



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2817/06

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט י' אלון

העותרים : 1. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל
2. במקום - מתכננים למען זכויות תכנון
3. הפורום לדו קיום בנגב

נגד

המשיבים : 1. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
2. ועדת המישנה לנושאים תכנוניים עקרוניים
3. מינהל מקרקעי ישראל
4. פורום חוות דרך היין

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בשם העותרים : עו"ד סוהאד בשארה, עו"ד עאדל בדיר,
עו"ד חסן ג'בארין

בשם המשיבים 1-3 : עו"ד אורית קורן, עו"ד איתי רביד

בשם המשיב 4 : עו"ד אליעד שרגא, עו"ד הילה ויצמן

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

רקע

1. "התיישבות בודדים" הינה תופעה מוכרת מאז שנותיה הראשונות של המדינה. בסוג זה של התיישבות, משפחה אחת מקבלת נכס מקרקעין ממינהל מקרקעי ישראל במסגרת חוזה חכירה או בהרשאה לשימוש במקרקעין לצורך הקמת התיישבות הכוללת מבני קבע, ענפי חקלאות, ולעיתים גם מלאכה זעירה. מבחינת הממשלה, התיישבות כזו עשויה לענות על תכליות ציבוריות שונות, לפי הענין.

2. בשנת 1999 עלתה שאלת חוקיותן של התיישבויות בודדים, כאשר אלה התבצעו בהעדר תכנית מיתאר מאושרת לאזור, או בניגוד לתכנית מיתאר החלה על המקום ולשימוש המותר במקרקעין על פיה. בעתירה בבג"צ 243/99 אדמ טבע ודין נ' שר החקלאות (לא פורסם, 12.7.2001) נדונה סוגיה זו (להלן: העתירה הראשונה).

3. בדו"ח מבקר המדינה 50ב לשנת 1999 התייחס מבקר המדינה לנושא זה, וציין, בין היתר, כי התיישבות בודדים מחייבת מכרז להקצאת קרקע, אישור תכנית על ידי מוסדות התכנון, וחזזה חכירה עם המינהל. המבקר קבע, כי דרישות אלה לא תמיד נשמרות. כן ציין, כי מדיניות התיישבות בודדים אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות תכנית המתאר הארצית. הוא מתח ביקורת על דרך מימוש מדיניות זו, וקבע כי "אל לה לרשות שלטונית לנהוג בדרך זו" (עמ' 607 לדו"ח המבקר).

4. ביום 7.12.99 קיבלה המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: המועצה הארצית) החלטה לפיה אין מקום להתיישבות בודדים לסוגיה, מאחר שהיא אינה תואמת את עקרונות התכנון שגובשו באותן שנים, ועלולה ליצור פיזור של נקודות ישוב קטנות שאינו מתיישב עם תפיסת התכנון הרווחת. היא הוסיפה בהחלטתה:

"יחד עם זאת, במקרים חריגים בודדים, בנפת באר שבע, יקויים דיון בכל מקרה לגופו במוסדות התכנון בהתאם להליכים הקבועים בחוק התכנון והבנייה ובהתאם למדיניות זו".

5. במסגרת העתירה הראשונה, הוכן נוהל מנחה לעבודת הגורמים המוסמכים בענין התיישבויות בודדים. בנוהל זה נקבעו מספר עקרונות: ראשית, נקבע כי אישור התיישבות בודדים ייחשב ענין חריג ולא יינתן דרך שגרה. שנית, על ההתיישבות המבוקשת להיות תואמת את מטרות המדינה ואת תוכניותיה ליישוב ולפיתוחו של האזור. התיישבות הבודדים אינה יכולה להתחרות באינטרסים של התיישבות קיימת, או בתכניות פיתוח עתידיות, או להתנגש עימן. שלישית, לא תאושר תכנית להתיישבות בודדים אלא אם היא מתייחסת לאזור נפת באר שבע. רביעית, נדרש כי בהתיישבות המבוקשת יהיה כדי לתרום באופן ייחודי לפיתוחו של האזור, או לפעול לטובתם של מתיישביו הקיימים והעתידיים. חמישית, על ההתיישבות להימצא במקום שבו יש לקרן קיימת לישראל (להלן: קק"ל), לרשות שמורות הטבע, או למינהל מקרקעי ישראל, ענין מיוחד בהתיישבות כדי לשמור על היער והחורש, על ערכי הטבע או על הקרקע. עוד קבע הנוהל, כי רק במקום בו הבקשה לאישור התיישבות בודדים תהיה תואמת עקרונות

אלה, היא תעבור את סף הכשירות להתקבל. מינהל מקרקעי ישראל יהיה רשאי להסדיר את זכויותיו של המתיישב במקרקעין רק אם השימוש המבוקש על ידו יהיה תואם את ייעוד המקרקעין על פי תכנית המתאר החלה על השטח, רק על בסיס היתרי בנייה כדין, ורק בהתאם להחלטות המינהל ולהסכמים בדבר השימוש בקרקע, ובהתאם לדיני המכרזים.

