עת"מ 34407-02-14 סואעד נ' משרד הפנים-הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון
עת"מ 6513-11-13 סואעד ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון ואח'

בפני כב' השופט רון סוקול, סגן נשיא

העותרים
1. אחמד סואעד
2. חוסין סואעד
3. מחמוד סואעד
4. נאיף סואעד
ע"י ב"כ עו"ד צביקה אייזנברג ואח'

5. עטיה מחמוד סוואד
ע"י עו"ד פטום
נגד

המשיבים
1. הועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון
2. מדינת ישראל / מנהל מקרקעי ישראל מחוז צפון
3. מדינת ישראל משרד הבינוי והשיכון צפון
ע"י פרקליטות מחוז חיפה
4. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "משגב"
ע"י ב"כ עו"ד גורלי

5. עבדאללה עיד סוואד
ע"י ב"כ עוה"ד חסן סוואד

פסק דין

1. ביום 29.12.2009 אושרה בתנאים תכנית המתאר לישוב כמאנה, תכנית ג/16968. מדובר בתכנית שנועדה להסדיר את מעמדו התכנוני של היישוב, על כל שכונותיו. בגדרה של התכנית אושר מתחם לאיחוד וחלוקה של מגרשים, ללא הסכמת הבעלים. במתחם זה נכללו גם מגרשים שהיו מצויים בבעלות העותרים ואשר על חלקם בנויים בתי מגורים. במסגרת התכנית הוחלט על הקצאת חלק ממגרשי העותרים לרשות מקרקעי ישראל והקצאת מגרשים חלופיים לעותרים.

2. בעתירותיהם דורשים העותרים מבית המשפט להורות למשיבות לתקן את תכנית המתאר כך שתבוטל הקצאת המגרשים שבחזקתם לרשות מקרקעי ישראל ותיקבע חלוקת פנימית של המגרשים בין בעלי הזכויות השונים.

3. כפי שיובהר להלן נותרה להכרעה רק מחלוקת לגבי אופן הסדרת זכויות העותרים; בעוד שהמשיבה מוכנה כי תוכן תכנית מפורטת נקודתית, שתחול רק על מגרשי העותרים שבהם נבנו בתי מגורים על פי היתר כדין, מבקשים העותרים כי יוסדרו כל זכויותיהם במגרשים, בין אם נבנו עליהם מבנים על פי היתר כדין ובין אם נבנו מבנים ללא היתר ובין אם לא נבנו כלל. העותרים מסכימים גם לחלופי זכויות במקרקעין ובלבד שלא יחויבו בתשלומים מעבר למוסכם על ידם.

<u>רקע</u>

5. המקרקעין מושא העתירות מצויים בכפר כמאנה אשר במועצה האזורית משגב. כל אחד מהעותרים 1 -3 בעת"מ 6513-11-13 (להלן: אחמד, חוסיין ומחמוד, ועתירת אחמד בהתאם) הוא בעל זכויות ב- 1/60 חלקים מחלקה 9 בגוש 19154 ששטחה כ- 36.8 דונם, אותם ירשו מאביהם המנוח, עלי מוחמד סואעד ז"ל. יתר הזכויות בחלקה רשומות על שמם של בעלים אחרים (קרי, בעלות במושע). לטענת העותרים, בין כל הבעלים קיימת הסכמה על חלוקה פנימית ידועה ומוסכמת של החלקה, אך זו טרם נרשמה בספרי המקרקעין. בהתאם לחלוקה מוסכמת זו, הוקצו לעותרים חמישה מגרשים שמספרם 279, 290, 303, 304 ו- 626. על 4 מתוך מגרשים אלו קיימים מבני מגורים. שניים מתוכם נבנו על פי היתר בנייה כדין ולגבי השלישי ננקטים הליכים לקבלת היתר.

העותר 4 (להלן: נאיף) הוא נכדו ואחד מיורשיו של קאסם עשב סואעד ז"ל, שהוא בעל הזכויות ב- 1/12 חלקים מהחלקה. לנאיף הוקצה על פי אותה הסכמה מגרש מס' 299.

העותר בעת"מ 34407-02-14 (להלן: עטיה ועתירת עטיה בהתאם) הוא בעל זכויות במספר חלקות, ביניהן 3/36 חלקים מחלקה 5 גוש 18850; 3/36 חלקים מחלקה 2 גוש 18849; 1/12 חלקים מחלקה 3 גוש 18848; ו- 1393/21516 חלקים מחלקה 13 גוש 18848. גם חלקות אלה הן חלקות מרובות בעלים (מושע), אשר הסכימו בינם לבין עצמם על חלוקתן למגרשים ועל חלוקה מוסכמת של ההחזקה בהם. עטיה מחזיק במגרשים שמספרם 66621, 6623, 6021, 6022, 6023, 6054, 6055, 6051, 6052. במגרשים 6021, 6051 ו- 6054 בנה עטיה שלושה בתים, שניים מהם בהיתר בנייה כדין.

6. הכפר כמאנה היה במשך שנים רבות, כפר בלתי מוכר על ידי המדינה. הקמתו לא עוגנה מעולם בתכניות מתאר כנדרש לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, אך במהלך השנים התיישבו בו רבים מבני השבט הבדואי סואעד. המתיישבים בנו את בתיהם על שני רכסי הר כמון, מעברו המזרחי ומעברו המערבי של פארק טבעי שבין הרכסים, ובהם התפתחו שתי שכונות נפרדות - שכונת ג'לסה והשכונה המערבית.

7. בשלהי שנת 1995 החליטה הממשלה להקנות לכמה כפרים מפזורות הבדואים, ובכלל זה גם לכפר כמאנה, מעמד מוניציפאלי מוכר. בעקבות זאת הכינה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הצפון (להלן: הוועדה המחוזית) את תכנית המתאר ת.מ.מ. 14/2 - תכנית שינוי לתכנית המתאר המחוזית - מחוז צפון, שעניינה הקמת היישוב כמאנה (להלן: התכנית המחוזית). התכנית המחוזית אושרה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה ביום 22.12.1998. שטח היישוב על פי התכנית כלל את

שני גושי ההתיישבות העיקריים - המזרחי והמערבי, אך לא כלל את שכונת ג'לסה ואת השכונה המערבית.

לאחר אישור התכנית המחוזית הוכנה תכנית מתאר מקומית ליישוב כמאנה - תכנית ג/9378. תכנית זו פורסמה למתן תוקף ביום 3.8.2000 (י"פ 4906) (להלן: התכנית המקומית).

