות ועד לחלוף פרק זמן של 45 יום יש להימנע מנקיטה בהליכי תכנון ביחס לשטח הרלבנטי. זאת, על-מנת לאפשר למי שעלול להיפגע מכך לפרט טענותיו בעניין בפני רמ"א (ככל שתוגש פנייה כאמור, העיכוב יהיה עד למתן החלטה בעניינה).

53. האפשרות לפנות לרמ"א (ולאחר מכן, במידת הצורך, לנקוט בהליך משפטי) נותנת מענה הולם לכל מי שרואה עצמו נפגע מהחלטותיו של צוות "קו כחול"; ואין לדעת המדינה הצדקה בנסיבות, ודאי לא הכרח, לאשר הגשת ערר בפני ועדת העררים. זאת, בשים לב למעמדה המייעץ בלבד של ועדת העררים, והעובדה כי ההכרעה אף ביחס להליכים בפניה נותרת בידי מפקד כוחות צה"ל (או מי מטעמו, ובכלל זה, בראש ובראשונה, רמ"א), אשר

רשאי לקבל את המלצתה של הוועדה או לדחותה. העדר הזכות להגשת ערר מצויה בהלימה עם ההכרה הבסיסית, ולפיה "צוות קו כחול" אינו עוסק בהליך של הכרזה חדשה על אדמות מדינה, אלא אך ורק במתן פרשנות להכרזה קודמת, אשר בשעתו ניתן היה לערור עליה בפני ועדת העררים (ובמקרים רבים אף הוגשו עררים שהוכרעו תוך ביצוע שינויים בפועל). במאמר מוסגר יצוין כי נתון אחרון זה הוא כמובן רלבנטי גם בכל הנוגע לטענת שיהוי אפשרית.

54. הנה כי כן – בכל הנוגע להחלטות עתידיות שיינתנו על-ידי "צוות קו כחול" הרי שיינתן להן פומבי ואף יוכל כל הרואה עצמו נפגע מהן לנקוט בהליך בפני רמ"א, ובמידת הצורך לעתור בעניין לבית המשפט המוסמך.

באשר לתבי"ע 237 מושא דיונו, עמדת המדינה היא כי אין מניעה לקדמה. זאת, בכפוף ליישום האמור לעיל, במובן זה שבטרם תקודם התכנית יתאפשר לכל מי שחפץ בכך לנקוט, בתוך 45 יום, בהליך בפני רמ"א, אשר במסגרתו יוכל להעלות טענות נגד קביעותיו של "צוות קו כחול".

55. זוהי, כאמור עמדת המדינה בקווים כלליים. כעת נבקש להרחיב מעט על אודות הנימוקים שעומדים בבסיס העמדה.

#### התרשימים הסכמטיים ההיסטוריים מחייבים פרשנות והבהרה

56. דומה כי אין ולא יכולה להיות מחלוקת על כך שהתרשימים הסכמטיים שצורפו להליכי ההכרזה הציבו בפני הגורמים הרלבנטיים באזור קשיים מרובים; עת היה צורך לעשות בהם שימוש. עניין זה נובע מאליו בשים לב לקנה המידה של התרשימים שצורפו למסמכי ההכרזה שהיו, כפי שצוין, בקנה מידה של 1:20,000 או לעיתים אף 1:50,000.

57. בהקשר זה יובהר כי בהתאם לנהלי מבא"ת (נוהל מבנה אחיד לתכנית) של משרד הפנים במדינת ישראל,<sup>2</sup> המהווים גם מסמכים מנחים של לשכת התכנון המרכזית באזור, קנה-מידה של 1:20,000 הוא קנה המידה המינימאלי לעריכת תרשימים הסביבה של תכנית. תרשימים סביבה כאמור הוא, מעצם מהותו, תרשימים בלתי מדויקים, המראים את הסביבה הרחוקה של התוכנית; ואילו מפת המדידה של התכנית צריכה להיות בקנה מידה גדול בהרבה מזה של תרשימים הסביבה (בהתאם לנהלי מבא"ת קנה המידה המינימאלי לתכנית אשר מכוחה ניתן להוציא היתר בנייה הוא 1:1,250). הנה כי כן, ברי כי לא ניתן לדון בתכניות מתאר באזור רק על בסיס התרשימים הסכמטיים (הבלתי מדויקים) אשר צורף לתעודת ההכרזה ההיסטורית על אדמות מדינה.

