

14.9.2024

לכבוד  
מר עודד פלוס  
יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז דרום  
רחוב התקווה 4 באר שבע מיקוד 84100  
[באמצעות דוא"ל: MiryamCo@iplan.gov.il](mailto:MiryamCo@iplan.gov.il)

שלום רב,

## הנדון: התנגדות לתכנית מס' 607-0703421 "דימונה מזרח"

### תוכן עניינים

<b>3</b>	<b><u>(א) המתנגדים</u></b>
<b>3</b>	<b><u>(ב) התוכנית וסביבת התכנון</u></b>
3	I. העיר דימונה
4	II. התוכנית המוצעת
5	III. הליך התכנון
<b>6</b>	<b><u>(ג) הכפר ראס ג'ראבה</u></b>
6	I. רקע
9	II. המצב המשפטי של הכפר
<b>10</b>	<b><u>(ד) בין קהילות ליישובים</u></b>
11	I. קהילות שונות בתוך העיר דימונה
12	II. שכונות ערביות ביישובים עירוניים – דוגמאות
12	שכונת אבו סניינה בכפר סבא
12	שכונת רמייה בכרמיאל
13	הכפר עכברה בתחום העיר צפת
13	III. שכונות ערביות ביישובים קהילתיים – דוגמאות
13	משפחת חי'אלד ביישוב נופית
14	משפחת חמדון ביישוב לוטם
14	משפחת שחאדה ביישוב כמון
14	היישוב עיר אובות
<b>15</b>	<b><u>(ה) השילוב של תושבי ראס ג'ראבה ברובע החדש</u></b>
16	I. עקרונות מנחים
16	II. מגרש המגורים
18	III. פרוגרמה (ראשונית) לצרכי ציבור
19	IV. חלופות מיקום



## החלק המשפטי

### 21 ..... **פגמים בהחלטת ההפקדה (ו)**

- I. החלטת ההפקדה – מסגרת משפטית ..... 21
- II. הפקדת תכנית לא בשלה וללא תשתית עובדתית ..... 24
- III. החלטת ההפקדה הושפעה משיקולים זרים ..... 29
- IV. אי מילוי תנאי ההפקדה ..... 30
- V. פגמים בתשתית העובדתית לעניין ההשלכות הסביבתיות ..... 31

### 32 ..... **ההחלטה לא להכליל את התושבים בתכנון אינה חוקתית (ז)**

- I. הפגיעה בזכויות חוקתיות ..... 33
- II. התכלית שבבסיס ההדרה אינה ראויה ..... 34
- III. ההחלטה אינה עומדת במבחן המידתיות ..... 34

### 35 ..... **סיכום (ח)**

## (א) המתנגדים

105 תושבי הכפר ראס ג'ראבה

106 עמותת **במקום** - תכנון וזכויות אדם<sup>1</sup>

מתנגדים 1 עד 105 הם תושבים בכפר הבדואי הלא מוכר "ראס ג'ראבה" הממוקם מזרחית לעיר דימונה, ובתוך שטח שיפוטה. המתנגדים חיים מזה עשרות רבות של שנים בתחום התוכנית הנדונה ועל הקרקעות ההיסטוריות של שבט אלהואשלה עליו נמנים רוב תושבי הכפר. מאז הקמתה, דימונה מהווה מרכז החיים האורבני והכלכלי של התושבים. רבים מהם עובדים בעיר, צורכים בה שירותי בריאות, דואר ובנק ועורכים את הקניות שלהם בעיר. התושבים מעוניינים לשפר את איכות החיים ותנאי הדיור שלהם במקום מושבם, בו הם נולדו וגדלו כמו אבות אבותיהם ומוכנים להמשיך ולהשתלב בעיר דימונה.

מתנגדת מס' 106, **עמותת במקום**, הוקמה בשנת 1999 על ידי קבוצה של מתכננים/ות ואדריכלים/ות, ששמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. העמותה היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה, ואשר פועלת עם ולטובת אוכלוסיות וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. **במקום** פעילה ברחבי המדינה ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שוויון בתחומי התכנון והפיתוח המקומי, הקצאת משאבים הוגנת ושקיפות בהליכי התכנון. העמותה מוכרת כגוף מקצועי ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. עיקר המימון של **עמותת במקום** הוא מישויות מדיניות זרות.

## (ב) התוכנית וסביבת התכנון

### I. העיר דימונה

1. העיר דימונה נוסדה בשנת 1955 על האדמות ההיסטוריות של שבט אלהואשלה באזור המוכר על יד בני השבט כ"אום דימנא" על שם באר מים שבאיזור. במשך השנים, וככל שהעיר התפתחה, בני השבטי נדחקו החוצה והתנועה שלהם במרחב הוגבלה. כיום, בשטח השיפוט של העיר דימונה מתגוררים 500 בדואים רובם בני שבט אלהואשלה וזאת במסגרת הכפר ראס ג'ראבה אשר בתחום התוכנית.
2. במשך שנים קצב ההתפתחות של דימונה היה איטי ואף סבלה מתקופות של קיפאון. לראיה, במשך למעלה מ-50 שנים, מאז הוכרזה כעיר בשנת 1969, קצב גידול האוכלוסייה היה כ-1% בלבד במוצע רב שנתי.<sup>2</sup> נציין כי בשנת 2022 היו בדימונה כ-13,670 יחידות דיור בהן התגוררו כ-37,800 תושבים.<sup>3</sup>
3. תוכנית המתאר המקומית הראשונה של דימונה הציעה בינוי של כ-12,500 יח"ד בשטח כולל של כ-14,660 דונם,<sup>4</sup> ואילו תוכניות נקודתיות שקודמו לאחר מכן הגדילו את פוטנציאל הבינוי למגורים עד

<sup>1</sup> עיקר מימונה של עמותת במקום הינו מישויות מדיניות זרות.

<sup>2</sup> בשנת 1972 אוכלוסיית דימונה מנתה כ-23,750 תושבים, ואילו בשנת 2022 היא מנתה כ-36,800 תושבים בלבד.

<sup>3</sup> לפי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2022. יצוין כי על פי אותם נתונים, כ-300 מתושבי דימונה הם ערבים.

<sup>4</sup> תוכנית מס' 101/02/25 משנת 1983. התוכנית לא הגדירה יעדי אוכלוסייה, אך חישוב מהיר מצביע על כך שדימונה נועדה אז לאכלס כ-50,000 תושבים.

כדי 16,000 יח"ד.<sup>5</sup> יעד אוכלוסייה של תוכנית המתאר המקומית המעודכנת לשנת 2020 הינו 80,000 תושבים, עבורם מוצע לבנות 39,000 יח"ד בשטח של כ-9,150 ד' המיועדים למגורים ושימושים מעורבים מתוך שטח תכנון של כ-65,360 ד'.<sup>6</sup> ליתר דיוק, תוכנית המתאר מאפשרת לבנות פי שלוש מכמות יחידות דיור הקיימת בעיר לטובת פי שתיים ממספר התושבים החיים בה.

4. השאלה העקרונית שעומדת בלב התנגדות זו הינה השאלה מדוע לא לשלב את תושבים ראס ג'ראבה בתכנון כקהילה נוספת בעיר וזאת בשכונה ייחודית אשר תתוסף למארג הקהילות והשכונות שיש בעיר דימונה ואשר נפרט לגביהם בהמשך (פרק ד').

## II. התוכנית המוצעת

5. מטרתה של התוכנית הנדונה הינה הקמתו של רובע מגורים חדש בעיר דימונה, "רובע רותם", המשתרע על שטח של כ-8,800 דונם. הרובע ממוקם בגבול המזרחי של העיר בצמידות דופן לשכונת השחר הנמצאת בשלבי פיתוח ובנייה מתקדמים. בהתאם לדברי ההסבר של התוכנית, מוצע להקים בינוי עירוני מרקמי וכן צמוד קרקע המשלב עירוב שימושים וקשר חזק בין העיר למדבר.

6. בהתאם לדברי ההסבר, התוכנית כוללת הוראות של תכנית מפורטת המאפשרות הוצאה של היתרי בניה לכ-7,922 יח"ד בשטח של כ-950 דונם נטו. 30% מתוך יחידות דיור אלה הן דירות קטנות. הבנייה המוצעת הינה במגוון דגמים, בין היתר בנייה רוויה עד 10 קומות (3,491 יח"ד), בבנייה מרקמית בגובה עד 4 קומות (1,360 יח"ד), וכן בבנייה צמודת קרקע שמהווה חלק גדול משטח התוכנית (2,311 יח"ד - 30%), במגרשים המאפשרים לשלב שתי יחידות דיור שונות במגרש או יחידה ראשית ויחידת דיור קטנה עבור הורה או בן מתבגר. מבחינת עקרונות התכנון, ברחוב הראשי של הרובע מוצעת בנייה גבוהה יותר עם חזית מסחרית בחלקים ממנו, ובו משולבים מבני ציבור ותעסוקה, ואילו מגרשי המגורים צמודי קרקע נמצאים בחלקה המזרחי יותר של התוכנית, לכיוון השטח המדברי העוטף את השטח המיועד לפיתוח בתוכנית.

7. בהסתמך על נתונים אלה, הצפיפות נטו הממוצעת למגורים בכלל השטחים שבתכנון מפורט בתחום התוכנית הינה כמעט 8 יח"ד לדונם. יחד עם זאת, חשוב לציין כי יותר ממחצית השטח המיועד למגורים בתכנון מפורט, קרוב ל-510 דונם, מחולקים לכ-1,270 מגרשים המיועדים לטובת בנייה של כ-2,290 יח"ד צמודות קרקע כאשר כ-250 מגרשים הינם לטובת בניית יחידת דיור אחת בלבד במגרש ועוד כ-1,020 מגרשים עבור שתי יח"ד במגרש. צפיפות הנטו הממוצעת במגרשים אלה עומדת על 4.5 יח"ד לדונם בלבד.

<sup>5</sup> לפי המידע שבדברי ההסבר לתוכנית המתאר המעודכנת של דימונה, תוכנית מס' 33/101/02/25 משנת 2019. הנתונים מתוך דברי ההסבר של תוכנית מתאר מקומית מס' 33/101/02/25 אשר קיבלה תוקף בחודש יולי 2019. יש לשים לב כי לפי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2018, ערב אישורה של תוכנית המתאר, התגוררו בדימונה כ-34,130 תושבים ב-12,430 יח"ד. מכאן שמדובר ביעדי תכנון לא מציאותיים, כולל שנת היעד עצמה.

8. בנוסף להוראות המפורטות, התוכנית כוללת שטחים כ- 780 דונם לתכנון בעתיד.<sup>7</sup> לפי דברי ההסבר, בהנחה שצפיפות המגורים בשטחים אלה תעמוד על 6 יח"ד/דונם, הרי שיהיה ניתן להקים שם עוד כ- 2,500 יח"ד נוספות.<sup>8</sup>
9. זאת ועוד, התוכנית מציעה בכל הייעודים כ-400,000 מ"ר תעסוקה וכ-43,000 מ"ר מסחר. כמו כן, היא כוללת 225 דונם לטובת מבני ציבור ברמה עירונית ואף מטרופוליטנית, כניסה חדשה לעיר, תחנת רכבת חדשה, כיכר עירונית ואזור תעסוקה ותעשייה בשטח של כ-600 דונם בהם ניתן לבנות כ-540,000 מ"ר, מגרש לאצטדיון ולארנה וכן שטחי מסחר ייעודיים ומשולבים עם שטחים אחרים. כ-4,870 ד' צפויים להישאר שטחים פתוחים בהתאם להגדרתם בתוכנית המתאר של העיר.<sup>9</sup> כ-910 דונם נוספים מיועדים למערכות דרכים, מסילת הברזל, מתקני תחבורה ותשתיות המתוכננים לחבר את הרובע החדש עם העיר וליצור מערך עירוני שנשען גם על תחנת הרכבת החדשה המתוכננת מדרום לתוכנית לאחר העתקת מסילת הברזל הקיימת.
10. אישורה של תוכנית "דימונה מזרח" יגדיל את פוטנציאל הבינוי הכולל בעיר לכדי 49,400 יח"ד שיכולות להציע פתרונות דיור מגוונים עבור מעל 133,000 תושבים.<sup>10</sup>

### III. הליך התכנון

11. לפי הדף הרלוונטי באתר מינהל התכנון, התוכנית נתקבלה ביום 19.6.2023 ונקבע שהיא עומדת בתנאי סף ביום 19.7.2023.
12. ביום 31.7.2023 קיימה הוועדה ישיבה ראשונה בתוכנית אשר מטרתה, לפי סדר היום של הוועדה, הינה "דיון בתכנית ובצורך בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה". דהיינו לפי ההזמנה שנשלחה לתוכנית, דיון פומבי זה לא היה מיועד לדיון בהפקדת התוכנית. ואכן בסופו של הדיון נתקבלה החלטה אך ורק לעניין הסביבתי כאשר נקבע כי יוכן נספח נופי-סביבתי בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה אשר יועברו תוך 21 ימים.
13. שבועיים לאחר מכן, ביום 14.8.2024, נערך "דיון פנימי בתוכנית". בדיון זה, החליטה הוועדה על הפקדת התוכנית בתנאים רבים ומהותיים. כפי שיוסבר להלן, פגמים רבים נפלו בהחלטת ההפקדה אשר הפקידה תוכנית לא בשלה, ללא תשתית עובדתית ראויה ומשיקולים זרים, כאשר גם לחלק מחברי הוועדה לא היה ברור שמדובר בדיון להפקדה. הכל כפי שיפורט להלן בהרחבה (פרק ו).
14. שישה חודשים לאחר מכן, ביום 14.2.2024, קיימה הוועדה ישיבה נוספת תחת הכותרת "הפקדה" כאשר בפועל המטרה של הישיבה הייתה להאריך את המועד למילוי התנאים על ידי היזם וכן קביעת

<sup>7</sup> ראו סעיף 2.1 "מטרת התוכנית" בהוראות התוכנית המופקדת.

<sup>8</sup> יש לציין כי הנתונים אודות שטחים ומספר יח"ד בדברי ההסבר לא תואמים את אלה שבהוראות התוכנית.

<sup>9</sup> ריכוז נתונים מתוך סעיף 3.2 "טבלת שטחים" וסעיף 5 "טבלת זכויות והוראות בנייה" בהוראות תוכנית 607-0703421 המופקדת.

<sup>10</sup> בהתאם לממוצע של 2.7 נפשות למשק בית בעיר דימונה לפי נתוני למ"ס לשנת 2021.

תנאים נוספים. החלטה זו לא ריפאה את הפגמים בהחלטה הקודמת והיא נגועה בפגמים דומים.

15. ביום 10.4.2024 התקיים דיון נוסף שכותרתו "דיון בחו"ד מתכנתת המחוז לעניין מרבצי חומרי גלם ע"פ דרישת תמ"א 14". במסגרת אותה ישיבה, הוועדה החליטה לשנות חלק מהתנאים שנקבעו בהחלטה מיום 14.8.2024. דהיינו ההחלטה שינתה את תנאי ההפקדה מבלי שזו תהיה מטרת הישיבה.

16. ביום 26.6.2024 נקבע כי התוכנית מילאה את תנאי ההפקדה.

