

1. ש.ע.ל – שלום עכשיו לישראל מפעלים חינוכיים, ע"ר 580037430
2. חגית עופרן, ת.ז. 32289076

על-ידי עו"ד מיכאל ספרד ואח'
מרח' דוד חכמי 12, תל אביב 65157
טל': 03-6206947 ; פקס: 03-6206950

העותרות

נ ג ד

1. שר הביטחון
2. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית
3. ראש המנהל האזרחי בגדה המערבית
4. הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש

באמצעות פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים ירושלים
טל': 02-6466370 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

תגובה מטעם המשיבים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 1.12.2015, ולארכות שניתנו, מוגשת בזאת תגובה לעתירה מטעם המשיבים.

1. עניינה של עתירה זו הוא בקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לפרסם לציבור "כל כוונה להקצות מקרקעי ציבור בגדה המערבית באופן ובמועד שיאפשר למי מהציבור שיש לו נגיעה לענין או מידע רלבנטי להביאו בפני הרשויות המתאימות ולהביע את עמדתו ביחס להקצאה".
2. כבר בפתח הדברים יצויין כי העותרים דנן הגישו עתירה נוספת לבית משפט נכבד זה, בג"ץ 339/16 ש.ע.ל – שלום עכשיו לישראל מפעלים חינוכיים ואח' נ' ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית ואח', בו מועלות טענות דומות, תוך התמקדות במקרקעין ספציפיים (גבעת עיטם).

רקע הדברים הצריך לענין:

3. כפי שנקבע בפסיקת בית המשפט הנכבד, המסגרת הנורמטיבית לפעילות כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן: "האזור"), היא דיני התפיסה הלוחמתית. עוד נקבע, כי בנוסף לכללי המשפט הבינלאומי, חלים על האזור גם הדין המקומי שהיה בתוקף עובר למלחמת ששת הימים, תחיקת הביטחון הצבאית ועקרונות היסוד של המשפט המנהלי הישראלי (ראו למשל: בג"ץ 3103/06 ולירו נ' מדינת ישראל (פורסם באר"ש, 6.2.11); בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(2) 481, 511 (2005)).

4. עם כניסת כוחות צה"ל לאזור לאחר מלחמת ששת הימים בשנת 1967, הותקן הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59) (להלן: "צו 59"). בהתאם להוראות צו 59 הוסמך המפקד הצבאי בגדה המערבית לשמור ולנהל את הרכוש הממשלתי. בין היתר, הוקנו לו הסמכויות לשמור ולנהל את קרקעות האזור.

5. סמכותו של המפקד הצבאי באזור לפעול לשמירה על רכוש ממשלתי, מקורה במשפט הבינלאומי. ראו לענין זה למשל את החלטתו של בית המשפט הנכבד (כב' הנשיא גרוניס, בהסכמת כב' השופטים רובינשטיין וזילברטל) בבג"ץ 2676/09 אבו קמל נ' הממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באזור יהודה ושומרון (פורסם באר"ש, 7.9.14), בו נקבע כדלקמן:

"הצו [הצו בדבר רכוש ממשלתי – ת.ע.] מטיל על המפקד הצבאי את חובת השמירה והניהול של הרכוש הממשלתי באזור עליו הוא מופקד. חובה זו תואמת את הוראות תקנות 43 ו-55 לתוספת לאמנת האג בדבר הדינים והמנהגים של המלחמה ביבשה משנת 1907, אשר קובעות כי על המפקד הצבאי מוטלת חובה לטפל, לשמור ולקיים רכוש אשר היה בבעלות ציבורית טרם כינונו של הממשל הצבאי, תוך כיבוד החוקים הנוהגים במדינה...".

6. בסעיף 2 לצו 59 הורה המפקד הצבאי כי "הממונה רשאי ליטול החזקה ברכוש ממשלתי ולנקוט בכל צעד הנראה לו דרוש לכך".

בסעיף 1 לצו 59 נקבע כי הממונה, הוא "מי שמונה על ידי המפקד הצבאי כממונה על רכוש ממשלתי לענין צו זה באופן כללי, לסוג של רכוש או לרכוש מסויים", הוא המשיב 2, הממונה, בין היתר, על האדמות באזור שנמצא כי הן רכוש ממשלתי (להלן: "הממונה").

7. בתגובתנו להלן נתייחס הן לישובים ישראלים, המשוייכים למועצות אזוריות, כמשמען בצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (מס' 783) (יהודה ושומרון), תשל"ט-1979 (להלן: "צו המועצות האזוריות"), והן לישובים ישראלים המהווים מועצות מקומיות, כהגדרתן בצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (מס' 892) (יהודה ושומרון), תשמ"א-1981 (להלן: "צו המועצות המקומיות") (מתוכם 4 הם עיריות אשר צו המועצות המקומיות חל אף עליהן).

8. כאמור לעיל, בקשת העותרים היא כי המשיבים יפרסמו לציבור כל "כוונה להקצות מקרקעי ציבור בגדה המערבית באופן ובמועד שיאפשר למי מהציבור שיש לו נגיעה לענין או מידע רלבנטי להביאו בפני הרשויות המתאימות ולהביע את עמדתו ביחס להקצאה".