<sup>2</sup> ראו: נהלי מבא"ת יולי 2009 ב:

זאת ועוד: אינדיקציות נוספות המדגימות את העדר האפשרות להסתמך אך ורק על תרשים סכמטי בקנה מידה של 1:20,000 ניתן ללמוד מדברי חקיקה החלים באזור. כך למשל בכל הנוגע למתן רישוי זמני למחצבות אבן קטנות ולמבנים חקלאיים נקבע במפורש – כי קנה המידה של המפה, שיש לצרף לבקשות יהיה 1:250 (ראו סעיף 4(א) לתקנות תכנון ערים כפרים ובניינים (רישוי זמני למחצבות אבן קטנות) (יהודה והשומרון), התשע"ג – 2013). זהו קנה מידה הגדול פי 100 לפחות מקנה המידה של התרשימים הסכמטיים הנלווים לתעודות ההכרזה, כפי שהוסבר.

58. די באמור כדי להדגים, מדוע לא ניתן להסתמך על התרשימים הסכמטיים ההיסטוריים כמות שהם; ומדוע נקבע כבר לפני עשור, בין היתר, כי בטרם תובא תכנית מתאר לדיון בפני מוסדות האזור תידרש בחינה מדוקדקת של מסמכי ההכרזה על-מנת לפרשה וליישמה באופן מדויק, "על-פי הגיונה האמיתי". זהו, כפי שהובהר, הרקע להקמת צוות "קו כחול" בסוף שנות ה-90.

59. ציטטנו לעיל (בסעיף 38) מן האמור בנוהל 99. על האמור שם נבקש להוסיף ולהפנות לדברים דומים, אשר נכללו בנוהל העבודה המעודכן של הצוות משנת 2011. דברים אלה ממחישים את תפקידי הצוות ואת ייעודו והם מבהירים מדוע, לא ניתן "לקדש" את הכרזות ההיסטוריות; אלא אין מנוס מפני פירושן ודיוקן בהתבסס על המערכות הטכנולוגיות הקיימות כיום. וכך נכתב:

1. "כידוע, החל משנת 1999 פועל במינהל האזרחי הצוות לתיתום אדמות מדינה ("צוות קו כחול"). תפקידו העיקרי של הצוות הינו בחינת ההכרזות על אדמות המדינה, אשר בוצעו בעבר. זאת, במטרה לוודא, כי ההליכים התכנוניים (קידום תכניות תכנון) והקרקעיים (הקצאת מקרקעין) יקודמו אך במקרקעין, הנכללים בגדר הרכוש הממשלתי, ללא חריגה למקרקעין בבעלות פרטית פלסטינית, תוך מימוש החלטת הממשלה האמורה..."

2. החובה לוודא, כי המקרקעין המיועדים לתכנון או להקצאה הינם בגדר רכוש ממשלתי נגזרת הן מהוראות המשפט הבין-לאומי המינהגי המטילים איסור חמור על פגיעה ברכוש החשוד כרכוש הפרט והן מהחלטת הממשלה מס' 145 מיום 11.11.79 לפיה הרחבת יישובים באיו"ש והקמת יישובים חדשים תיעשה על "אדמות בבעלות המדינה".

3. הצורך העיקרי בפעילותו של הצוות נעוץ באי-הדיוק שבסימון גבולות תחומי ההכרזה בעזרים שהופקו על ידי הצוות בראשות מנהלת המחלקה האזרחית במשרד המשפטים דאז, הגב' פליאה אלבק ז"ל, אשר שימשו את הרשויות בעבר. כך תעודות ההכרזה אשר ניתנו על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי התבססו, ככלל, על מפות בקנה מידה של 1:20000 או 1:50000 בהן סומן, בקו עבה, ששורטט בכתב יד, גבולו של תחום ההכרזה. סימון זה, אשר נבע מהיעדרם של אמצעים טכנולוגיים בסיסיים העומדים בשנים האחרונות לרשותו של המינהל האזרחי, שימש את הרשויות כבסיס לנקיטת כלל ההליכים התכנוניים והקרקעיים [ההדגשות הוספו – הח"מ].

