

- בעניין שבין:
1. מקלדה סאפי, ת.ז. 27674084
 2. מקלדה עפיפה, ת.ז. 020191128
 3. מקלדה סאלח, ת.ז. 058310464
 4. מקלדה מג'די, ת.ז. 023326192
 5. מקלדה נסר, ת.ז. 056319650
 6. מקלדה אנואר, ת.ז. 59477992
 7. פרחאת עמאד, ת.ז. 040548729
 8. חלבי נזיה, ת.ז. 55175145
 9. זידאן תאופיק, ת.ז. 55750681
 10. מקלדה מועין, ת.ז. 3531782
 11. חלבי עלם, ת.ז. 23283088
 12. זידאן יונס, ת.ז. 28245397
 13. חלבי נג'ם, ת.ז. 05043161
 14. חלבי כאמל, ת.ז. 51103877
 15. חלבי חוסין, ת.ז. 20198065
 16. חלבי פהמי, ת.ז. 5575181
 17. מקלדה פאיז, ת.ז. 53715637
 18. מקלדה נג'יב, ת.ז. 26461574
 19. מקלדה חסאן, ת.ז. 036053775
 20. נסראלדין מוראד, ת.ז. 305219669
 21. אבו זלף סלים, ת.ז. 53715363
 22. אבו זלף פואז, ת.ז. 50915230
 23. עיסמי זוהדי, ת.ז. 020434510
 24. חלבי ג'מאלאדין, ת.ז. 05698980

ע"י עוה"ד סוהאד בשארה ו/או חסן ג'בארין ו/או עאדל בדיר

ו/או סאוסן זהר ו/או נביל דכואר ו/או נור אלעטאונה ו/או פאטמה אלעג'ו

מעדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

ת"ד 510 שפרעם 20200, טלפון 04-9501610, פקס: 04-9503140

העותרים

נ ג ד

1. המועצה הארצית לתכנון ולבניה

ע"י פרקליטות מחוז חיפה

2. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

רח' עם ועולמו מס' 3 ירושלים

3. קרן קיימת לישראל

רח' קק"ל 1 ירושלים 91002

המשיבים

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להורות למשיבים לבוא וליתן טעם :

- א. מדוע לא תבוטל תוכנית מתאר מקומית - מחוזית ג/1206, גן לאומי ויער קיים – הר שוקף (להלן: "התוכנית");
- ב. לחילופין, מדוע לא להוציא מגבולות התוכנית את כלל הקרקעות המיועדות לחקלאות או המשמשות לחקלאות;
- ג. לחילופין, מדוע לא להוציא את חלקות העותרים מגבולות התוכנית.

מבוא

התוכנית נשוא עתירה זו החלה בייעוד שטחים נרחבים, הסמוכים לדליית אלכרמל, לגן לאומי ויער קיים, תוך כדי חסימת רצועת הקרקע היחידה, הצמודה, כאמור, לשטח השיפוט של דליית אלכרמל, שבה יוכל הישוב להתרחב ולהתפתח בעתיד. בדברי הרקע לתוכנית צויין, כי מבין עיקרי הנימוקים לצירוף השטח לפרקא הכרמל "התגברות האיומים לפיתוח השטח [...]".

לאחר הליכי התנגדויות ועררים, יועדו חלק משטחי התוכנית כחקלאיים. שטחים אלה הנם בבעלות פרטית ובמרביתם צמודות דופן לשטח שיפוט דליית אלכרמל. יחד עם זאת, שטח זה נשאר בגבולות התוכנית, על אף העדר כל זיקה בינו לבין ייעודי התוכנית המוצהרים, ועל אף הפגיעה החמורה בזכויות הקניין של בעלי הקרקעות.

דבר זה נעשה תוך כדי חריגה מסמכות, תוך כדי פגיעה חמורה בזכויות הקניין של בעלי הקרקעות באזור, תוך כדי חוסר סבירות קיצונית.

החלק העובדתי

העותרים

1. **העותרים 1-6** הנם בעלים של חלקות 41, 56, 91, 89, 67, 69 בגוש 11515; חלקה 20 בגוש 11517 וחלקות 13, 43, 46 בגוש 11525. החלקות הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלק מהחלקות נטועים עצי זית עתיק בני מאות שנים, החלק הנוסף של החלקות מעוסדות באופן עונתי וחלקה אחת משמשת לאחסון ומרעה עדרים.
2. **העותר מס' 7** הנו בעלים של חלקות 12 ו-62 בגוש 11517. החלקות הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקות נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.
3. **העותר מס' 8** הנו בעלים של חלקה 25 בגוש 11517. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.
4. **העותר מס' 9** הנו בעלים של חלקה 78 בגוש 11515. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים וכן מטעי ענבים.
5. **העותר מס' 10** הנו בעלים של חלקות 43, 55 ו-89 שבגוש 11515. החלקות הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקות נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים. בחלקות נמצאים גם עצי רימונים, עצי הדר וכן מטעי ענבים.
6. **העותר מס' 11** הנו בעלים של חלקה 6 בגוש 11525. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. החלקה מעובדת באופן עונתי.
7. **העותר מס' 12** הנו בעלים של חלקה 23 בגוש 11517. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.
8. **העותרים מס' 13-14** הנם בעלים של חלקה 79 בגוש 11515 וכן חלקה 42 בגוש 11517. החלקות הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.
9. **העותר מס' 15** הנו בעלים של חלקות 39 ו-29 בגוש 11517. החלקות הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.

10. **העותר מס' 16** הנו בעלים של חלקה 48 בגוש 11517. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.
11. **העותרים מס' 17-19** הנם בעלים של חלקות 5, 60, 66, 70, 90, 92, 102 בגוש 11515 וחלקה 42 בגוש 11517. החלקות הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.
12. **העותר מס' 20** הנו בעלים של חלקה 19 בגוש 11517. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. בחלקה נטועים עצי זית עתיקים בני מאות שנים.
13. **העותרים מס' 21-22** הנם בעלים של חלקה 3 בגוש 11525. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. החלקה מעובדת באופן עונתי.
14. **העותר מס' 23** נו בעלים של חלקה 107 בגוש 11515. החלקה הנ"ל בבעלות המשפחה מלפני שנים רבות, עוד מלפני קום המדינה. החלקה מעובדת באופן עונתי.
15. **העותר מס' 24** הנו בעלים של חלקה 5 בגוש 11525. בחלקה הנ"ל ניטעו עצים על ידי קרן קיימת לישראל וקיימים הליכים משפטיים תלויים ועומדים, בין בעל החלקה לבין קק"ל, בעניין זה.