בעקבות אישור התכנית המחוזית הוגשו על ידי תושבים עתירות לבית המשפט העליון ביושבו כבית משפט גבוה לצדק (בג"צ 7960/99 ובג"צ 6032/99 סואעד נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נה(5) 929 (2001) (להלן: בג"ץ סועאד)).

8. בפסק דינו בבג"ץ סועאד שניתן ביום 5.9.2001 קבע בית המשפט העליון, כי לנוכח מטרת התכנית המחוזית - להקנות מעמד מוניציפלי מוכר לכפר על כל שכונותיו - על הוועדה המחוזית לשוב ולשקוד על מציאת פתרון תכנוני ראוי להכללת שטחי שכונת ג'לסה והשכונה המערבית, במלואם או בחלקם, בגבול מרחבו התכנוני של כפר כמאנה. בד בבד קבע בית המשפט, כי בחינת הנוסחאות האפשריות להרחבת גבולותיה של תכנית המתאר, תיעשה בלי לגרוע משטחה של התכנית המחוזית המאושרת ואף לא מיכולותיהן של הרשויות המוסמכות להמשיך בביצועה לטובת ולרווחת התושבים שבתיהם כלולים בתחומה. על כן הורה בית המשפט לוועדה המחוזית להגיש תכנית הרחבה לתכנית המתאר המקומית, ובינתיים אסר על הריסת מבנים קיימים בשטח השכונות האמורות, או על פינוי תושביהן.

9. בהתאם לפסק דין זה הכינה הוועדה המחוזית תכנית מתאר מקומית חדשה, תכנית ג/16968 - תכנית מתאר כמאנה (להלן: התכנית החדשה), שחלה על שטח של למעלה מ- 1,000 דונם, וכוללת גם את שכונת ג'לסה ואת השכונה המערבית. התכנית החדשה פורסמה ברשומות ביום 26.9.2008, ומועד הגשת ההתנגדויות לתכנית נקבע עד ליום 26.12.2008.

חשוב לספר כי בין אישורה של התכנית המקומית לדיון והכנת התכנית החדשה, החלה פעילות בנייה ביישוב על פי התכנית המקומית, ניתנו היתרי בנייה על פי הוראותיה, שולמו תשלומי איזון על פי טבלאות האיזון שנכללו בה וכדומה.

10. במסגרת המתחם אשר סומן בתכנית החדשה כמתחם לאיחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים, נכללו גם השטחים המצויים בבעלות העותרים בשתי העתירות. במסגרת זו אלו הוקצו על פי התכנית החדשה המגרשים של העותרים לרשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) ובתמורה הוקצו לעותרים

שטחים חלופיים. בשטחים שהוקצו לעותרים היו בבעלות משותפת במתחם חדש עם בעלי זכויות פרטיים נוספים, בלי שנעשתה חלוקה פנימית של השטחים המוקצים בין הבעלים השונים.

ההקצאה לרשות מקרקעי ישראל אושרה אף שבחלק מהמגרשים שהוקצו לרשות נבנו על ידי העותרים בתי מגורים (חלקם בהיתר בניה כדין מאת הרשויות המוסמכות), ועל אף שהעותרים עשו שימוש במגרשים. כבר עתה, נזכיר כי הקצאה זו עומדת לכאורה בניגוד לאמור בסעיף 8.3 לתקנון טבלאות ההקצאה והאיזון בתכנית החדשה, הקובע כי המגרשים בהם קיימים מבנים הוקצו לבעלים במצב הקיים.

11. ביום 18.11.2008, לאחר פרסום התכנית הגיש אחמד (לכאורה גם בשם חוסין, מחמוד ונאיף), התנגדות לתכנית (סומנה כהתנגדות מס' 11). עטיה, אשר מאז הפקדת התכנית ופרסומה יזם ונפגש עם המעורבים מטעם המשיבים, הגיש ביום 8.9.2011, כשלוש שנים לאחר חלוף המועד שנקבע, את התנגדותו לתכנית. הטענה העיקרית של המתנגדים הייתה כי התכנית פוגעת בזכויותיהם במגרשים ובמיוחד בבתים שנבנו על ידם ועל כן יש לתקנה ולבטל את הקצאת המגרשים לרשות מקרקעי ישראל.

12. מפרוטוקול דיון ישיבת ועדת המשנה להתנגדויותשל הוועדה המחוזית, מיום 29.12.2008 (להלן: ועדת ההתנגדויות) עולה כי התנגדותו של אחמד נשמעה, וביחס אליה ציין השמאי מיקי אדלשטיין, כי הכללת המגרש עליו בנוי ביתו של אחמד ברשימת המגרשים המוקצים לרשות מקרקעי ישראל, נעשתה בטעות (נספח ו' לעתירת אחמד, עמ' 92 לנספחי העתירה). דברים ברוח דומה, ביחס להתנגדות אחרת, ציינה גם חברת ועדה אחרת.

12. לאחר שמיעת ההתנגדויות לתכנית ושמיעת טענות רשות מקרקעי ישראל, ניתנה ביום 26.1.2010 החלטתה של הוועדה המחוזית (להלן: החלטת האישור). בהחלטת האישור פירטה הוועדה את המציאות התכנונית המורכבת שיצר פסק דינו של בית המשפט העליון, שחייב את המשך הפיתוח והבניה על פי התכנית המאושרת, במקביל להליך של תכנון מחדש באותם מקרקעין; הגדלת השטח שאושר לפיתוח ולבניה, תוך שמירה על דרישות תכנוניות של הקצאות קרקע לטובת מגורים, מספר יחידות דיור וכדומה; ולחץ לזירוז סיום הליכי אישורה של התכנית במענה לציפיות התושבים, לעתים תוך מתן עדיפות לעמידה במועדים על פני איכות התכנון (ההחלטה זומנה נספח ז' לעתירת אחמד). בהחלטה צוין, כי לאחר שמיעת ההתנגדויות הרבות לתכנית, ובניסיון לתת להן מענה, נמצא כי התכנית כפי שהופקדה מעוררת קשיים שונים, ופתרון הבעיות באופן גורף מחייב תכנון מחדש. במצב זה מצאה הוועדה כי עומדת בפניה הברירה, "להותיר על כנן בעיות תכנון קשות, או לתכנן מחדש, ובכך לעכב את המשך אישורה של התוכנית זמן רב נוסף, בעוד שלמשרדי הועדה מגיעות תלונות על מצוקת התושבים המשוועים לפתרון".