60. כפי שהובהר לעיל, "צוות קו כחול", המהווה צוות שמורכב מגורמי מקצוע מתחומים שונים, פועל לאיסוף כלל החומר הרלבנטי לשם מתן פירוש נכון ומדויק להכרזה שבוצעה מספר עשורים קודם לכן. עבודתו מתבססת על תצלומי אוויר, אשר קדמו למועד ההכרזה. תיעוד זה מהווה הוכחה אובייקטיבית, המקפיאה את הזמן ביחס למועד ההכרזה, ואינדיקציה חשובה לצורך התחקות אחר ההחלטה של הממונה, כפי שנקבעה במקור. עוד מתבסס הצוות, מטבע הדברים, על בחינה של כלל מסמכי ההכרזה, ובפרט על חוות הדעת המשפטית שעל יסודה התקיים ההליך; דרכי הפרסום שבוצעו בעת הוצאת תעודת ההכרזה, ועוד.

ריכוזו ובחינה של כלל ההליכים המשפטיים שהתנהלו ביחס להכרזה, ובכלל זה עררים בפני ועדת העררים, עתירות משפטיות, ועוד מהווה מקור מידע חשוב נוסף המשמש את הצוות. יודגש כי לעיתים במסגרת הליכים כאמור, הוגשו מפות מדידה מדויקות הרבה יותר מן התרשים הסכמטי שצורף להכרזה ועניין זה, מטבע הדברים, יכול לסייע במלאכה החשובה של קביעת גבולות ההכרזה המדויקים. זאת ועוד: על-אף כל הקשיים הטמונים בהסתמכות על התרשימים הסכמטיים, אשר עליהם עמדנו לעיל, מובן מאליו כי בחינה מדוקדקת של התרשימים מהווה שלב חשוב ומרכזי בניסיון להתחקות אחר הכוונות שבבסיס חוות הדעת המשפטית וההכרזה. צורתו הכללית של התרשים (וצורות הפוליגונים הכלולים בו) נותנים אף הם אינדיקציה חשובה לגבולות ההכרזה; ועניין זה מנחה כמובן את עבודת הצוות. לבסוף – פועל הצוות לאיתור כל נתון רלבנטי נוסף, ובכלל זה מסמכי הקצאת מקרקעין, ככל שיש, קושאנים עתיקים וכל מידע אחר שיכול לשפוך אור ולספק מידע חשוב.

61. כאן המקום להזכיר כי עבודתו של "צוות קו כחול" אוזכרה, לא אחת, במסגרת עתירות שנדונו בפני בית המשפט הנכבד. בבג"ץ 8815/10 בשאראת נ' ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה הועלתה טענה דומה לטענה המועלית בעתירה דנן בכל הנוגע לחוקיות הבחינה של ההכרזות ההיסטוריות על אדמות מדינה על-ידי "צוות קו כחול"; וכך נפסק:

"טענה נוספת שהועלתה היא כי קביעת גבולות התכנית מהווה הכרזה דה-פקטו על אדמות מדינה. ראשית, דווקא בנקודה זו התקבלה ההתנגדות לתכנית המפורטת עוד בהחלטתה של המשיבה 2 מיום 20.10.10 ובעקבות בדיקה קרקעית במקום עודכן סימון גבולות התכנית. מכל מקום, העיקר הוא שכפי שהוסבר לנו, הבדיקה הקרקעית אינה מהווה הכרזה על אדמות מדינה אלא אך "תרגמה את ההכרזות הישנות על אדמות מדינה לרמת הדיוק המתאפשרת באמצעים הטכנולוגיים הקיימים היום" (החלטת המשיבה 2 מיום 8.3.11, סעיף 40), מה גם שהובהר כי התכרזה על אדמות מדינה אינה משנה זכויות קנייניות מהותיות אלא היא יוצרת אך חזקה ראייתית. כמובן, אין בכך כדי לומר כי יש להקל ראש בהכרזה כאמור, שהרי סתירת חזקה זו מטילה נטל ראייתי על כתפיו של המבקש לעשות כן. מכל מקום, משהובהר כי אין מדובר בהכרזה על אדמות מדינה, סבורים



אנו כי דין הטענות בסוגיה זו להידחות" (בג"ץ 8815/10 בשאראת נ' ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה (ניתן ביום 5.5.11), בפסקה 5 לפסק הדין).