במסגרת התכתבות בין הצדדים לאחר הגשת העתירה, הבהירו ב"כ העותרים כי במונח "הקצאה" כוונתם אף להרשאה לתכנון. דהיינו, המונח "הקצאה" בו נקטו העותרים, אינו מתייחס רק לפעולה משפטית מוגדרת במסגרתה ניתנות זכויות בקרקע ספציפית לגורם פלוני אלא גם לשלב הטרומ תכנוני שאינו כולל הקצאת זכויות במקרקעין עצמם.

9. יובהר כי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש מנהל נכסים מסוגים שונים, כגון נכסים נטושים (מכוח הצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58), תשכ"ז – 1967), אדמות יהודים (ראו: בג"ץ 3103/06 ולירו נ' מדינת ישראל), קרקעות בבעלות פרטית שנתפסו לצרכים צבאיים (ראו: בג"ץ 606/78, 610/78 סולימאן תופיק אויב ואח' נגד שר הביטחון), ורכוש שבעליו ביקש מאת הממונה לנהל אותו והממונה קיבל עליו את ניהולו. לכל אחד מנכסים אלו מאפיינים יחודיים משלו, בכל הקשור לחובות המנהל האזרחי לגבי ניהולו. תגובתנו להלן תתייחס כאמור לרכוש ממשלתי למעט הקרקעות המוזכרות לעיל. המקרקעין אליהן תתייחס התגובה יכוננו להלן: "אדמות מדינה".

10. ככלל, ניתן להצביע על מספר שלבים הקשורים במישרין ובעקיפין להקצאת אדמות מדינה, הכוללים חתימת הסכם הרשאה לתכנון; ההליך התכנוני; ושיווק המגרשים הספציפיים (לאחר תכנונם) בין אם באמצעות מכרזים פומביים, ובין אם בהקצאות משנה שנעשות על ידי הסתדרות הציונית העולמית – החטיבה להתיישבות (להלן: "הסתצ"י), (לאחר שזו קיבלה מן הממונה חוזה הרשאה לפיתוח ולהקמת ישוב (להלן: "חוזה משבצת"), או הרשאה לתכנון).

מעבר לשלבים המתוארים לעיל, ואשר יפורטו בהרחבה גם להלן, הקמתם של יישובים ישראליים ביהודה ושומרון כוללת שלבים נוספים, מקדמיים, אשר מתרחשים עוד בטרם תחילתם של הליכי ההקצאה, במובנם הרחב לעיל.

11. כלל השלבים האמורים, הן אלו הנוגעים להקמתם של יישובים ישראליים וקביעת תחומי השיפוט שלהם, והן אלו הנוגעים להקצאת מקרקעין, תכנונם ושיווקם, כפופים באזור לאישור הדרג המדיני. זאת, בשל המקום המרכזי של השיקול המדיני בהחלטות אלו.

12. בהקשר נשוא העתירה, בהתאם להחלטת ממשלה 150 משנת 1996, כל הרשאה חדשה לתכנון והקצאת קרקע שהיא אדמת מדינה לבניה בתחום ההתיישבות באזורי יהודה ושומרון וחבל עזה תבוצע רק לאחר אישור הדרג המדיני. כן נקבע כי ועדת התכנון באזור לא תדון ולא תתן תוקף לתכנית מתאר בתחום ההתיישבות אלא באישור דרג מדיני.

בהמשך לאמור, נקבע, בין היתר, בצו בדבר אישור הליכי תכנון ובניה (יהודה והשומרון) (מס' 1445), התשנ"ו-1996, כי רשויות התכנון לא ידונו בתכנית ולא ינתן תוקף לתכנית אלא באישור ראש המנהל האזרחי.

העתק מחלטת ממשלה מס' 150 מצורף ומסומן מ/ש/1.

להלן נדרש לשלבים השונים המוזכרים לעיל.

13. ביום 11.11.79, בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 390/79 **דויקאת נגד ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד לד' 1(1), התקבלה החלטת ממשלה מס' 145, אשר קבעה כדלקמן (ההדגשה הוספה, הח"מ): "מחליטים (פה אחד):

להרחיב את ההתנחלות ביהודה, שומרון, בקעת הירדן, חבל עזה ורמת הגולן, על ידי תוספת אוכלוסין ליישובים הקיימים ועל ידי הקמת יישובים נוספים על קרקע שבבעלות המדינה..."

העתק מהחלטת ממשלה מס' 145 מצורף ומסומן מ/ש/2.

14. בהתאם להחלטה מס' 145 הנ"ל, הקמה והרחבה של יישובים ישראלים תיעשה על "קרקע שבבעלות המדינה". מימושה של החלטה זו נעשה בתהליך הכולל, ככלל, זיהוי אדמות מדינה בהתאם לדיני המקרקעין המהותיים, הכרזה על אדמות מדינה על ידי הממונה בהתאם לצו 59, החלטת ממשלה בדבר הקמת יישוב וקביעת הגורם המיישב, וקביעת תחום השיפוט של היישוב. יצוין כי יש והפעולות האמורות נעשו בסדר שונה מהמובא לעיל.