רקע על עיר הכרמל והיסטוריה תכנונית

16. עיר הכרמל, הוקמה כתוצאה מאיחוד שני הישובים עוספיה ודליית אלכרמל הממוקמות על הרי הכרמל. בעיר מתגוררים כיום כ- 24,000 תושבים. העיר מורכבת למעשה, וכתוצאה מהאיחוד, משתי אונות, אונת עוספיה שבה מתגוררת אוכלוסייה ערבית משלוש הדתות, דרוזית, מוסלמית ונוצרית, ואונת דליית אלכרמת שבה מתגוררת אוכלוסייה ערבית דרוזית בלבד.

1. העיר מוקפת בשטחים גדולים מאוד של יערות, פארקים לאומיים ושמורות טבע, כאשר הלכה למעשה, העיר שוכנת כיום כאי בתוך ים של מגבלות סביבתיות מחמת היעודים לעיל. **להלן מפת גבול שיפוט העיר על רקע שמורות הטבע והיערות באזור על פי תמ"א 8 ותמ"א 22.**

2. על אף שדליית אלכרמל היה קיים כישוב עוד בטרם הקמתה של מדינת ישראל, ועל אף חלוף כ- 60 שנה מאז קום המדינה, לא קיימות לדליית אלכרמל כל תוכניות מתאר מאושרות. הבניה בישוב נעשית, בליית ברירה, ללא היתר, או על פי "היתרים זמניים". כתוצאה מהעדר

ראיה תכנונית ברורה לדליית אלכרמל, הולך ישוב זה ומאבד מאופיו הכפרי, הבניה בו נהיתה צפופה עד מאוד כאשר אין מערכת תשתיות, במיוחד כבישים, אשר תוכל לשאת בעומס הבניה והאוכלוסייה הגדלים באופן מתמיד.

3. כאמור, עיר הכרמל, ובייחוד אונת דליית אלכרמל, ניצבת כיום כאי כאשר כלל תוכניות שמורות הטבע, הגנים הלאומיים והיערות באזור, גזלו ממנה את כל אפיקי ההתפתחות העתידיים. מלבד רצועה אחרונה לכוון מערב, שבמרביתה משמשת כיום לחקלאות ובעלות פרטית של התושבים המקומיים (להלן: "הרצועה"). את הרצועה ניתן לראות במסגרת תוכנית ג/566 כפי שתפורט להלן.

4. התוכנית נשוא עתירה מינהלית זו, ג/1209, חלה על שטחה של אותה רצועה יחידה שתאפשר את הרחבת אונת דליית אלכרמל בעתיד, שכאמור, מרביתה בבעלות פרטית של התושבים המקומיים ומשמשת אותם לחקלאות. התוכנית גובלת בתחום שיפוט אונת דליית אלכרמל ומייעדת את רוב השטחים הגובלים בו כגן לאומי או יער קיים.

5. על שטח הרצועה הנ"ל חלות מספר תוכניות מתאר ברמות השונות. כפי שיפורט להלן, בכלל התוכניות הנ"ל שטח הרצועה יועד כחקלאי והוצא מתחומי הגן הלאומי או היערות באותו אזור. שטח הרצועה הוצא מתחומי הגן הלאומי, בכלל התוכניות אשר יפורטו להלן, תוך הבנה כי שטח זה ינוצל בעתיד להרחבת דליית אלכרמל ותוך כדי מניעת פגיעה קשה בזכויות יסוד של בעלי הקרקעות. התוכניות שחלות על השטח הן כלהלן:

6. **תוכנית ג/400 - תוכנית מתאר לשטח הגלילי לתכנון עיר**, הנה תוכנית הקובעת ייעודי קרקע בשטים גליליים במחוז חיפה. התוכנית פורסמה למתן תוקף בשנת 1963 ולפיה, השטח נשוא עתירה זו מיועד לחקלאות.

מצ"ב העתק תשריט והוראות תוכנית ג/400 כנספח ע/1.

7. על פי התוכנית, בשטח החקלאי הותרו השימושים להלן:
" - מתקנים להספקת מים וחשמל, מתקני ביוב וכו'
- מתקנים הקשורים להכשרת קרקע לחקלאות אבסטנסיבית באישור הועדה המחוזית
- מחצבות ומתקני מחצבות, בריכות לאדוי מלח, באשור הועדה המחוזית
- כבשני סיד, בהתאם לחלק ח' סעיף 2
- משקים לגדול בעלי חיים על שטח מינימלי של 5 דונם, באשור הועדה המחוזית

- בנינים אחרים, באישור הועדה המחוזית"

8. ובכן, התוכנית איפשרה עיסוק בחקלאות ללא מגבלות בלתי סבירות ותוך כדי התחשבות בצרכים החקלאיים של בעלי הקרקעות באזור.

9. **תוכנית ג/566 – ייעוד שטח לגן לאומי ושמורות טבע על הר הכרמל**, אשר אושרה בשנת 1969 ייעדה שטחים נרחבים ביותר על הר הכרמל לשמורת טבע וגן לאומי. תוכנית זו השאירה, את הרצועה הנ"ל מחוץ לגבולותיה, תוך הבנה, כי זהו אפיק התפתחות העתידית העיקרי של דליית אלכרמל.
מצ"ב תוכנית ג/566 המאושרת כנספח ע/2.

10. בהקשר זה יצויין, כי גלגולה הקודם של תוכנית זו, כנראה בשלבי התכנון השונים, יועדו בה יותר שטחים לצורכי הגן הלאומי, ובין היתר, כללה היא את הרצועה הנ"ל. אך בתוכנית הסופית אחרי אישורה, נשארו שטחים אלה, יחד עם שטחים נוספים, מחוץ לגבולותיה.
מצ"ב העתק תוכנית ג/566 בשלבי התכנון כנספח ע/3.

11. **תמ"א 35 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור**, על פי תוכנית זו אין האזור נשוא עתירה זו, דהיינו שטח תוכנית ג/1209 כלול ב"יעודי "שמורות וגנים". עיון בתשריט המרקמים של תמ"א 35 מסיר כל ספק מכך, כי אף לפי ראייה תכנונית ארצית, אין האזור אמור להתפתח כגן לאומי כאמור וכי הוא נשאר כאפיק התפתחות לדליית אלכרמל.
מצ"ב העתק הקטע הרלוונטי מתשריט המרקמים של תמ"א 35 כנספח ע/4.