62. העותרים טוענים כי אין להשליך מפסק הדין האמור לעניינינו בשל נסיבותיו השונות ובשים לב לכך שבאותה פרשה לא נדרש בית המשפט להכריע בטענות העותרים בנוגע לחוקיות פעילותו של "צוות קו כחול" (ראו פסקה 89 לעתירה). דא עקא, שלא רק זאת שטענת העותרים איננה מתמודדת עם הדברים הברורים של בית המשפט הנכבד, אשר למעשה קיבל את עמדת המדינה בכל הנוגע לעבודתו של "צוות קו כחול" ודחה את הטענה שהועלתה באותה עתירה; אלא שאין בעתירה שבכותרת, בכל הכבוד, כל הצעה מעשית חלופית, אשר תוכל לתת מענה להעדר האפשרות (מטעמים מקצועיים מובהקים) להסתמך על התרשימים הסכמטיים שנלוו לתעודות ההכרזה, כמות שהם, עת מבקשים לדון כיום בתכנית מתארית, על בסיס אותן הכרזות.

לפיכך, סבורה המדינה כי אין מנוס מן הקביעה, ולפיה פירושן ותרגומן של ההכרזות ההיסטוריות לרמת הדיוק המתאפשרת באמצעים הטכנולוגיים הקיימים כיום, היא לא רק מתבקשת, אלא למעשה מתחייבת.

63. לאור כל האמור, עמדת המדינה היא כי אין לקבל את הטענה העקרונית המונחת ביסוד העתירה, אשר כופרת בחוקיות עבודתו של "צוות קו כחול". ההסתמכות על תרשימים סכמטיים לא מדויקים מעצם הגדרתם, בקנה-מידה קטן, תוך סימון גבולות ההכרזה בקו עבה, כאשר כיום עומדים לרשות המינהל האזרחי אמצעים טכנולוגיים טובים בהרבה, אינה סבירה ואף אינה ראויה.

64. עם זאת, לאחר בחינת הנושא על מכלול היבטיו, עמדת המדינה היא כי מכאן ואילך (ומבלי שיהיה בכך כדי לפגוע בהליכים מינהליים שהושלמו בעבר, על כל הנובע מכך) – יש מקום לפרסם ברבים את תוצרי עבודתו של "צוות קו כחול". עוד יצוין כי הנהלים המסדירים את עבודת הצוות יהיו נגישים לציבור. בבסיס עמדת המדינה בעניין זה עומדת, בין היתר, פסיקתו של בית המשפט הנכבד בכל הנוגע לחובת פרסומן של נורמות, אשר יש בהן כדי להשפיע על חיו של הפרט (ראו והשוו למשל: עע"ם 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים (ניתן ביום 24.7.08)).

65. לפיכך, בהתאם להחלטת רשויות האזור, מעתה יפורסמו תוצרי עבודתו של הצוות ביחס לכל "פרויקט", המטופל על-ידו. זאת, בדומה לאופן שבו מפורסמים כיום צווים אחרים המותקנים על ידי המפקד הצבאי של האזור, לרבות – בקרב הקישור הפלסטיני, מפקדות התיאום והקישור של המינהל האזרחי בנפות השונות ועוד. נוהלי "צוות קו כחול" יעודכנו, אפוא, בהתאם; ודרכי הפרסום המדויקות של תוצרי העבודה של הצוות בכל עת

שיסיים "פרויקט", ייקבעו על-ידי רמ"א, לאחר היוועצות ביועץ המשפטי לאיו"ש, אשר כאמור נמנה על חברי הצוות.

מנגנון הפנייה לרמ"א הוא ראוי וסביר ; אין מקום להורות על ערר בפני ועדת העררים דווקא