הליך הכרזה על אדמות כ"אדמות מדינה" בהתאם לסעיף ג' לצו 59

15. בתום ביצוע הליכי סקר קרקעות, אשר במסגרתם נבחן מעמד המקרקעין (בהתאם לסעיף 40(ג) לנוהל "טיפול באדמות סקר"), **מפורסמת לידיעת הציבור** תעודת ההכרזה בנוגע לשטח אשר הוכרז כ"רכוש ממשלתי". התעודה (כולל מפת השטח) מתפרסמת בעברית ובערבית בשלטים שנתלים במקרקעין עצמם, בלוח המודעות של הרשות המקומית הישראלית שבמרחבה מצויים המקרקעין ובלוח המודעות במת"ק. כן נשלח עותק לחטיבה להתיישבות.

ההכרזה כאמור נעשית בהתאם לסעיף ג' לצו 59, אשר קובע כי משהוכרזו מקרקעין על-ידי הממונה, הם נחשבים ל"רכוש ממשלתי כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר".

16. בהתאם לצו בדבר ועדות עררים (מס' 172) (יהודה והשומרון), תשכ"ח-1967 והתוספת מכוחו, על הכרזה בדבר רכוש ממשלתי (בהתאם לסעיף ג' לצו 59), **ניתן להשיג** לוועדת העררים תוך 45 יום.

17. יובהר, כי הליך ההכרזה על אדמות המדינה עוסק אך בהכרזת הממונה כי אותה חטיבת הקרקע היא בגדר רכוש ממשלתי. הליכי הכרזה על אדמות מדינה אינם בגדר הליך הקצאת המקרקעין לטובת אוכלוסייה מסויימת או לגורם כזה או אחר.

החלטת ממשלה בדבר הקמתו של יישוב

18. במקביל להליכים המתוארים לעיל, קיבלה הממשלה פעמים רבות, החלטה בדבר הקמתו של יישוב במקום שאותר והוכרז כ"אדמות מדינה". בהחלטת הממשלה אף נקבע "הגורם המיישב", שהוא הגורם שיפתח ויביא להקמתו של היישוב. ביישובים העירוניים, ככלל, הגורם המיישב היה משרד הבינוי והשיכון. ביישובים הכפריים, ככלל, הגורם המיישב היה החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית.

תחום שיפוט היישוב

19. תחום השיפוט קובע את הגבולות המוניציפאליים של הרשויות המקומיות השונות. זהו תחום אשר בגדרו חלים צו המועצות האזוריות וצו המועצות המקומיות.

20. סעיף 1 (סעיף ההגדרות) לצו המועצות האזוריות מגדיר את המונח "מועצה אזורית" כך:

"מועצה אזורית" – כל אחד מאלה –

(1) צירוף תחום היישובים אשר שמותייחס מפורטים בתוספת מתחת לשמה של אותה מועצה אזורית;

(2) השטח הנושא את שמה של המועצה האזורית כמפורט בתוספת, המתוחם והמשורטט בצבע אדום במפה החתומה בידי מפקד האזור, למעט שטחים סגורים וקרקעות בבעלות פרטית, שאינם בתחום יישוב, אך לרבות שטחים שנתפסו לצרכים צבאיים;".

21. בהתאם לאמור, המפה הנ"ל, הקובעת למעשה את גבולותיה המוניציפאליים של המועצה האזורית מפורסמת בתוספת לצו.

22. יובהר, כי תחום שיפוט של מועצה אזורית אינו מאופיין בהכרח ברצף טריטוריאלי אחיד, אלא הוא יכול להיות מורכב משטחים הכלולים בתחומי היישובים השייכים למועצה המרוחקים זה מזה, אשר כאמור אין ביניהם בהכרח רצף טריטוריאלי, ומשטחים נוספים המצויים מחוץ לתחומי היישובים (יוער כי מצב דומה קיים במספר מועצות אזוריות גם בתחומי מדינת ישראל).

23. אף המונח "תחום יישוב" מוגדר בסעיף 1 לצו המועצות האזוריות, כדלקמן:

"תחום יישוב" – השטח הנושא את שם היישוב המתוחם בקו במפת אותו יישוב או במפת המועצה האזורית החתומה ביד מפקד האזור".

24. סעיף 1א לצו המועצות האזוריות קובע כי:

"מפקד האזור רשאי לשנות את הפירוט שבתוספת ואת התיחום במפות, כמשמעותם בסעיף 1. שינוי התוספת ייעשה בתקנות. העתקי המפות יופקדו בלשכת מפקד האזור לעיונם של המעוניינים".

בהתאם לסעיף 1א הנ"ל, מתפרסמות מפות תחומי השיפוט (לרבות תיקונים למפות) במשרד ראש תחום תשתית במינהל האזרחי, במשרד הממונה על הישובים הישראליים ביהודה ושומרון ובמשרדי המועצה האזורית והועד המקומי הרלוונטיים.