ובהמשך מבהירה הוועדה:

> כדי שתכנון בכזה לא יפגע בציפיות ציבור מתיישבי הכמאנות הממתינים לאישורה של התכנית, החלטנו, להעדיף את אינטרס כלל ציבור המתיישבים, ולאשר את התוכנית[...].

13. לאחר דברים אלו דנה הוועדה ארוכות בהתנגדויות שהעלתה רמ"י. בסופו של דבר החליטה הוועדה לדחות את טענות, לקבל חלקית את טענות המתנגדים ולאשר את התכנית בתנאים.

בסיפא להחלטת האישור הוסיפה הוועדה:

> [...] ככל שלא ניתן בהחלטתנו מענה לרכיבים כלשהם בהתנגדויות, הרי שבאיזון הכולל אין ברכיבים אלה כדי להוות עילה לעיכוב שייווצר בשל תכנון מחדש, ורכיבים אלו יוכלו למצוא פתרונם, ככל שיידרש, במסגרת תכניות נקודתיות, ככל שתוגשנה"

הוועדה המחוזית לא קבעה מנגנון כלשהו למציאת הפתרונות לאותם רכיבים שלא זכו למענה, ובהם הקצאת מקרקעיופרטיים שעליהם מבני מגורים לרשות מקרקעי ישראל, לא קבעה הוראות להמשך והותירה שאלות אלו ללא מענה ברור.

ביום 6.6.2013, מספר חודשים לפני הגשת העתירות הנוכחיות, פורסמה תכנית המתאר בילקוט הפרסומים 6605.

<u>העתירות</u>

14. כנגד החלטת האישור הוגשו העתירות מושא ההכרעה הנוכחית. עתירת אחמד הוגשה לבית משפט זה ביום 11.11.2013 כנגד הוועדה המחוזית מחוז צפון (להלן: הוועדה המחוזית), רמ"י, משרד הבינוי והשיכון והוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב (להלן: הוועדה המקומית). עתירת עטיה הוגשה ביום 17.2.2014. לאור העובדה כי שתי העתירות מופנות כנגד אותה החלטה, ובשים לב לעמדות הצדדים, הוריתי בהחלטתי מיום 3.3.2014 על איחוד הדיון בשני התיקים.

עוד יצוין, כי מאחר שהעתירות הוגשו מספר שנים לאחר מתן החלטת האישור, ובחלוף המועד הקבוע בסעיף 3(ב) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000 (45 ימים), הוגשו לצידן בקשות להארכת מועד להגשתן. בבקשות נטען, כי דבר אישור התכנית הובא לידיעתם של העותרים רק באמצע שנת 2013, וכי העותרים סברו שההתנגדויות שהוגשו בשמם לוועדה התקבלו.

15. ביני לביני, הוגשה ביום 31.10.2016 בקשה לתיקון העתירה בעת"מ 34407-02-14 בדרך של הוספת עותרים, ולצירוף מסמכים נוספים. בהחלטתי מיום 28.11.2016, ולאחר קבלת עמדת המשיבים, דחיתי את בקשת התיקון, וזאת בעיקר לנוכח העובדה כי תיקון העתירה בשלב בו הדבר התבקש יאריך עוד את ההליכים, שממילא נמשכים שנים רבות, והן לנוכח העובדה כי לצורך הכרעה בעתירות אין צורך בצירוף העותר הנוסף.

בהחלטתי זו אף הוריתי לצדדים לסכם את טענותיהם בעניין הבקשה המקורית להארכת המועד להגשת העתירות, ובהחלטתי מיום 31.7.2017 נעתרתי לבקשה והוריתי על המשך ההליכים בתיק.

אציין עוד כי בבקשה מס' 5 בעתירת עטיה ביקש עבדאללה עיד סוואד להצטרף כמשיב. עבדאללה טען כי הוא בעל זכויות בחלק מהמקרעין שכלולים בעתירת עטיה וכי אך הוא בנה בית מגורים, על כן ביקש להצטרף ולהגן על זכויותיו. החלטה זו הועברה לתגובת המשיבים ולמעדה מעולם לא הוכרעה. למרות זאת התייצב עבדאללה לדיונים ואף הגיש השלמת טיעון.

<u>טענות הצדדים</u>

16. העותרים טוענים כי הקצאת המגרשים שבבעלותם לרשות מקרקעי ישראל מקורה בטעות סופר, וכי על אף שנציגי הוועדה הודו בכך בישיבה לשמיעת ההתנגדויות, לא תוקנה הטעות בהחלטת האישור. העותרים טוענים עוד כי אם לא תתקבל עתירתם הדבר יביא לפגיעה אנושה בעקרון שלטון החוק ובזכות הקניין שלהם. העותרים הדגישו, כי חלק מהבתים הבנויים במקרקעין שהוקצו לרשות מקרקעי ישראל, נבנו לאחר שניתנו היתרי בנייה מהרשויות המוסמכות לכך, וכי חלקם מצוי בהליכי לגליזציה.

עוד טענו העותרים, כי בתהליך קבלת ההחלטה על ידי הוועדה המחוזית נפלו פגמים שונים, וכי ההחלטה לא סבירה, שרירותית ולא מידתית. על כן, דרשו העותרים מבית המשפט להורות על תיקון התכנית החדשה, באופן שתקבע חלוקת מתחמים לבעלים הפרטיים השונים ותבוטל הקצאת המקרקעין מושא העתירות, לרמ"י. לחלופין – עתרו להורות על ביטול טבלאות ההקצאה והאיזון.

17. העותרים הוסיפו וטענו, כי התכנית סוטה מעקרונות יסוד המשמשים לתכנון ואישור תכנית של איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים, כגון צמצום ריבוי בעלים במגרש בודד; עקרון שימור הקניין ועקרון השווי היחסי. כן נטען, כי הותרת התכנית על כנה מפלה בין העותרים לבין תושבים אחרים בכמאנה, שכן מרבית הבתים ביישוב (לרבות כאלו שנבנו על קרקע שמלכתחילה לא היתה שייכת להם) הוקצו בתכנית לגורמים פרטיים.

18. לעתירת אחמד צורפה חוות דעת שנערכה על ידי השמאי ומתכנן הערים ענאן סלאמה. בחוות הדעת נקבע, כי העותרים הם בין מתי המעט שלא הוחל עליהם העיקרון שנקבע בסעיף 8.3 לתקנון טבלאות ההקצאה והאיזון, בדבר הותרת מגרש בנוי בידי בעליו במצב הקיים, עקרון הקבוע גם בתקן מס' 15 של מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים (שאמנם אינו מחייב אך מהווה לפי הנטען נורמת עבודה מומלצת בענף שמאות המקרקעין). עוד קבע השמאי סלאמה, כי טבלאות ההקצאה והאיזון חילקו את הבעלים הרשומים במקרקעין ל"קבוצות בעלות", וכי כל 32 המגרשים שנכללו בקבוצה מס' 17 (אליה שייכים העותרים) הוקצו במשותף לכל הבעלים הכלולים בקבוצה. כך, מלאכת פירוק השיתוף הפכה לקשה הרבה יותר בהשוואה למצב הקודם, בו היו העותרים שותפים בחלקה אחת בלבד.