66. בכל הנוגע לדרישת העותרים, ולפיה החלטותיו של "צוות קו כחול" יהיו נתונות להליכי ערר בהתאם לצו בדבר ועדות עררים, סבורה המדינה כי דינה להידחות.
67. כפי שהובהר בפירוט לעיל, הכרזה על הגבולות של אדמות מדינה נובעת מן הדין המהותי החל, הוא הדין העות'מאני, והליך ההכרזה עצמו מעוגן בצו בדבר רכוש ממשלתי. על-פי הצו, הממונה רשאי ליטול חזקה בכל מקרקעין, אשר הוא סבור, כי מבחינת הדין המהותי, מהווים אדמת מדינה.
68. נגד החלטה בעניין הכרזה כאמור בידי הממונה ניתן, בהתאם לצו בדבר ועדת עררים, להגיש ערר. בהתאם לצו זה, כפי שצוין לעיל, תפקידה של ועדת העררים – הן ביחס להליכי הכרזה על "אדמות מדינה", הן בכל עניין אחר הנתון לסמכותה, מתמצה במתן המלצה למפקד הצבאי (ראו סעיף 6 לצו ; לעיל, סעיף 10). המלצה כאמור, מטבע הדברים, ניתן לקבל או לדחות והעיקר לענייננו הוא, כי סמכות ההכרעה הייתה ונותרה בידי המפקד הצבאי (או מי מטעמו, ובכלל זה המינהל האזרחי בראשותו של רמ"א).
69. לאור העובדה שהליך בפני "צוות קו כחול" אינו מהווה הליך הכרזה – ואף לא הליך סקר, אשר כפי שהובהר לעיל, עשוי להוביל להליך של הכרזה על אדמות מדינה – המדינה אינה סבורה כי ישנה הצדקה לאפשר קיום הליכי ערר בפני ועדת העררים. בהקשר זה יוער כי ההכרזה, אשר אותה נדרש "צוות קו כחול" לפרש זכתה לפרסום ברבים בעבר, באמצעות סיורים שנערכו עם המוכתארים של הכפרים הרלבנטיים, ואף התאפשר להגיש נגד ההכרזה ערר.
- לגישת המדינה, אין מקום לחייבה, באמצעות צו שיפוטי, לאפשר נקיטת הליך נוסף בפני ועדת העררים בעניין הליך הפרשנות של ההכרזות המקוריות על-ידי "צוות קו כחול". קביעה כאמור, בכל הכבוד, תעמוד בניגוד לצו המגדיר את תחומי סמכותה של ועדת העררים ואף יהיה קשה ליישבה עם הקביעות המפורשות בנוהל 99' ובנוהל 2011, ולפיהן בדיקתו של "צוות קו כחול" נוגעת לגבולות של אדמות מדינה, כפי שהוכרזו בעבר, ולא יותר מכך.
70. כאן המקום להדגיש כי הליך הפנייה לרמ"א במסגרתו ניתן יהיה להשיג על עבודת הצוות, אשר עליו החליטה המדינה, יאפשר לכל מי שסבור שנפל פגם בהליך בפני "צוות קו כחול" לפרוש את מלוא טענותיו. מנגנון זה מבטיח בירור יעיל והוגן של הסוגיות הטעונות ליבון ; והוא מהווה הסדר ראוי ובוודאי סביר. להסרת ספק יצוין המובן מאליו, ולפיו קיומו של

הליך הפנייה לרמ"א אינו פוגע בדרך כלשהו בזכות לעתור נגד ההחלטות של "צוות קו כחול" או של רמ"א לבית המשפט הנכבד.

71. מכל מקום, חשוב להדגיש, כי מקום בו לפרט קיימת זכות במקרקעין, הרי שאין בהליך ההכרזה לכתחילה, ובוודאי שלא בהליך של בחינתה ופרשנותה המחודשת, כדי לפגוע בה. על כן, מקום בו לפרט, לדוגמה, קיים "קושאן" (שטר מכר) אין בהכרזה או בהליכים הננקטים מכוחה, לרבות עבודתו של "צוות קו כחול", כדי לפגום במעמדו.

אכן, כפי שהובהר, הליך ההכרזה והליך בדיקתה ופרשנותה על-ידי "צוות קו כחול" קובעים חזקה, בדבר היותם של המקרקעין אדמות מדינה והעברת נטל ההוכחה, הא ותו לא. עוד נוסף ונזכיר כי על-פי הדין המקומי קודם לכניסת כוחות צה"ל לאזור, הליך ההכרזה כלל לא היה צריך להיות מלווה בהליך של פומביות או הליך של ערר. במסגרת תחיקת הביטחון בכל הנוגע להליכי הכרזה על אדמות מדינה והגשת ערר ביקש המפקד הצבאי להבטיח הליך מינהלי תקין; אולם מכך לא מתחייב כי גם נגד קביעותיו של "צו קו כחול" ניתן יהיה להגיש ערר שיידון בפני ועדת העררים דווקא. די במתכונת הפנייה לרמ"א, כמתואר לעיל (והאפשרות להביא העניין לביקורת שיפוטית), כדי להבטיח מנגנון יעיל השומר על איזון נאות בין מכלול השיקולים הרלבנטיים.