12. **תמ"מ 6 – תוכנית מתאר מחוזית מחוז חיפה, המופקדת**, אף היא איננה מייעדת את השטח לגן לאומי, שמורת טבע או יער ומשאירה את הרצועה כאפיק התפתחות של דליית אלכרמל. כך עולה מתשריט יעודי קרקע על פי תמ"מ 6.
מצ"ב העתק הקטע הרלוונטי מתשריט יעודי הקרקע של תמ"מ 6 המופקדת כנספח ע/5.

13. **תמ"א 8 - תוכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף**, אף היא איננה מייעדת את שטח התוכנית נשוא העתירה דגן לגן לאומי או שמורת טבע. מטרתה של תמ"א 8 כפי שנקבעו בהוראותיה הם כלהלן:
"מטרת התכנית היא לאתר שטחים המיועדים היום או שייעודו בעתיד לשמש גנים לאומיים, שמורות טבע או שמורות נוף."
מצ"ב העתק הוראות תמ"א 8 כנספח ע/6.

14. בתמ"א 8 נקבע גודלו של אזור שמורת טבע, גן לאומי ושמורת נוף הכרמל, שעל הרי הכרמל בשטח גדול ביותר של 84,000 דונם. רוב שטח התוכנית דנן מהווה חריגה מתמ"א 8 הנ"ל וחולש ברובו המכריע על שטחים המיועדים, נכון להיום כשטחים חקלאיים. להלן מפה המראה בקירוב את שטח התוכנית החורג ממסגרת תמ"א 8.

15. הנה כי כן, הן תמ"א 35 הארצית, הן תמ"א 8 לשמורות טבע וגנים לאומיים הארצית, הן תמ"מ ג/400 המחוזית, הן תמ"מ 6 המחוזית המופקדת והן תוכנית מתאר מקומית ג/566 החלות על האזור לא ייעדו את שטח התוכנית דנן לגן לאומי או שמורת טבע והוציאו אותו באופן ברור ומודע מהשטח הסובב אשר כן יועד לגן לאומי. הדבר נכון, כאמור, גם לגבי תוכניות נושאות שעניינן הוא בשמורות טבע וגנים לאומיים.

תוכנית ג/1209 נשוא העתירה

16. באופן מפתיע, ובשנים האחרונות, החלו הרשויות לקדם תוכנית מקומית – מחוזית מס' ג/1209, "גן לאומי ויער קיים הר שוקף" (להלן: "התוכנית"), ובמסגרתה נגרעה אותה רצועה לצורכי פארק לאומי ויער.

17. התוכנית, שהופקדה בשנת 2002, מגדילה כאמור את שטחי היער והפארק הלאומי סביב הישוב וגורעת את הרצועה האחרונה הנ"ל שבה תוכל דליית אלכרמל להתפתח. התוכנית ייעדה את השטחים הכלולים בה, כולל כלל השטחים החקלאיים באזור, לגן לאומי ויערות וגבולותיה נקבעו בצמידות לשטח שיפוט דליית אלכרמל – כיום כאמור, חלק מעיר הכרמל, לאחר האיחוד אם עוספיה.

18. מטרות התוכנית כפי שאלה נקבעו בהוראותיה הם כלהלן:

- א. ייעוד שטחים להנאת הציבור בדורנו ובדורות הבאים על-ידי שמירת נוף הכרמל על כל מרכיביו ואופיו, ושמירת הערכים הטבעיים, הארכיאולוגיים, ההיסטוריים והתרבותיים הכלולים בו;
- ב. ייעוד שטחים לגן לאומי על-פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998;
- ג. קביעת התכליות המותרות בגן לאומי;
- ד. ייעוד שטחי יער נטע-אדם קיים על-פי תכנית מתאר ארצית ליער וליעור (להלן: "תמ"א 22");
- ה. קביעת התכליות המותרות ביער נטע-אדם קיים.

מצ"ב העתק תשריט והוראות התוכנית כנספח ע/7.

19. בעקבות הפקדת התוכנית, הגישו העותרים, יחד עם אחרים מבעלי הקרקעות באזור, התנגדויות לועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה. בהתנגדויותיהם טענו המתנגדים לפגיעה קשה בזכותם החוקתית לקניין כמו גם לצורך העתידי של הרחבת הישוב.

20. ההתנגדויות הנ"ל התקבלו באופן חלקי, כאשר גבולות התוכנית לא שונו אך חלק משטחה הפך לשטח "חקלאי מיוחד", עם הוראות רבות ומגבילות מאוד לגבי אפשרויות בניית מבנים חקלאיים וכד'. כך למשל כל עבודות יישור ופיתוח יהיו מעתה טעונים היתר, הוטלו הגבלות על אופן הגידור של החלקות, לא תותר בניית מחסן חקלאי לחלקות ששטחן פחות מ- 25 דונם, המחסן ייבנה מחומר קל בלבד וכד'.

21. התוצאה היא, כי הרוב המכריע של בעלי הקרקעות לא יוכלו לבנות מחסנים חקלאיים וכל פעולה של פיתוח ויישור תהיה מותנית בבירוקרטיה ארוכה של היתרים ואישורים. כך למשל משרד החקלאות יצטרך לתת חוות דעת בעניין בניית מחסן חקלאי ויכול ותתבקש לצורך כך גם דו"ח סביבתי שייבדק על ידי משרד החקלאות.

22. ברור הוא מנוסח ההחלטה, כי לנגד עיני הועדה המחוזית עמדה המטרה להגביל לעתיד את אפשרויות הפיתוח של דליית אלכרמל לכוון הרצועה, שנכללה כאמור, בתוך גבולות התוכנית נשוא עתירה זו, וכן להגביל אף את אפשרויות השימוש החקלאי בפועל באותן אדמות, שכן לא ברור כלל מדוע יש לשנות את הוראות תוכנית ג/400 הנ"ל והמייעדת את השטח לחקלאות ושבה אף נקבעו מגבלות לעניין זה.

23. העותרים יטענו, כי על ידי הפיכת חלק משטח התוכנית לשטח "חקלאי מיוחד", חרגה התוכנית מיעדיה וממטרותיה כפי שאלה פורטו לעיל. שכן, מטרות התוכנית נקבעו כיעוד שטחים לגן לאומי ויער נטע אדם קיים. ברגע שועדת ההתנגדויות החליטה, כי אין ליעד אותם שטחים לגן לאומי או ליער נטע אדם קיים, שומה היה עליה להוציא שטח זה מגבולות התוכנית.