תכנית "דרך היין" ברמת הנגב – תמ"מ 42/14/4, מחוז דרום, שינוי מס' 42

6. ביום 6.11.02 קיבלה ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל (להלן: ועדת השרים) החלטה שכותרתה "התיישבות יחידים בנגב ובגליל" (החלטה גנ/34). במסגרת החלטה זו נקבע, בין היתר, כי יוטל על מינהל מקרקעי ישראל להגיש לוועדת השרים תכנית להתיישבות יחידים בנגב ובגליל. ביום 8.11.02 קיבלה ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה (החלטה מס' 2699 (גנ/34)).

7. בהמשך, החל מינהל מקרקעי ישראל לפעול לגיבושה של תכנית מתאימה, ואף הוקמה לשם כך ועדת היגוי בועדה המחוזית לתכנון ולבניה (להלן: הועדה המחוזית). על פי התכנית שגובשה, ניתן יהיה לאשר תכניות מקומיות להקמתן של עד 30 "חוות בודדים", אשר ייעודן תיירותי-חקלאי, באזור רמת הנגב, בכפוף לתנאים המפורטים בתכנית. תכנית זו, אשר קיבלה את הכינוי "תכנית "דרך היין"", היא התכנית הניצבת במרכזה של עתירה זו.

8. מטרת התכנית הוגדרו בסעיפים 6.1 ו-6.2 כדלקמן:

6.1" יעוד שטחים לפיתוח אזור מרחב "דרך היין" ברמת הנגב לשימושים תיירותיים, חקלאיים ונופיים, וקביעת הוראות לשימורם ולפיתוחם של שטחים אלה.

6.2 קביעת התכליות והשימושים המותרים באזור מרחב הנגב, דרך היין ברמת הנגב, להקמת עד 30 חוות תיירותיות-חקלאיות".

התכנית מתייחסת לרצועה צרה לאורך דרכים ראשיות (40, 211, 222, 224). היא קובעת, כי ניתן להתיר במסגרת תכנית מקומית פיתוח אתרי טבע, נוף, פנאי ונופש; כן היא קובעת, כי ניתן להתיר בצורה מוגבלת שימושים חקלאיים ותיירותיים; וכי תותר הקמת יחידת מגורים אחת בכל חווה, ורק ככל שהמגורים נדרשים לצורך תפעול הפרויקט התיירותי. התכנית קובעת עוד, כי נדרש שהשימוש התיירותי-חקלאי יהיה לתועלת הציבור. עוד הוסדר בתכנית, כי היתרי הבניה יבטיחו את הגשמת היעד

התיירותי והמשך מימושו, וכי חווה לא תהווה בסיס לישוב חדש. תכנית מקומית לאישור חווה תובא לוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: הולנת"ע) אשר תבדוק, בין היתר, אם קוימו דרישות דיני המכרזים.

9. לתכנית הוגשו התנגדויות, ובהן אלה של העותרים, המהווים גופים הפועלים לקידום זכויות המגזר הערבי בישראל. כנגד ההחלטה להפקיד את התכנית, וכנגד דחיית התנגדותם לתכנית, הוגשה עתירה זו.

בין לבין, התכנית אושרה על ידי המועצה הארצית, וקיבלה תוקף.

עיקרי העתירה

10. לטענת העותרים, אף שהמטרה המוצהרת של תכנית "דרך היין" הינה הקמתן של התיישבויות בודדים לצורך פיתוח הנגב לשימושים תיירותיים וחקלאיים, הרי שמאחורי מטרה מוצהרת זו מסתתרים מניעים ושיקולים פסולים. על פי הטענה, המטרה האמיתית העומדת מאחורי התכנית הינה השתלטות גורמים יהודיים על אזור הנגב לשם "ייהוד" השטח, וצמצום מרחב המחיה של האוכלוסייה הבדואית באזור זה.

11. לטענת העותרים, תכנית "דרך היין" עומדת בניגוד לדיני התכנון והבניה, למדיניות התכנון הארצי, ולתכניות מתאר ארציות ומחוזיות, המורות על הצורך בפיתוחם של יישובים קיימים. לגישתם, פיזור נקודות התיישבות קטנות יביא לתחרות בלתי בריאה בין לבין היישובים הקיימים, אשר משוועים להרחבת אוכלוסיית המתיישבים בתחומם ולהגברת פעילותם היצרנית, וכן יצריך אספקת תשתיות בעלויות גבוהות, וסלילת דרכי חיבור בין נקודות התיישבות לבין דרכי התחבורה הארציות. העותרים טוענים, כי התכנית מנוגדת לעקרון השוויון ולעקרון הצדק החלוקתי, באשר היא מאפשרת העברת שטחים נרחבים לקבוצה קטנה מאוד של משפחות, או מתן אישור בדיעבד להעברת שטחים כזו, ללא מכרזים, ותוך הפקעתם מכלל הציבור.