#### אין מניעה להמשיך בהליך אישורה של תביע 237

72. הסעד האופרטיבי המבוקש במסגרת העתירה דן הוא, כפי שהובהר לעיל, ביטולה של תביע 237.

73. לגישת המדינה אין להיענות לדרישה לביטול התכנית, כאשר אף העותרים אינם טוענים במסגרת עתירתם דן לפגמים תכנוניים אשר נפלו בה.  
נפרט.

74. כפי שצוין, העתירה מתמקדת בטענות עקרוניות בכל הנוגע לדרכי עבודתו של "צוות קו כחול". לטענות עקרוניות אלו נתנה המדינה מענה אשר מתמצה בפרסום ברבים, מעתה ואילך, של ממצאי "צוות קו כחול" וכן מתן אפשרות לנקוט בהליך בפני רמ"א נגד תוצרי העבודה של הצוות במשך 45 ימים מיום פרסומם.

75. במסגרת הליכי ההתנגדות לתביע 237 העלו חלק מן המתנגדים – אשר אינם העותרים במסגרת העתירה דן – טענות במישור הקנייני. ועדת המשנה להתנגדויות הבהירה בהחלטתה מושא ענייננו כי היא עוסקת, ככלל, בהיבטים התכנוניים הנוגעים לתכנית וכי הדיון בהתנגדויות איננו הפורום המתאים להכריע בסוגיות קנייניות. מבלי לגרוע מעקרון בסיסי זה, התייחסה ועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה לבדיקה שבוצעה על-ידי קצין

מטה לרישום מקרקעין, אשר ממנה עלה כי 11 מבין 14 הטוענים לזכויות כלל לא צרפו מסמכים, אשר "יכולים ללמד על זכויות במקרקעין נושא התכנית" (ראו סעיף 76 להחלטה).

לגבי שלושת המתנגדים הנוספים – הם אמנם צירפו מסמכים, אשר מלמדים על תשלומי מס בשטח שחלקו נכלל בתחום התכנית; אולם מכך לא ניתן ללמוד, כי יש לאותם שלושה מתנגדים זכויות במקרקעין הספציפיים הרלבנטיים. בנוסף, אף אם שילמו מסים בעבר בשטח הכלול בתכנית, אין בכך כדי ללמד כי זכויותיהם במקרקעין נשמרו (ראו סעיף 77 להחלטה).

76. זאת ועוד: לאור הטענות שהועלו בעתירה בעניין היקף השינויים כביכול הנוגעים לעלי, בעקבות העבודה של "צוות קו כחול" ביחס להכרזה המקורית, מוצאת לנכון המדינה להעמיד דברים על דיוקם.

77. ראשית, רק "עובי הקו" בתרשים הסכמטי שצורף לתעודת ההכרזה בעניין עלי, בחלק מגבולות התרשים, ובהתאם לאופן השרטוט בכל תא שטה, הגיע לרוחב של כ-50 מטרים.

78. בנוסף, בחינה מעמיקה על-ידי "צוות קו כחול" ביחס לתרשים הסכמטי שנלווה למסמכי ההכרזה משנת 1983 הוביל לעדכון המפות הקיימות באופן ש"התווסף" שטח של כ-300 דונם לתחומי אדמות מדינה ו"נגרע" שטח של כ-230 דונם. לפיכך, בפועל "התווסף", על-פי המידע שנמסר מאת המשיבים, שטח של כ-70 דונם לשטח הכולל של הקו הכחול של עלי, אשר מהווים רק כ- 2.9% משטח ההכרזה בכללותו (כ-2,400 דונם). זאת, בניגוד לנתונים שמוזכרים בעתירה.

79. לעניין זה חשוב לציין, כי התוכנית שקודמה בשנות ה-90, כמו גם תב"ע 237 במתכונתה דנן לא השתרעו על כלל השטח שהוכרז כאדמות מדינה באזור עלי. אמנם שטחה של תב"ע 237 דנן גדול יותר מן השטח של התוכנית שקודמה בשנות ה-90; אולם הדבר אינו נובע דווקא מן השינוי שנערך בתיחום של אדמות המדינה.