בנוסף, עד כה פורסמו חלק ממפות תחומי השיפוט ב- קובץ מינויים, צווים ומנשרים (להלן: "הקמצי"), שהוא קובץ החקיקה הצבאית החלה באיו"ש. יצויין כי נוסח הצווים מתפרסם בקמצי"ם אף בשפה הערבית.

המשיבים יפעלו במהלך החודשים הקרובים לסריקת כלל מפות תחומי השיפוט ותחומי הישוב לטובת העברתן לפרסום בקמצי"ם.

עוד נציין כי בחוברות הקמצי"ם שמתפרסמות ניתן לעיין באמצעות אתר האינטרנט של הפרקליטות הצבאית, וכן באתר "נבו".

25. אשר למועצות המקומיות, מונח זה מוגדר בסעיף 1 לצו המועצות המקומיות, כדלקמן:

"מועצה מקומית" – כל אחד מהישובים המפורטים בתוספת לצו זה (להלן – התוספת), שתיקרא בשם הנקוב בתוספת ואשר שטחה מתוחם בקו במפה החתומה בידי מפקד האזור" (ההדגשה הוספה, הח"מ).

סעיף 4 לצו המועצות המקומיות קובע כי:

"עותק מהמפה של כל מועצה מקומית יופקד במשרדי אותה מועצה מקומית, וכן יופקדו עותקי כל מפות המועצות המקומיות בלשכת מפקד האזור, וכל מעוניין יהיה רשאי לעיין בהם".

נבהיר כי אף מפות אלה מתפרסמות במשרדי רת"ח תשתית במנהל האזרחי, במשרד הממונה על הישובים ובמשרדי המועצה המקומית הרלוונטית.

אף מפות אלה, ככל שטרם מצויות בקמצי"ם, ייסרקו ויפורסמו בתוך מספר חודשים בקמצי"ם.

26. על פי נתונים שנמסרו מתחום תשתית במינהל האזרחי, המקרקעין שנכללים ב"תחומי ישובים" במועצות האזוריות, מהווים כ- 15% מכלל המקרקעין בשטחי C.
27. לשלמות התמונה נציין כי כל תוספת של תחום שיפוט או תחום יישוב וכל מקרה של גריעה מתחום ישוב – מצריכים אישור דרג מדיני (בהתאם להחלטת הממשלה מס' ב/175 מיום 17.3.99).
28. נעבור עתה לפירוט תהליכי ההקצאה אליהם מתייחסים העותרים, תהליכים הכוללים לשיטתם גם תהליכים טרום תכנוניים שאינם בגדר הקצאה ממש, וראשיתם בהרשאה לתכנון.

הרשאה לתכנון

29. הרשאה לתכנון היא הרשאה אותה מעניק הממונה לגורם שלישי, כגון משרד הבינוי והשיכון, רשות מקומית, הסתצ"י, או לזום (על בסיס מכרז, החלטת ממשלה, או החלטת דרג מדיני). מכוחה יוכל מקבל ההרשאה (להלן: "המורשה") לקדם הליכי תכנון במקרקעין מסוימים, על אף שהוא נעדר זיקה קניינית לגביהם.
30. יצויין כי ככלל, נחתמים בעיקר הסכמי "הרשאה לתכנון", אם כי בעבר נחתמו אף הסכמי "הרשאה לתכנון פיתוח תשתיות וביצוע הפיתוח", אשר מסדירים אף את ביצוע עבודות פיתוח התשתיות בלבד, במקרקעין מושא ההסכם. הסכמי ההרשאה כוללים לעיתים התחייבות עתידית מותנית בנוגע לפעולות נוספות במקרקעין או הקצאה של זכויות בהן בעתיד, בכפוף לאישור התכנון שיקודם, ולעיתים נקבע במסגרת ה"תנאים המיוחדים" להסכם, כי ההרשאה היא לתכנון בלבד וכל הקצאה שהיא תעשה עפ"י נהלי המינהל באותה עת.

העתק דוגמא של חוזה הרשאה לתכנון מצורף ומסומן מש/3.

העתק דוגמא של חוזה הרשאה לתכנון פיתוח תשתיות וביצוע הפיתוח מצורף ומסומן מש/4.

31. כפי שיפורט להלן, עד כה שלב החתימה על הסכם הרשאה לתכנון לא התפרסם כלל.

ההליך התכנוני

32. כידוע, הליכי התכנון באזור נעשים על פי חוק תכנון ערים כפרים ובניינים (מס' 79), 1966 (להלן: "חוק התכנון").

33. חוק התכנון קובע את השלבים במסגרת קידום ההליך התכנוני הטעונים **פרסום**. כך, בהתאם לחוק התכנון לאחר הפקדתה של תכנית אזורית, מתארית או מפורטת, יש לפרסמה להתנגדויות (ראו למשל: סעיפים 16, 20 לחוק התכנון).