12. עוד טוענים העותרים, כי החלטת המועצה הארצית בדבר הפקדת התכנית נתקבלה מבלי שהונחה בפניה התשתית העובדתית הראויה. לא הוצגו בפני המועצה הארצית כל נתונים בדבר הצורך בהעברת השטחים הנדונים לקבוצת משפחות מצומצמת, לא הונחו בפניה חוות-דעת מקצועיות המתייחסות להיקף ההשקעות בתשתיות אשר תידרשנה במסגרת התכנית, ולא נבדקה השפעת הקצאת השטח על עתיד השימוש בקרקעות. נטען, כי בהליך קבלת החלטת המועצה הארצית, לא היו מעורבים

כל גורמים העוסקים בנושאי תיירות, ולא הוצגו בפניה נתונים הנוגעים להיבטים התיירותיים של התכנית, כגון נתונים בדבר היקף התיירות הקיימת בשטח לעומת היקף התיירות הצפויה בו בעקבות התכנית, וכן נתונים המשליכים על היקפה הספציפי של התכנית, על הקריטריונים לבחירת נקודות ההתיישבות, ועל אמות-המידה לבחירת המשפחות המתיישבות. לפיכך, החלטת המועצה הארצית ניתנה בהיעדר תשתית עובדתית ראויה, והיא מנוגדת לכללי המינהל התקיין ולעקרונות המשפט המינהלי.

13. נוכח טענות אלה, עמדת העותרים היא, כי החלטת המועצה הארצית להפקיד את התכנית נגועה בחוסר סבירות קיצוני ובחוסר מידתיות, וכך גם ההחלטה לדחות את התנגדויות העותרים, אשר ניתנה, לעמדתם, משיקולים זרים. הם מוסיפים, כי החלטת המועצה הארצית ניתנה תוך מתן משקל מכריע להחלטת הממשלה מיום 6.11.02, מבלי שהמועצה הארצית הפעילה שיקול דעת עצמאי, ומבלי שנערך איזון ראוי בין האינטרסים הרלבנטיים. העותרים סוברים כי על בית משפט זה לקבל את התנגדויותיהם לתכנית, ולהורות על ביטולה.

עמדת המשיבים

עמדת המדינה

14. עמדת המדינה היא כי דין העתירה להידחות, מאחר שבהליכים הסטוטוריים לאישור תכנית "דרך היין", כמו גם בתכנית עצמה, לא נפל כל פגם המצדיק את התערבותו של בית משפט זה, ואת ביטול התכנית.

15. המדינה טוענת, כי יש לדחות את טענת העותרים בדבר קיומה של תכלית בלתי ראויה המסתתרת מאחורי התכנית. טענה זו נטענת תוך התעלמות גמורה מן התכלית המוצהרת של התכנית, שהינה תכלית חקלאית-תיירותית; מן ההתאמות השונות שנעשו בה לצורך הגשמת תכלית זו; מן הדיונים הרבים שנערכו בגופים המוסמכים בענין אותה תכלית; מן התנאים הברורים והנוקשים שקבעה המועצה הארצית לשם הבטחת הגשמת אותה תכלית; ומן העובדה כי תכנית "דרך היין" משתלבת במערך תיירותי רחב-היקף הקיים באזור. לדברי המדינה, טענת העותרים בדבר קיומה של תכלית בלתי ראויה ברקע התכנית איננה מבוססת כלל, ויש לדחותה.

16. לעמדת המדינה, יש גם לדחות את טענת העותרים בדבר קיום סתירה בין תכנית "דרך היין" לבין המדיניות התכנונית הכללית של המועצה הארצית. עמדתה העקרונית

של המועצה הארצית היתה ונותרה כי ככלל, וכתופעה כללית, אין מקום להתיישבויות בודדים לסוגיהן. אלא, שמלכתחילה, החריגה המועצה הארצית את אזור נפת באר שבע ממדיניות כללית זו, וקבעה כי באזור זה ניתן להתיר חוות בודדים בכפוף לתנאים שונים. המועצה הארצית בחרה לקדם ולאשר את תכנית "דרך היין", כיוון שהכירה בתכלית התיירותית-חקלאית של התכנית, ומתוך הנחה כי מדובר באזור מצומצם, בעל צרכים ייחודיים. התנאים הרבים והנוקשים שהתכנית מפרטת מיועדים להבטיח כי חוות הבודדים אכן תשמשנה ליעוד תיירותי-חקלאי, והדבר נותן מענה מספק לטענות העקרוניות המועלות בעתירה. ההיבט העקרוני של התכנית אינו שולל מהעותרים את האפשרות לערוך מעקב אחר יישומם של תנאי התכנית, ולהעלות טענות במסגרת הליכי האישור של התכניות המקומיות, אם וככל שיסברו כי עקרונות התכנית הארצית אינם מיושמים כהלכה.