80. כך, תא שטח המצוי בדרום-מזרח תב"ע 237, אשר היה מוכר כאדמות מדינה בעת קידומה של התוכנית בשנות ה-90 לא נכלל באותה תכנית; והוא התווסף לתב"ע 237 מושא דיוננו. זאת, הגם שלא חל כל שינוי משמעותי ביחס לגודלו של שטח זה בעקבות עבודתו של "צוות קו כחול".

יתר על כן, קיימים שטחים משטח התוכנית, כפי שקודמה בשנות ה-90, אשר נגרעו מתב"ע 237, במתכונתה הנוכחית, לאור ממצאי העבודה של "צוות קו כחול", אשר הובילו למסקנה כי אין מדובר בקרקע שנכללת בהכרזה על אדמות מדינה.

- עזר הממחיש את תוצרי עבודתו של צוות קו כחול ביחס להכרזה המקורית מצורף ומסומן מ/ש/4

- עזר נוסף הכולל התייחסות גם למסקנות ועדת העררים משנות ה-80 וכן לשטחה של תב"ע 237 מושא דיונו, תוך התייחסות לתוצרי עבודתו של "צוות קו כחול" ביחס ל"מובלעות" שונות מצורף ומסומן מ/ש/5

- עזרים מוגדלים (ביחס לשני מיקומים ספציפיים במש/5) הממחישים את עבודת "צוות קו כחול" מצורפים ומסומנים מ/ש/6

81. לאור כל האמור, ובשים לב לכך, שממילא העתירה דנן אינה יכולה לשמש פלטפורמה ראויה לבירור טענות קנייניות של גורם כזה או אחר, סבורה המדינה כי אין כל עילה להורות על ביטולה של תב"ע 237, כפי שהתבקש. עניין זה מתחדד נוכח הדברים המפורשים המועלים בעתירה דנן, ולפיהם אין טענה כי "כל המקרקעין (ואפילו לא חלקם) שלא היו חלק מההכרזה על אדמות מדינה שביצע המשיב 5 בשנת 1983, אך למרות זאת נכללו בתכנית, הם רכוש הפרט" (ראו סעיף 106 לעתירה).

82. עם זאת, לאור אי הבהירות ששררה ואשר הוסרה כעת בכל הנוגע לדרכי עבודתו של "צוות קו כחול"; לצד, ההחלטה להורות על פרסום ממצאיו של הצוות מכאן ואילך, וכן מתן אפשרות להשיג על הקביעות בפני רמ"א, בתוך פרק זמן של 45 יום, יוכל כל גורם, אשר מוצא עצמו נפגע מתוצאות עבודת "צוות קו כחול" ביחס לשוב עלי, להגיש השגה כאמור והעניין יטופל כנדרש.

כאן המקום לשוב ולהדגיש את העיקרון הבסיסי, ולפיו הכרזה של הממונה על קרקע כרכוש ממשלתי (אדמות מדינה) ממילא אין בה כדי לשנות את הדין המהותי על-פיו מתבצעת ההכרעה. כלומר, ככל שעל-פי הדין המהותי יש למאן דהוא אפשרות להוכיח כי שטח כלשהו מהווה רכוש פרטי, הוא יוכל לעשות כן.

83. לאור כל האמור, ובכפוף לאמור, סבורה המדינה כי דין העתירה להידחות; וכך יתבקש בית המשפט הנכבד להורות.

84. משעמדת המדינה היא כי דין העתירה למתן צו-על-תנאי להידחות, ממילא אין מקום למתן צו-ביניים שימנע את קידומה של תב"ע 237, כלומר הבאתה בפני ועדת המשנה להתיישבות. לפיכך, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על ביטול צו הביניים כאמור בהחלטתה של כב' השופטת חיות מיום 22.1.15. זאת, בכפוף להצהרה כי התכנית לא טובא לאישור בפני ועדת המשנה להתיישבות ב-45 ימים הקרובים, על-מנת לאפשר פנייה לרמ"א, ברוח האמור לעיל; וככל שתוגש פנייה כאמור, עד למתן הכרעה בה.

85. סוף דבר: בכפוף לאמור, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על דחיית העתירה למתן צו-על-תנאי ועל דחיית הבקשה למתן צו-ביניים.

86. האמור בתגובה זו נתמך בתצהיר מטעם המינהל האזרחי.

י' באייר תשע"ה

29 באפריל 2015

יונתן ברמן

סגן בפרקליטות המדינה

נחי בן אור

סגן בכיר א' בפרקליטות המדינה