19. המשיבים 1-3, וכן הוועדה המקומית שהצטרפה לטענותיהם, טענו שדין העתירות להידחות הן על הסף והן לגופן. בכלל זה טענו המשיבים כי לעתירות לא צורפו כל הצדדים הדרושים; כי העותרים כולם, למעט אחמד, לא הגישו התנגדות לתכנית החדשה ומכאן שהם לא עמדו בחובת מיצוי ההליכים המוטלת עליהם. כם טענו כי חלק מהטענות שהועלו בעתירות נטענו בהן לראשונה, ולא נזכרו בהתנגדות שהוגשה על ידי אחמד. עוד נטען, כי העתירות הוגשו בשיהוי קיצוני ומשמעותי וכי החלטת האישור התקבלה בהליך ראוי ועל סמך מלוא המידע הנדרש.

לגופו של עניין טענו המשיבים, כי מדובר בהחלטה תכנונית מקצועית, ענייינית ומאוזנת, המצויה במתחם הסבירות, הגם שאינה חפה מקשיים. בהקשר זה הובהר, כי הוועדה המחוזית בחרה באפשרות של אישור התכנית על מנת לתת מענה לציבור שלם הממתין למענה תכנוני, בידיעה כי מדובר במענה שאינו שלם ואינו מושלם, אשר יצריך תיקונים נקודתיים בעתיד (סעיף 51 לתשובה לעתירות). בהקשר זה הדגישו המשיבים, כי במסגרת תיקון נקודתי שכזה, הם יהיו נכונים לאפשר לעותרים להחזיר לרשות מקרקעי ישראל את המגרשים שקיבלו מהמדינה כנגד קבלת המגרשים עליהם נבנו בתים על פי היתר בניה כדין, ובכפוף לתשלומי איזון, ככל שיידרשו כאלה (סעיפים 72-73 לתשובה לעתירות).

עוד טענו המשיבים, כי טענת העותרים בדבר הפיכתם לבעלים של מקרקעין במשותף עם אחרים אינה מצדיקה את ביטול התכנית כולה, אלא ניתן להדיע לפתרון בדרך של הפרדת הזכויות בתכנית נקודתית. כן נטען, כי עקרון צמצום ריבוי בעלויות במגרש אינו מחייב הקצאה של בעלים יחיד במגרש, וכי מכל מקום, העותרים היו בעלים של מקרקעין משותפים עם אחרים גם לפני אישור התכנית, כך שזו לא פגעה בהם.

20. כאמור הדיון בשתי העתירות אוחד. החל מהדיון הראשון הודיעו באי כוח כל הצדדים כי ברצונם לנסות ולגבש מתווה מוסכם. במשך שנים התנהלו מגעים בין הצדדים, הוצעו מתווי פשרה שהוסכמו על ידי חלק ונדחו על ידי אחרים וכל אותה עת לא מומשה התכנית כשהעותרים ממשיכם לגור בבתיהם כבעבר.

בסופו של יום, ואף שלא הושגו הסכמות מגובשות לסיום ההליכים, צומצמו המחלוקות והטענות. מהשלמות הטיעון שהוגשו מטעם הצדדים עולה כי מוסכם על הכול כי ניתן למצוא פתרון בדרך של הכנת תכנית מתאר מפורטת שתחול על המקרקעין שבמחלוקת ושבמסגרתה תבוטל הקצאת המגרשים, כולם או חלקם, לרמ"י, המגרשים יוחזרו לידי העותרים אשר יוותרו על המגרשים החלופיים שהוקצו להם. עיקר המחלוקת נעוץ בשאלת היקף המגרשים עליהם תחול אותה תכנית; האם התכנית תחול על כל המגרשים של העותרים (כדרישת העותרים), או שתחול רק על המגרשים עליהם בנו העותרים מבני מגורים כדין, ולא תחול על מגרשים ריקים או מגרשים שעליהם בוצעו עבודות בנייה ללא היתר כדרישת המשיבים (פסקאות 9- 10 להשלמות הטיעון).

<u>דיון והכרעה</u>

21. אקדים אחרית לראשית ואומר, כי הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל באופן חלקי, כלומר, יינתנו הוראות לעריכת תכנית מתאר מפורטת ונקודתית תוך תיקון טבלת ההקצאה והאיזון, כך שהעותרים יקבלו בחזרה את כל המגרשים המבונים שהיו בבעלותם ערב התכנית, ללא קשר אם הבנייה בוצעה על פי היתרים כדין אם לאו. התכנית לא תחול על מגרשים שאינן מבונים.

אפתח בהתייחסות קצרה לטענות המשיבים בדבר הפגמים השונים שנפלו בהגשת העתירה, ולאחר מכן אעבור לבחינת הטענות שבמחלוקת לגופן.

22. אין חולק כי העתירות הוגשו בשיהוי, כי לא כל העותרים מיצו את ההליכים כפי שנדרש ממי שמבקש להגיש עתירה מינהלית, ואני מוכן גם להניח לצורך הדיון כי היה עליהם לצרף צדדים נוספים כמשיבים (הגם שבסעיף 10 להשלמת הטיעון מטעמם של העותרים בעתירת אחמד הבהירו העותרים שהם אינם מבקשים את ביטול התכנית כולה, באופן שישפיע על צדדים נוספים שהוקצו להם מגרשים ו/או קיבלו היתר בניה מכח התכנית החדשה, אלא כי יבוצע בה תיקון נקודתי בלבד באופן שהקצאת מגרשיהם לרשות מקרקעי ישראל תבוטל).

יחד עם זאת, וכפי שקבעתי בהחלטתי מיום 31.7.2017, הותרת תכנית שמחייבת בעלי מגרשים לנטוש את ביתם ולהעביר את המגרשים לידי רשות מקרקעי ישראל, על כנה, ללא כל פתרון מעשי, מחייבת כי בית המשפט יעביר את החלטת האישור תחת שבט ביקורתו. כלומר, בנסיבות

המקרה הנוכחי, בהן קיים חשש ממשי לפגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות העותרים, יש לבדוק את הטענות לגופו של עניין, ולא להסתפק בדחיית העתירה על הסף. דברים אלו נכתבו אמנם ביחס לטענת השיהוי שעמדה להכרעה בהחלטה האמורה, אולם אני סבור כי הם נכונים גם ביחס לטענות הסף הנוספות שהועלו על ידי המשיבים. ומכאן לגופם של דברים.