17. עוד טוענת המדינה, כי אין ממש בטענת העותרים לפיה יש בחוות הבודדים משום יצירת תחרות בלתי רצויה עם יישובים קיימים. זאת, מאחר שחוות הבודדים הינן, מטבען, נקודות מבודדות, הממוקמות לאורך ציר תיירות בלב הנגב, ואין בהיקפן ובמיקומן כדי ליצור כל תחרות תעסוקתית עם היישובים הקיימים. מעבר לכך, מציינת המדינה, כי הולנת"ע שדנה בענין זה סברה שתכנית "דרך היין" תיצור דווקא מוקד משיכה ציבורי ותיירותי בכיוון היישובים הקיימים.

18. המדינה מוסיפה כי, בניגוד לנטען בעתירה, המועצה הארצית אישרה את תכנית "דרך היין" רק לאחר שהובהר כי הקצאת המקרקעין לענין זה תיעשה בדרך של מכרז. המכרז ייערך בשני שלבים, ביחס לכל חווה בנפרד, ניתן יהיה להציע בו מספר הצעות, והזכייה תוגבל לחווה אחת בלבד. כן הובהר, כי בחוזי החכירה שייחתמו ייקבע תנאי מפורש לפיו הזוכים ינהלו בעצמם את הפעילות התיירותית-חקלאית, ללא יכולת העברה של זכויות השימוש וההפעלה לאחרים. במקביל לכך, סוכם בין מינהל מקרקעי ישראל לבין הפרקליטות כי ייעשה מאמץ משותף לטפל בהפרות התנאים על ידי בעלי החוות הקיימות בשטח, ואכן, פרקליטות מחוז הדרום החלה לטפל בנושא זה.

19. לבסוף, טוענת המדינה כי ההליכים בפני המועצה הארצית בענין תכנית "דרך היין" התנהלו כדין, ועל פי כל כללי סדרי הדיון ודרכי קבלת ההחלטות המקובלים בפניה. התקיימו בפני המועצה מספר דיונים בנושא, הוצגו התנגדויות, ונתקבלו התייחסויות מפורטות אליהן. כמו כן, מוסדות התכנון נתנו דעתם לכלל ההיבטים התכנוניים הרלבנטיים, להשתלבותה של התכנית במדיניות התכנון הכוללת, ולהתאמתה לתכלית אותה היא נועדה לשרת. לאור כל אלה, טוענת המדינה כי יש

לדחות את העתירה, באשר לא עלה בידי העותרים לבסס את הטענה כי גופי התכנון פעלו שלא כדין, בחוסר סבירות, בחוסר תום-לב, או ממניעים זרים, ולא עלה בידיהם להצביע על עילה כלשהי להתערבות בית משפט זה בהחלטות שנתקבלו בנוגע לתכנית.

עמדת פורום חוות דרך היין

20. פורום חוות דרך היין הוא עמותה המייצגת את חוכרי ומפעילי החוות ב"דרך היין", אליהם מתייחסת התכנית (להלן: העמותה). העמותה צורפה כמשיבה לעתירה, לבקשתה. לטענת העמותה, יש לדחות את העתירה הן על הסף והן לגופה.

21. העמותה מעלה שלוש טענות אשר יש בהן, לגישתה, כדי להצדיק את דחיית העתירה על הסף: ראשית, יש לדחות את העתירה על הסף בעקבות אי צירופה לעתירה, מחדל אשר נעשה בחוסר תום-לב, ועל אף היותה בעלת דין רלבנטית. שנית, העתירה נגועה בשיהוי ניכר, באשר היא הוגשה למעלה משנתיים לאחר שהובאה תכנית "דרך היין" לאישור המועצה הארצית, ולמעלה משבע שנים לאחר שנקבעה עמדתה הכללית של המועצה הארצית בנוגע להתיישבויות בודדים, בכלל, ולהתיישבויות בודדים באזור נפת באר שבע, בפרט. לטענתה, יש בכך כדי להקים הן שיהוי סובייקטיבי והן שיהוי אובייקטיבי. השיהוי מתבטא, בין היתר, בשינוי מצב לרעה, ובפגיעה באינטרסים ראויים של הרשות המינהלית, אשר פעלה לאורך זמן על פי התכנית, ואשר האריכה חוזי חכירה, והתקשרה בחוזי חכירה חדשים בהסתמך עליה; כן כרוך הדבר בפגיעה באינטרסים ראויים של מפעילי החוות, אשר הסתמכו על התכנית ופעלו על פיה לשם פיתוח הקרקע, והקמת פרויקטים בחוות. שלישית, טוענת העמותה, כי העתירה נגועה בחוסר ניקיון-כפיים, המתבטא לא רק באי-צירוף בעלי דין רלבנטיים לעתירה כמותה, אלא גם בכך שהעותרים מייצגים את אוכלוסיית הבדואים ברמת הנגב, הנוהגים לפלוש באופן בלתי חוקי לאדמות באזור זה. אוכלוסייה זו, הנוהגת שלא כדין באדמות מדינה, אינה זכאית לסעד מן הצדק, כך על פי הטענה. על כל אלה מוסיפה העמותה כי יש לדחות את העתירה גם לגופה, באשר היא אינה מגלה כל עילה להתערבות בית המשפט בהחלטות גופי התכנון בנוגע לתכנית "דרך היין", אשר נתקבלו כדין.