24. על כן, משהחליטה הועדה המחוזית שלא ליעד חלק משטח התוכנית ליער נטע אדם קיים או לגן לאומי, היה עליה להוציא שטח זה, כאמור, מגבולות התוכנית ולא להטיל עליו מגבלות, מעבר לקיים על פי תוכניות המתאר החלות עליו.

25. שאר החלקות החקלאיות בתחום התוכנית, אשר לא יועדו כאזור חקלאי מיוחד, נשארו, על פי החלטת הועדה המחוזית, ביעודם על פי התוכנית כגן לאומי, זאת על אף העדר זיקה בין אותן חלקות המשמשות לחקלאות משך שנים רבות, לבין יעדי התוכנית ומטרותיה.

מצ"ב העתק החלטת הועדה המחוזית בהתנגדויות כנספח ע/8.

26. כאמור, חלקות העותרים, יחד עם רבים נוספים, מעובדות מזה תקופות ארוכות ואין בהן כל יער או משאבי טבע אחרים. כך, חלק משטח התוכנית וליתר דיוק השטח המוצע לגן לאומי, הנו שטח מעובד מזה עשרות רבות של שנים ואף מלפני קום המדינה. כלל דברי ההסבר וההנמקה לתוכנית אינם תקפים בשטח המעובד, ועל כן, אין כל בסיס ו/או היגיון ו/או הסבר ו/או הנמקה ענייניים אשר יכולים לעמוד מאחורי יעוד שטחים אלה שבתוכנית והכרזתם כגן לאומי או יער נטע אדם קיים.

27. העותרים יטענו, כי בנסיבות האמורות מן הדין היה להתחשב במצב הקיים, למנוע פגיעה חמורה בזכויות היסוד של העותרים ולשמור על המצב הקיים של חלקותיהם המיועדות ומשמשות לחקלאות. במצב דברים זה יש לבטל את התוכנית או לחלופין בלבד, להגבילה לאזורי שאינם אזורי חקלאיים, אם אכן נמצאים, ואשר דברי ההסבר וההנמקה לתוכנית יכולים להיות תקפים לגביהם.

28. על החלטת הועדה המחוזית הנ"ל בהתנגדויות הוגשו עררים למועצה הארצית לתכנון ולבניה. בעררים טענו העוררים, בין היתר, כנגד הפגיעה בזכותם לקניין, לצורך ברצועת הקרקע היחידה לפיתוח עתידי של הישוב דליית אלכרמל וכנגד המגבלות אשר נקבעו באזור שיועד כשטח "חקלאי מיוחד".

מצ"ב העתק חלק מהעררים כנספח ע/9.

29. ועדת המשנה לעררים קיבלה באופן חלקי את העררים והחליטה, כי אזור שיועד, על פי החלטת ועדת ההתנגדויות, כאזור "חקלאי מיוחד" יהפוך לחקלאי, אזורים בעלי רגישות סביבתית 3 יהפכו אף הם לאזור ביעוד חקלאי. יחד עם זאת, ועדת העררים השאירה את כל השטחים החקלאיים, על אף שברובם הם מהווים מקשה אחת וברצף עם שטח שיפוט דליית אלכרמל, בתוך גבולות התוכנית נשוא העתירה דנן.

מצ"ב העתק ועדת המשנה לעררים שבמועצה הארצית לתכנון ולבניה כנספח ע/10.

30. העותרים יטענו, כי התוכנית במתכונתה הנוכחית, חורגת היא מהוראות חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק גנים לאומיים") ומסמכויותיה של הקרן קיימת לישראל.

31. שכן, חוק הגנים הלאומיים קובע את תפקידי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, בסעיף 6, בין היתר, כלהלן:

6. תפקידיה של הרשות הם לטפל בכל עניני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את עניניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם, ובכלל זה:
- (1) לאתר שטחים ואתרים לצורך הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים;
 - (2) ליזום ולתכנן הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים, או שינוי בהם;
 - (3) להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח שמורות טבע וגנים לאומיים;
 - (4) לשמר ולשקם ערכי טבע בשמורות טבע ובגנים לאומיים ומחוצה להם;
 - (5) לפקח על שמורות טבע וגנים לאומיים ועל ערכי טבע ומורשת, לרבות פיקוח לענין עבירות על החוקים המנויים בתוספת;

32. דהיינו, המסגרת הנורמטיבית המסדירה את סמכויות ותפקידי הרשות לשמירת הטבע איננה מאפשרת לזו האחרונה, במסגרת תוכניות מתאר אשר היא יוזמת, ליעד חטיבות קרקע שלמות וגדולות ליעודים שאינם שמורות טבע, גנים לאומיים על פי החוק המסמך.

33. בנוסף, לקרן קיימת מעמד להגשת תוכניות מתאר על קרקעות שלה זכויות בהן בלבד. על קרקעות העותרים וכלל השטח בבעלות פרטית אין לקרן קיימת כל זכויות ועל כן אין ביכולתה להגיש בגינן תוכניות מתאר.

34. יצויין כבר כאן, כי מאחר והתיקונים לתוכנית, בעקבות החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה בעררים, טרם בוצעו, ומאחר ולעותרים טרם התאפשר לעיין בתיקונים האמורים על גבי התוכנית, מצבן של חלק מחלקותיהם של הני"ל (11515/56, 11515/69, 11515/67, 11525/13, 11525/43, 11525/46, 11525/5, 11515/55, 11525/6, 11517/39, 11515/66, 11515/102 ח"ח, 11525/3, 11525/42) איננו ברור. אשר על כן, העותרים שומרים לעצמם את הזכות להגיש עתירה מתוקנת לאחר קבלת העתק מהתוכנית ולאחר ביצוע כלל התיקונים הדרושים בה.

מניעת פיתוח בעתיד

35. מעיון בכלל הנתונים והעובדות שפורטו לעיל, עולה מסקנה ברורה לפיה, מטרת התוכנית היתה, הלכה למעשה, למנוע כל התפתחות של עיר הכרמל ובייחוד את אונת דליית הכרמל על אדמות תושבי המקום החקלאיות. כל זאת, תוך פגיעה קשה בזכות הקניין של בעלי הקרקעות באזור ובזכותם להתפרנס. שכן, מדובר בפארק הכרמל מהגדולים במדינת ישראל,

כאשר צמודים אליו אזורים חקלאיים רבים כמעט ברוב חלקין צפונה ודרומה, אשר לא ראו המשיבים לנכון, ובצדק, לנגוס משטחים אלה ולפגוע בכל זכויות שימוש בהם, על ידי שינוי יעודם או הטלת מגבלות בלתי סבירות על השימוש בהם.

36. ואכן, מעיון בהוראות התוכנית ובנימוקים לצירוף שטח התוכנית אל פארק הכרמל עולה, כי אכן מניעת פיתוח השטח עמד לנגדי עיני המשיבים והמתכננים של התוכנית. בנימוקים הנ"ל נקבע, בין היתר:

"התגברות האיומים לפיתוח השטח ופגיעה במשאביו";

37. מסקנה זו מתבקשת אף מהעובדה, כי לאחר ההתנגדויות והעררים, חלק ניכר משטח התוכנית יועד כאזור "חקלאי" כאמור, אך יחד עם זאת נשאר בגבולות התוכנית. ובכן, אין כל הצדקה, לאחר שינוי היעוד של השטח הנ"ל מיעודי התוכנית, גן לאומי או יער נטע אדם קיים, להשאיר שטח זה בגבולות התוכנית ולהכריז עליו כחלק מגן לאומי הכרמל. שכן, השארתו כחלק מגן לאומי הכרמל מציב מגבלות חמורות ביותר על אפשרות הפיתוח העתידי של האזור וגריעתו משטח הגן הלאומי תהיה כמעט בלתי אפשרית. מן הראוי ומן הדין הוא בנסיבות המקרה, להוציא שטח זה כליל מגבולות התוכנית ולהשאירו במצבו התכנוני הקיים.

38. יוצא, כי ההחלטה להשאיר את השטחים החקלאיים בגבולות התוכנית, נעשתה משיקולים זרים ובלתי ענייניים, וכאמור תוך כדי חריגה ממטרות התוכנית ויעדיה ומסמכויות יוזמי התוכנית וועדות התכנון בהקשר זה.

החלק המשפטי

התוכנית אושרה תוך חריגה מסמכות ובניגוד לחוק

39. העותרים יטענו, כי התוכנית נשוא העתירה דנן, מנוגדת היא לחוק גנים לאומיים ונעשיתה היא בחוסר סמכות שבדין. כאמור, הן סמכויותיה של הרשות לגנים הלאומיים והן סמכויותיה של הקרן קיימת לישראל – יוזמות התוכנית נשוא העתירה דנן, אינן חולשות על כלל נושאי התכנון. כך למשל, אין הגופים הנ"ל יכולים ליזום תוכנית מחוזית כוללת למחוז חיפה.

40. שוב, מעיון בהוראות חוק גנים לאומיים אשר הקים את רשות הגנים הלאומיים ותחם את סמכויותיה, עולה, כי סמכויותיה של הנ"ל הוגבלו אך ורק לנושאים הקשורים לשמורות טבע וגנים לאומיים. ולעניין ייזום תוכניות בנדון, נקבע בסעיף 6 לחוק גנים לאומיים כלהלן:

6. תפקידיה של הרשות הם לטפל בכל עניני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את עניניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם, ובכלל זה:

(1) לאתר שטחים ואתרים לצורך הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים;

(2) ליזום ולתכנן הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים, או שינוי בהם;

[...]

41. דהיינו, משקבעו ועדות התכנון, כי חלק משטחי התוכנית לא ייעודו לגן לאומי, שומה היה עליהם להוציא שטח זה, באופן אוטומטי, מגבולות התוכנית. שכן, אין רשות שמירת הטבע מוסמכת או רשאית לפעול ליעוד שטחים לחקלאות או בכלל לשטחים מעבר לגנים לאומיים או שמורות טבע כקבוע בחוק.

42. על כן, על ידי ייעוד חלק משטח התוכנית כשטח חקלאי, פעלו יוזמי התוכנית והמשיבים במסגרת החלטותיהם בעניין זה מחוץ לאמות המידה ולגבולות הסמכות שנקבעו לכך על פי חוק. הרי מה שהחוק לא התיר במסגרת הסמכויות שהוא העניק לרשות שמירת הטבע, אין רשויות התכנון למיניהם, כולל המשיבים, יכולים להתיר. שאם לא נאמר כן, יהיו ועדות התכנון והמשיבים מעל לחוק ומעל למסגרות הנורמטיביות שנקבעו לצורך זה על ידי המחוקק. עיקרון חוקיות המינהל קובע, כי אין רשות מינהלית יכולה לפעול אלא במסגרת הסמכויות שהוענקו לה על פי חוק ובמסגרת סמכויות אלה בלבד. על כך עמד פרופ' זמיר כלהלן:

”העיקרון בדבר חוקיות המינהל (administrative legality) קובע כי אין סמכות לשום רשות מינהלית אלא אותה סמכות שהוענקה לה לפי חוק. זהו הכלל הבסיסי בדיני המינהל הציבורי: הוא משמש לביקורת החוקיות של כל החלטה מינהלית ללא יוצא מן הכלל[...]

העקרון בדבר חוקיות המנהל נובע באופן הכרחי מעצם המהות של הדמוקרטיה. הדמוקרטיה מקנה את הריבונות לעם. העם הוא שמקנה לממשלה ולכל רשות מינהלית אחרת, באמצעות חוקים, את כל הסמכויות שבידיהן. ואין בידיהן אלא הסמכויות שהחוק הקנה להן. **החוק אם כן, הוא המקור, כמו גם הגבול, של כל תפקיד וכל מסכות של כל רשות.** [...]

העיקרון של חוקיות המינהל דורש, ראשית, שלכל מעשה מינהלי תהיה הסמכה בחוק, במישרין או בעקיפין, במפורש או במשתמע.

יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (1996) כרך א עמ' 49-50.

43. ובפרשת **ברזילי** נקבע בהקשר זה גם:

"בטרם אסיים ברצוני לציין, כי ברקע העתירות שלפנינו עומד שלטון החוק, במובנו הפורמאלי ובמובנו המהותי. שלטון החוק במובנו הפורמאלי משמעותו, שכל הגורמים במדינה, בין הפרטים כיחידים וכהתאגדויות ובין זרועות המדינה, חייבים לפעול על-פי החוק, ופעולה בניגוד לחוק צריכה להיתקל בסנקציה המאורגנת של החברה. שלטון החוק, במובן זה, משמעותו כפולה: חוקיות השלטון והשלטת החוק. זהו עיקרון פורמאלי, שכן איננו מתעניינים בתוכנו של החוק אלא בצורך להשליטו, יהיה תוכנו אשר יהיה. שלטון החוק במובן זה אינו קשור לטיב המשטר אלא לעיקרון של הסדר הציבורי. בכל הנוגע לרשות המבצעת, שלטון החוק משמעו חוקיות המינהל. הרשות המבצעת כפופה לחוק. ליחידה אין זכויות, כוחות או חסינויות, אלא אם כן החוק מעניק זאת להם. מכאן שלאיש השלטון, בתור שכזה, אין יתר זכויות, כוחות או חסינויות מאשר לכל אדם אחר במדינה, ועל-כן יש לו אותה אחריות למעשיו כמו לכל אדם אחר."

בג"צ 428/86 **ברזילי נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מ(3) 505, עמ' 621.

44. הדברים האמורים תקפים הם גם לגבי היוזמת השניה של התוכנית, קרן קיימת לישראל. קרן קיימת לישראל הנה בעלים של חלק מהקרקעות במדינת ישראל, ומחזיקה בזכויות חכירה בחלק אחר, מכוח חוזים אשר נערכו לצורך זה עם מינהל מקרקעי ישראל. מאחר והקרן קיימת, בהקשר השמירה על הנוף ומשאבי הטבע, מתעסקת בעיקר בשמירה על יערות טבעיים קיימים וייעור נטע אדם, אף היא איננה יכולה, במסגרת יוזמותיה התכנוניות, לפעול מחוץ לגבולות אלה. דהיינו, ושוב, ברגע שנקבע, כי חלק ניכר משטח התוכנית לא ייועד לגן לאומי או יער נטע אדם קיים, חובה היא להוציאו מחוץ לגבולות התוכנית.

45. לסיכום נושא זה, ייעוד שטחים לחקלאות, איננו נופל בדלת אמות סמכויותיהן של יוזמות התוכנית, הקרן קיימת לישראל והרשות לשמירת הטבע. על כן, התוכנית נשוא העתירה דן אושרה בניגוד לחוק ותוך כדי חריגה מהסמכויות הקבועות לכך בחיקוקים השונים לעניין זה.

התוכנית מנוגדת לתוכניות מתאר ארציות

46. העותרים יטענו, כי התוכנית נשוא העתירה דן מנוגדת לתוכניות מתאר ארציות תמ"א 8 ותמ"א 35, הכל כמובהר בחלק העובדתי לעתירה זו ובמפות אשר צורפו לו. כפי שפורט לעיל, שתי התוכניות הארציות הנ"ל מייעדות שטחים סביב עיר הכרמל לגן לאומי אך שטח התוכנית דן הסמוך לשטח שיפוט העיר לא יועד למטרה זו.

47. דבר זה מנוגד לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") אשר קובע היררכיה של תוכניות מתאר. בראש ההיררכיה עומדות תוכניות המתאר הארציות, מתחתיהן וכפופות להן באות תוכניות המתאר המחוזיות, ומתחת לאלה האחרונות וכפופות להן באות תוכניות המתאר המקומיות, כאשר לתוכניות המתאר, ובייחוד הארציות שביניהן, מעמד של חקיקת משנה.

48. בפרשת **אדם טבע ודין** עמד בית המשפט העליון על היררכיה זו ומשמעותה התכנונית כלהלן:

ארבע תכניות הן על-פי החוק, בהן שלוש תכניות מיתאר ועמחן תכנית מפורטת. ארבע תכניות אלו מצויות במידרג הירארכי ביניהן לבין עצמן: ראשונה ועליונה תכנית מיתאר ארצית, וכוחה יפה מכל תכנית אחרת. אחריה – ותחתיה תכנית מיתאר מחוזית; אחריה ותחתיה תכנית מיתאר מקומית; ומתחת לכל אלו – תכנית מפורטת. ראו סעיפים 129 עד 131 לחוק התכנון והבניה. מידרג הירארכי זה – אך לא רק הוא – מלמד כמו מעצמו על מידת הפירוט שבכל תכנית ותכנית. טבע הדברים הוא, שמידת פירוטן של תכניות ילך ויגבר ככל שנרד במידרג ההירארכי, והרי אחד מייעודיהן של תכניות הוא לבצע תכניות שמעליהן. הנה כי כן, אחת ממטרותיה של תכנית מיתאר מחוזית היא "לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המיתאר הארצית במחוז" (סעיף 55 לחוק התכנון והבניה), וכן הן, בהתאמה, מטרותיהן של תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות. דומים הם הדברים לצפייה מבעד לעינית הטלסקופ (או מבעד לעינית המיקרוסקופ – איש איש לפי טעמו): תכנית מיתאר ארצית היא בבחינת צפייה ראשונה וכללית; הגברת את עוצמת הטלסקופ (המיקרוסקופ) והגעת לתכנית מיתאר מחוזית;

הוספת והגברת – הגעת לתכנית מיתאר מקומית; הגברת עוד, והגעת לתכנית מפורטת."

בג"צ 94 / 2920 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה** פ"ד נ(3) 441, עמ' 461-460.

49. עוד נקבע בעניין זה בפרשת **אדם בגליל** כלהלן:

"הלכה פסוקה היא כי מעמדן הנורמטיבי של תכניות של רשויות תכנון ובנייה, בכלל, ותכניות מיתאר ארציות, בפרט, הינו של חקיקת משנה (ראה לעניין זה: ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב [1], בעמ' 376 וכן ע"א 6291/95 בן יקר גת חברה להנדסה ובנין בע"מ נ' הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה מודיעין [2], בעמ' 851).

נקודת המוצא הפרשנית כאשר עומדים בפנינו שני חיקוקים העוסקים באותה מאטריה או במאטריה קרובה היא קיומה של "הרמוניה נורמטיבית" ביניהם. לשון אחרת, על הפרשן לנסות, ככל שהדבר עולה עם התכלית החקיקתית ועם אמות-מידה של סבירות, ליישב את הוראותיהם באופן שלא ייווצר מצב של ניגוד או סתירה [...]

בסיכום נראה, כי ככל שהדבר נוגע להוראות הנוגעות לקביעת אזורי פארקים, שמורות טבע, גנים לאומיים ושמורות נוף, הרי שהמסגרת הקובעת הינה תמ"א 8 [...]"

עת"מ (חי') 104/00 **אדם בגליל- פיתוח אישי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה- מחוז צפון**, פ"מ 2000 748, עמ' 763-762, 767-768

העותרים יטענו, כי בנסיבות אלה היה על המשיבים לבטל את התוכנית כלל ולא לאשרה. משלא עשו כן, פעלו הם בניגוד לחוק התכנון והבניה ובניגוד לסמכויותיהם על פי חוק. שכן, אין הם יכולים להפר את ההיררכיה התכנונים מכוח תפקידם.

חוסר סבירות קיצונית / העדר זיקה בין קרקעות העותרים לבין יעדי התוכנית

50. העותרים מעבדים את אדמותיהם מזה עשרות רבות של שנים, ומכל מקום לפני קום המדינה. על כן, לא בכדי, תוכניות המתאר השונות אשר חלות על אותו שטח ואשר הוכנו בעבר, כגון

ג/400 ו- ג/566 הנ"ל, ייעדו את אותו שטח כחקלאי ומנעו פגיעה בזכויות בעלי הקרקעות בו, מה גם שהנחת היסוד היתה כי שטח זה יהיה נחוץ להתפתחות דליית אלכרמל בעתיד.

51. העותרים יטענו, כי התוכנית והחלטות המשיבים, כפי שפורט לעיל, פוגעות קשות בזכות הקניין שלהם ובזכותם ליהנות ולהמשיך להשתמש בקרקעותיהם לצורכי חקלאות. ובכן, הזכות לקניין, על שני היבטיה הכלכלי והרגשי, הנה זכות יסוד אשר עוגנה בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. זכות זו באה להגן על זכויות הפרט על קניינו וכחלק מזה, זכות הפרט לשימוש בקניינו. התוכנית תביא להגבלה בלתי סבירה וחריגה בזכויות העותרים לשימוש במקרקעין שבבעלותם אותם הם מחזיקים ומעבדים מזה שנים רבות, מלפני קום המדינה, כל זאת ללא שתהיה לכך כל הצדקה או בסיס ענייניים.

52. בנסיבות המקרה, החלטות המשיבים הן בלתי סבירות באופן קיצוני, בשל העדר זיקה בין חלקות העותרים לבין יעדי התוכנית ומטרותיה וכן בשל ההתעלמות מהעובדה, כי שטח התוכנית הנו האפשרות היחידה הקיימת להתרחבותה העתידית של דליית אלכרמל.

53. כאמור, חלקות העותרים הן חלקות חקלאיות המעובדות על ידי העותרים ובני משפחותיהם מזה שנים רבות ובחלקות אין כל יער לסוגיו ואין כל משאבים נוספים לצורכי הכרזתם כגן לאומי. על כן, אין כל בסיס לייעוד חלק מהחלקות לגן לאומי כפי שנקבע על פי התוכנית.

54. העותרים יטענו, כי מן הדין היה להתחשב במצב הקיים, למנוע פגיעה חמורה בזכויות היסוד שלהם ולשמור על המצב הקיים, גם תכנונית, של חלקותיהם המיועדות ומשמשות לחקלאות. התעלמות מנתוני השטח, הפגיעה החמורה והגורפת בזכויות העותרים הקנייניות והפגיעה החמורה והגורפת במקור פרנסתם, וחסימת האפשרות היחידה של התרחבותו של הישוב, מולידה או מחזקת אצל העותרים, ואחרים רבים, את תחושת הניכור והזעם כלפי המוסדות ומוסדות התכנון בפרט, דבר שודאי איננו כלול במטרות התוכנית.

55. העותרים יוסיפו לעניין זה, כי ברגע שהמשיבים החליטו לייעד חלק משטחי התוכנית לחקלאות, ולהתיר שימושים חקלאיים בקרקעות הנוספות שבבעלות פרטית, הרי משמעות העניין, הוא כי אין הקרקע האמורה חיונית היא כלל לצורך הציבורי שביעדי התוכנית – גן לאומי ויער נטע אדם קיים – ולפיכך, יש להוציא שטחים אלה מתחומי התוכנית.

56. בנסיבות אלה החלטות המשיבים המתעלמות מכל הנתונים לעיל, תוך כדי פגיעה חמורה ביותר בזכות הקניין והפרנסה של העותרים הנה בלתי סבירה באופן קיצוני ועל כן יש לבטלה. ההחלטה איננה עושה הבחנה כלשהי על בסיס המצב הקיים בשטח, הצרכים העתידיים בהרחבת הישוב. החלטת המועצה הארצית נשוא עתירה זו הנה קיצונית וחריגה ביותר

מבחינת אי סבירותה מאחר ולא ניתן בה משקל ראוי לשיקולים ענייניים ומכריעים אלה. בית המשפט פסק לא אחת, כי הוא יתערב בהחלטות של רשויות התכנון בשל חוסר סבירות קיצונית. כך למשל נקבע בפרשת **מילגרום** כלהלן:

"התערבותו של בית-המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות."

עמ"מ 2418/05 **צ'רלס מילגרום ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים ואח'**, תק-על 2005(4), 1709.

ראה לעניין זה גם:

בג"צ 2324/91 **התנועה למען איכות השלטון נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה**, פ"ד מה(3) 678;

בג"צ 1125/91 **ליטמן נ' הוועדה לבניה ומגורים**, תק-על 91(2) 96.

57. חוסר הסבירות הקיצוני מקבל משנה תוקף לאור חשיבותו של המשאב אותו מתכננות ועדות התכנון השונות וקובעות את ייעודיו ומדיניות פיתוחו. כוח זה של ועדות התכנון אף גדל בשנים האחרונות מאחר ודיני התכנון והבניה הפכו להיות המנוע העיקרי לפיתוח כלכלי וחברתי במישורים השונים ובכל הרמות, ארצית, אזורית ומקומית. על כך עמד כבוד השופט חשין בפרשת **אדם טבע ודין**:

הכול יסכימו כי לא הרי הקונצפציה של דיני התכנון כיום כהרי הקונצפציה שהייתה בעבר. דין התכנון הינו דין דינמי, ובמהלך השנים זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר. איננו מדברים עוד - כבעבר - אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר.

בג"צ 94 / 2920 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה** (3) 441, עמ' 455-454

58. יתירה מזו, לא נבדקו כלל, על ידי המשיבים, חלופות שאינן פוגעות או הפוגעות פחות בזכויות יסוד של העותרים. העותרים יטענו בהקשר שזה, כי שומה היה על יזמי התוכנית והמשיבים לבדוק ולהעדיף חלופות שלא פוגעות כלל בקניין הפרטי או ממזערות את הפגיעה בו. כך למשל, הוצאת חלקות העוררים, ובכלל כלל החלקות בבעלות פרטית והמשמשות לחקלאות, מגבולות התוכנית היתה חלופה שפוגעת פחות בזכויותיהם של בעלי החלקות, ועל כן היה צריך לשקול אופציה אחרונה זו. בהקשר זה יצויין, כי הכללת הקרקע החקלאית בגבולות

התוכנית, דהיינו בגבולות הגן הלאומי, פוגעת בערך אותן קרקעות, מטילה על בעליהן מגבלות למיניהן ובייחוד מגבלות בדבר אפשרויות ניצולם בעתיד לצורכי פיתוח, בייחוד אלה הצמודות דופן לשטח שיפוט דליית אלכרמל.

59. העותרים יטענו, כי התוכנית נשוא העתירה דן הנה בלתי מידתית וגורפת, משום שאיננה עושה הבחנה כלשהי על בסיס המצב הקיים בשטח, זכויות היסוד החוקתיות של בעלי הקרקעות באזור, הצורך העתידי של דליית אלכרמל בשטחים לפיתוח ואף לא עושה כל הבחנה לאור גודלו העצום של גן לאומי הכרמל המוכרז כאמור בשטח של כ- 84,000 דונם. החלטת המועצה הארצית נשוא עתירה זו הנה קיצונית וחריגה ביותר מבחינת אי סבירותה מאחר ולא רק שלא ניתן בה משקל ראוי לשיקולים ענייניים, אלא עיקר התוכנית הנו התכלית הבלתי ראויה של מניעת פיתוח דליית אלכרמל ומניעת ניצול הקרקעות שבבעלות פרטית לצורכי פיתוח.

60. גם אם נניח, כי התכלית של התוכנית ראויה, עדיין יש צורך בפסילתה, בהיות האמצעי שננקט להגשמתה אינו משיג את המטרות של התכנית, ייעוד שטחים לגן לאומי ויער קיים. בנוסף להעדר פרופורציה בין התכלית לבין האמצעי שנבחר, ועל כן איננה עומדת במבחן המידתיות. וכפי שציין הנשיא (דאז) ברק בפרשת **מועצת הכפר בית סוריק** :

"עקרון המידתיות קובע, כי החלטה של רשות מינהלית היא כדין רק אם האמצעי השלטוני אשר ננקט, לשם הגשמתה של התכלית השלטונית, הוא במידה הראויה. העקרון של מידתיות מתרכז, איפוא, ביחס בין המטרה אותה מבקשים להגשים לבין האמצעים הננקטים להגשמתה. עקרון זה כללי הוא. הוא מחייב קונקרטיזציה. אכן, הן במשפט הבינלאומי, הן בשיטות לאומיות שונות (הן ממשפחת המשפט המקובל (כגון קנדה) והן ממשפחת המשפט הקונטיננטלי (כגון גרמניה)), והן במשפט הישראלי, נקבעו שלושה מבחני משנה עקרוניים, המעניקים תוכן קונקרטי לעקרון המידתיות".

בג"צ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק ואחרים נ' ממשלת ישראל ואח'** פ"ד נח(5), 807, עמ' 838-839.

61. ובהמשך לפסק דינו מפרט הנשיא (דאז) את שלושת מבחני המשנה לעקרון המידתיות :

"מבחן המשנה הראשון קובע כי נדרש קשר של התאמה בין המטרה לבין האמצעי. האמצעי אשר הרשות המינהלית נוקטת בו צריך להיות גזור להשגת המטרה אשר הרשות המינהלית מבקשת להשיגה. האמצעי שבו נקט המינהל צריך להוביל

באופן ראציונלי להגשמתה של המטרה. זהו מבחן האמצעי המתאים או האמצעי הראציונלי. מבחן המשנה השני קובע כי האמצעי אשר הרשות המינהלית נוקטת בו צריך לפגוע בפרט במידה הקטנה ביותר. מבחן המשנה השלישי קובע, כי הנזק שנגרם לפרט מהאמצעי שהרשות המינהלית נוקטת בו להגשמת מטרתיה צריך להיות ביחס ראוי לתועלת שאמצעי זה יביא".

בג"צ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואחרים נ' ממשלת ישראל ואח' פ"ד נח(5), 807, עמ' 839-840.

62. כבוד הנשיא (דאז) ברק מוסיף ומציין לעניין זה, כי:

"רק אם שלושת מבחני משנה אלה מתקיימים, ניתן לומר כי האמצעי שנקט על ידי הרשות השלטונית בהגשמת מטרתו הוא מידתי. לא די בקיומו של אחד או שניים ממבחני משנה אלה. נדרש קיום בו-זמני של שלושתם. לא פעם מצויות מספר דרכים שבהן ניתן לצאת ידי חובת המידתיות. במצבים אלה יש להכיר במיתחם מידתיות (הדומה למיתחם הסבירות). כל אמצעי שהרשות בוחרת בו בגדרי המיתחם הוא מידתי (ראו פרשת בן-עטיה, עמ' 13; בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 258)".

בג"צ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואחרים נ' ממשלת ישראל ואח' פ"ד נח(5), 807, עמ' 839-840.

63. העותרים יטענו, כי התוכנית נשוא עתירה זו אינה עומדת בשלושת המבחנים הנ"ל. בכך, לא קיים כל קשר ולא קיימת כל זיקה, כאמור, בין מטרות התוכנית המוצהרות לבין הקרקעות החקלאיות שבתחום התוכנית. האמצעי אשר בחרו המשיבים בו, ייעוד שטחים לחקלאות, אף הוא איננו קשור כלל ליעדי ומטרות התוכנית המוצהרות.

64. יתירה מכך, השארת הקרקעות החקלאיות בגבולות התוכנית הנו האמצעי אשר פוגע בזכויות חוקתיות של העותרים באופן גורף. על אף קיומן של חלופות המשיגות את יעדי התוכנית עם פגיעה מינימלית בעקרונות התכנון ובזכויות חוקתיות של העותרים, חלופות אלה לא נבחנו כלל. ולבסוף, השארת הקרקעות החקלאיות בגבולות התוכנית, לא יביא כל תועלת להגשמת מטרות התוכנית.

לאור כל האמור לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה ולהוציא מלפניו צווים כאמור
בכותרת העתירה. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות משפט.

סוהאד בשארה, עו"ד
ב"כ העותרים