<u>תכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים</u>

23. אחד המכשירים החשובים ביותר העומדים לרשות ועדות התכנון לפי חוק התכנון והבניה, הוא הכנת תכנית לאיחוד וחלוקה כמפורט בסעיפים 120 עד 128 לחוק התכנון והבניה. כלי זה מאפשר לאחד מספר מגרשים, לבצע תיאומים שונים בהם, להפריש מקרקעין לצרכי ציבור, ולאחר־מכן לחלק בחזרה את המגרשים לבעליהם (אהרן נמדר, "תכנית לאיחוד וחלוקה: בין פגיעה יחסית, פגיעה אבסולוטית ושינוי יעוד", קרית המשפט, ב 157 (תשס"ב-2002)).

מכוחה של תכנית איחוד וחלוקה רשאית הרשות ליטול את מקרקעי הפרט, ולהעבירם לידיה, בדומה להליך ההפקעה (ראו מ' רז כהן איחוד וחלוקה 262-261 (2003)).

24. החוק מבחין בין עריכת תכנית חלוקה ביזמת בעלי המקרקעין, חלוקה המבוססת על תשריט חלוקה כאמור בפרק ד' לחוק התכנון והבניה, לבין עריכת תכנית מתאר שבגדרה הוראות בדבר איחוד וחלוקה מחדש של יחידות הרישום. על תכנית לאיחוד וחלוקה מחדש, שלא בהסכמת בעלי המקרקעין, חלה הוראת סעיף 122 לחוק התכנון והבניה, הקובעת עקרונות שונים לביצוע חלוקה שכזו.

25. עריכת תכנית מתאר הכוללת הוראות בדבר איחוד חלקות וחלוקתן מחדש נועדה למספר תכליות; יצירת מתחמי תכנון המיועדים למתקנים או מבנים גדולים; מניעת קיפאון תכנוני הנוצר בשל קיומן של חלקות בגודל או במתאר המונעים או שאינם מאפשרים ניצול יעיל של המקרקעין; מימוש מטרות ציבוריות; צמצום פגיעה בזכויות בעלי המקרקעין וצמצום הצורך בהליכי הפקעה; לאפשר הפרשה לצרכי ציבור; סלילת דרכי גישה; חלוקה צודקת ושוויונית של הנזק או ההשבחה בשל שינויי הייעוד בין בעלי החלקות; ועוד. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו בבג"ץ 9402/03 בוכניק נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (18.3.2007):

> מנגנון האיחוד והחלוקה נועד לשמש שתי תכליות מרכזיות: ראשית, בא מנגנון זה לשרת צרכים תכנוניים במצבים בהם נדרש לבצע חלוקה יעילה יותר של החלקות בתוך מרחב מסוים על מנת להתאים את החלוקה לצרכים התכנוניים (ראו: אהרן נמדר פגיעה במקרקעין [פיצויים בגין נזקי תכנית] 164 (2002)). תכלית שניה של מנגנון זה היא חלוקה צודקת של הנזק וההשבחה בין בעלי מקרקעין בתחומיה של תכנית.

ובבג"ץ 4914/91 איראני נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 749, 769 (1992) נאמר:

> "חלוקה חדשה" (רפארצלאציה בלע"ז) מהווה אמצעי לתכנון שטחי קרקע על-פי תפיסה המיועדת לספק צרכים חדשים. היא מתבקשת ונדרשת במקום בו החלוקה הקיימת איננה מאפשרת פיתוח השטח וניצולו הראציונאלי, לטובת בעלי הקרקע ולטובת הציבור.

26. אישורה של תכנית בדבר איחוד וחלוקה מחדש של מקרקעין משפיעה על זכויותיו של כל בעל מקרקעין בתחום התכנית, ועלולה לפגוע בו בדרכים שונות. כדי למזער את הפגיעה בבעל המקרקעין נקבעו מספר עקרונות המתווים את הדרך הראויה להכנת תכנית שכזו, ומטרתם לאזן בין האינטרס הציבורי הקיים לפיתוח השטח, שלא ייפגע כתוצאה מהתנגדותם של בודדים לביצוע התכנית, לבין האינטרסים המתנגשים של בעלי הזכויות הפרטיים, הדורשים את צמצום הפגיעה הכלכלית בהם כתוצאה מהתכנית החדשה (ראו: עת"מ (ת"א) 1767/05 מנהל מקרקעי ישראל מחוז ת"א נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב (27.9.2006)). בין המרכזיים שבהם ניתן למנות את עקרון השווי היחסי (ראו סעיף 122(2) לחוק).

27. עוד נזכיר, בטרם נבחן את החלטת האישור, כי הלכה מוכרת וידועה היא שבית המשפט, בבואו להעביר תחת שבט ביקורתו החלטות של רשויות תכנון, אינו שם את שיקול דעתו במקום שיקול דעת הרשויות. בית המשפט אינו בבחינת "מתכנן על" שמתערב בשיקולים תכנוניים מקצועיים אלא בוחן את החלטת הרשות על פי כללי המשפט המנהלי (ראו בג"ץ 8824/13 כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר הפנים (25.7.2016); בג"ץ 5137/08 אלבז נ' הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (14.10.2010); עע"מ 2339/12 שוחט נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא, פסקה 39 לפסק דינו של השי' שהם (19.8.2013); בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (4.9.2008)).

בית המשפט בוחן האם נפל פגם בהליך, האם נפגעו זכויות דיוניות, האם ההחלטה חורגת ממתחם הסבירות והאם הפגיעה באזרח הייתה מידתית (ראו עע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (24.11.2005); עע"מ 9316/05 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נ' בכור (5.3.2008); עע"מ 2109/12 אגבאריה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה (21.11.2013)). בין היתר בית המשפט בוחן האם הרשות שקלה חלופות שפגיעתן באזרח פחותה, האם שקלה את כל השיקולים הדרושים לעניין, האם ניתן משקל ראוי לשיקולים השונים וכדומה (ראו בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 437 (1980)); בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 42 (9.6.2011); עע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים (9.9.2014)).

<u>הכרעה</u>

28. המקרה הנוכחי נופל לגדרם של המקרים בהם נדרשת התערבות שיפוטית. החלטת הוועדה המחוזית לאשר את התכנית, הכוללת מתחם איחוד וחלוקה של מגרשים, מבלי לשקול האם יש צורך בכך לגבי מגרשים מבונים ומבלי להציע פתרון מעשי למצוקתם של העותרים - מצוקה לה היתה הועדה ערה בזמן אמת - פוגעת בזכויות יסוד שלהם באופן ממשי, באופן נמצדיק התערבות שיפוטית.

29. כאמור לעיל חוק התכנון והבניה ממסמיך ועדות התכנון והבניה לאשר תכנית מתאר מוקמית ולכלול בה הוראות "בדבר איחוד מגרשים, הן בהסכמת העליהם והן שלא בהסכמתם" (סעיף 121(1) לחוק) וכן לקבוע הוראות "בדבר חלוקתם של מגרשים בין בעליהם, הן למגרשים בבעלות משותפת והן למגרשים בבעלות נפרדת, הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם"(סעיף 121(2) לחוק). בין השאלות שיש לברר בעת עריכת ביקורת על החלטת ועדת תכנון לאשר תכנית הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מגרשים, ראוי לציין שתיים; האם קביעת ההוראות בדבר איחוד וחלוקה של מגרשים בתכנית נועדה למטרות תכנוניות סבירות ותואמות עקרונות תכנון מוכרים; האם ההוראות הספציפיות שנכללו בתכנית בדבר איחוד וחלוקה של המגרשים עליהם חלה התכנית, עומדות באמות המידה שבדין והאם שיקולי הוועדה בקביעת ההוראות עומדים במבחני שיקול הדעת בקבלת החלטות של רשויות ציבוריות.

במסגרת השאלה הראשונה, ומאחר ותכנית לאיחוד וחלוקה מחדש פוגעת בזכויות הקניין של בעלי המקרקעין שבתחום התכנית, יש לבחון גם את מטרות ותכליות התכנית ולברר על אילו מגרשים ראוי ונכון להחיל את הוראותיה.

30. ככלל, תכניות איחוד וחלוקה נועדו לקדם אופטומיזציה של התכנון דהיינו לקדם תכנון יעיל של המקרקעין שבתחום התכנית על מנת להגשים מטרות ציבוריות. אין מקום לאישור תכנית איחוד וחלוקה, בכלל או לגבי חלקות מקרקעין מסוימות, אם אין בה כדי לקדם מטרה תכנונית ראויה (בג"ץ 6942/15 רבקה בן משה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (20.11.2016); ש' דנה וש' זינגר, דיני תכנון ובנייה, 1114, 1120, 1129 (2015)). גם אפשרות יישום התכנית תובא בחשבון שכן מקום שבו ייקבעו הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מגרשים כדי לקדם תכלית תכנונית, אולם בשל קשיי יישום לא תושג התכלית, אין טעם באישור התכנית (השוו עע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י. נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל (30.05.2012); בג"ץ 305/82 מור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז, פ"ד לח(1) 141 (1984); בג"ץ 1578/90 אייזן נ' הועדה המקומית לתכנון לבניה ת"א (24.10.1990)). קשיי יישום הנובעים מהצורך להעתיק בעלי קרקע ממקום מגוריהם ובניית בתי מגורים חדשים, קשיים הנובעים מהצורך בהכנת תכניות מתאר נוספות לאיחוד וחלוקה

של מגרשים משותפים שייווצרו בתכנית וכדומה, אלו שיקולים שעל ועדות תהכנון להביא בחשבון בעת אישור תכנית המתאר.

31. מעיון בהחלטת האישור ובטיעוני המשיבים בהליך הנוכחי לא מצאתי כל הסבר מדוע יש לכלול את המגרשים המבונים שבבעלות העותרים בתכנית לאיחוד וחלוקה של המגרשים, לא כל שכן לא מצאתי התייחסות לשאלה האם התכלית התכנונית העומדות בבסיס ההחלטה לצירוף המגרשים המבונים של העותרים לתכנית האיחוד והחלוקה, עומדות בעקרונות של סבירות ומידתיות.

32. למעשה גם המשיבים מכירים בכך כי ניתן לשנות את הקצאת המגרשים לעותרים ולבטל את הקצאת השטחים המבונים לרמ"י. כך, כבר בתשובה לעתירות מציינים המשיבים כי הם נכונים לעריכת תכנון מפורט נקודתי ומבהירים כי לעמדתם "במסגרת תיקון כאמור יידרשו העותרים שקיבלו מגרשים מהמדינה, להחזירם לרמ"י. חלף מגרשים אלה יקבלו העותרים את המגרשים עליהם בנויים בתיהם, בכפוף לתשלומי איזון, ככל שיידרש". עם זאת מוספים המשיבים כי "התכנית המתוקנת לא תתיחס למגרשים ריקים או נטועים, אף לא למגרשים עליהם נבנו בתים ללא היתר".

משמע, המשיבים אינם טוענים כי הכללת מגרשי העותרים, באשר הם, נחוצה לקידום תכלית תכנונית כלשהי וכי ללא פגיעה בזכויותיהם במקרקעין לא ניתן יהיה להגשים את תכליות התכנית החדשה.

33. זאת ועוד מטבלאות ההקצאה והאיזון שהכין השמאי מ' אדלשטיין (נספח ה' לעתירת אחמד) עולה כי אחד העקרונות שעמדו בבסיס ההקצאה היה שמירת מגרשים מבונים בידי בעליהם (סעיף 8.3.). אין הסבר מדוע עיקרון זה לא נשמר בעניין מגרשי העותרים ומכל מקום מטבלת האיזון מתחייבת המסקנה כי הקצאת מגרשים מבונים לרמ"י לא נועדים לשרת את תכליות התכנית.

נעיר כי ככל שניתן להבין תכלית הקצאת מגרשים לרמ"י הייתה לאפשר הקמת אזורי מסחר ותיירות וכן לאפשר לרמ"י לשווק מגרשים למגורים לחסרי קרקע (ראו החלטת האישור). לצורך שיווק קרקעות למגורים אין צורך לקחת בתי מגורים של העותרים כדי שיקימו את ביתם במגרשי התמורה; להיפך, הקצאת מגרשי העותרים לרמ"י רק תחייב הקמת מבני מגורים נוספים. אין טענה כי מגרשי העותרים דרושים למבני ציבור או לאזורי מסחר.

34. מכל האמור מתחייבת המסקנה כי אין כל צורך תכנוני בקצאת מגרשי העותרים לרמ"י והקצאת מגרשי התמורה החלופיים לעותרים. מכאן ניתן להסיק את אין כל מניעה לתקן את התכנית ואת טבלאות ההקצאה באופן שמגרשי העותרים המבונים יישארו בבעלותם.

35. גם אם היה מקום לכלול את מגרשי העותרים במתחם לאיחוד והקצאה, הרי שעל הוועדה לפעול ביישום ההקצאה על פי העקרונות הקבועים לביצוע איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים. סעיף 122 לחוק קובע אמות מידה לחלוקה שלא בהסכמה. וכך נאמר בו:

> חלוקה שלא הושגה עליה הסכמתם של כל הבעלים הנוגעים בדבר, יחולו עליה הוראות מיוחדות אלה:
>
> (1) כל מגרש שיוקצה יהיה קרוב, ככל האפשר, למקום בו היה קודם מגרשו של מקבל ההקצאה;
>
> (2) שוויו של המגרש שיוקצה כאמור ביחס לשוויים של סך כל המגרשים החדשים שנוצרו על ידי החלוקה, יהיה, ככל האפשר, כשוויו של המגרש הקודם של מקבל ההקצאה ביחס לשוויים של סך כל המגרשים הקודמים;
>
> (3) לא היתה אפשרות לשמור על מלוא היחסיות כאמור, יהיה מקבל ההקצאה, ששווי מגרשו החדש נמוך ביחס משוויו של מגרשו הקודם, זכאי לקבל מהועדה המקומית תשלום ההפרש, ומקבל ההקצאה ששווי מגרשו החדש גבוה ביחס משוויו של מגרשו הקודם, חייב לשלם לועדה המקומית את ההפרש;
>
> (4) מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית יחליט אם ובאיזו מידה אפשר לשמור על היחסיות בשווי המגרש החדש שהוקצה, או על קרבת מקומו למגרש הקודם, אולם רשאי מוסד התכנון לקבוע כי החלטה בדבר זכויות בעלי המגרשים הכלולים בתכנית שהוכנה לפי סימן זה, תועבר לבורר שהסכימו עליו בעלי המגרש והועדה המקומית; לא הסכימו בעלי המגרש והועדה המקומית על בורר מוסכם, ימנה אותו יושב ראש ועדת הערר בהתייעצות עם יושב ראש הועדה המחוזית; הבורר שמונה, בין בהסכמה ובין שלא בהסכמה, יקבע את שכרו ואת החייבים בתשלומו; הוא ינמק את החלטתו לגבי הזכאות כאמור אם דרש זאת מוסד התכנון או אחד הצדדים; על הבוררות יחולו הוראות חוק הבוררות, תשכ"ח–1968, בכפוף להוראות סעיף זה;
>
> (5) שום דבר בסעיף זה לא יתפרש כאילו מותר בתכנית לחלוקה חדשה לסטות מהוראות תכנית מיתאר.

פרט לאמות מידה מפורטות אלו מוטל על ועדות תכנון לשקול שיקולים נוספים כגון שמירה על זכויות הקניין של הפרט, צמצום הפגיעה לפגיעה מידתית בלבד, בחינת הפגיעה בפרט אל מול התועלת לציבור באישור התכנית, וכדומה.

36. כפי שניתן לראות המחוקק עצמו, בסעיף 121(1) לחוק, הדגיש את החשיבות של שמירה על זכויותיו של הבעלים במקרקעין עד כי הורה כי במקרה של איחוד וחלוקה, שתחייב שינוי במקום המגרש, ייעשה הדבר באופן שמגרש התמורה שיקבל בעל המקרקעין יהיה קרוב ככל האפשר למיקומו של המגרש המקורי. משמע, אם הדבר ניתן מבלי לפגוע בצורך להגשים את תכליות התכנית, יש לשמור את הזיקה של בעל המקרקעין לאדמתו, ואם לא קיים הכרח להעתיקו ממקומו, על הרשות להימנע מכך.

37. בהחלטת האישור הסבירה הוועדה את הקשיים מולם ניצבה ואת הצורך במתן מענה מהיר לטובת כלל הציבור. אכן, על כל אחת מכפות המאזניים הונחו שיקולים כבדי משקל. על כן, ההחלטה להוציא את התכנית החדשה אל הפועל חרף הפגמים שיש בה היא <u>ככלל</u>, החלטה סבירה. עם זאת היה ניתן לקבוע, כבר במועד ההחלטה, מנגנון לתיקון הפגמים שנתגלו לרבות תיקון של התכנית בכל הנוגע להקצאת מגרשים מבונים לרמ"י. הקביעה בסיפה להחלטת הוועדה ולפיה "ככל שלא ניתן בהחלטתנו מענה לרכיבים כלשהם בהתנגדויות, הרי שבאיזון הכולל אין ברכיבים אלה כדי להוות עילה לעיכוב שייווצר בשל תכנון מחדש, ורכיבים אלו יוכלו למצוא פתרונם, ככל שיידרש, במסגרת תכניות נקודתיות, ככל שתוגשנה" היא שראויה לביקורת. כאשר ברור כי נפלו פגמים בתכנית, ברור כי אין צורך תכנוני בהקצאת מגרשים מבונים לרמ"י וכי יש לתקן את התכנית בדרך של הכנת תכניות מופרטות, לא סביר כי הוועדה תותיר זאת לתכניות שיוגשו בעתיד. במצב זה היה על הוועדה לקבוע מועדים להגשת תכניות מפורטות, לקבוע על מי מוטל להכין את התכניות המפורטות ולקבוע כיצד יש לפעול בתקופת הביניים עד הדיון בתכניות שיוגשו. לא הייתה כל הצדקה סבירה לך שהוועדה נמנעה מלהורות כי מתחמים מסוימים יוצאו מהתכנית ויוסדרו בתכנית חדשה שתוגש. יתרה מזאת, הוועדה לא היססה לקבוע כי שטחים מסויימים יוצאו ממתחמי האיחוד והחלוקה (עמ' 14 להחלטת האישור, פסקה א'). על כן ברור כי הוועדה הייתה יכולה להוסיף רשימה של מתחמים או מגרשים נוספים שיוצאו ממתחמי האיחוד והחלוקה, ולהותיר אותם להסדרה עתידית.