דיון והכרעה

22. העתירה תוקפת את תכנית "דרך היין" בשני מישורים עיקריים: האחד, מישור התוכן של התכנית, והמדיניות התכנונית המעוגנת בה; והשני, המישור הדיוני, העוסק בהליכים התכנוניים, אשר הביאו לגיבושה ולאישורה של התכנית. בכל אחד

מהמישורים הללו לא השכילו העותרים להצביע על פגם המצדיק התערבות שיפוטית לשינוייה של התכנית.

מישור התוכן והמדיניות שברקע התכנית

23. התכנית נשוא עתירה זו משקפת גישה אשר לפיה, דרך כלל ודרך שגרה, אין מקום להכיר בהתיישבויות בודדים, מאחר שהמדיניות התכנונית הכוללת אינה מצדדת בפזור נקודות ישוב קטנות במרחב התכנוני הארצי. יחד עם זאת, רשויות התכנון ראו להכיר בחריג בענין זה בנפת באר שבע, לצורך השגת תכלית תיירותית-חקלאית באזור זה, על ידי יצירת מוקדים שיפתחו פעילות תיירות וחקלאות במרכז הנגב (החלטת המועצה הארצית מיום 2.3.04). כדי להבטיח את הגשמת תכלית זו באזור זה, נקבעו בתכנית תנאים נוקשים שונים שחובה לקיימם. המדיניות המשתקפת בתכנית "דרך היין" – שהיא בבחינת חריג למדיניות הכללית שלא להתיר התיישבות יחידים – נתונה לשיקול דעת הגורם המקצועי המופקד על נושא זה. מדובר במדיניות תכנונית מובהקת, הנתונה לסמכותן של רשויות התכנון, ולא קמה עילה להתערבות שיפוטית בשיקול דעתן. המועצה הארצית, כגוף התכנון העליון במדינה, היתה רשאית ומוסמכת לאשר את התכנית, על מנת להגשים יעד לאומי חשוב לפיתוח ייחודי של אזור מסוים, צר יחסית בהיקפו, בדרום הארץ. מבנה התכנית ותנאיה מבטיחים, במישור העקרוני, כי החריג למדיניות הכללית לא יהפוך לכלל, וכי אישור חוות הבודדים בשטח המאושר יותנה באופן הדוק וקפדני בהגשמת תכליתה של התכנית – פעילות שעניינה ייעוד חקלאי-תיירותי. תכלית זו נקשרת לייחודיותו של האזור ולמאפייניו המיוחדים, ולצורך ולהצדקה לפתחו בדרך שהרשות המוסמכת ראתה לנכון לעשות. אינטרס פיתוח הנגב נועד לקדם יעד ציבורי כלל-מדינתי, ולא נמצא פגם במטרותיה של התכנית מבחינות אלה.

ואכן, מוסדות התכנון אשר בחנו את התכנית, מצאו אותה תואמת לעקרונות ולתנאים שנקבעו בנוהל. מעבר להיות התכנית נוגעת לאזור נפת באר שבע, מהדיונים השונים וההחלטות שנתקבלו לגביה עולה כי מוסדות התכנון סברו שהתכנית תואמת את מטרות המדינה ליישב ולפתח את האזור; שאין בה כדי להתחרות באינטרסים של התיישבויות קיימות או של תכניות פיתוח עתידיות; שיש בה כדי לתרום באופן ייחודי לפיתוחו של האזור ולמתיישביו; ושהיא נמצאת במקום בו יש לקק"ל, לרשות שמורות הטבע ולמינהל מקרקעי ישראל, ענין מיוחד בהתיישבות, למטרה של שמירה על היער והחורש ועל ערכי הטבע והקרקע.