יצויין כי ככלל, לא מקודמות באזור תכניות אזוריות. ראו בענין זה פסה"ד בבג"ץ 7590/14 "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון נ' ועדת המשנה להתנגדויות ואח' (פורסם באר"ש), שם עמד בית המשפט הנכבד (בסעיף 14 לפסק דינו) על כך ש:

"בנקודת הזמן הנוכחית קיים קושי לקדם תכנון אזורי ארוך טווח, הנובע בעיקרו מאי הבהירות המתעוררת באזור תדיר באשר לשאלת הבעלות בקרקע".

דיון בהתנגדויות מתקיים בוועדת המשנה הרלוונטית של מועצת התכנון העליונה, אשר מקיימת דיון במסגרתו נשמעים המתנגדים.

אף דבר אישורה של תכנית מפורסם ברבים (ראו סעיף 24 לחוק תכנון ערים).

שלב ההקצאה :

34. שלב ההקצאה הוא השלב בו הממונה מעביר זכויות (חכירה או בר רשות) במקרקעין לצד שלישי. בהקשר זה ניתן להבחין, ככלל, בין המגזר הכפרי למגזר העירוני.

המגזר הכפרי :

35. במגזר הכפרי, במרבית הישובים, הוקצו מקרקעין על ידי הממונה להסתצ"י, אשר פועלת לתכנון ולהקמת ישובים במגזר הכפרי.

בהקשר זה יובהר כי במרבית הישובים בעלי האופי הכפרי (אם כי לא בכולם), העביר הממונה בעבר (עד שנת 1995) חוזה משבצת להסתצ"י לתקופה של 49 שנים, ומאז ראשית שנת 1996 העביר הממונה חוזה הרשאה לתכנון להסתצ"י (אשר ברובם המכריע, פג תוקפם), על מנת שזו תקדם את ההליך התכנוני. הרשאות לתכנון ניתנו לפרקי זמן של עד שבע שנים (למעט מקרים בודדים, שהרשאות לא הוארכו). זאת על מנת שעל בסיס ההרשאות יקודמו תכניות מתאר. **ככלל**, הסתצ"י מקדמת הליך תכנוני בחטיבות קרקע אלה, ולאחר אישור התכנית משוקות ההסתצ"י (או מי מטעמה) את המגרשים, ללא מעורבות הממונה, על יסוד ההרשאה.

36. להשלמת התמונה יצוין כי בראשית חודש פברואר 2016 מינה ראש הממשלה ועדה לבחינת נושא ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי ביו"ש (להלן: "ועדת המקרקעין").

על פי כתב המינוי, הועדה תבחן את נושא ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי ביהודה ושומרון, בשים לב למצב המקובל במגזר הכפרי בישראל. על פי כתב המינוי, הועדה תבחן ותגבש המלצות בנושאים באים:

- א. מדיניות ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי ביהודה ושומרון על ידי הממונה, והקצאתן, ובכלל זה היחסים בין הממונה לבין החטיבה להתיישבות של ההסתצ"י.
- ב. אופן ניהול הזכויות במקרקעין על ידי החטיבה להתיישבות, הבקרה והפיקוח על כך, לרבות התקשרויות עם צדדים שלישיים, תוך התייחסות להעברת המידע הנדרש לממונה.
- ג. היחסים בין הממונה והחטיבה להתיישבות לבין המתישבים, לרבות הזכויות המוקצות במקרקעין, רישומן והתמורה בגינן.

כאמור בכתב המינוי המקורי, ועדת המקרקעין התבקשה לגבש את המלצותיה בתוך 180 יום. ביום 11.9.16 האריך ראש הממשלה את כתב המינוי בתקופה נוספת של תשעים יום.

לאחר שהועדה תגבש את המלצותיה, אלו יובאו לבחינת היועץ המשפטי לממשלה, ובכפוף לאישורו יובאו לאישור הממשלה.

העתק מכתב המינוי של הועדה מצורף ומסומן מש/5.

העתק מהארכת כתב המינוי של הועדה מצורף ומסומן מש/6.

37. עד כה קיימה ועדת המקרקעין 7 ישיבות במליאתה. כמו כן התקיים דיון אצל המשנה ליועמ"ש (אזרחי) ועתידה להתקיים אצלו ישיבה נוספת.

38. עוד יצויין כי ביום 15.2.2016 פנה הממונה אל יו"ר החטיבה להתיישבות וסמנכ"ל החטיבה להתיישבות של הסתצ"י, וביקש, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, כי יועבר למשרדי הממונה דיווח על כל הקצאת מקרקעין חדשה לגורמים שלישיים, טרם ביצועה.

העתק ממכתבו של הממונה מיום 15.2.2016 מצורף ומסומן מש/7.

39. מן האמור עולה כי נושא ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי באזור נבחן בימים אלה על ידי ועדת המקרקעין.

40. עוד יצוין לשם השלמת התמונה כי בנושא הקצאת מקרקעין במגזר הכפרי באזור הוגשה לבית משפט נכבד זה עתירה - בג"ץ 8261/15 מ.י. שחם נדלן בע"מ נ' ההסדרות הציונית העולמית ואח', אשר עודנה תלויה ועומדת.