37. כפי שראינו לעיל, המשיבים מסכימים כי תוכן תכנית מפורטת לתיקון נקודתי של תכנית המתאר, לוח ההקצאות וטבלת האיזון. המשיבים מציעים כי במסגרת תכנית שכזו יחזירו העותרים לרמ"י את המגרשים שקיבלו על פי התכנית החדשה ובהתאם לטבלת ההקצאה והאיזון ויקבלו בחזרה רק את המגרשים עליהם בנויים בתי המגורים שנבנו בהיתר שניתן כדין. המשיבים מדגישים כי החלפה כזו תהייה כפופה לתשלומי איזון, ככל שיידרשו.

38. שתי מגבלות שכלולות בעמדת המשיבים אינן מקובלות עלי; האחת, הגבלת ההצעה לביטול ההקצאה רק לגבי מגרשים שעליהם נבנו מגרשים בהיתר כדין. השנייה, דרישת תשלומי האיזון.

כפי שראינו אין בפי המשיבים כל הסבר מדוע הקצאת המגרשים המבונים משרתת תכלית תכנונית כלשהי. עוד ראינו כי בטבלאות ההקצאה והאיזון נקבע עיקרון ולפיו מגרשים מבונים יישארו בידי בעליהם. על כן אין כל עילה להבחין בין מגרשים שבהם בוצעו עבודות בנייה על פי היתר לבין כאלו שבהם בוצעו עבודות שלא בהיתר; אלו גם אלו, יכולים וצריכים להישאר בידי בעליהם. אישור תכנית איחוד וחלוקה לא נועד להסדיר מאבק בעבריינות בנייה (ראו למשל עע"מ 8872/07 ד"ר פהים עתאמנה נ' רסמי עתאמנה פסקה 15 (07.03.2010)). המאבק בעבריינות בנייה הוא חשוב, ולרשויות כלים שונים למאבק זה. נטילת מגרש מבעלים במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, אינו אחד מכלים אלו.

זאת ועוד, גם מי שבנה ללא היתר עשוי לבקש אישור בדיעבד ולזכות בהיתר כדין, בין למלוא עבודות הבנייה שביצע ובין לחלקן, תוך הריסת החלקים שלא יעמדו בתנאי ההיתר. עוד יש לזכור כי בחלק מהמגרשים לא ניתן לעותרים היתר רק בשל העדרה של תכנית מתאר מאושרת ועם אישורה ניתן להכשיר את הבנייה שבוצעה. נזכיר גם כי לכל בעל מקרקעין זכות טיעון בטרם ייהרס מבנה שנטען כי נבנה ללא היתר. הליכי האיחוד והחלוקה אינם מסגרת ראויה לברר את הטענות השונות לגבי חוקיות עבודות הבנייה שבוצעו.

על כן ברי כי התניית ביטול ההקצאה והשבת המגרשים לידי העותרים בכך שעבודות הבנייה בוצעו בהם כדין אינה ענייינית, אינה סבירה ואינה מידתית.

39. גם הדרישה לתשלומי איזון עשויה להתברר כסייג שאינו נחוץ ואינו דרוש. הדרך הראויה לתקן את הפגם שנוצר היא להורות בתכנית המפורטת שתוכן, כי המגרשים המבונים של העותרים יוצאו ממתחמי האיחוד והחלוקה ותבוטל הקצאתם כמו גם הקצאת מגרשי התמורה. ככל שכך ייעשה לא יהיה כל צורך בתשלומי איזון שהרי אלו נדרשים רק בגדרה של תכנית איחוד וחלוקה החלה על המגרשים. תיקון ההקצאה אינו צריך להיעשות במסגרת הקצאה מחודשת של מגרשי העותרים אלא כביטול של ההקצאה המקורית ועל כן לא יידרשו כל תשלומי איזון. רק באותם מקרים שבהם לא יהיה מנוס מביצוע הקצאה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה חדשה, יחולו הוראות סעיף 122 לחוק לעניין תשלומי איזון.

40. לגבי המגרשים שאינם מבונים אין מקום לבטל את ההקצאה לרמ"י. הפגיעה בעותרים בנוגע למגרשים אלו אינה גדולה, ובתנאי כי יקבלו תשלומי איזון בשים לב ליחס שבין שווים לשווי מגרשי

התמורה. מאידך, ככל שהתכלית בהקצאה לרמ"י היא לאפשר שיווק מגרשים למחוסרי קרקע, תכלית זו תוגשם אם המגרשים יועברו לרמ"י על פי התכנית וישווקו בהתאם לה.

41. אוסיף כי המתווה האמור אינו פוגע בזכויות צדדים שלישיים. יוזכר, כי העותרים מתגוררים בבתיהם גם כיום ולא פונו מהם על אף מתן התוקף לתכנית המתאר; אין גם טענה כי רמ"י פעלה לשיווקם של מגרשי העותרים.

<u>סוף דבר</u>

42. בשים לב לכל האמור עד כה, הגעתי למסקנה כי יש לקבל את העתירות באופן חלקי. על כן אני מורה כי המשיבים יכינו בתוך 6 חודשים מהיום תכנית מפורטת בגדרה תבוטל הקצאת המגרשים המבונים של כל העותרים לרשות מקרקעי ישראל מכוח הוראותיה של התכנית החדשה. הקצאת המגרשים הנטועים או הריקים, תישאר בעינה. המשיבים יישאו בכל עלויות הכנת התכנית המפורטת. אף שלא ניתנה החלטה מפורשת בעניינו של עבדאללה עיד סוואד מובהר כי הוראות פסק דין יחולו גם לגביו. ככל שניתנו החלטות בעניין פירוק השיתוף בחלקות, כנטען על ידי עבדאללה, אין בפסק דין זה כדי לשנותן.

למען הסר ספק המגרשים המבונים הם אותם מגרשים שעליהם בנו העותרים, או מי מטעמם מבני מגורים, נכון למועד הגשת העתירות. ככל שתהייה מחלוקת בענין קביעת זהות המגרשים יוכלו הצדדים לפנות לבית משפט זה.

המגרשים שהוקצאו לעותרים בתמורה למגרשים המבונים יוחזרו לרמ"י לאלתר.
לגבי המגרשים שאינם מבונים ימשיכו לחול הוראות התכנית החדשה לרבות בכל הנוגע לטבלאות ההקצאה ותשלומי האיזון.

בנסיבות העניין ישלמו משיבים 1- 3 לעותרים בכל אחת מהעתירות הוצאות בסל של 10,000 ₪.

ניתן היום, ד' ניסן תש"פ, 29 מרץ 2020, בהעדר הצדדים.



רון סוקול, סגן נשיא

עת"מ 34407-02-14 סואעד נ' משרד הפנים-הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון
עת"מ 6513-11-13 סואעד ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון ואח'