24. כלל מושרש הוא כי בית משפט זה אינו משמש ערכאת ערעור על החלטות מוסדות התכנון, ואין הוא אמור להחליף את שיקול דעתם בשיקול דעתו הוא, כל עוד לא נמצא פגם מינהלי בולט בשיקול דעתם ובהחלטותיהם, כגון חוסר סבירות קיצונית או שיקולים זרים (בג"צ 10242/03 מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נח(6) 673, 679 (2004); בג"צ 1459/97 יאסין נ' שר העבודה והרווחה, פסקה 7 (לא פורסם, 16.6.1998); בג"צ 465/93 טריידט ס.א., חברה זרה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, הרצליה, פ"ד מח(2) 622, 633-634 (1994); בג"צ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים, פ"ד מה(3) 678, 688-689 (1991)). העותרים לא הצביעו על פסול בתכנית, המצדיק התערבות שיפוטית כזו.

25. יש עוד לזכור, כי עיגון החריג למדיניות הכללית, המאפשר אישור התיישבות בודדים באזור הדרום, כבר מצא את ביטויו המפורש בנוהל שהוכן עוד קודם לתכנית, ואשר בית משפט זה סמך ידו עליו עוד בעתירה הראשונה. האפשרות המוגבלת לאשר צורת התיישבות זו באזור הנגב, נוכח מאפייניו המיוחדים של השטח, ובהתחשב בצרכי התכנון במקום, כבר הוכרה בעבר. התכנית נתנה למעשה תוקף למדיניות שנתגבשה שנים רבות קודם לעריכתה ולאישורה, והיא הוסיפה ובנתה תשתית מפורטת של תנאים שקיומם נועד להבטיח כי התכלית החקלאית-תיירותית העומדת ביסוד תופעת חוות הבודדים בדרום הארץ אכן תישמר, וכי צורת התיישבות חריגה זו לא תיפרץ, ותהפוך מחריג לכלל.

26. חשוב לציין בהקשר זה, כי תכנית נוספת להחרגת כל מרחב צפון הנגב לצורך פתיחת האפשרות לאשר בו חוות בודדים לא אושרה. זאת, מאחר שהמועצה הארצית לא השתכנעה כי קיים הגיון תכנוני בהחרגת אזור זה מהמדיניות הכללית, לאחר שבחנה את אופיו וצרכיו של אזור זה.

27. טענתם המרכזית של העותרים, אשר חזרה ונשנתה לכל אורכה של העתירה, הינה כי מאחורי תכנית "דרך היין" עומדת תכלית פסולה. לטענתם, התכלית המוצהרת של התכנית – לקדם ייעוד תיירותי-חקלאי באזור – אינה התכלית האמיתית, אלא הסוואה בלבד, ומאחוריה מסתתרת מטרה להרחיק את קרקעות המדינה מהישג ידם של הבדווים בנגב.

בניסיון לחזק טענה זו, טענו העותרים, בין היתר, כי התכנית מאפשרת הקצאת מקרקעין נרחבים, שלא על פי קריטריונים ברורים, ללא מכרזים, ובצורה בלתי

שוויונית, המפלה בין אזרחים יהודים לאזרחים ערבים. כן נטען, כי התכנית מאפשרת הקצאת מקרקעין, מבלי שתינתן הדעת לשאלת היחס שבין השטחים המוענקים לחוות הבודדים לבין הצרכים החקלאיים-תיירותיים האמיתיים של האזור, באופן המונע מעבר כלל האוכלוסייה, ובמיוחד האוכלוסייה הבודואית, בתחומו.

28. אכן, משנטענת טענת תכלית פסולה, אין בית המשפט מסתפק בהצהרת הרשות המינהלית בענין התכלית שביסוד מדיניותה, ואין בהצהרה כאמור כדי לחסום בדיקת הדברים לגופם בידי בית המשפט (בג"צ 795/79 המועצה האזורית גזר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד לו(1) 561, 574 (1981); בג"צ 595/75 סלמאן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד ל(3) 337, 349-350 (פסק דינו של השופט עציוני) (1976); בג"צ 392/72 ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה, פ"ד כז(2) 764, 769-770 (פסק דינו של השופט ברנזון) (1973)). עם זאת, לרשות המינהלית עומדת חזקת החוקיות כי פעלה לקידום התכלית המוצהרת על ידה, ושקלה שיקולים ענייניים לצורך השגתה. הטוען אחרת – עליו הראייה (בג"צ 7611/01 מכבי מגן אגודה שיתופית לביטוח הדדי נגד מחלות בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 22 (לא פורסם, 20.8.2006); רע"פ 1088/86 מחמוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המזרחי, פ"ד מ"ד (2) 417, 419 (1990); יצחק זמיר "ראיות בבית המשפט הגבוה לצדק" משפט וממשל א 295, 297 (1985)). לא מצאתי כי עלה בידי העותרים להרים את הנטל הנדרש, ולהוכיח את טענתם בדבר תכליתה הפסולה של תכנית "דרך היין".