המגזר העירוני:

41. ככלל, במגזר העירוני, מקרקעין אשר הליך תכנונם הסתיים, המיועדים לבניית יחידות דיור למגורים/בנה ביתך משווקים לאחר תכנונם, באמצעות הליכי מכרז פומביים המתפרסמים מטעם הממונה ביחד עם משרד הבינוי והשיכון. הודעות על מכרזים אלו מתפרסמות באתרי האינטרנט של רשות מקרקעי ישראל כמו גם בעיתונות (לרבות בשלושה עיתונים בשפה הערבית המופצים בישראל: אל סינארה, כלאערב, פנורמה).

לשם ההמחשה נפנה להזמנה לקבלת הצעות לחכירת מגרשים לבניית 20 יחידות דיור ומסחר בביתר עילית, במסגרת מכרז יש/2015/39.

העתק הזמנה לקבלת הצעות כפי שהתפרסמה באתר האינטרנט של רמ"י מצורף ומסומן מש/8.

42. יצויין עוד, כי במגזר העירוני במקרקעין המיועדים לצרכי ציבור מועברות הזכויות, ככלל, לרשות המקומית ובמגרשים המיועדים למתקני תשתית והנדסה מועברות הזכויות לגופי התשתית הרלוונטיים (כגון חברת חשמל וכדומה).

עוד נציין כי קרקע שמיועדת למסחר משווקת במכרזים פומביים, וקרקע שמיועדת לתעשייה משווקת בפטור ממכרז בהתאם להמלצת מנהל אגף אזורי פיתוח במשרד הכלכלה (השוו לתקנה 25(5)א) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שלאורה מפעיל הממונה את שיקול הדעת באזור).

43. לשם השלמת התמונה נפנה לפקודת קבע מס' 410 מחודש ספטמבר 1990 הקובעת "נוהל הקצאת אדמות מדינה לצרכי האוכלוסיה הערבית באזור יהודה ושומרון". הפקודה הסדירה את אפשרות הממונה להקצות קרקעות לאוכלוסיה הערבית באזור, לביצוע פרויקטים בעלי אינטרס ציבורי. יצויין כי קודם להעברת הסמכויות האזרחיות בשטחי A ו-B לידי הרשות הפלסטינית, היה הממונה מקצה במרכזי הערים והכפרים קרקעות לטובת שימושים ציבוריים (כגון בתי ספר ובתי חולים). הקצאות כאמור פחתו לאחר העברת הסמכויות כאמור, והנוהל ככלל אינו בשימוש. עוד לשם השלמת התמונה נציין כי בשנים האחרונות הוקצו עבור האוכלוסיה הפלשתינאית אדמות מדינה בשטח C לשימושים חקלאיים באזור בקעת הירדן. כמו כן, הוקצו קרקעות מדינה עבור הסדרת קבע לשבט הגיהאלין.

העתק מן הנוהל מצורף ומסומן מש/9.

44. על יסוד האמור עד כה, נפרט להלן את עמדת המשיבים.

עמדת המשיבים:

45. בקשת העותרים היא כי המשיבים יפרסמו לציבור כל כוונה להקצות מקרקעי ציבור בגדה המערבית באופן ובמועד שיאפשר למי מהציבור שיש לו נגיעה לענין או מידע רלבנטי להביאו בפני הרשויות המתאימות ולהביע את עמדתו ביחס להקצאה.

היות ומבחינה מעשית, לשלב ההקצאה באזור קודם שלב ההרשאה לתכנון הרי שיש לראות את העתירה כמתייחסת מבחינה עניינית לשלב הראשון שבו מוענקות זכויות כלשהן ביחס למקרקעין, היינו לשלב ההרשאה לתכנון, וזאת גם אם שלב זה אינו כולל הקצאת זכויות במקרקעין עצמן. כאמור לעיל, במסגרת התכתבות בין הצדדים לאחר הגשת העתירה, הבהירו ב"כ העותרים כי במונח "הקצאה" כוונתם אף להרשאה לתכנון.

46. עמדת הדרג המדיני היא כי יש מקום להבחין בין מקרקעין המצויים בתחומם של יישובים ישראלים לבין מקרקעין המצויים מחוץ לתחומי היישובים (בין אם מדובר בתחומי מועצות אזוריות ובין אם מדובר מחוץ לכל תחום שיפוט). זאת, הואיל והקצאת אדמות מדינה בתחומם של יישובים ישראלים מהווה למעשה מימוש של החלטה קודמת על קביעת תחום היישוב, החלטה המתקבלת כאמור באישור הדרג המדיני, מפאת השיקולים המדיניים והבטחוניים המעורבים בה.

על פי העמדה האמורה, כאשר מדובר במקרקעין המצויים בתחום ישוב (כפי שהוגדר בצו המועצות האזוריות כאמור לעיל), ובתחומן של המועצות המקומיות, הרי שלא יפורסמו הרשאות לתכנון.