## (ג) הכפר ראס ג'ראבה

### I. רקע

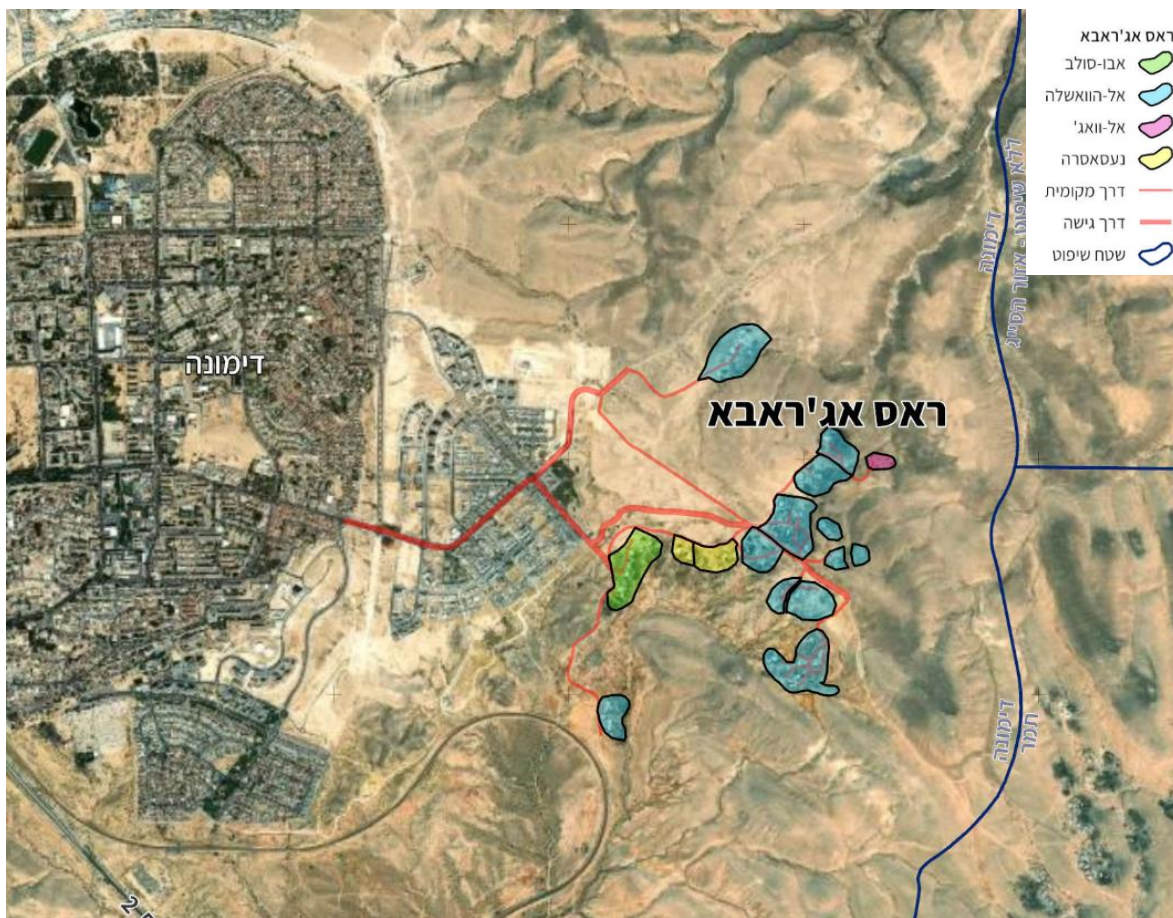
17. ראס ג'ראבה הוא כפר בדואי המונה כ-500 תושבים ממשפחות אלהואשלה, אבו סולב ואלנסאסרה. הכפר קיים מזה עשרות רבות של שנים על הקרקעות ההיסטוריות של שבט אלהואשלה אשר כיום רשומה כקרקע מדינה. תושבי הכפר מתגוררים בעשרה מקבצי מגורים בתחום השיפוט של עיריית דימונה, בסמוך לשכונת "השחר". כל מתחמי המגורים של הכפר נמצאים בתחום התוכנית נשוא התנגדות זו, ורוב רובם בשטחים המיועדים לפיתוח ברמה מפורטת, כולם לטובת מגורים.

18. הכפר מתפרס בין הפיתול של מסילת הרכבת מדרום (המיועד לביטול), ועד נחל דימונה בצפון, מנחל אשולון במזרח ועד העיר דימונה במערב. במהלך השנים התהווה הכפר בהתאם למרכיבים הטופוגרפיים של השטח, לחלוקה המשפחתית, ולפעילות החקלאית שהלכה והצטמצמה עם השנים (ראו מפה 1). מתחמי המגורים ממוקמים על ראשי הגבעה ואילו בוואדיות משתרעים שטחי החקלאות השונים ומכלאות הצאן. הוואדיות משמשים גם כרצועות הפרדה בין מתחם מגורים אחד למשנהו. הבניה הנמוכה והמינימלית, והשטחים החקלאים המצומצמים מעניקים לראס ג'ראבה את אופיו הכפרי-חקלאי.

19. תושבי הכפר מתחלקים לכ-90 בתי אב ממספר משפחות; כמחצית התושבים הם ילדים וצעירים מתחת לגיל 18. מתחמי המגורים והמשק מאורגנים במרחב על פי חלוקה למשפחות מורחבות אשר כוללות בדרך כלל את אב המשפחה, אשתו וילדיהם הצעירים, את בניו הנשואים ומשפחותיהם, וגם את בנותיו הבוגרות שטרם נישאו. מקבצי המגורים אינם אחידים וחלקם מורכבים ממספר משפחות מורחבות המתגוררות בסמיכות זו לזו, שלרוב יש ביניהן קשרי נשואים. ניתן לזהות בכפר עד 10 מקבצים.

20. תושבי ראס ג'ראבה סובלים ממצוקה קשה בתנאי הדיור. בתיים בנויים בדלות ומחומרים פשוטים כגון בלוקים חשופים וחומרי בנייה ממוחזרים, עם קירוי מלוחות פח. היעדר ההכרה ותוכניות המסדירות את הבנייה בו גורמות לכך שאין באפשרות התושבים להקים בתים חדשים עבור זוגות צעירים או אפילו לשפץ את אלה הקיימים, כדי לשפר תנאים סניטריים בסיסיים או כדי להתגונן מפני פגעי מזג אוויר או סיכונים ביטחוניים.





מפה 1- הכפר ראס אג'ראבה ממזרח לעיר דימונה

21. התושבים רואים בדימונה - אשר כאמור הוקמה אף היא על הקרקעות ההיסטוריות של שבט אלהואשלה – את מרכז החיים האורבני שלהם והם רואים את עצמם כחלק מהמארג האנושי של העיר. חלק גדול מתושבי הכפר עובדים בדימונה. הם מטופלים בקופות החולים של העיר, מקבלים שירותי דיוור ובנקאות בעיר, עושים קניות בעיר ועוד.

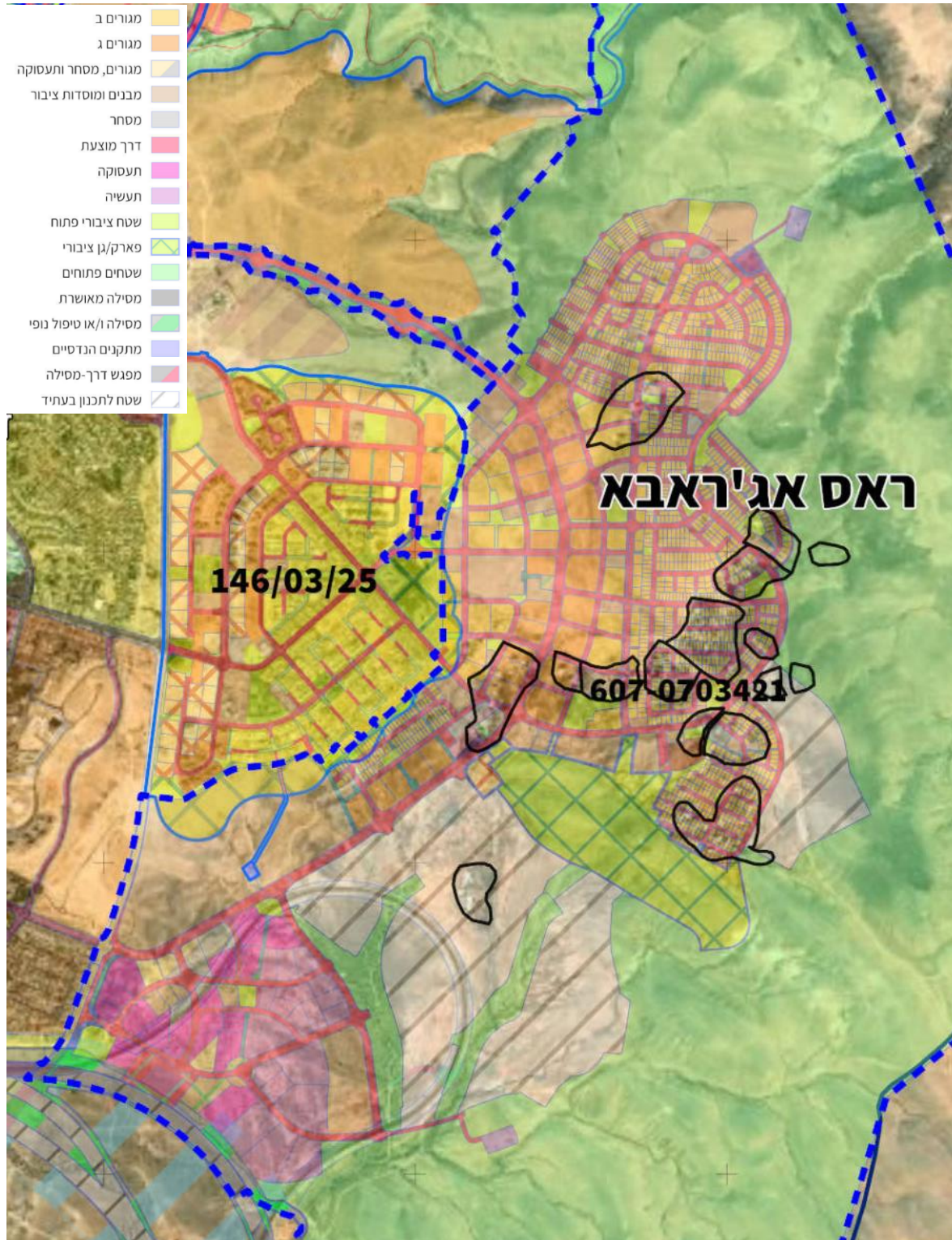
22. בין התושבים קיימים קשרים חברתיים ומשפחתיים, חיי קהילה ומערכות של שיתוף פעולה ואמון. בכפר פועל ועד תושבים מקומי המורכב מנציגים מהמשפחות המורחבות המייצגות את רוב תושבי הכפר. קיומו של ועד התושבים מצביע על יכולת התארגנות ורצון לנהל את ענייני הכפר לטובת כלל התושבים. הקהילה החזקה של הכפר מתבטאת בהסכמות פנימיות בנוגע להיבטים השונים של החיים בכפר, כפי שהם מתקיימים היום, וכן ביחס לפתרון התכנוני העתידי הרצוי והמוסכם מבחינתם, אשר יוצג בהמשך.

23. מבחינה תכנונית, נכון להיום חלות בשטח התוכנית תוכניות מתאר ברמה הארצית (למשל תמ"א/1, תמ"א/35 על השינויים שלה), ברמה המחוזית (תמ"מ/23/14/4) וברמה המקומית (תכנית מס' 33/101/02/25). תוכניות אלה אמנם מטילות מגבלות פיתוח מסוימות על השטח, אך אינן מונעות את





האפשרות להכיר ולהסדיר את הכפר ראס ג'ראבה במקום מושבו או בקרבת מקום זה. מגבלות אלה תקפות כמובן גם עבור התוכנית הנדונה, "דימונה מזרח".



מפה 2 - הכפר ראס ג'ראבה על רקע תוכנית מס' 607-0703421 "דימונה מזרח"



24. קידומה של התוכנית המופקדת משמעו כי מגבלות אלה יוסרו משטחה המזרחי של העיר דימונה ומכאן שהן לא יחולו עוד על הכפר ראס ג'ראבה. היות ורוב רובם של מתחמי המגורים של הכפר ממוקמים בשטחים המיועדים לפיתוח למגורים לפי התוכנית המופקדת (ראו מפה 2 לעיל), אזי המתנגדים סבורים כי ניתן להסיר מגבלות אלה בצורה שתאפשר את ההסדרה של הכפר.

25. לסיכום, הפקדתה של התוכנית "דימונה מזרח" מהווה קריאת כיוון והצהרת כוונות לעניין פיתוח של השטח למגורים. אישורה של תוכנית "דימונה מזרח" צפוי להסיר את המגבלות הסטטוטוריות שחלות כעת על אותם שטחים במזרח העיר דימונה במטרה להרחיב אותה באופן ניכר ולהביא לפיתוח ובנייה של רובע מגורים ותעסוקה חדש באזור בו ממוקם הכפר ראס ג'ראבה. לכן, ניתן למצוא את הנוסחה המתאימה שתאפשר להכיר, להסדיר ולתת מענה תכנוני מתאים גם עבור תושבי הכפר ראס ג'ראבה במקום בו הם מתגוררים, או בסמוך אליו, בתחומה של תוכנית "דימונה מזרח".

## II. המצב המשפטי של הכפר

26. בשנת 2019, הגישה רשות מקרקעי ישראל תביעות פינוי כנגד תושבי ראס ג'ראבה. הנימוק העיקרי להגשת תביעות הפינוי היה הצורך בקרקע לשם הרחבת העיר דימונה. דהיינו, הסיבה היחידה להגשת תביעות הפינוי נגד התושבים, ובטח שבעת הזו, הינו קידומה של תוכנית זו.

27. בית משפט השלום בפסק דינו קבע כי תושבי ראס ג'ראבה או בני משפחותיהם התגוררו במרחב דימונה במשך שנים רבות, כאשר מאז 1978 קיימת ראייה להתיישבותם במקום בו הם יושבים עד היום (ת"א 16715-05-19 רשות מקרקעי ישראל נ' אלהואשלה (פורסם במאגרים, 24.7.2023)). בית המשפט המחוזי, קבע כי התושבים הם ברי רשות מכללא בשטח מאחר והם ישבו בשטח בידיעת רשות מקרקעי ישראל אשר לא הביעה התנגדות לכך (ע"א 21579-01-24 אלהואשלה נ' רשות מקרקעי ישראל (פורסם במאגרים, 3.6.2024)). עם זאת, בימ"ש קבע כי ככל שהתושבים לא יפנו את המקרקעין עד ליום 31.12.2024, הרי תהיה רשאית רשות מקרקעי ישראל לפנותם בעצמה.

28. יודגש כי אומנם פסק הדין מאפשר לרשות מקרקעי ישראל לפנות את תושבי ראס ג'ראבה אך אין משמעות פסק הדין שאין זה חוקי או אפשרי להחליט על הסדרת התיישבותם של התושבים וזאת כחלק מהתוכנית החדשה. בית משפט השלום סירב לבחון את טענות התושבים לעניין הסדרת ישיבתם בקרקע בטענה כי המקום הנכון להעלאת טיעונים אלה אינו בהליך הפינוי אלא בהליך התכנון. הליך שבאותה העת טרם החל.

29. ההחלטה של בית המשפט אינה מונעת מרשויות התכנון להסדיר את היישוב ואינה פותרת אותם מלשקול אופציה זו במסגרת הליך התכנון. נזכיר, כי במסגרת פסק הדין בעניין **אום אלחיראן** (בג"ץ 3094/11 **אבו אלקיעאן נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגרים, 05.05.2015), אף דעת הרוב בבית המשפט העליון המליצה למדינה לשקול לתת סעד לתושבי אום אלחיראן בדמות מגרשים בחירן: "ועוד, לדעתנו ראוי שהמשיבה תשקול באורח מתאים והוגן שאותם תושבים שיוכחו כי הם מן "הגרעין ההיסטורי" של מי שהגיעו למקום – אום אלחיראן – כבני רשות, יקבלו הטבה מסוימת במסגרת מכרזי השיווק

בישוב החדש חירן" (פס' מ'). עמדת של כב' השופטת דפנה ברק ארז הייתה יותר נחרצת בעניין זה עת ציינה כי :

אני סבורה שעל הרשויות לחזור ולבחון את מתכונת הפיצוי שיוענק למבקשים במסגרת הפינוי, בשים לב, בין השאר, לכך שהמבקשים הם כאמור בני-רשות המתגוררים במקום כשישים שנה, וכן לכך שהמדינה מציינת בתוקף כי הישוב החדש אינו בעל אופי ייחודי והוא פתוח לכל אדם, ובכלל זאת למבקשים עצמם אם יחפצו בכך. כך, למשל, המדינה יכולה לשקול את האפשרות להציע למבקשים (וכן למי מבין תושבי המקום הנוספים שיוכחו כי הם בני-רשות במקום מזה שנים רבות) אפשרויות נוספות לקבל פיצוי, מלבד המעבר לחורה, ובכלל זאת האפשרות של קבלת מגרש ביישוב החדש חירן, על פי גודל המגרשים המתוכנן בישוב זה (הקטן מגודל המגרשים המוצע למבקשים בחורה) חלף קבלת המגרשים שהוצעו להם בחורה...."

30. ואכן, גם הוועדה בענייניו בהחלטת ההפקדה בתנאים מיום 14.8.2024 קבעה כי על היזם לבחון את האפשרות לשלב את תושבי ראס ג'ראבה בתכנון (תנאי לד). תנאי אשר היזם לא מילא, כפי שיוסבר להלן.

#### **(ד) בין קהילות ליישובים**

31. הימצאותו של הכפר ראס ג'ראבה בתחום תוכנית "דימונה מזרח" מעלה את ההזדמנות להסדרתו התכנונית במקום מושבו או בקרבתו, תוך כדי שמירת הזיקה למקום ולעיר דימונה - ותוך יצירת יחידת תכנון ייעודית, קומפקטית ויעילה. קידום התוכנית, ובעיקר תוכנית כה גדולה, פותח פתח להסדרה של הכפר במרחב בו הוא נמצא.

32. כאמור לעיל, על רשויות התכנון לבחון האם ניתן לאפשר לברי הרשות הגרים בשטח - דהיינו תושבי ראס ג'ראבה - להשתלב בתוכנית ולהמשיך לגור בשטח. דרישה זו אינה מתמצה באפשרות של התושבים לרכוש מגרשים בעת שיווקם - נושא שאינו בסמכות ועדת התכנון. אלא יש לבחון האם אפשר לשלב את התושבים, כקהילה, בעיר תוך התחשבות בצרכים הייחודיים שלהם. כאמור לעיל, גם הוועדה בענייניו קבעה כתנאי להפקדה שהיזם יבחן את שילוב התושבים בשכונה – דבר שלא נעשה כפי שיפורט להלן.

33. המתנגדים טוענים כי העקרון לפיו הפתרונות המוצעים לתושבים בדואים הינם אך ורק ביישובים בדואים הינה עקרון מפלה המבוסס על הפרדה גזעית לא ראויה ולא חוקית. על רשויות התכנון לשקול גם אפשרויות לספק לתושבים הבדואים, שהם ברי רשות היושבים בשטח התוכנית מזה עשרות שנים, והחפצים בכך, פתרונות דיור מתאימים גם במסגרת "יישובים כלליים".

34. המתנגדים סבורים כי מצב דברים זה אינו מעורר קושי מיוחד והוא צריך להיות ברירת המחדל. עם זאת, ובכדי לסבר את האוזן, להלן סקירה לגבי מספר מקרים בהם קהילות זכו להסדרה בתוך יישובים "כלליים" בין אם ערים גדולות ובין אם יישובים קהילתיים.

## I. קהילות שונות בתוך העיר דימונה

35. בדימונה מתגוררות קהילות רבות וכל אחת מהן שומרות על המסורת והמאפיינים הייחודיים שלה. בעקבות הפיתוח המוצע בה כעת, דימונה תמלא את מקומה כמוקד משני במטרופולין באר שבע, יחד עם העיר רהט שמצפון-מערב לבאר שבע דבר שמחזק את העובדה שהיא צריכה לתת מענה לקהילות השונות שבסביבתה.

36. לאורך השנים קלטה דימונה קהילות רבות ומגוונות, כאשר הבולטות הן קהילת בני ישראל מהודו, עולים מאתיופיה ומברית המועצות לשעבר, וכן קהילת העבריים. קהילה אחרונה זאת, בעלת מאפיינים ייחודיים משלה, הגיעה לישראל החל מסוף שנות ה-60' ועם השנים הפכה להיות חלק בלתי נפרד מפסיפס הקהילות המרכיבות את דימונה. ללא ספק, כל קהילה תורמת מהייחודיות שלה בכדי לחזק את הרבגוניות הכללית של העיר. מתן המענה הראוי למאפיינים הייחודיים של כל קהילה באמצעות כלים תכנוניים רק מעשיר את אותו פסיפס תרבותי ותורם לייחודיות של העיר.

37. כך למשל, כדי לתת מענה לצרכים בתחום הדיור וחיי הקהילה של קהילת העבריים, קודמה תכנית מפורטת מס' 143/03/25 "נופי מדבר" בחלק הדרום מזרחי של העיר, אשר קיבלה תוקף בשנת 2003. בהתאם לדברי ההסבר, התוכנית "מתאימה לאוכלוסייה המעוניינת באורח חיים קהילתי" והיא מציעה קרוב ל-300 יח"ד בגדלים שונים בבנייה נמוכה שמתאימה לבני הקהילה, וכן הקצאה גדולה יחסית של שטחים המיועדים לצרכי ציבור אשר תואמים את אורח החיים של הקהילה כגון חדר אוכל לילדים, בית תפילה, שירותי רפואה, ואף שירותים ייחודיים כמו מכבסה ומרכזי חלוקת לביגוד ומזון.<sup>11</sup>

38. בדומה, גם תושבי ראס ג'ראבה מהווים כבר היום חלק מהקהילה של דימונה. חאג' פריג', בן ה-85, המבוגר מבין תושבי הכפר, זוכר את הצריפים הראשונים שהוצבו בדימונה וכי הוא ובני משפחתו היו מביאים לתושבים הראשונים של דימונה מים ומוכרים להם חלב, ואת הסוכר והתה שהיו מקבלים בתוקפת הצנע. חאג' פריג' הינו גמלאי של עיריית דימונה ובמשך עשרות שנים עבד בתחזוקת העיר וטיפוחה. בדומה לו, כאמור, גם שאר תושבי הכפר רואים את דימונה כמרכז החיים האורבני שלהם ואת עצמן בחלק מהעיר. הם צורכים את כל השירותים שלהם (מלבד חינוך) בעיר: קופות חולים, דואר, בנק, קניות ובילוי. חלקם אף רשומים כתושבים של דימונה במשרד הפנים. תושבי ראס ג'ראבה הם בבחינת בני מקום בדימונה לכל דבר ועניין. התושבים מעוניינים לחזק אף יותר קשר זה ולהישאר להיות חלק מהעיר דימונה ולתרום לקידומה. אגב, גם עיריית דימונה רואה בהם חלק מהעיר, ולפני עשורים דאגה לספק להם נקודת חיבור למים בכניסה לכפר.

39. רשויות התכנון אינן יכולות לתכנן שכונה חדשה בעיר ולהתעלם מהאוכלוסייה שיושבת בשטח ומבקשת להשתלב בתוכנית החדשה. השתלבות זו אינה חייבת להיות אך ורק בצורה של אינדיבידואלים אלא גם כקהילה, כפי שהוסבר לעיל. מסקנה זו מתחזקת הן לאור העובדה כי מדובר בתושבים הנמנים על

<sup>11</sup> ראו דברי הסבר לתוכנית מס' 143/03/25 "מסגרת תכנונית לשכונת מגורים בשכונת נופי מדבר" שקיבלה תוקף בשנת 2003.

מיעוט ילידי אשר מתוגרר בשטח מזה מאות שנים והן לאור העובדה שבימי"ש קבע כי מדובר בתושבים אשר ישבו במשך עשרות שנים בשטח כבני רשות – דהיינו בידיעה ובהסכמה של הרשויות.

40. יתרה מכך, הפיכתה של דימונה לעיר בעלת פוטנציאל אכלוס עבור למעלה מ-133,000 תושבים, מוקד משני משמעותי במטרופולין באר שבע, יוצרת תשתית תכנונית איתנה לשילובם של תושבי ראס ג'ראבה במסגרת של שכונה ייחודית להם בתוך עיר גדולה המאכלסת כבר היום מגוון קהילות. העיר דימונה ממוקמת במרחב בו מתגורר אחוז משמעותי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, לכן מן הראוי שהיא תציע גם פתרונות מגורים ייחודיים עבור תושבי ראס ג'ראבה המתגוררים כבר היום בשטח שיפוט העיר ובשטח התוכנית.

## II. שכונות ערביות ביישובים עירוניים – דוגמאות

### שכונת אבו סניינה בכפר סבא

41. שכונת אבו סניינה ממוקמת מזרחית לכפר סבא ונמצאת בין המרקם העירוני של העיר לבין כביש 6 והמסילה המזרחית ממערב. בשכונה מתגוררים בני משפחת אבו סניינה מאז שנת 1948 על אדמות שהיו בבעלותם עוד קודם לכן. במשך שנים ארוכות ייעוד הקרקע במקום היה שטח חקלאי ובני המשפחה נאלצו להתמודד עם הליכי אכיפה על פי חוק התכנון והבנייה. תוכנית מס' כס/40/1/א אשר קיבלה תוקף בשנת 2012, לאחר הליך תכנוני שנמשך מעל 20 שנה, שמה קץ למצב זה והעניקה הסדרה תכנונית לשכונה תוך מתן אפשרות לבנות כ-40 יח"ד במקום.

42. בסוף שנת 2022 התגוררו בכפר סבא כ-101,500 תושבים, כ-215 מתוכם ערביים, מרביתם תושבי שכונת אבו סניינה.

### שכונת רמייה בכרמיאל

43. השכונה נמצאת בלב העיר כרמיאל ומתוכננת לטובת כ-60 יח"ד לפי תוכנית מס' ג/9669 משנת 1999. המטרה המפורשת של התוכנית הינה לאפשר מעבר של מספר משפחות בדואיות ממקום בו התגוררו למתחם חדש הסמוך לאותו מקום. בכך התאפשר פיתוחה והקמתה של "שכונת רבין" לפי תוכנית מס' ג/במ/115 שקיבלה תוקף כמה שנים קודם לכן. צורכי הקהילה נקבעו במסגרת משא ומתן שהתנהל בין רשויות המדינה ונציגי המשפחות והתוכנית התאימה לגודל הקהילה באותה עת.

44. העיכוב ביישום התוכנית גרם לכך שהגידול הטבעי של הקהילה הביא לכך שהתוכנית כבר לא התאימה לצרכים של התושבים עבורם נועדה השכונה, כפי שהדברים היו נכונים במועד אישור התוכנית. יחד עם זאת, הנקודה החשובה שיש להתייחס אליה הינה האפשרות העקרונית להסדיר מספר משפחות בדואיות בתוך עיר גדולה כמו כרמיאל. חשוב לציין כי אוכלוסיית כרמיאל מונה גם תושבים ערביים רבים שערבו לעיר מהיישובים הסובבים אותה.



45. בסוף שנת 2022 התגוררו בכרמיאל כ-47,300 תושבים, כ-2,000 מתוכם ערבים.

### הכפר עכברה בתחום העיר צפת

46. הכפר ממוקם מדרום לעיר צפת היה קיים ומיושב לאורך שנים. תושביו, עקורים מיישובים אחרים בסביבה ובעיקר כפר קדיא, יושבו במקום על ידי המושל הצבאי. בתחילת שנות ה-70 הורחב תחום השיפוט של צפת לכיוון דרום והכפר נכלל בתחומה.

47. לאחר מאבק שארך שנים רבות ונשא פרי בתחילת שנות ה-80, הוכר הכפר עכברה כשכונה בצפת. תוכנית מפורטת מס' ג/4120 שקיבלה תוקף בשנת 1982 מגדירה מעל 150 מגרשים לבנייה למגורים (מתוכם מומשו עד כה כ-90 מגרשים), וכן שטח להקמת מבני ציבור כגון בית ספר, גני ילדים, מרפאה ומסגד. הסדרת עכברה כשכונה בתחום שיפוט עיריית צפת לוותה בהעברה של חלק מהתושבים מבתים היסטוריים בהם הם התגוררו באזור סמוך, לבתים חדשים אותם המשפחות בנו על מגרשים שהוקצו לצורך זה על ידי רשות מקרקעי ישראל.

48. בסוף שנת 2022 התגוררו בעיר צפת כ-38,000 תושבים, מתוכם כ-800 תושבים ערבים, מרביתם תושבי עכברה.

### III. שכונות ערביות ביישובים קהילתיים – דוגמאות

49. קיימות גם מספר דוגמאות של יישובים קהילתיים בהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית בשכונות או במתחמים שתואמים לצרכים שלהם. לרוב מדובר ביישובים שבעקבות תהליכי ההרחבה "נצמדו דופן" אל מתחמי מגורים לא מוסדרים שהיו קיימים מזה עשרות שנים, עוד בטרם הקמת היישוב הקהילתי עצמו.

### משפחת ח'ואלד ביישוב נופית

50. היישוב הקהילתי נופית שבמועצה אזורית זבולון הוקם בשנת 1984. דרומית למרכז היישוב, התגוררה משפחה בדואית על אדמתה עוד בטרם הקמת מדינת ישראל. בעקבות ההרחבה הראשונה של היישוב לכיוון דרום לפי תוכנית מס' זב/94/במ משנת 1995, היישוב נצמד דופן אל מתחם המגורים של בני משפחת ח'ואלד, ולכן הם החלו לבקש את צירוף אדמתם כחלק מהיישוב כדי שיוכלו להסדיר את שכונתם תכנונית ולבנות את בתיהם בהתאם.

51. המועצה האזורית וועד היישוב היו מודעים לכך כי ההרחבה נוספת של נופית תהיה כרוכה במתן פתרון תכנוני מוסכם גם עבור משפחת ח'ואלד כחלק בלתי נפרד מהיישוב. בהתאם לכך, תוכנית ההרחבה של נופית מס' 301-0340612 שקיבלה תוקף בשנת 2018 קבעה פוטנציאל בנייה של כ-830 יחידות דור, כאשר 10 מתוכן נמצאות במתחם של משפחת ח'ואלד הממוקם בסמוך לכניסה של היישוב.

### משפחת חמדון ביישוב לוטם

52. היישוב לוטם שבמועצה אזורית משגב הוקם כקיבוץ בשנת 1978 ממערב למתחם בו התגוררה משפחה משבט חמדון עוד משנות ה-20 של המאה הקודמת, והשאיר אותה מחוץ לגדר הקיבוץ. למרות זאת, נוצרו יחסי שכנות בין בני המשפחה ותושבי הקיבוץ. בעקבות התפרקות הקיבוץ בסוף שנות ה-90 והגדרתו כיישוב קהילתי, החלו הרשויות בקידום תהליכים להרחבתו לכיוון מערב לפי תוכנית שקיבלה תוקף בשנת 2000.

53. בהמשך לכך הוכנה תוכנית הרחבה חדשה לכיוון מזרח באופן שאדמות משפחת חמדון נכללו במרכז השכונה החדשה בהתאם לתוכנית מס' 205-0420281 (ג/23692) שקיבלה תוקף בשנת 2019. לאחר השלמת הבנייה המוצעת בהרחבה המזרחית, יהיו ביישוב לוטם 350 יח"ד, כאשר 16 מתוכן מיועדות עבור הסדרת מתחם המגורים של משפחת חמדון כחלק בלתי נפרד ממנו.

### משפחת שחאדה ביישוב כמון

54. המקרה של היישוב כמון, אף הוא בתחום המועצה האזורית משגב, שונה במקצת אבל גם מוכיח שניתן למצוא פתרון מגורים עבור משפחות ערביות בתוך יישוב קהילתי. בעת תכנון הראשוני של היישוב על הר כמון בתחילת שנות ה-80, נכללו בחלקו המזרחי אדמות בבעלות פרטית של משפחת שחאדה שהתגוררה באזור, ואלה נועדו למגורים על פי תוכנית מס' ג/4389 שקיבלה תוקף בשנת 1984.

55. כאשר התגלה הדבר על ידי הרשויות השונות, נעשו ניסיונות רבים לגרוע את אותן אדמות מתחום היישוב, למנוע את חיבור המתחם לתשתיות, ואף להערים קשיים על בעלי הקרקע כדי למנוע מהם אפשרות לקבל היתרי בנייה. כל אלה נחלו כישלון בעקבות הליכים תכנוניים ומשפטיים שניהלו בעלי הקרקע כנגד הרשויות השונות. נכון להיום, המתחם נמצא בשלבי פיתוח ובנייה עבור כ-12 יח"ד לטובת בני משפחת שחאדה, מתוך כ-330 יח"ד שניתן לבנות ביישוב לפי הוראות תוכנית מס' ג/20377 שקיבלה תוקף בשנת 2018. נכון להיום נבנו ביישוב כ-180 יח"ד.

### היישוב עיר אובות

56. היישוב הוקם עוד בסוף שנות ה-60 ממערב לכביש 90 בערבה, אך אכלוסו נתקל בקשיים ומרבית התושבים עזבו את המקום בתחילת שנות ה-80. כיום היישוב נמצא בתחום המועצה האזורית ערבה תיכונה ומתגוררים במקום משפחה יהודית אחת שהייתה בין היוזמות שלו ומספר משפחות בדואיות המשתייכות לשתי משפחות מורחבות: אל סעדין ואל עמראני, שמתחלקות לכ-14 משפחות גרעיניות ומונות יחד כ-60 נפשות.

57. בשנים האחרונות מקודמת תוכנית שמטרתה לחדש את ההתיישבות במקום כיישוב קהילתי ביוזמה של משרד השיכון והבינוי והחטיבה להתיישבות, ובתמיכה של המועצה האזורית ערבה תיכונה כמסגרת מוניציפלית. היישוב המוצע יכלול עד 500 יח"ד בצפיפות של 2 יח"ד לדונם עם צפי אכלוס של

כ-2,000 תושבים.<sup>12</sup> כחלק בלתי נפרד מהיישוב, מתוכנן מתחם מיוחד עבור המשפחות הבדואיות המתגוררות במקום מזה עשרות שנים.

58. המתחם המיועד עבור האוכלוסייה הבדואית ממוקם בשולי היישוב עם גישה ישירה לשטח הפתוח כדי לאפשר להן לשמור על אורח החיים החקלאי מסורתי שלהן, כולל גידול צאן. בקרבת מקום מוצע ליעד שטח להקמת מיזם לתיירות ואירוח בדואי.

59. המקרה של **עיר אובות** מהווה דוגמה בולטת לכך שניתן למצוא פתרון לא רק מבחינת אופן התכנון של שכונה חקלאית במסגרת של יישוב קהילתי בעל מאפיינים עירוניים, אלא גם מבחינת אופן הסדרת התיישבות בדואית שלא במסגרת יישוב שמיועד אך ורק עבורה. **כמו במקרים של כפר סבא, צפת או כרמיאל, הכרתו, הסדרתו התכנונית וצירופו של מתחם ייעודי עבור תושבי ראס ג'ראבה כחלק בלתי נפרד מהעיר דימונה לא יפגע בשום אופן במאפייניה של העיר אלא יחזק ויגוון יותר את הפסיפס הקהילתי שבה.**

60. בצורה זו, דימונה תוכל לייצב את מעמדה כעיר גדולה, מוקד משני במטרופולין באר שבע, שפתוחה למגוון הקהילות שמאכלסות את הנגב. לכן נראה שניתן, הן מבחינה תכנונית וחברתית, והן מבחינה משפטית, להגדיר שכונה ייחודית בעלת אופי כפרי-חקלאי עבור תושבי הכפר ראס ג'ראבה, במסגרת תוכנית "דימונה מזרח" במטרה להציע פתרון מגורים ייחודי עבורם כחלק בלתי נפרד מהעיר דימונה.

### **(ה) השילוב של תושבי ראס ג'ראבה ברובע החדש**

61. תושבי ראס ג'ראבה מעוניינים להשתלב במרקם הפיזי והחברתי של העיר דימונה כשכונה ייחודית בתחום הרובע החדש, בדומה למקרים המוזכרים לעיל, בה הם יוכלו לשמור על אורח החיים המסורתי הייחודי שלהם. קידום תכנית "דימונה מזרח" מהווה הזדמנות לשילוב מתחם מגורים הכולל מאפיינים חקלאיים עבור משפחות אלה וכן התווית הדרכים למימושו. תושבי ראס ג'ראבה מוכנים להגיע לפתרון שייתן מענה לאורח החיים הייחודי שלהם במסגרת כוללת של העיר דימונה, מבלי שיאלצו לעזוב את המרחב בו הם מתגוררים מזה דורות. נפרט להלן את ההצעות של התושבים לשילובם בשכונה וכן את העקרונות המנחים הצעות אלה. הצעות אלה גובשו על בסיס עבודה אינטנסיבית עם התושבים ועם ועד הכפר.

62. ברור לכל שכל הסדרה כאמור יכולה וצריכה להיות מבוצעת בהתבסס על הסכמה בין התושבים לרשות מקרקעי ישראל. הסדרה זו יכולה להתבטא בצורות רבות, כל עוד הן מתקבלות בהסכמה בין כל הצדדים המעורבים. כמובן, בצורה אידיאלית התושבים היו מעדיפים להישאר במקום מושבם המדויק. עם זאת, התושבים מוכנים להעתיק במקצת את מקום המגורים שלהם, כל עוד הם נשארים בתחום מרחב המחיה בו הם מתגוררים כבר עשרות רבות של שנים. בכך נשמרת זיקתם למקום ולעיר דימונה וכן נשמרת לכידותם החברתית, כפי שזו התפתחה בזיקה לאזור זה במשך עשרות שנים. עמדה

<sup>12</sup> בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית דרום מתאריך 14/08/2023.

זו נובעת מההבנה שבשטח מקודמת תוכנית גדולה ומשכך הם מוכנים ללכת כברת דרך ולהתאים את עצמם לתוכנית חלף לבקש להתאים את התוכנית לצורת התיישבותם הנוכחית וזאת מתוך הבנה שכל פתרון צריך להתקבל בסוף בהסכמה תוך כדי לקיחה בחשבון אינטרסים שונים.

63. כמובן, שכל הסדרה בסוף יכולה וצריכה להיות מבוצעת בהתבסס על הסכמה בין התושבים לרשויות ועל כן הדברים הבאים מהווים נקודת מוצא כאשר הפתרון שיאומץ בסוף ופרטיו צריכים להיקבע בהסכמה כאמור.

## I. עקרונות מנחים

64. שילובם של תושבי ראס ג'ראבה במסגרת תכנית "דימונה מזרח" יהיה מבוסס על מספר עקרונות והנחות יסוד מנחים שגובשו בשיתוף פעולה עם נציגיהם של משפחות אל-הוואשלה, אבו סולב ונסאסרה, כמפורט להלן.

65. ראשית, תתוכנן שכונה בעלת אופי כפרי-חקלאי שתשמור מצד אחד על ערכי הנוף המדברי ותוואי השטח, ומצד שני תשתלב במרקם העירוני; שנית, התכנון הפנימי של השכונה יתן מענה לכל המשפחות המרכיבות את ראס ג'ראבה תוך התחשבות במבנה הפיזי-החברתי הקיים לפיו ישנה הפרדה בין אזורי המגורים של כל משפחה. שלישית, שלבי התכנון והפיתוח של השכונה ייעשו בשיתוף מלא ואפקטיבי עם התושבים.

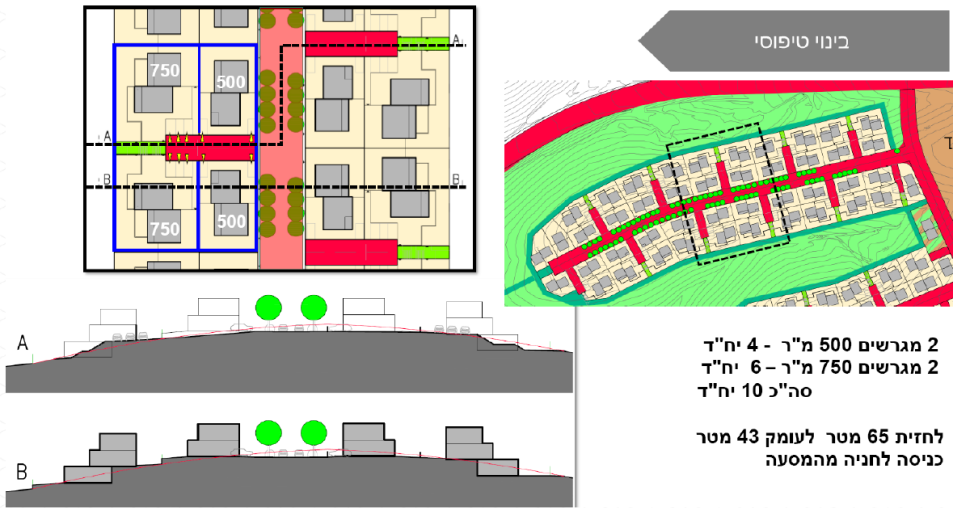
## II. מגרש המגורים

66. תכנון מתחמי המגורים יהיה מבוסס על העקרון של מגרשים משפחתיים שמאפשרים גידול טבעי פנימי בהתאם לנוהל המקובל על ידי רשות הבדואים עבור אוכלוסייה בעלת אופי כפרי וחקלאי. לפיכך, מגרשי המגורים יוקצו על פי מפתח של מגרש בגודל 750 מ"ר עם אפשרות לבנות עליו עד 3 יח"ד עבור התא המשפחתי של ראש המשפחה הגרעינית (המגרש הראשי), ובנוסף לו עוד מגרש צמוד בגודל 500 מ"ר עבור דור ההמשך או שני זכאים אחרים בני אותה משפחה, עם אפשרות לבנות עליו 2 יח"ד (מגרש הצעירים). בסך הכול כל משפחה גרעינית מקבלת צמד מגרשים בשטח כולל של 1,250 מ"ר עם אפשרות בנייה רב דורית של 5 יח"ד בהתאם לצרכים שלה. לפיכך, צפיפות הבנייה ממוצעת נטו בתחום השכונה תהיה של 4 יח"ד לדונם.

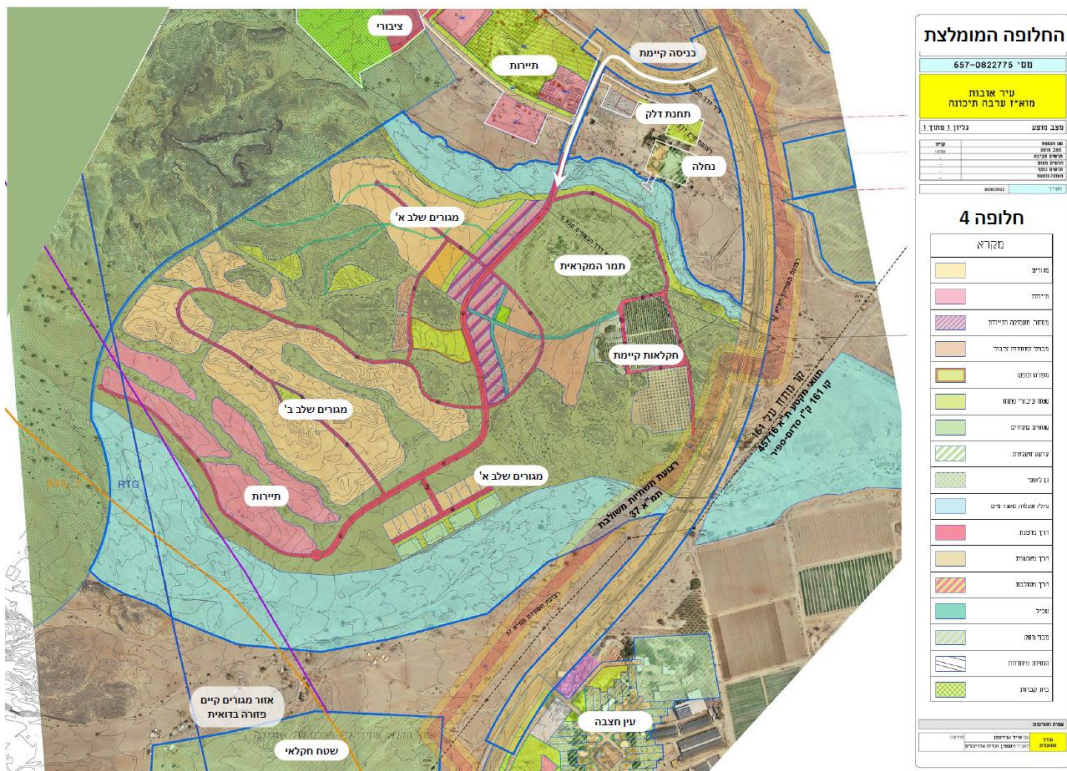
67. חלקן של צמד המגרשים המשפחתיים שאינו מנוצל לבנייה למגורים בשלב הראשון, ישמש את המשפחה כדי לקיים משק עזר צמוד לבית המגורים, כולל גידול של בעלי חיים. המגרש הראשי ימוקם ככל הניתן בשולי השכונה עם גישה ישירה לשטח הפתוח על מנת לאפשר לבעלי צאן לצאת למרעה בלי לעבור דרך השכונה. מגרשי הצעירים ימוקמו באזור הפנימי יותר של המתחם המשפחתי, עם זיקה ישירה למגרש הראשי, כפי שניתן לראות בדוגמאות להלן. במידה ולא ניתן להצמיד את מגרש הצעירים למגרש הראשי, אלה ירוכזו באזור סמוך המשויך באופן ברור למתחם של אותה משפחה המורחבת.



**הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים מקדמת תכנון מפורט בתחום השטח המיועד לבינוי על פי תכנית המתאר ליישוב ואדי אל נעם**



מפה 3 - דוגמה א' - הצעה לתכנון מגרשים משולבים ביישוב ואדי אל נעם<sup>13</sup>



מפה 4 - דוגמה ב' - הצעה לתכנון מתחם עם מגרשי מגורים משולבים חקלאות עבור האוכלוסייה הבדואית המתגוררת ביישוב עיר אובות<sup>14</sup>

<sup>13</sup> מתוך מצגת של מינהל התכנון בעניין תוכנית מתאר מקומית מס' 699-0669481 "ואדי אל נעם".  
<sup>14</sup> מתוך תקציר החלופות של היישוב "עיר אובות - כפר תיירותי קהילתי" (תוכנית מס' 657-0822775) שהוצג בדיון הוועדה המחויית דרום בתאריך 14/08/2023. בהחלטת הוועדה נקבע כי חלופה 4 הינה החלופה המועדפת.

### III. פרוגרמה (ראשונית) לצרכי ציבור

68. שטח השכונה יכול שטחי מגורים, מבנים ושטחי ציבור ברמה בסיסית, שטחי מסחר מקומיים ושטחים חקלאיים שמשותפים עם השטחים הפתוחים לכיוון המדבר. חישוב השטח המיועד למגורים מבוסס על גודל האוכלוסייה הנוכחית: כ-500 נפשות שמתחלקים ל-90 בתי אב, ובנוסף להן כ-30 מגרשים עבור זוגות צעירים שצפויים להקים משפחה בעתיד הקרוב.<sup>15</sup> בסך הכול מדובר על כ-120 צמדים של מגרש ראשי ומגרש צעירים, לפי חישוב של 1,250 מ"ר עבור כל צמד מגרשים, נדרשים כ-150 ד' נטו למגורים.
69. היות ומדובר במגרשים בהם צפוי גידול רב דורי של האוכלוסייה, עם קיבולת בנייה של 5 יח"ד בכל צמד מגרשים, השכונה צפויה לאכלס בין 3,500 ל-4,000 תושבים בהיקף בנייה כולל של 600 יח"ד. בהתאם לקצב הגידול של האוכלוסייה, ניתן להעריך כי בשנת היעד 2040 יתגוררו במקום כ-1,000 תושבים שהם כ-200 משקי בית, כך שהיקף השטח המוצע למגורים צפוי לתת מענה לעוד מספר דורות קדימה.
70. ניתן להניח כי צרכי הציבור בשכונה בסדר גודל כזה יהיו מצומצמים יחסית ויגיעו לכ-25% בלבד מהשטח שלה. לכן, יידרשו כ-50 דונם לטובת דרכים פנימיות, מעון יום, גן ילדים, מסגד, מרפאה ראשונית וגינות. בהתאם לכך, סך הכול השטח שיידרש לטובת השכונה הינו כ-200 דונם בלבד. בשלב הראשון יהיה צורך במבני חינוך עבור הגיל הרך בלבד (מעון יום ושלוש כיתות גן) במגרש משולב עם מרפאה ראשונית ובנוסף להם מסגד. חצרות הגנים יכולים לשמש גם להתכנסות שכנים באירועים מסוימים. השטח הדרוש עבור כל אלה הינו 3 עד 4 דונם בלבד. ילדי השכונה ימשיכו להגיע לבתי ספר ביישוב קסר א-סר הסמוך, אבל יש להיערך לאפשרות של הקמת בית ספר יסודי צומח ברגע שמספר הילדים בשכונה יצדיק זאת, ולשם כך נדרש מגרש בגודל של כ-6 דונם.
71. במקביל להקמת בית ספר יסודי יהיה צורך להקים אשכול גנים נוסף. לפיכך, כלל השטחים עבור מבני ציבור לטווח ארוך בתחום השכונה מסתכמים בין 12 ל-15 ד'. מוצע גם להגדיר במרכז השכונה מגרש למסחר קמעונאי שניתן לפתח בשלבים בהתאם לכוח הקנייה של התושבים.
72. מבחינת השטחים הפתוחים, יהיה צורך להקצות מגרש מרכזי בכל מתחם משפחתי עבור גן משחקים וגינה ציבורית שתאפשר הקמה של שיג שכונתי לפי הצורך. במקביל במרכז השכונה יוקצה שטח למגרש ספורט. עם הקמתו של בית ספר יסודי ניתן יהיה לפתח בסמוך אליו שטח ציבורי פתוח מרכזי. שילוב נכון של השטחים הפתוחים בתחום השכונה עם השטחים הפתוחים שמסביב לה יכול להגדיל באופן ניכר את ההיצע הכולל שלהם.

<sup>15</sup> אוכלוסיית ראס אג'ראבא כוללת כ-60 צעירים וצעירות סביב גיל 18 שצפויים להקים משפחה משלהם בקרוב והיו זכאים למגרש ראשי.

73. לאור דברים אלה, אפשר להעריך כי כל השטח המפותח של המתחם בראייה של 20-30 שנים קדימה, ללא שטחים לשימושים חקלאיים של התושבים כגון גידולי שדה ורעיית צאן, מסתכם בכ-200 ד' בלבד.

#### **IV. חלופות מיקום**

תושבי ראס ג'ראבה בחנו את התוכנית הנדונה ובחרו 4 חלופות אפשריות מוסכמות למיקום מתחם מגורים ייעודי עבורם, שישתלב בבינוי המוצע ברובע החדש ויתאים לפיתוח מבחינה טופוגרפית (ראו מפה 7). סדר הצגת החלופות להלן הינו בהתאם לסדר העדיפויות המוסכם על התושבים עצמם.

#### **חלופה 1**

74. ממוקמת באזור עליו יושבות חלק מהמשפחות כיום בחלקו הדרומי של הכפר, בשטח מישורי יחסית בין מספר גבעות המפרידות אותו מערוץ נחל אשלוך במזרח וכמה ואדיות שמובילות אל אחד היובלים של נחל ממשית מדרום. תנאי המיקום מאפשרים ליצור שכונה קומפקטית שמתרכזת סביב מוקד מרכזי משותף, עם נגישות לערוצי נחלים שחשובה מבחינת התושבים כדי לצאת דרכם לרעיית צאן בשטח הפתוח.

75. לפי התוכנית המופקדת ישנו במיקום זה מתחם המיועד לתכנון מפורט. שטח זה לא היה בתוכנית שנידונה בדיון להפקדה והוא התווסף לאחר מכן בעקבות ההחלטה בדיון להפקדת התוכנית אשר קבעה שיש לדייק את השטח המוצע בתכנון ברמה מפורטת.<sup>16</sup> עד הפקדת התוכנית בפועל, מתחם זה יועד לתכנון עתידי ולכן התושבים הצביעו עליו בזמנו כאפשרי לפיתוח עבורם. היתרון הגדול של מיקום זה מבחינת התושבים נובע מכך שחלק מהמשפחות כבר יושבות במקום, דבר שיחסוך את המעבר שלהן, למרות שייכתן ויהיה צורך להתאים את הפריסה שלהן בשטח כדי לאפשר למשפחות אחרות להתכנס למקום.

#### **חלופה 2**

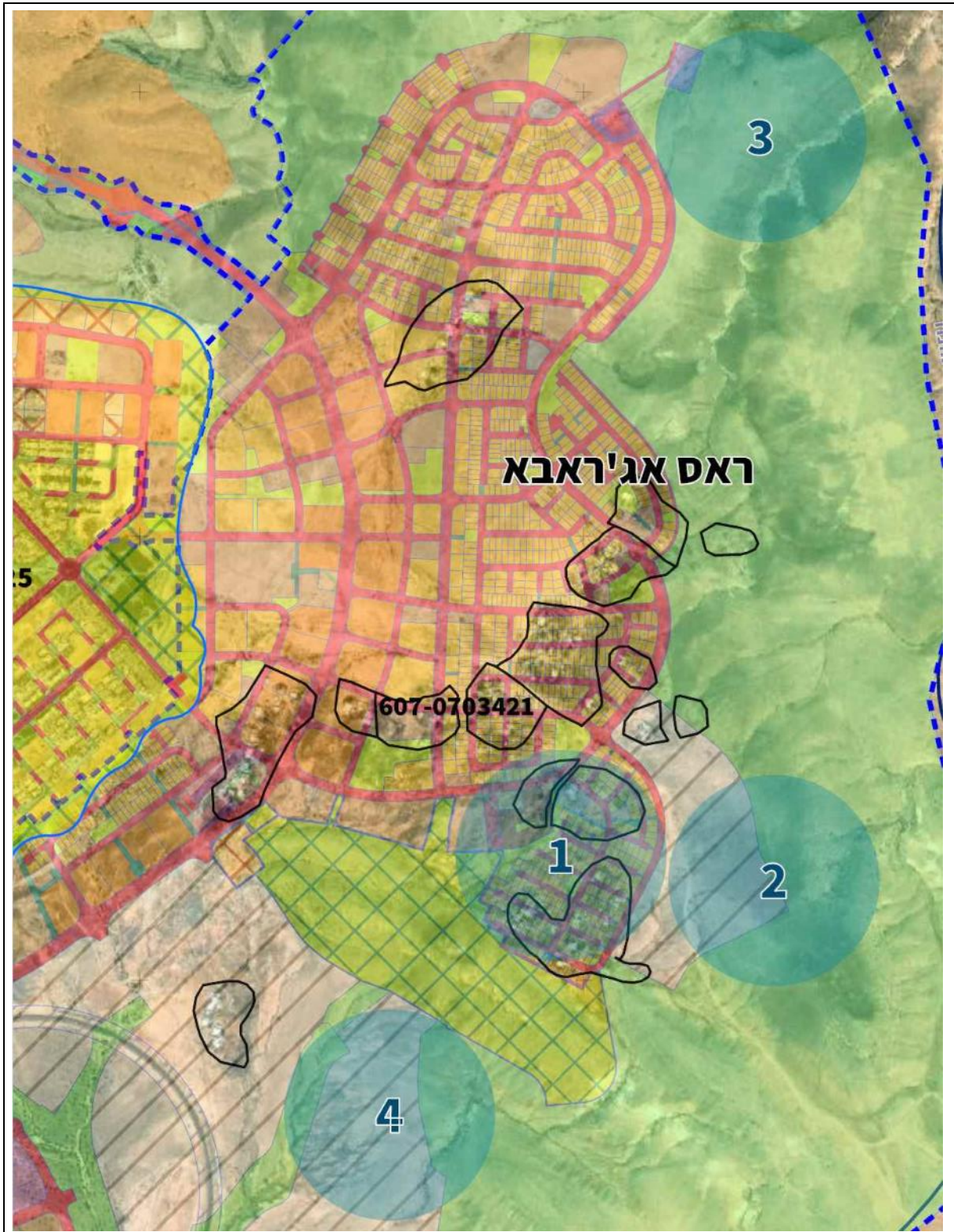
76. נמצאת ממזרח לחלופה הקודמת, ומציעה לנצל את שיפולי הגבעה שמפרידה את המיקום הקודם מנחל אשלוך. לאור המבנה הטופוגרפי של השטח, סביר להניח שפריסת המתחם עבור תושבי ראס ג'ראבה תהיה מוארכת יותר. גם בחלופה זאת ישנה נגישות רבה לערוצי נחלים. היות ושטח זה מיועד לתכנון עתידי לפי התוכנית המופקדת, אין כל התנגשות בין החלופה לבין התכנון המפורט של הרובע החדש, כפי שהוא התקדם עד כה.

#### **חלופה 3**

77. ממוקמת בחלקה הצפוני של התוכנית, בשלוחה מישורית יחסית בין שתי ואדיות שמתנקזים לכיוון צפון אל נחל אשלוך. ייעוד הקרקע לפי התוכנית המופקדת בחלופה זאת הינו "שטחים פתוחים".

<sup>16</sup> ראו החלטת הוועדה המחוזית דרום מתאריך 14/08/2023, סעיף 1.





מפה 5 – חלופות מיקום להסדרת הכפר ראס אג'ראבא בתחום תוכנית מס' 607-0703421 "דימונה מזרח"



בקרבית המקום נמצא תא שטח 3901 המיועד למתקן הנדסי המטיל מגבלות בנייה ברדיוס של 100 מ' מסביבו.<sup>17</sup> סביר להניח שניתן למצוא פתרון תכנוני שיאפשר לנצל את השטח עם מגבלות בנייה כדי למקם בו מכלאות צאן או לאפשר בו גידולים חקלאיים, ועל ידי כך להרחיק מהמתקן את מגרשי המגורים ויתר השימושים הרגישים בשכונה בהתאם להנחיות הנדרשות.

#### חלופה 4

78. נמצאת מדרום לשתי החלופות הראשונות, בשטח המיועד לתכנון עתידי, בין תא שטח 4806 המיועד ל- "פארק/גן ציבורי" לבין מסילת הברזל המיועדת לביטול על פי תוכנית 605-0150086. כמו בחלופה 1,
79. גם אזור זה מישורי יחסית מבחינה טופוגרפית ומוגן על ידי מספר גבעות שנמצאות ממזרח לו. היות והאזור מיועד לתכנון עתידי לפי התוכנית המופקדת, אין התנגשות בין מיקום המתחם המוצע עבור תושבי ראס ג'ראבה לבין התכנון המפורט של הרובע החדש.

### החלק המשפטי

80. המתנגדים יטענו כי פגמים חמורים נפלו בהחלטה להפקיד את התוכנית אשר מחייבים את הפקדתה מחדש; שכן, ההחלטה להפקיד את התוכנית בתנאים לא התבססה על תשתית עובדתית ראויה, נעשתה בהליך לא תקין ומשיקולים זרים. זאת ועוד, ההחלטה על ההפקדה בתנאים נעשתה בניגוד לדין משלא הוכן תסקיר השפעה על הסביבה ומשהוקפדה לפני הכנת מסמך נופי-סביבתי וזאת בניגוד להוראות תמ"א 35 ותמ"א 1. לבסוף, המתנגדים יטענו כי לא התמלאו התנאים להפקדה של התוכנית בכל הקשור למילוי תנאי שנקבע בהחלטת ההפקדה ואשר נוגע לבחינת שילוב התושבים של ראס ג'ראבה בתכנון.
81. זאת ועוד, המתנגדים יטענו כי אי הכללת תושבי ראס ג'ראבה בתכנון פוגעת בזכות לקורת גג, לכבוד האדם, לקניין בצורה לא מידתית. כמו כן, המתנגדים יטענו כי החלטה כאמור הינה החלטה מפלה המקדשת סגרגציה גזעית ומשכך דינה פסלות.

#### (ו) פגמים בהחלטת ההפקדה

##### I. החלטת ההפקדה – מסגרת משפטית

82. תחילה נזכיר מושכלות יסוד. ההחלטה להפקיד תוכנית, ככל החלטה מנהלית אחרת, צריכה להתקבל בסמכות, בהליך ראוי ותוך הפעלת שיקול דעת מתאים. בין היתר על ההחלטה להתקבל על בסיס

<sup>17</sup> לפי תשריטת התוכנית המופקדת. יש לציין כי אזורי המגורים המוצעים בתוכנית מרוחקים כ-150 מ' מהמתקן ההנדסי.

תשתית עובדתית מלאה וראויה, ללא שיקולים זרים, ולהיות סבירה ומידתית. היישום של כללים אלה מושפע מאופי החלטה והחשיבות שלה.

83. לעניינו, ההחלטה על ההפקדה של תוכנית הינה החלטה חשובה ביותר בחייה של התוכנית והינה החלטה בעלת משמעות רבה הן מבחינה נורמטיבית וכלכלית והן במסגרת הליך התכנון עצמו ביחס לתוכנית עצמה. ראשית כל, ברגע שמוסד התכנון מקבל החלטה להפקיד תוכנית הוא קונה סמכות להטיל מגבלות על שימושים נוגדים בקרקע או להטיל תנאים, ואף לאסור, על מתן היתרי בנייה בשטח (ס' 97-98 לחוק התכנון והבנייה). בכך, ההחלטה להפקיד תוכנית הינה בעלת השלכות נורמטיביות וכלכליות משמעותיות גם על צדדים שלישיים. שנית, מבחינה מקצועית, ההחלטה להפקיד תוכנית משמעה שמוסד התכנון מביע את עמדתו העקרונית התומכת באישורה של התוכנית, באם לא יתגלה מידע חדש במסגרת שמיעת ההתנגדויות. ואכן, בהתאם לס' 108 לחוק התכנון והבנייה, באם הופקדה התוכנית ולא הוגשו לה התנגדויות, הרי שהיא מאושרת בצורה אוטומטית (ראו: בג"ץ 10934/02 **קיבוץ כפר עזה אגודה להתיישבות חקלאית שיתופית נ' מינהל מקרקעי ישראל** (פורסם במאגרים, 10.5.2004)).

84. משזו המשמעות של ההחלטה להפקיד תוכנית, הרי שבעת קבלת ההחלטה על ההפקדה צריכה להיות מוצגת בפני חברי הוועדה תוכנית מפורטת, בשלה, שלמה ומגובשת, ולקיים אחר דרישות והוודאות והבהירות הנדרשות מתוכנית מאושרת. מוסד התכנון צריך לבחון את התוכנית על כל היבטיה והשלכותיה ולהכריע בכל השאלות התכנוניות בטרם יחליט על הפקדתה (ראו: דני"מ 4753/19 **עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור** (פורסם במאגרים, 6.5.2021); שרית דנה ושלוש זינגר **דיני תכנון ובנייה**, 484-485 (2015)).

85. דרישה זו מקבלת משנה חשיבות לאור אופייה של ועדת התכנון כגוף קולגיאלי שהחברים בו כפופים לעקרון עצמאות שיקול הדעת ובכך ישנה חשיבות מיוחדת שמלוא המידע יהיה בפני כל אחד ואחד מחברי הוועדה בעת ההחלטה שלהם על ההפקדה שלה. ההחלטה להפקיד תוכנית שאינה בשלה הינה החלטה לא תקינה ודינה בטלות (דנה וזינגר, בעמ' 484).

86. החלטה להפקיד תוכנית שאינה בשלה סותרת גם את ההיגיון של חוק התכנון והבנייה אשר כולל שלבים של בדיקת תנאי סף וחוות דעת של מתכנן המחוז לעניין תיקונים שיש לעשות בטרם העלאת התוכנית לדיון בפני הוועדה. דהיינו החוק "לא ראה לנגד עיניו אפשרות לקיום הליך ארוך שיתחיל בהגשתה של תכנית ראשונית בלבד, אשר תתגבש, תשתנה, תרקום עוד וגידים ותצבור את מלוא המסמכים והבדיקות הדרושים בעודה חוסה תחת כנפיו של ההליך התכנוני הסטטוטורי" (שם).

87. הדרישה שהתוכנית שתוצג לוועדה בדיון ההפקדה תהיה בשלה, משפיעה גם על המשמעות של ההחלטה להפקיד את התוכנית בתנאים. שכן, דרישה זו משמעה שהתנאים שהוועדה יכולה להטיל בעת ההחלטה להפקיד את התוכנית בתנאים, הינם **תנאים מינוריים בלבד** שלא משנים את התוכנית בצורה מהותית:



שינויים שתוכל ועדה מחוזית להתנות בהן הפקדתה של תכנית צריך שיהיו שינויי מוגדרים, שאינם משנים את מהותה של התכנית ואשר השלכותיה התכנוניות ברורות ומוגדרות, באופן המאפשר לוועדה המחוזית לבחון אותם בדיון להפקדה. שינויים שיוכנסו בתכנית בעקבות החלטת מוסד התכנון להפקיד את התוכנית בשינויים, לא יכולים להיות בעלי השפעה על חלקיה האחרים של התכנית או על היבטים שונים בה, אשר לא ניתן להגדירם ולזהותם בעת הדיון להפקדה, ואשר עשויים לדרוש בחינה, דיון וקבלת החלטה נוספת. [...] הפיכתה של חטיבת קרקע שעל פי התכנית שהוגשה יועדה לבנייה צמודת קרקע, לקרקע המיועדת לבנייה רוויה, לא תוכל ככלל להיעשות בדרך של החלטה להפקיד את התוכנית בשינויים. תכנית מתוקנת כזו נדרש יהיה להציג שוב בפני הוועדה המחוזית, וזו תדון בהיבטיה התחבורתיים, הסביבתיים, צורכי הציבור והתשתיות ואולי אף בהיבטי הבינוי והעיצוב שלה. באותו אופן, לא ניתן יהיה לקבל החלטה בדבר הפקדתה של תכנית תוך מתן הוראה לשינויים מהותיים אחרים בה, כגון שינוי ייעודי הקרקע בחלק ניכר ממנה, שינוי כולל של פריסת ייעוד הקרקע בתחומה ועוד, ואף לא על הפקדתה של תכנית לדרך שנדרשים בה שינויים של ממש לעניין מיקומו של התוואי. ההחלטה להפקיד צריך שתתייחס כאמור לאותה תכנית המוצגת בפני הוועדה המחוזית ונבחנת על ידיה ולא לתכנית אחרת, שונה במהות, שתקבל לאחר שיוכנסו בה שינויים מהותיים עליהם תחליט הוועדה. ודוק, בדונה בתכנית רשאית הוועדה המחוזית לקבוע שהתכנית תהיה ראויה להפקדה אם יוכנסו בה שינויים מהותיים ואף רשאית להורות על עריכתם של אותם שינויים. אולם טרם קבלת החלטה להפקיד תידרש הוועדה המחוזית לראות את התכנית המתוקנת, לבחון אותה, לדון בה ולקבל החלטה בעניינה.

(דנה וזינגר, בעמ' 485)

88. עמד על כך בימ"ש בצינו כי :

... כאשר מוסד תכנון מחליט על אישורה של תכנית להפקדה בכפוף לשינויים ותיקונים, ברי ששינויים ותיקונים אלו לא יכולים להביא לשינוי מהותי בתכנית עד כדי שינוי פניה ללא היכר. כך ברי כי לא ניתן לשנות את הייעודים שנקבעו בתכנית, לשנות את תחום התפרסותה של התכנית, לשנות את התפיסה התכנונית שעמדה בבסיסה של התכנית וכדומה [...] ככל שהשינויים הנדרשים משמעותיים יותר, שומה על מוסד התכנון להורות כי שינויים ותיקונים אלו יובאו לדיון מחודש בפניו, שאחרת יועבר שיקול הדעת לאישור השינויים ולתיקונים למגשי התכנית. לעומת זאת, כאשר מוסד התכנון מבקש לכלול בתכנית שינויים קלים שאינם בעלי משמעות מהותית ואשר אין בהם כדי לשנות את עיקרי התכנית, הוא מוסמך להורות על אישור התכנית בתנאים ולהותיר את הדיון בשינויים להמשך ההליך התכנוני ללא צורך בהחזרת הדיון בפניו. יתרה מזאת, בפסיקה הודגש כי המבחן העיקרי לפיו יוכרע האם על מוסד התכנון לשוב ולדון בתכנית לאחר שבוצעו בה שינויים או האם ניתן להמשיך בהליך התכנוני לשלב ההפקדה, הוא מבחן הפגיעה בזכותו של הציבור העלול להיפגע מהתכנית להביא את דבריו בפני רשויות התכנון.

עתי"מ (מינהליים חי') 28375-10-16 אלחדס נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה (פורסם במאגרים, 12.2.2017)

## II. הפקדת תכנית לא בשלה וללא תשתית עובדתית

89. מן הכלל אל הפרט, המתנגדים יטענו כי פגמים רבים וחמורים נפלו בהחלטת ההפקדה של התוכנית נשוא התנגדות זו ואשר מחייבים את ביטול ההחלטה והפקדתה מחדש.

90. ראשית, להחלטה להפקיד את התוכנית בתנאים ביום 14.8.2023 לא קדם דיון פומבי בהפקדה שלה. הדיון אשר התקיים ביום 31.7.2023 הופיע בסדר הדיון כזה שמטרתו הינה "דיון בתכנית ובצורך בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה". בהמשך לכך, גם הדיון ביום 14.8.2023 סווג בסדר היום כ"דיון פנימי בהמשך להחלטת הוועדה מיום 31.7.2023". העיון בתמלול של הישיבה מעלה כי גם לחברי הוועדה לא היה שמדובר בדיון בהפקדה כלל וכלל:

### גב' אפרת כהן, ממלאת מקום נציג השרה להגנת הסביבה:

לא כי אני באתי, וזה סוג של ככה, היה דיון ארוך מאוד לפני שבועיים, כאילו סיכמו משהו אחד ואז רני מגיעה לפיה ו [...] דנו אם צריך נספח או תסקיר, לא ידענו שיהיה, לא נאמר בשום שלב שבדיון הבא, לא לא היה שום הפקדה, גם, גם בסדר היום, בדיון הקודם סליחה שנייה, גם בסדר היום היה [...]

וכששובצה התוכנית לדיון לפני שבועיים מה היה כתוב? דיון בצורך בנספח סביבתי או בתזכיר, לא היה רשום דיון בהפקדה.

(תמליל הדיון מיום 14.8.2023, בעמ' 201)

### גב' אפרת כהן, ממלאת מקום נציג השרה להגנת הסביבה:

מה זה נראה לכם הגיוני שאנחנו דנו בדיון הקודם, החלטנו על נספח בתזכיר ועכשיו פתאום הגענו לפי 180 מעלות אחורה?  
[...]

אבל אנחנו לא דנו בהפקדה של התוכנית, של חצי מהתוכנית, [...]

(תמליל הדיון מיום 14.8.2023, בעמ' 211)

[...]

### גב' רחל קטושבסקי, ממלאת מקום מתכנן המחוז:

[...] דבר שני, צודקת אפרת שבשעתו, לפני שבועיים, שדנו בתוכנית לא היה נראה שאפשר יהיה להפקיד אותה,

### גב' אפרת כהן, ממלאת מקום נציג השרה להגנת הסביבה:

לא דובר על זה בכלל

(תמליל הדיון מיום 14.8.2023, בעמ' 212)

91. שנית, החלטת ההפקדה כוללת לא פחות מ-58 תנאים שעל היזם למלא אותם בטרם יוכל להפקיד את התוכנית! המספר הרב של תנאים מעיד כאלף עדים על כך שהתוכנית אינה בשלה להפקדה. ואכן חברי הוועדה היו מודעים לכך:

### גב' רחל קטושבסקי, ממלאת מקום מתכנן המחוז:



רגע תני לי, עכשיו אני מדברת. לא היה נראה שניתן להפקיד אותה בגלל הב, שאלות ה(לא ברור) שאלות סביבתיות ש(לא ברור). כשהתכוננו לדיון היום, גם אז כבר הבנו אבל עוד יותר התחדד שבעצם השטחים בהם, השאלות הם משמעותיות, הסביבתיות [...] נמצאים באזור המתארי אף, א רגע, גם עכשיו אנחנו לא אומרים שזה נהנספח הנופי סביבתי לא יכולים להשפיע בדרך כזו או אחרת, על, על השטח המפורז ויתרה מזו ואריאלה אמרה את קודם יש פה (לא ברור) סיכון. (לא ברור) לוקח סיכון בכך, שיכול להיות, הערכה שלנו שזה לא יקרה בצורה דרמטית אבל יכול להיות, שהנספח הסביבתי יגלה דברים שאחנו לא יודעים אותם כרגע בצורה משמעותית גם לגבי (לא ברור) ויצטרך לעשות תכנון מחדש, דיון מחדש, הפקדה מחדש. אבל היזם מודע לזה ורצה לקחת את הסיכון הזה, אז אני אומרת,

(תמליל הדיון מיום 14.8.2023, בעמ' 212)

[...]

**גב' אפרת כהן, ממלאת מקום נציג השרה להגנת הסביבה:**

אז יכולתם להוציא להם מכתב הנחיות לא צריך להיות במסגרת, במסגרת...

(תמליל הדיון מיום 14.8.2023, בעמ' 213)

[...]

**גב' אילת גופמן, ממלאת מקום נציגת שר המשפטים:**

לא אבל אי אפשר לבקש מהם לקדם את הדברים בלי להחליט עדיין על הפקדה?

**גב' אפרת כהן, ממלאת מקום נציג השר להגנה הסביבה:**

נכון שישלימו בהתאם למסמך הנחיות שלכם ואחר כך,

(תמליל הדיון מיום 14.8.2023, בעמ' 214)

[...]

**גב' טלי כפיר, ממלאת מקום נציגת שר הבריאות:**

אני חושבת, אני מסכימה עם כל הסעיפים הזה וזה עבודה שהם צריכים לעשות ואחרי זה (לא ברור) דיון להפקדה.

(תמליל הדיון מיום 14.8.23, בעמ' 247)

עוד נאמר בדיון :

**גב' רחל קטושבסקי, ממלאת מקום מתכנן המחוז:**

אני מצפה שתוכנית מסוג זה שיש לה יזם מדינה, יעשה איזה ביקורת ובאמת פה לא נעשתה באמת ביקורת, הדברים שלא, לא היו צריכים להיכתב, באמת לא היו צריכים להיכתב, לא במכתב ראשון ולא בוודא בהחלטת ועדה, זה לא ראוי ולכן, אותי מצער שזה, זה הסיטואציה שיש פה 54 סעיפים, שאני מניחה שלפחות למעלה מחצי מהם לא היו צריכות, צריכים בכלל לקרות, זה דבר ראשון.





(תמליל הדיון מיום 14.8.23, בעמ' 212)

**גב' רחל קטושבסקי, ממלאת מקום מתכנן המחוז:**

התוכנית הזאת, אפרת, התוכנית הזאת יש לה תיקונים רבים מאוד, (לא ברור), משתמשת במילים עדינות מאוד רב, מאוד גדולים, משמעותיים,

(תמליל הדיון מיום 14.8.2023, בעמ' 214)

**גב' אפרת כהן, ממלאת מקום השרה להגנת הסביבה:**

לא אבל מישהו תיאר את זה עם המשרדים? איפה היא הייתה כל השנים האלה, באיזה מקפיא? [...] מה אי אפשר אבל כהן להנחית אותה מהשמיים, זה לא לוחות הברית סליחה, כאילו, היא, היא בתוכניות הרבה יותר מצומצמות הרבה יותר קטנות, הרבה יותר פשוטות, יש פה איזה דיון, יש פה דין ודברים, אנחנו [...]

(תמליל הדיון מיום 14.8.23, עמ' 201)

**גב' אפרת כהן, ממלאת מקום השרה להגנת הסביבה:**

כי התוכנית הזאת הייתה על אש קטנה ואז שמו אותה למקפיא והכניסה אותה מהר מהר למיקרו אחרי 4 שנים והיא לא התבשלה טוב, וצריך לעשות לה מלא תיקונים והשלמות, זה הקטע,

(תמליל הדיון מיום 14.8.23, עמ' 211)

92. שלישית, בשל אי הבשלות של התוכנית, הוועדה לא התעמקה בבחינת הוראות התוכנית לעומק, מתוך הנחה כי ההוראות עוד ישתנו לאור התיקונים הרבים שיש לעשות:

**גב' אילת גופמן, ממלאת מקום נציגת שר המשפטים:**

מה זאת אומרת הוראות התוכנית (לא ברור),  
(מדברים יחד)

**מר עוזד פלוס, יו"ר הוועדה:**

בדקנו אותם אבל לא ירדנו לרזולוציה כזאת של תיקון (לא ברור)

**דובר:**

לא, לא בדקנו אותה בוא, בוא  
(מדברים יחד)

**דוברת:**

בדקנו ברמת הכלל, ברמה, אבל לא ירדנו לרמה,

**מר עוזד פלוס, יו"ר הוועדה:**

בסעיף כזה או כזה אם הוא מנוסח טוב או לא

**גב' אילת גופמן, ממלאת מקום נציגת שר המשפטים:**

אבל למה, למה אנחנו בדרך שאנחנו מחליטים להפקיד תוכנית אנחנו לא, קובעים תוכניות ומעירים הערות, צריך לקבל את סעיף זה,

**גב' רחל קטושבסקי, ממלאת מקום מתכנן המחוז:**

זה יקרה.



**גב' אריאלה חדד, לשכת התכנון המחוזית:**

את צודקת אבל זה יקרה, אבל כמו שעודד אמר, התוכנית הגיעה לדיון (לא ברור), בגלל לחצים, [...]

**מר עוזד פלוס, יו"ר הוועדה:**

לא שנייה אני אגיד יותר מזה, אני אגיד יותר מזה. אני חושב שלאור, נה, נח, הערות פה, אין, אין מקום לבדוק את הערות התכנית כי בהוראות התכנית יחולו שינויים בעקבות כל הדברים שנעשו. אבל עכשיו לדייק עכשיו ברור שצריך, הנה למשל מוסדות ציבור, הוא מה הוא אומר, נכון (לא ברור) מוסדות הציבור [...]

**דוברת:**

הפרגורמה צריכה להתעדכן, הרבה דברים צריכים להתעדכן

**גב' אילת גופמן:**

למה לא לשלוח אותם לכו תתקנו תחזירו.

(תמליל הדיון מיום 14.8.23, עמ' 245-246)

93. רביעית, מסמכי התוכנית שהוגשו לוועדה לא היו ברמת בשלות מספקת. יתרה מכך, החופזה באישור התוכנית הביא לכך שבזמן ההחלטה על ההפקדה בתנאים, לשכת התכנון לא הספיקה לעבור על כל המסמכים:

**מר יוסף ברקאי, לשכת התכנון המחוזית:**

זה, זה לא קשור להחלטה עודד, הוגשו משהו כמו 50 מסמכים, שהבשלות שלהם זה פרה רולינג [...] אנחנו לא הספקנו לבדוק הכל, ובטח לא הם הפסיקו לבדוק הכל..

(תמליל הדיון מיום 14.8.23, עמ' 217)

94. חמישית, התנאים שנקבעו להפקדה של התוכנית הינם תנאים מהותיים ביותר אשר טומנים בחובם פוטנציאל לשינויים משמעותיים ביותר בתוכנית. בין היתר תנאים אלה כוללים:

- **שינוי בגבולות התוכנית:** נדרש צמצום הקו הכחול של התכנית בחלקה הדרומי והסרת תוכנית מתחומה (ג); הגדלת תחום הקו הכחול עד לממשק עם המרקם הקיים (בעיקר ממערב) כך שלא יוותרו שטחים ללא תכנון (יד); צמצום הגבול הצפוני (טו); הסרת מחלף (ז);

- **שינויים בהוראות התוכנית:** תיקון בהתאם לנספח מים וביוב (ה); הוראות בעניין מרכז איסוף פסולת (ט); הטמעת סקר סיכוני רעדית אדמה ראשוני (יט); הוראות המבטיחות את ביצוע התוכנית בד בבד עם ביצוע התשתיות (לה); הוראות המבטיחות מימוש הזכויות המיועדות לתמרוץ של הבניה (לו); תיקון לפי הערות לשכת התכנון שיועברו בנפרד (לז); תיקון לפי הערות הוועדה

המקומית (לח); הוראות לעניין הצפיפות (לט); התנייה לעניין מימוש תאי השטח המושפעים מהמסילה (מא); התאמתן לתכנון חושב רישוי (מט);

- **מסמכים חסרים:** נספח מים וביוב (ה); נספח פסולת כקובע בתמ"א 35 המפרט את הפתרונות לפינוי פסולת שמקורה בתוספת הבינוי (ט); חוות דעת כלכלית (יג); סקר סיכוני רעידות אדמה ראשוני (יט); דיקת התכנות תחברותית (בה"ת) (כג); נספח תחבורה ציבורית (כד); נספח הגנה על מי תהום (כו); חוות דעת של המפקח על המכרות (לב); נספח חפירה ומילוי (מא); נספח פרוגרמטי מעודכן (מו);

- **תיאום עם הגורמים המקצועיים בוועדה ועם רשויות אחרות:** תיאום התוכנית עם רכבת ישראל (ד); דיון בוועדה המקצועית למים וביוב (ו); משרד איכות הסביבה (ז); עם רשות העתיקות (יא); תיאום עם יועצת הנוף ויועץ התנועה והטעמת הערותיהם במסמכי התוכנית (יב); חברת החשמל (יח); משרד הביטחון (כ); רשות התעופה האזרחית (כא); רשות ניקוז ים המלח (כב); הרשות לתחבורה ציבורית (כד); נתיבי איילון (כה); "נגב גז טבעי" (כו); רשות הטבע והגנים (כח); משרד הכלכלה (ל); תאגיד המים והביוב מעיינות הדרום (לא);

- **תיקונים ספציפיים בהוראות התוכניות:** תיקון תוואי ורוחב דרכים (מב+מג+מד); יצירת תכנון מעודד הליכתיות (מה); תיקון מגרשי שצ"פים שצורתם וגודלם ומיקומם לא מתאימים, כולל שינוי ייעוד (מו); בחינת מקום תחנה שאיבה לביוב (י); תיאום עם מקורות (ח); שינוי מיקום המסחר המלווה רחוב (מח); שינויים בכיכר העירונית והצומת הצפונית (ג); ביטול ייעוד השטחים במתחמים לתכנון עתידי (נא); הוספת בינוי מלווה רחוב (נב); ייצור מספר חיבורים על שכונת השחר (נג); תכנון איזור התעשייה לפי עקרונות Zoning (נד); בחינת מערכת הדרכים מתחנת הרכבת לעיר (נה); קביעת שטח עבור מוסף תחבורה ציבורי (נו); קביעת קווי בעניין בכל תאי השטח (נז).

- **בחינת שילוב התושבים של ראס ג'ראבה בשטח התוכנית (לד).**

95. התוכנית הופקדה ללא נספח מים וביוב; ללא בה"ת; ללא קווי בניין; התוכנית הופקדה מבלי שהגבול שלה ברור; כאשר עדיין חסרים 10 נספחים; ונדרש תיאום עם 15 רשויות; שינוי בהוראות התוכנית ב-10 תחומים; תיקונים לעניין מערכת הדרכים, שטחי השצ"פים, מיקום המסחר; תכנון איזור התעשייה ועוד ועוד.

96. תוכנית כזאת אינה תוכנית בשלה. כמו כן, אין ספק שמדובר בתנאים מהותיים אשר יכולים לשנות את התוכנית בצורה משמעותית ושאי אפשר להבין מראש את ההשלכה שלהם על התוכנית. תנאים מהותיים אלה אינם יכולים להיכלל בהחלטה להפקיד בתנאים. שכן, במצב דברים זה בפני חברי הוועדה לא הייתה תשתית עובדתית ראויה ולא היה מלוא המידע אשר יאפשר להם לקבל החלטה מושכלת ומודעת. משכך, הוועדה לא הייתה אמורה להורות על הפקדת התוכנית בתנאים. לחילופין, עם מילוי תנאים אלה היה על הוועדה לקיים דיון נוסף ואז להחליט על ההפקדה של התוכנית.

97. שכן, הלכה פסוקה היא הלכה פסוקה היא כי חובה על כל רשות מנהלית בבואה לקבל החלטה להתבסס על תשתית עובדתית מתאימה ומספקת (בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, פס' 11 לפסק הדין של כב' השופט ברק (1983)). קיומה של תשתית עובדתית מלאה הינו תנאי הכרחי על מנת להבטיח קבלת החלטה ראויה שאינה שרירותית ושלוקחת בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים (לעניין זה ראו: עניין **ברגר**, בעמ' 59; בג"ץ 2355/98 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, פס' 48 לפסק הדין (1999)) ועל מנת לאפשר להעביר את ההחלטה תחת שרביט הביקורת המשפטית והציבורית (עניין **ברגר**, בעמ' 49). החובה להתבסס על תשתית עובדתית ראויה כוללת גם את החובה לפעול בשקידה לאיסוף כל החומר הרלוונטי בטרם קבלת החלטה.

98. בהקשר זה יצוין כי ביום 12.2.2024 קיימה הוועדה דיון נוסף בתוכנית תחת הכותרת "דיון בהפקדת התוכנית". הצורך בדיון זה נוצר לאור העובדה כי עברו 6 חודשים מאז ההחלטה להפקיד את התוכנית בתנאים מבלי שכל התנאים התמלאו. דהיינו מדובר בישיבה אשר האריכה את המודע למילוי התנאים ותו לא. ואכן, יו"ר הוועדה הבהיר "זה לא דיון שאנחנו מתחילים אותו מההתחלה, אלא אנחנו נמצאים באותה נקודת עצירה שבה עצרנו בתוכנית בישיבה הקודמת זה כל הפעולות האלה כדלקמן ולכן מה שאנחנו מבקשים להתמקד בנושאים הבאים". במהלך הדיון שלא פותחים את הכל מחדש רק נושאים ספציפיים".

99. גם בסופה של ישיבה זו, נשאלו הרבה סוגיות מהותיות שלא הוכרעו (למשל עניין תחנת הרבת ומיצוי משאבי הטבע). ושוב פעם, "הופקה התוכנית" עם אותם תנאים שהיו בהחלטה של 14.8.2024 ושחקלם לפחות טרם מולאו, ועם תנאים נוספים.

100. ביום 10.4.2024 התקיים דיון נוסף שכותרתו "דיון בחו"ד מתכנתת המחוז לעניין מרבצי חומרי גלם ע"פ דרישת תמ"א 14". במסגרת אותה ישיבה, הוועדה החליטה לשנות חלק מהתנאים שנקבעו בהחלטה מיום 14.8.2024. דהיינו ההחלטה שינתה את תנאי ההפקדה מבלי שזו תהיה הכותרת של הישיבה.

101. המתנגדים טוענים כי בהחלטת ההפקדה נפלו פגמים חמורים היורדים לשורש העניין ואשר הופכים את ההחלטה לבטלה. פגמים אלה התרפאו במסגרת הדיונים היותר מאוחרים ואשר נקטו באותה גישה.

### III. החלטת ההפקדה הושפעה משיקולים זרים

102. המתנגדים יטענו כי הפקדת התוכנית בחופזה ומבלי שהיא בשלה לכך, נעשתה בשל שיקול זר. המתנגדים יפנו לדברי יו"ר הוועדה בהם הוא הסביר את הדחיפות בהפקדת התוכנית על אף הבעיות שבה:

#### מר עודד פלוס, יו"ר הוועדה:

שנייה אני רוצה לומר קודם. שנייה. תראו אני שמעתי את זה, אני אמנם נכנסתי תוך כדי אבל אני שמעתי מה שאמרתם. אני מסה לחשוב, האם, האם יש, אם יש פער, בין ההחלטה להפקיד ל, לקחת את התוכנית זאת ולעשות אותה רק החלטות, החלטה עקרונית בה, אחרי שהוא יתקן נביא



את זה החלטה להפקדה, כן? דיברתי על זה איתו. אני לא בטוח שזה מו, שזה מועיל, אבל אין ספק ש, אנחנו עם המהות אנחנו לא מתווכחים, שזה שצריך לעשות פה הרבה מאוד עבודה, וזה שלא נעשתה עבודה קודם, בזה אנחנו לא מתווכחים, השאלה הא אנחנו משאירים בזה שאנחנו אומרים, להפקיד אנחנו מחלישים את ה, את ההחלטה או מחזקים את ההחלטה. לדעתי אנחנו מחזקים את ההחלטה, אנחנו עושים אותה למסגרת, אנחנו מכניסים אותה ללוחות זמנים מה שאין להם בדרך כלל, כן? כי אחרת זה יכול להתמרח, עכשיו אם אני לא אומר להפקיד, עכשיו נמצא את התוכנית בזאת בעוד, עכשיו מאחר וזה מעל, מעל שמונה עשרה חודש, תוכנית של 500 יחידות דיור אמורה לעבוד למועצה הארצית באופן אוטומטי, אז אם אני, אני פה גדעגיע הם לא יעשו שום דבר והזמן יעבור והתוכנית הזו תברח לנו, ואני רוצה שהתוכנית כן תישאר אצלנו.

[...]

זה מכניס מסגרת, שנייה רק רגע, רק רגע. זה מכניס למסגרת של זמן, זה מכניס למסגרת של זמן ולא, מביא אותי בסופו של דבר למצב שבו התוכנית הזו הולכת מאיתנו בכלל ש(לא ברור) 18 חודש (לא ברור) 500 זה, בלי שכתבתי להם זמן ובלי ששמתו להם, הכנסתי אותם (לא ברור), כאילו מצב אחד אני 18 חודש למספרים, מהרגע שהיא עברה תנאי סף למספרים, מצד שני, אני כאילו לא הכנסתי אותם למסגרת של זמן, אני כאילו ברמה עקרונית, מתקנים, השעון רץ מצד אחד, והם לא נמצאים בזמן, אני נמצא בזמן, והם לא נמצאים עם השעון".

(תמליל הישיבה מיום 14.8.2023, בעמ' 237, 239)

103. דהיינו יו"ר הוועדה מסביר כי ההחלטה להפקיד את התוכנית נועדה כדי להפעיל לחץ על יזם התוכנית לפעול ולתקן את המסמכים תוך התקופה שנקבעה בחוק – 6 חודשים – ובכך לוודא שהתהליך אינו מתאריך מעל ל- 18 חודשים בכדי שהתוכנית לא תועבר למועצה הארצית לפי ס' 109א(ב)(2) לחוק התכנון והבניה. דהיינו, הוועדה ביודעין מפקידה תוכנית, שאינה בשלה להפקדה, מאחר והוועדה חוששת שאם לא תאשר את התוכנית בזמן היא "תפסיד" אותה לטובת המועצה הארצית.

104. שיקול זה הינו בהכרח זר לסמכות של הוועדה. שאם לא נאמר כן, הרי משמעות הדברים לתמרץ הפקדה ואישור של תוכניות גדולות מבלי שהן עומדות בסטנדרטים התכנוניים הראויים וזאת אין לקבל. אין צורך להכביר מילים על כך שהחופזה באישור התוכנית שאינה בשלה נבעה משיקול זר ופסול אשר בפועל השפיע לרעה על שיקול הדעת של הוועדה והביא להחלטה לא ראויה, לא סבירה ולא חוקית. הלכה פסוקה היא כי על הרשות המנהלית בבואה לקבל החלטה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, ואותם בלבד (ראו: עניין יורונט, פס' 20; בג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת ישראל, פס' 13 (פורסם במאגרים, 7.12.2006); עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פ"ד סד(2) 1, פס' 37 לפסק הדין (2010)).

#### IV. אי מילוי תנאי ההפקדה

105. כאמור לעיל, תנאי (לד) להפקדת התוכנית התייחס לשילוב האוכלוסייה הבדואית היושבת בשטח התוכנית המוצעת קבע כי "יש לבחון אפשרות שילובם עם הרשות המקומית ועם הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב".

106. בהתאם להחלטה הנ"ל, נעשו מספר פניות בכתב ובעל פה לקביעת פגישה עם הגורמים האחראים על קידום התוכנית הנדונה (ראש העירייה, עורך התוכנית, אדריכל ומנהל מחוז דרום ברמ"י) במטרה לבחון יחד את האפשרות לשלב את אוכלוסיית ראס ג'ראבה בתחום התוכנית כפי שהמליצה הוועדה המחוזית. ביום 3.6.2024 נתקבלה התשובה הבאה מאת מר חגי סלע "בנושא התנהל הליך משפטי והתקבלו החלטות משפטיות המדברות בעד עצמם. אין אנו רואים מקום להיפגש בנושא".

107. המתנגדים טוענים כי התשובה האמורה "מדברת בעד עצמה" ומעידה על כך ששילוב תושבי ראס ג'ראבה בתוכנית לא נבחן כלל וזאת בניגוד לתנאי המפורש שקבעה הוועדה. משאלה הם פני הדברים הרי ברור כי תנאי ההפקדה לא התקיימו וההחלטה על הפקדת התוכנית בפועל בטלה.

108. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 29.8.2024 פנתה הח"מ למזכירות הוועדה בבקשה לקבל העתק מחוות הדעת אשר בחנה התמלאות תנאי ההפקדה של התוכנית וכן ביקשה את העברת הפנייה לגורמים הרלוונטיים. ביום 4.9.2024 ומשלא נתקבלה תגובה נשלחה תזכורת נוספת. בתגובה, ובאותו היום, ענה עו"ד שטרן, היועץ המשפטי לוועדה כי "למיטב ידיעתי, אין חוות דעת כפי שאת מבקשת. הצוות המקצועי עובר על ההחלטה ורואה שכל הדרישות השולמו. אם ברצונך לקבל מסמך ספציפי שנדרש בתנאים להפקדה, אנא פרטי את בקשתם ואנחנו נבחן את הדברים". ביום 12.9.2024 פנתה הח"מ בשנית וביקשה לקבל מידע אודות בחינת התמלאות התנאי מסי' לד של החלטת הוועדה מיום 31.8.2024 לעניין בחינת שילוב התושבים בתוכנית.

## V. פגמים בתשתית העובדתית לעניין ההשלכות הסביבתיות

109. בדיון אשר התקיים ביום 31.7.2023, לעניין המסמך הסביבתי הנדרש, דחתה הוועדה את ההצעה של נציגת המשרד לאיכות הסביבה להכין תסקיר השפעה על הסביבה לתוכנית והחליטה להסתפק בנספח נופי- סביבתי כאשר המשרד לאיכות הסביבה יעבור ליזם את ההנחיות לערכתו תוך 21 ימים. בפועל, לאחר 14 ימים הוועדה התכנסה שוב והחליטה להפקיד את התוכנית בתנאים. המתנגדים יטענו כי החלטה זו אינה חוקית ודינה בטלות.

110. ראשית, המתנגדים יטענו כי התוכנית נופלת בגדר הוראות תקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשי"ג-2003, אשר מחייבת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה במקרים שלהלן:

על מגיש תכנית מהסוגים המפורטים להלן, להגיש תסקיר השפעה על הסביבה למוסד התכנון:

[...]

(2) תכנית, שלדעת מוסד התכנון, יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה והעוסקת באחד או יותר מהנושאים שלהלן, או חלה באחד מהאזורים שלהלן או בחלק מהאזור:

[...]

(ב) אזור בעל רגישות סביבתית גבוהה בשל משאבי טבע או נוף, לרבות חוף, ים, ימה, נחל ואזור החדרה;

111. לא יכולה להיות מחלוקת כי התוכנית חלה בשטחים המסווגים בתמ"א 1 כבעלי רגישות סביבתית גבוהה בשל משאבי טבע (חול) ונוף, ובכך היא מחייבת תסקיר השפעה על הסביבה. זאת ועוד, המתנגדים סבורים כי לאור היות תוכנית רחבת היקפים המשתרעת של שטח רחב ביותר ואשר צפויה להביא, באם תמוש במלואה, להגדלה משמעותית ביותר של העיר דימונה, הרי שמדובר בתוכנית שיש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה וכי כל החלטה אחרת אינה סבירה בעליל.

112. גם אם נקבל, לצורך הטיעון, את העמדה של הוועדה כי אין צורך בתסקיר השפעה על הסביבה, אלא רק בנספח נופי – סביבתי בשל היות התוכנית עומדת בתנאי ס' 10.1 לתמ"א 35 (החלטה מיום 31.7.2023), הרי החלטת הוועדה להפקיד את התוכנית בתנאים מבלי שמסמך כאמור הונח בפניה, אינה חוקית.

113. מסקנה זו נובעת מלשונו המפורשת של ס' 10.1 להוראות תמ"א 35 הקובע כי "תוכנית מתאר מחוזית המייעדת שטח לפיתוח בתחום המסומן בתשריט כבעל רגישות נופית-סביבתית גבוהה תופקד בתנאי והוגש למוסד התכנון נספח נופי-סביבתי...". בהתאם לתמ"א 35, "מוסד התכנון יבחן את התוכנית על פי ממצאי הנספח וחוות הדעת, ככל שהיו, ויקבע את ההוראות הנדרשות בתוכנית" (ס' 11.3 לתוכנית). דרישה זו מקבלת חיזוק אף מהוראות תמ"א 1 אשר קובעת כי "תוכנית הנדרשת לנספח נופי סביבתי תופקד בתנאי והוגש למוסד תכנון נספח כאמור. על מנת שמוסד התכנון יוכל לבחון את התוכנית המוצעת בהתייחס לממצאי הנספח, נכון כי התוכנית תוגש בצירוף נספח זה" (דברי הסבר לנספח ב'6 לתמ"א 1).

114. בניגוד להוראות מפורשות אלה, הוועדה החליטה ביום 14.8.2023 "לקדם את התכנון המפורט להפקדה לצד הכנת הנספח נופי-סביבתי". דהיינו, הוועדה החליטה להפקיד את התוכנית, בתנאים, בטרם הוכן נספח נופי-סביבתי, ובטרם הוצגו בפניה המלצותיו ובטרם אלה עוגנו בתוך הוראות התוכנית. החלטה זו אינה חוקית ומהווה פגם הירוד לשורש העניין ומחייב את ביטול החלטת ההפקדה.

115. לא זו בלבד, אלא שללא הנספח הנופי-סביבתי, הרי שהחלטה של הוועדה להפקיד את התוכנית מבלי שהוצג בפניה הנספח האמור משמעה כי בפועל החלטתה התבססה על תשתית עובדתית לקויה. שכן כבר נפסק כי תסקיר השפעה על הסביבה, ומטבע הדברים גם נספח נופי-סביבתי, נחשב כחלק חיוני ביותר מהתשתית העובדתית ומהשיקולים שעל רשויות התכנון לקחת בחשבון בטרם אישור תוכנית (ראו: בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד (2) 316, 334-335 (2010)).

116. מדובר בפגם חמור הירוד לשורש ההליך ומצדיק את ביטולה על החלטת ההפקדה.

### **(ז) ההחלטה לא להכליל את התושבים בתכנון אינה חוקתית**

117. המתנגדים יטענו כי אי בחינת שילובם בתוכנית מהווה פגיעה חמורה יפגע בזכויות תושבי הכפר לכבוד, לקניין, לדיוור ולשוויון – זכויות שהוכרו זה מכבר כזכויות יסוד חוקתיות. החלטה זו אינה עומדת

בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. שכן, ההחלטה מקדמת תכלית פסולה, ודי בכך כדי להגיע למסקנה כי היא אינה חוקתית. ואולם, גם אם ניתן להצביע על תכלית לגיטימית כלשהי, הרי ההחלטה עדיין לא עומדת בתנאי מבחן המידתיות על שלושת מבחני המשנה שלו. נפרט.

## I. הפגיעה בזכויות חוקתיות

118. אי הכללתם של המתנגדים בתכנון השכונה מהווה פגיעה חמורה ביותר בזכותם החוקתית לכבוד המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. שכן, מהלך זה ישלול את זכותם לדור, ישלול כל ערך לחיי המשפחה והחברה שלהם וישלול כל ערך לאנושיותם וכן יפגע באישיותם. הסירוב לשקול את שילובם בשכונה משקף את היחס אליהם הוא כאל חפצים שניתן בנקל להעבירם ממקום למקום ללא לקיחה בחשבון את יחסם וקשריהם ההדוקים וארוכי הטווח למקום, כמו גם את ההשלכות החברתיות, המשפחתיות, הקהילתיות והכלכליות בכלל זה. מהלך מעין זה, תנתק את המתנגדים מביתם, מסביבתם ומהיסטוריה ארוכת שנים של זיקה למקום. על כן היא תפגע באישיותם וזכות היסוד שלהם לאוטונומיה - הזכות לעצב את חייהם ואת גורלם, כולל היכן ועם מי יחיו (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2) 481 (2005)).

119. הסירוב לשלב את התושבים הבדואים בתוכנית, על אף שהם יושבים מזה עשרות רבות של שנים בשטח וברשות, וזאת על אף היות השטח מיועד למגורים הינה התנהלות העולה לכדי ביטוי והשפלה על רקע השתייכות קבוצתית ובשל כך מהווה פגיעה בגרעין של הזכות לכבוד. פגיעה זו מתעצמת לאור היחס אל המתנגדים כאובייקטים בלתי רצויים הניתנים להעברה בכל פעם שמרחיבים את דימונה.

120. הגישה של רמ"י - לפיה שום נטיעת שורשים מצד המתנגדים אינה יכולה להיחשב כמוצדקת דיה כדי להעדיף, או אף לכלול, את הצרכים והאינטרסים שלהם באותו תכנון עתידי של האזור, שעל פניו מתעדף תושבים פוטנציאליים על פני אלו שנמצאים שם ממש - פוגעת בלב לבה של הזכות לכבוד. ברור לכל הוא כי יחס מבזה ומשפיל פוגע בגרעין של הזכות לכבוד. בהקשר זה, יפים דבריו של פרופ' אהרן ברק: "כבוד האדם מניח פרט שאינו אמצעי לסיפוק צרכיו של פרט אחר. הוא מניח חברה המבוססת על הרצון להגן על כבוד האדם של כל אחד מפרטיה" (אהרן ברק "כבוד האדם כזכרות חוקתית" **הפרקליט** מא 417, 430-431 (התשנ"ג-התשנ"ד)).

121. זאת ועוד, אי הכללתם התושבים בתכנון, מתוך רצון לתכנן ולפתח את האזור לטובת תושבים פוטנציאליים אחרים שככל הנראה אינם בדואים, מהווה הפליה פסולה ופגיעה בזכות החוקתית לשוויון שאף היא מגלמת פגיעה בזכות לכבוד. בהקשר זה, הפינוי לשם פיתוח האזור עולה כדי העדפת האינטרסים ו"הזכויות" של תושבים פוטנציאליים כלשהם על פני הזכויות והאינטרסים הלגיטימיים של תושבים קיימים שיש להם קשר הדוק למקום ואשר מתגוררים זה עתה על המקרקעין מושא התוכנית. אין איך להצדיק פגיעה בשוויון של המתנגדים שמתגוררים בכפרם מזה עשרות רבות של שנים, בשם אינטרסים של קבוצה שקיומה היחיד בשלב זה הינו תיאורטי? האם הזכות של תושב עתידי להתגורר באזור לכשתפתח עולה בעדיפותה על זכותם של המתנגדים להמשיך ולהתגורר שם? ומדוע לא ניתן לתכנן את פיתוח האזור העתידי באופן שישלב את התושבים הנוכחים בהווה ולמען ולרווחת



מי אותו פיתוח מיועד? מדיניות זה הינה בבחינת נפרד אבל שווה שאינה חוקית (ראו: בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם במאגרים, 26.4.2006)).

122. המתנגדים טוענים כי מרגע שנקבע כי הם ברי רשות אשר יושבים בקרקע מזה עשרות שנים ומרגע שהשטח מיועד למגורים בהתאם לתוכנית החדשה, הרי שדרך המלך הינה לבחון בראש ובראשונה את ההסדרה של ההתיישבות שלהם בשטח ולא את פינויים. מסקנה זו מתבקשת הן מעקרונות המשפט המנהלי, ובעיקר מהיות רשות מקרקעי ישראל (וכן ועדת התכנון) נאמן של הציבור, והן מעקרונות המשפט החוקתי.

## II. התכלית שבבסיס ההדרה אינה ראויה

123. בעוד התכלית של הרחבת ופיתוח העיר דימונה הינה ראויה, אי אפשר להתעלם בהקשר מתכלית אי הכללת המתנגדים במסגרת האופק התכנוני בשטחה של העיר דימונה. בהקשר הזה אי אפשר להתעלם מזהותם הבדואית של המתנגדים, לעומת זהות האוכלוסייה הדומיננטית בעיר והרצון להמשיך ולפתח את העיר כעיר יהודית. דהיינו מדובר בהחלטה לפנות תושבים בדואים ברי רשות המתגוררים באזור בכדי ליישב קבוצת אוכלוסייה אחרת במקומם. החלטה זו כוללת בתוכה גם הנחה מובלעת שהמתנגדים, בשל זהותם, אינם יכולים להיות חלק מדימונה. המתנגדים יטענו כי תכלית זו אינה תכלית ראויה כלל וכלל.

124. הלכה פסוקה היא כי כל חקיקה ראשית - ובכלל זה תוכניות - אשר פוגעת בזכויות אדם צריכות להיות לתכלית ראויה. הפסיקה קבעה כי תכלית אשר לא נותנת משקל ראוי לזכויות האדם אינה תכלית ראויה; תכלית אשר מתעלמת מזכויות חוקתיות אינה תכלית ראויה; תכלית אשר לא מוצאת איזון ראוי בין האינטרסים המתנגשים אינה תכלית ראויה (בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005); רע"פ 5086/97 בן חור נ' עיריית תל-אביב יפו, פ"ד נא(4) 625 (1997); ע"א 524/88 "פרי העמק" – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' שדה יעקב - מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות, פ"ד מה (4) 529 (1991); אהרן ברק פרשנות תכליתית במשפט (2003)). המתנגדים יטענו כי, אי שילובם בשכונה אשר מוקמת על הבתים שלהם אינו משרת שום תכלית ראויה.

## III. ההחלטה אינה עומדת במבחן המידתיות

125. המתנגדים יטענו, כי גם אם התכלית האמורה, בדבר הרחבת העיר דימונה, תיחשב כראויה ולא כך הוא הדבר, הרי שהאמצעי שנבחר בכדי להגשימה אינו מידתי בעליל.

126. ראשית, אין קשר רציונאלי בין תכלית הרחבת העיר דימונה לבין אי שילוב המתנגדים: תכנון ראוי ובהתאם לחובות המשפט המינהלי שחלים על רשויות התכנון מחייב דווקא תכנון ללא פינוי, ולכל הפחות תכנון שלוקח את האינטרסים של המתנגדים בחשבון.

127. שנית, ההחלטה פוגעת בזכויות המתנגדים מעל לנדרש: רשות מקרקעי ישראל, כיום התוכנית, לא הוכיחה שהיא שקלה חלופות אחרות מלבד ההדרה של התושבים מהשכונה. כלומר החלופה שנסקלה

היא הקיצונית ביותר וזאת על אף קיומן של חלופות תכנוניות שיכולות באופן עקרוני לשלב בין הרצון להרחיב את דימונה ולפתח את האזור לבין הכללת האינטרסים של המתנגדים והשמירה על זכויותיהם. בהיעדר שקילת חלופות הבחירה באמצעי שממקסם את פגיעה בתובעים אינה יכולה לעמוד.

128. שלישית, הפגיעה במתנגדים אינה עומדת במבחן המידתיות במובנו הצר (שיקולי נזק/תועלת): מבחן זה בוחן האם הנזק לזכויות עולה על האינטרסים שהמדינה מבקשת לקדם? מבחן זה, "משקף את התפיסה כי ישנן פגיעות בזכויות האדם שהן כה חמורות, שאין לאפשר את פגיעתן בחוק, גם אם תכליתו של החוק ראויה, הסדריו רציונליים ואין בנמצא אופציה סבירה הפוגעת בהם פחות" (בג"ץ 7052/03 **עזאלה-המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פס' 75 (פורם במאגרים, 14.5.2006)).

129. על רקע האמור, תישאל השאלה: האם ראוי מבחינת ערכי היסוד וערכיה של שיטת המשפט והתכנון לפנות אזרחים ממקום מושבם, בו הם נמצאים מזה עשורים, וזאת בשם תכנון למגורי אזרחים אחרים אשר האינטרס הציבורי הנלווה אליו אינו קיים ובכל מקרה איננו ברור כלל? התשובה לשאלה זו הינה בשלילה. שכן, ההחלטה לא לשלב את התושבים מתעלמת מהנזקים הרבים לזכויותיהם שפורטו לעיל. אך היא גם מתעלמת באופן מוחלט מההיסטוריה שלהם באזור, מרצונם, מהאוטונומיה שלהם, מהמרקם החברתי אותו טיפחו במשך עשורים, ומההשפעות השליליות של המעבר אל מקום אחר. כל זאת בכדי לפתח את האזור לטובת אנשים אחרים. מטרה זו אינה יכולה להיחשב לתועלת ראויה שיש לקחת אותה בחשבון. ומכל מקום היא בהכרח נופלת בהרבה מהיקף הנזקים שהפינוי יגרום למתנגדים.

130. סיכומו של דבר הוא שהחלטת הפינוי אינה חוקתית בהיותה פוגעת בזכויות חוקתיות שלא לתכלית ראויה ובצורה לא מידתית ועל כן דינה בטלות.

## **ה) סיכום**

המתנגדים, ברי רשות היושבים בשטח מזה עשרות רבות של שנים ואשר קשורים לאזור זה ולדימונה, ומבקשים להיכלל בתוך התכנון של השכונה החדשה בדימונה.

המתנגדים מבקשים כי הוועדה תורה על הקצאת שטחים למען שילובם בתוך השכונה כקהילה בעלת מאפיינים ייחודיים אשר יקבלו מענה על ידי תכנון מותאם. המתנגדים אף הציגו לעיל, עקרונות מנחים להסדרת התיישבותם והעדפות מבחינת מיקום.