29. הטענה בדבר תכלית פסולה לא רק שלא נתמכה בכל נתון עובדתי, אלא היא גם נשללת בבחינת תוכנם של הדיונים במוסדות התכנון, ומכלול ההתאמות שנעשו בתכנית כדי להבטיח את הגשמת יעדיה המוצהרים של התכנית. טענה זו נשללת גם מעצם השתלבותה של התכנית בתכנון תיירותי רחב-מימדים המאפיין את האזור. סירובה של המועצה הארצית לאשר את התכנית הנוספת להקמת חוות בודדים בצפון הנגב גם היא מעידה על מחוייבותה, כמוסד תכנון, לתכליות המוצהרות של התכנית.

ההליכים התכנוניים שנתקיימו לגיבוש תכנית "דרך היין", והתנאים שנקבעו במסגרת אותם הליכים, שוללים כל בסיס לטענות אלה. מן החומר שהובא עולה, כי תכליתה החקלאית-תיירותית של תכנית "דרך היין" ניצבה במרכזם של דיונים רבים, ובהתאם לה עוצבה התכנית, ונקבעו תנאיה. כך, למשל, קובעת התכנית כי ביחס לכל חווה תוגש תכנית מקומית אשר תובא לאישור הולנת"ע, וכי לא תאושר הקמת חווה אשר אינה כוללת שימוש תיירותי-חקלאי משמעותי לתועלת הציבור. כן קובעת התכנית, כי תותר הקמת יחידת מגורים אחת בלבד בכל חווה, וגם זאת רק ככל

שמגורים במקום נדרשים לצורך תיפעול הפרויקט התיירותי, וכי הועדה המחוזית תוודא לגבי כל חווה, שלא יהא בה כדי לשמש בסיס ליישוב חדש. עוד קובעת התכנית, כי במסגרת התכנית המקומית, תובטח לכל חווה גישה לתחום החווה, לאתרי הטיול והביקור הסמוכים לה, ברכב וברגל, וכך תובטח זכות הציבור למעבר חופשי בשטח החווה. התנאים הללו, ותנאים נוספים שנקבעו בתכנית, אינם תנאים אשר רק חוות חדשות תידרשנה לעמוד בהם, אלא גם חוות בודדים אשר הוקמו טרם אישורה הסופי של התכנית תידרשנה לעמוד בהם (הודעת פרקליטות המדינה מיום 12.9.04 שנשלחה לעותרת 1). אשר לדרך הקצאת המקרקעין נקבע, כי הקצאת כל אחת מן החוות תיעשה בהתאם לדיני המכרזים, וכל אזרח יהיה רשאי להגיש הצעה להקמת חווה, לרבות אזרחי המדינה הבדואים. כך הציג סמנכ"ל לתכנון ופיתוח במינהל מקרקעי ישראל את עמדת המינהל, במכתב מיום 29.3.04 שהופנה למינהל התכנון במשרד הפנים:

"הקצאת הקרקע תיעשה על פי הכללים המחייבים והנהוגים במינהל מקרקעי ישראל, כנובע מהחוק ומהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, וזאת בצורה שתבטיח, ככל הניתן, שוויון אפשרויות לכלל האוכלוסיה.

בתהליך ההקצאה ייקבעו לה קריטריונים, במשותף עם ממ"י, משרד התיירות, משרד החקלאות והמועצה האזורית, כגון גיל, התאמה וניסיון חקלאי, התאמה וניסיון תיירותי, יכולת וחוסן כלכלי, והתאמה חברתית להפעלת חווה. גופים אלה ישותפו גם בבחינת המועמדים על פי הקריטריונים".

וכך נכתב בהחלטת הועדה המחוזית מיום 16.5.05, עת דנה הועדה בהתנגדויות לתכנית, והמליצה לדחותן:

"עוד יובהר, כי הקצאת הקרקע של כל אחת מהחוות, תיעשה בהתאם לדיני המכרזים על פי קריטריונים אשר ייקבעו תוך עמידה בכל כללי המשפט המינהלי. כל אזרח יהיה רשאי להגיש הצעה למכרז להקמת חווה, לרבות תושבים בדואים, אזרחי מדינת ישראל".

30. עוד יש להבהיר, כי התכנית נשוא העתירה מגדירה את העקרונות והתנאים לתכנון המקומי. התכנון המקומי נתון בכל מקרה ומקרה לשיקולו ולבחינתו של מוסד התכנון הרלבנטי. הדרך לעקוב ולבחון את מילויים של התנאים להקמת חוות הבודדים נשמרת במסגרת התכנון המקומי והמפורט, והיא נתונה גם בידי העותרים.

לנוכח דברים אלה, הטענה בדבר תכלית פסולה העומדת מאחורי תכנית "דרך היין" נותרת נטולת בסיס.