לעומת זאת, כאשר מדובר במתן הרשאה לתכנון של מקרקעין בשטחים שמחוץ לתחומי ישוב הרי שההרשאות לתכנון יפורסמו עם מתן ההרשאה. כמו כן, במסגרת ההרשאות לתכנון המתפרסמות **יתוסף תנאי לפיו ההרשאה לתכנון תיכנס לתוקף רק בחלוף 30 יום ממועד הפרסום**. ראש המנהל האזרחי יהיה מוסמך לקצר תקופה זו במקרים חריגים.

47. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי המתווה המתואר משקף איזון ראוי בין מכלול השיקולים הרלוונטיים הנוגעים לעניין ותוך התחשבות גם בשיקולים מדיניים וביטחוניים הצרכים לעניין.

48. לעניין זה יצוין כי כפי שעולה מן התיאור שהובא לעיל, שורה של פעולות שלטוניות, אשר קודמות להקצאת הזכויות בקרקע מסויימת לגורם ספציפי, מתפרסמות ופתוחות לעיון הציבור.

כך, קביעת תחום שיפוטה של מועצה אזורית ושל תחומי היישובים בה, וקביעת תחום שיפוטה של מועצה מקומית, הם מסמכים שהציבור רשאי לעיין בהם.

כפי שציינו לעיל, המשיבים יפעלו לסריקת כלל מפות תחומי השיפוט והישוב, של המועצות האזוריות והמקומיות, כך שאלו יפורסמו בקמצ"ם (שבו ניתן לעיין באינטרנט, והוא מתפרסם אף באתר נבו).

גם הליכי ההכרזה על אדמות מדינה הם הליכים להם ניתן פרסום. כאמור לעיל, בגינם ניתן אף לערור.

כמובן, שאף הליכי התכנון הם הליכים להם ניתן פומבי במסגרת ההוראות הקבועות בחוק התכנון. האפשרות להתנגד לתכנית מוסדרת בהוראות החוק, וחובות הפרסום של דבר הפקדת התכנית ודבר אישורה למתן תוקף – מוסדרות אף הן בחוק התכנון.

49. כאמור לעיל, מקרקעין שנכללים ב"תחומי ישוב", מהווים כ- 15% בלבד מכלל המקרקעין בשטח C. עם זאת, חשוב לציין כי הרשאות לתכנון שניתנו וניתנות על ידי הממונה למטרות התיישבות, ניתנות ככלל, במקרקעין שנכללים בתחומי ישוב (לרבות תחומי מועצות מקומיות). ישנם מקרים בודדים בהם ניתנות הרשאות לתכנון, למטרות מסחר, חקלאות ותיירות, במקרקעין מחוץ לתחום ישוב כאמור.

עוד נציין כי פתוחה בפני תושבי האזור הפלשתינאים האפשרות לפנות אל הממונה בבקשה להקצאת מקרקעין או בבקשה לחתימה על הסכם הרשאה לתכנון. יצוין כי לא מוכרים לממונה מקרים רבים בהם פלשתינאים פנו בבקשה להקצאת מקרקעין.

50. לא למותר לשוב ולהזכיר, כי רק לאחר שניתנה הרשאה לתכנון, יוכל המורשה להתחיל לקדם הליך תכנוני בפני מוסדות התכנון. הליך תכנוני זה הוא כמובן פומבי ומתפרסם לידיעת הציבור ונתונה במסגרתו זכות ההתנגדות.

51. נוכח כל האמור, עמדת המשיבים על דעת היועץ המשפטי לממשלה היא כי המתווה המתואר מציג איזון ראוי בין כלל השיקולים עליהם עמדנו לעיל.

52. אשר לשלב הקצאת המקרקעין, כפי שהובהר לעיל, במגזר העירוני הקצאה כאמור נעשית ככלל, באמצעות מכרזים פומביים המתפרסמים לידיעת הציבור.

במגזר הכפרי, הממונה מקצה את המקרקעין להסתצ"י באמצעות מתן הרשאה לתכנון ישוב (זאת בהתאם לנהלי רמ"י הנסמכים על תקנה 3(19)(א) לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג 1993 (הגם שתקנות אלו והחוק שמכוחן תוקנו, אינם חלים במישרין באזור)). משכך, לטעמנו יש להתייחס להקצאות הממונה במגזר הכפרי על פי אמת המידה אליה התייחסנו לעיל, לענין ההרשאות לתכנון. הרשאה לתכנון בתחום ישוב, לא תתפרסם. מחוץ לתחום הישוב, ההרשאה לתכנון תתפרסם עם מתן ההרשאה. כאשר יתווסף תנאי כאמור לפיו ההרשאה לתכנון תיכנס לתוקף רק בחלוף 30 יום ממועד הפרסום (או מועד קצר יותר במקרים חריגים, כאמור עיל).

53. על מנת ליישם את עמדת המשיבים כפי שתוארה לעיל, עתיד המינהל האזרחי לפרסם נוהל אשר יקבע את דרכי הפרסום במקרים הרלוונטיים.

התייחסות לדוגמאות הקונקרטיות שהוזכרו בעתירה:

54. לפני סיום, נתייחס בקצרה לשלוש הדוגמאות שהובאו בעתירה.
55. בענין בג"ץ 1711/14 עיריית חברון נ' מדינת ישראל, ציינה המדינה במסגרת תגובתה לעתירה, בין היתר, כי המקרקעין מושא העתירה דשם הושכרו על ידי הממונה לעמותת מחדשי הישוב היהודי בחברון.
- בעקבות הודעה זו של המדינה, תיקנו העותרים את עתירתם והוסיפו טענות ביחס להקצאת המקרקעין.
- בהמשך, ביום 2.11.2015, הודיעה המדינה כי בשל שינוי נסיבות מהותי שאירע בשטח, הוחלט על ידי ראש המינהל האזרחי כי יש לבטל את הסכם השכירות הקיים, לכל המאוחר עד ליום 31.12.15. עוד התייחסה המדינה למדיניות הממשלה בענין ביסוסו של הישוב היהודי בחברון והרחבתו, לרבות בתל רומידה, וציינה כי התקשרות בהסכם חדש או בהסכמים חדשים להקצאת המקרקעין, ככל שתרחש לאחר ביטולו של הסכם השכירות הנוכחי, תיעשה רק לאחר קביעתן של אמות מידה להקצאה, אשר תובאנה לאישור היועץ המשפטי לממשלה. אמות מידה כאמור ביחס לחברון טרם גובשו.

העתק מתגובת המדינה מיום 2.11.2015 (ללא נספחיה) מצורף ומסומן מש/10.

56. הדוגמא השניה שהובאה על ידי העותרים היא ענין גבעת עיטם. כאמור ברישא של תגובה זו, בענין גבעת עיטם הגישו העותרים עתירה נפרדת (בג"ץ 339/16), במסגרתה הוגשה תגובת המדינה לעתירה בה נמסר כי בשל הנסיבות המיוחדות והחריגות של המקרה דנן, ובשים לב להודעות המדינה בבג"ץ 2676/09, כוונה של הממונה להתקשר בהסכם הרשאה לתכנון במסגרתו יעניק הממונה למתקשר עמו זכות לקידום תכנון על המקרקעין שהוכרזו כאדמות מדינה בגבעת העיטם (להלן: "המקרקעין"), תתפרסם. לדעת המדינה יש בהודעתה האמורה כדי ליתר את העתירה דשם. ביום 15.8.2016 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 339/16 הנ"ל, אשר הורתה לעותרים להגיב לאמור בתגובת המדינה. העותרים הגישו תגובה בה העלו טענות באשר לאופן הפרסום.

ביום 5.1.2017 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד לפיה:

"המחלוקת שנתרה בין הצדדים אינה גדולה, ומומלץ – מבלי לנקוט עמדה מצדי – להגיע להבנות אשר ייתרו את המשך הדיון בעתירה. עם זאת, כל עוד לא יודיעו הצדדים על הגעה להסכמה, הדיון בעתירה ימתין לתורו, עד להכרעה בבג"ץ

8217/15. העותרות יגישו הודעת עדכון עד שלושים ימים לאחר שיינתן פסק דין בבג"ץ 8217/15, ובה יפרטו אם יש בפסק הדין כדי להשליך, לשיטתן, על ההליך דנא. לאחר מכן יוחלט על המשך הטיפול בעתירה".

מכל מקום, הענין שהועלה בבג"ץ 339/16 הנ"ל הוא חריג, לנוכח הנסיבות המיוחדות באותו מקרה, לרבות עמדת המדינה בבג"ץ 2676/09 שקדם לו.

57. הדוגמא השלישית שהובאה בעתירה עוסקת בהקצאת קרקע לקרן לגאולת קרקע בסמוך לישוב צופים. בענין זה פנתה נציגת העותרת ליועץ המשפטי לממשלה במכתב אשר צורף כנספח 10 לעתירה. סוגיה זו מצויה עדיין בבחינה וטרם התקבלה החלטה בעניינה.

סיכום:

58. מכל האמור לעיל עולה כי ככלל, שורה של החלטות מנהליות נוספות אשר מתקבלות על ידי הרשויות הרלוונטיות, לצד הקצאה של קרקע ספציפית לגורם מסויים, ואשר הן החלטות שניתן להן פומבי.

בענין הרשאות לתכנון הוחלט לפעול מכאן ולהבא לפרסום הרשאות לתכנון שיינתנו באדמות מדינה שמחוז לתחומי ישוב.

59. לשם מימוש החלטה זו, יפעל המנהל האזרחי להכנת נוהל מתאים במסגרתו ייקבעו הדרכים לפרסום כאמור.

60. עמדת המשיבים היא כי החלטתם זו מהווה איזון ראוי בין האינטרסים השונים עליהם עמדנו לעיל, וכי לא קמה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בהחלטה זו.

אשר על כן, יתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה.

תגובה זו נתמכת בתצהירים של מר יוסי סגל, הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי, סא"ל אביעד כספי, רת"ח תשתית במינהל האזרחי, ושל מר קובי אלירז, עוזר שר הבטחון להתיישבות.

היום:

כ"א טבת תשע"ז

19 ינואר 2017


תדמור עציון, עו"ד

סגנית בכירה א' בפרקליטות המדינה