המישור הדיוני – הליכי התכנון

31. העותרים משיגים גם על האופן שבו נתקיימו הדיונים ונתקבלו החלטות מוסדות התכנון, וטוענים כי נפלו בהם פגמים המצדיקים את ביטולה של התכנית. בעיקר נטען, כי לא עמדו בפני המועצה הארצית מלוא הנתונים העובדתיים הנדרשים לצורך קבלת החלטותיה, ובמיוחד, נתונים הנדרשים לצורך קביעת חריג למדיניות הכללית שלא לאשר התיישבות בודדים.

32. לא מצאתי ממש בהשגות אלה של העותרים. ממהלך הדיונים וההחלטות כפי שתואר בידי המדינה עולה, כי הליכי התכנון, הקשורים באישורה של התכנית, נעשו כדין; בפני גורמי התכנון נפרשה תשתית נתונים רחבה לצורך קבלת החלטותיהם; נתקיימו דיונים רבים; הוכנסו תיקונים ושינויים לתכנית המקורית במטרה להבטיח את הגשמת תכליותיה; התכנית נבחנה בקפדנות רבה על ידי המועצה הארצית, אשר שמעה את מלוא ההתנגדויות שהועלו, ונתנה את דעתה עליהן. בעקבות דיונים שקיימה המועצה הארצית, היא מינתה צוות פנימי במשרד הפנים לבחינת התכנית, אשר הציג תנאים שעל החוות לקיים. מינהל מקרקעי ישראל התבקש להציג את עמדתו בעיקר ביחס להיבטים הקנייניים הנוגעים להתקשרויות עם בעלי החוות. גם עמדת משרד החקלאות הוצגה. לאחר שהוצגו מלוא העמדות של הגופים הממשלתיים הרלבנטיים, החליטה המועצה הארצית להפקיד את התכנית להתנגדויות.

ההתנגדויות נדונו בידי הועדה המחוזית, ולאחר מכן דנה הולנת"ע בהתנגדויות. על פי פרוטוקול הדיון, ניתן לעותרים יומם בפני הועדה, והם העלו בפירוט רב את טענותיהם וניתנה החלטה מפורטת ומנומקת של הולנת"ע. בדיון נוסף בפני המועצה הארצית הוצגה בהרחבה עמדת מינהל מקרקעי ישראל. רק לאחר שהמועצה הארצית השתכנעה כי החוזים שייכרתו עם בעלי החוות יעמדו בכל הוראות התכנית, וכי יינתן מענה הולם למטרות התכנית, ניתנה החלטתה לאשר את התכנית.

33. הנה כי כן, נראה כי דיוני מוסדות התכנון היו כוללים ומעמיקים, תוך שמלוא תשתית הנתונים הרלבנטיים נפרשה בפניהם. זכויותיהם הדיוניות של המתנגדים כובדו ונשמרו. לא הונח בסיס לטענות בדבר קיומו של פגם דיוני בהליכי גופי התכנון, ועולה

מן הנתונים כי הנושא נדון ונשקל לגופו בצורה מקצועית מעמיקה, תוך כיבוד זכויות הציבור למעורבות בהליכי התכנון, בהתאם לדין.

34. סיכמו של דבר, השתכנענו כי המועצה הארצית הפעילה שיקול דעת ענייני ועצמאי, וניהלה את דיוניה כדין וכראוי. לא מצאנו פגם בהליכי התכנון ובתכנית שנתקבלה ואושרה בעקבותיהם.

35. למען שלמות הדברים יצוין, כי ביום 1.9.08 הגישה עמותת פורום חוות דרך היין עתירה לבג"צ (בג"צ 7488/08 עמותת פורום חוות דרך היין נ' ראש הממשלה), שעניינה תקיפת החלטת הממשלה לשווק במכרז 24 חוות מאוישות ב"דרך היין", מהטעם כי היא אינה סבירה ופוגעת בחוואים המחזיקים בחוות אלה מזה שנים קודם לכן. הליך זה תלוי ועומד בפני בית משפט זה בעת זו.

סוף דבר

36. לא נמצא פגם בתכנית "דרך היין", בין במישור תכניה ותכליתה, ובין במישור ההליכים שהביאו לאישורה. משכך, לא קמה כל עילה להתערבות שיפוטית בתכנית, ודינה של העתירה להידחות. לא למותר להוסיף, כי חשיבותה ותועלתה של התכנית לקידום האינטרס הציבורי תיבחנה בדרכי יישומה והפעלתה בשטח. יש להניח כי הרשויות המפקדות על כך פועלות ותפעלנה על פי עקרונות היסוד שהונחו בבסיס התכנית, כדי שתכליתה המרכזית החשובה תצא מן הכח אל הפועל.

37. על יסוד האמור, דין העתירה להידחות. אף שלא היה בעתירה ממש, בהיות העותרים גופים ציבוריים הפועלים לקידום מטרות ציבוריות, ושלא למטרות רווח, אציע שלא לפסוק הוצאות לחובתם.

ניתן היום, ג' בתמוז התש"ע (15.6.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט