

## חוות דעת תכנונית

במסגרת עת"מ 8938/08 סלים סיאם נ' עיריית ירושלים

מאת: אפרת כהן-בר, אדריכלית

עמותת במקום

### הקדמה

1. עמותת **בִּמְקוֹם** - מתכננים למען זכויות תכנון, הינה עמותה אשר הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננות ומתכננים, ואדריכלים ואדריכליות, אשר שמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. עמותת **בִּמְקוֹם** היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה, והפועל עם ולטובת אוכלוסיות וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. עמותת **בִּמְקוֹם** מוכרת כגוף מקצועי ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לפי סעיף 100 (3) לחוק התכנון והבניה (התשכ"ה-1965).

2. **בִּמְקוֹם** פעילה ברחבי הארץ ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שקיפות בהליכי התכנון והקצאת משאבים הוגנת ושוויונית בתחומי התכנון והפיתוח. במהלך 10 שנות פעילותה, עומדת הקהילה בירושלים המזרחית במרכז עשייתה במטרה להבטיח תנאי חיים סבירים לתושבים אלה, באמצעות קידום תכניות מתאר שוויוניות ומענה לצרכיהם וזכויותיהם בתחום הדיור, התכנון והפיתוח.

3. תושבי ירושלים המזרחית סובלים זה עשרות שנים מפגיעה מתמשכת בזכויותיהם המרחביות. אי התאמת מרכיבי התכנון לאוכלוסיית היעד והמשך מדיניות תכנון המגבילה את אפשרויות הפיתוח לאוכלוסייה הערבית.

4. חוות דעת זו הוכנה לבקשת האגודה לזכויות האזרח, המייצגת את תושבי ואדי חילוה ואת עמותת **בִּמְקוֹם**, בעתירה כנגד תכניות הפיתוח באזור, ובמטרה לסייע לתושבים להגן על זכויות התכנון שלהם הנפגעות תדיר.

### מבוא

5. שכונת וואדי חילוה הינה חלק מהכפר המורחב סילוואן. הכפר סילוואן משתרע על שטח של כ- 2,300 דונם מדרום וממזרח לעיר העתיקה. התושבים החיים בסילוואן תופסים את כלל העמקים שמדרום לעיר העתיקה כתחום השכונה, בכלל זה "ראס אלעמוד", "וואדי קדום", השוליים המזרחיים של שכונת "אבו-טור" וגם "חי אלפארוק" שעל מדרון רכס ארמון הנציב. תושבי

השכונות הללו מקיימים קשרי משפחה וחברה ומציינים את סילוואן ככפר המוצא שלהם. בשטח הזה חיים למעלה מ-30,000 תושבים.

6. הכפר סילוואן (על תתי-שכונותיו) כלול ברובו באגן החזותי של העיר העתיקה וחלקים ממנו בנויים על גבי העיר הקדומה הדרומית של ירושלים. השטח שחוות דעת זו עוסקת בו הוא האזור הבנוי מעל לעיר הקדומה, ומכונה וואדי חילוה בפי התושבים ("עיר דוד" בפי המוסדות הישראלים). באזור זה חיים כ-4,500 תושבים.

7. השלוחה עליה בנויה שכונת וואדי חילוה, הייתה בתקופת הסטוריות קודמות העיר ירושלים עצמה. שכבות ארכיאולוגיות רבות, המצויות לצד ובתחתית בתי השכונה, מעידות על תרבויות קדומות שחיו ופעלו באזור, החל מהתקופה הכנענית ועד ימינו. מפאת חשיבותה להבנת תולדות והתפתחות העיר הוכרזה השכונה כאתר עתיקות עוד בימי המנדט הבריטי וכגן לאומי בתקופת שלטון מדינת ישראל.

8. שכונת וואדי חילוה נכללה בשלוש התוכניות הראשונות שהכינו מוסדות התכנון הישראלים בירושלים המזרחית. שלוש התוכניות האלו (עמ/6, ג/11/19 ו-עמ/9) קבעו את השטח כגן לאומי וייעדו את הקרקע כשטח פתוח מיוחד. בשולי השכונה הוכנו תוכניות מפורטות עבור דרכים, תוכניות אלה מאפשרות פיתוח דרכים בתחומן בלבד. המצב התכנוני התקף כיום ברוב שטח השכונה נותר כפי שהיה: גן לאומי ושטח פתוח מיוחד שבו אסורה כל בנייה.

9. בשנים האחרונות מקודמים מספר פרויקטים של פיתוח ובנייה הפוגעים קשות בתושביה הפלסטינים של השכונה. בפרויקטים אלו מעורבים מספר מוסדות ממשלתיים ורשויות לאומיות, אשר לעיתים יוזמים ולעיתים מופעלים על-ידי עמותת אלע"ד לקידום מטרותיה להעמקת האחיזה היהודית בשכונה. כפי שיתואר בהמשך, פעולותיה של עמותת אלע"ד, נעשות לעיתים בסתירה להוראות החוק.

10. כך קרה כשהחליטו בעיריית ירושלים ובמשרד התחבורה לפתח את תשתיות שכונת וואדי חילוה. במיזם זה, בחרו הרשויות הללו לממש את פרויקט הפיתוח שלא על-פי דרישות החוק. לשכונה לא הוכנה תוכנית מתאר מפורטת אשר מתוקפה ניתן להוציא היתרי בנייה והיזמים פנו ישירות לשלב התאום והביצוע של המיזם.

11. מאחר שפרויקט הפיתוח נעשה ללא התשתית התכנונית הנדרשת, ומבלי שתוכנית תפורסם ותעמוד להתנגדויות, כפי שהחוק מחייב, נמנעה מתושבי השכונה הפלסטיניים כל אפשרות לעקוב אחר הנעשה, להשפיע ולהתנגד שלא בדרך הפניה לבית המשפט.

12. חוות דעת זו תעסוק בארבעה נושאים מרכזיים:

1. ניתוח המצב התכנוני של האזור בכלל והשכונה בפרט.
2. סקירת הגורמים המעורבים בתכנון ופיתוח האזור וסמכויותיהם על פי החוק.
3. ניתוח תכניות הפיתוח שהוכנו על ידי פמ"י והועברו לעיונו.
4. התייחסותנו המקצועית להודעת הפרקליטות מטעם הועדה המחוזית

#### א. היסטוריה תכנונית בשכונת וואדי חילוה

13. מאז ראשית המנדט הבריטי בארץ ועד לימים אלה, נכלל המדרון שמדרום לעיר העתיקה בתוכניות רבות. חלק מהתוכניות כוללות את העיר ירושלים כולה וחלק עוסקות בעיר העתיקה ובאגן החזותי שסביבה. תוכנית אחת הנמצאת כעת בהכנה מתמקדת במדרון הדרומי של העיר העתיקה וכוללת את הר ציון ואת וואדי חילוה בלבד. להלן יעודי הקרקע של שכונת וואדי חילוה על-פי התוכניות השונות שנערכו לאורך השנים:

14. תוכניות הסטוריות:

- **בתוכנית קנדל מ-1918** – שטח וואדי חילוה מוגדר כשטח בו לא תותר בנייה. השטח מיועד להישמר במתכונתו הטבעית.
- **בתוכנית גדס מ-1919** – הכפר מסומן כשטח ירוק לפיתוח פארק כלכלי חקלאי עם אפשרויות פיתוח מוגבלות.
- **בתוכנית אשבי-גדס מ-1922** – כלול הכפר בשטח גנים ושטחים פתוחים, ציבוריים ופרטיים. שכונת אל-בוסתן הסמוכה מיועדת, כמו העיר העתיקה וכמו סילוואן (כפר השילוח), כשטח לטיפול מיוחד הכולל בנייה למגורים תוך הקפדה על שימור המראה הכפרי.
- **בתוכנית הולידיי מ-1934** – השכונה כלולה באזור ארכיאולוגיה ומיועדת לשמורת טבע, כולל שכונת אל בוסתן.
- **בתוכנית קנדל מ-1944** – שכונת וואדי חילוה מיועדת בפעם הראשונה כאזור מגורים ב' ג' בו מותרת בנייה בצפיפות כפרית. גם שכונת אל-בוסתן מיועדת לבניה למגורים.

- **בתוכנית ראו מ-1948** – שוב נכלל הכפר בשטח פתוח ציבורי. התוכנית הינה כללית ומייעדת גם את סילוואן ראס אל-עמוד (כפר השילוח) הבנוי בצפיפות מרובה, כשטח פתוח.
- **בתוכנית קנדל הירדנית משנות ה-60** – מיועד שטח שכונת וואדי חילוה ברובו שוב כאזור מגורים הפעם בצפיפויות גבוהות יותר. רק הרצועה הצפונית הסמוכה לחומות העיר העתיקה מיועדת לשטח ציבורי פתוח.
- **בתוכנית השמשוני שבייד מ-1968** – שוב מיועד שטח השכונה כשטח ציבורי פתוח לשימור. (תחילת השלטון הישראלי באזור).

**15. תוכניות בתוקף היום:**

- **תוכנית עמ/6** – רוב שטח הכפר כלול בשטח לגן לאומי. בעקבות התוכנית הזו הוכרז גן לאומי סובב חומות ירושלים. למרות הבנייה בפועל, השטח עדיין כלול בגן לאומי מוכרז.
- **תוכנית ג/11/19** – תוכנית ההכרזה על גן לאומי סובב חומות העיר העתיקה.
- **תוכנית ברוצקוס-שרון (עמ/9) מ-1976** – רוב שטח הכפר מיועד כשטח פתוח מיוחד, בו אסורה כל בנייה וכל פעולה אחרת וכל שימוש טעונים היתר מיוחד של הוועדה המקומית באישור הוועדה המחוזית.
- **תוכנית דרך השילוח (מס' 4146) מ-1992** – תוכנית מפורטת לרחוב אל-עין שמתוקפה ניתן להנפיק היתרי בנייה לסלילת כבישים, מדרכות ופיתוח הסביבה.
- **תוכניות מפורטות לכבישים** – בשולי השטח אושרו מספר תוכניות מפורטות לכבישים: תוכנית מס' 2243 למעלה השלום ותוכנית מס' 2242 לחניון גבעתי שבתוקף משנת 1977. תוכנית מס' 1864 א' לשכונת אבו תור, שבתוקף משנת 1989 וכוללת את רח' עין א-לוזה בתחומה.

**16. תוכניות בהכנה (אינן בתוקף):**

- **תוכנית ספדיה "מורדות העיר העתיקה" (11555), טרם הופקדה** – לראשונה תוכנית ממסדית עם הוראות מפורטות לשכונה. בתוכנית מופיעים ייעודי קרקע מגוונים, שילוב של מגורים ארכיאולוגיה שטחים פתוחים, דרכים ושאר ייעודים.
- **תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, (כמעט) בהפקדה** – השטח מוגדר בתשריט כגן לאומי וכשטח לתכנון מיוחד.
- **תוכניות נקודתיות המקודמות ע"י תושבים** – במהלך השנים ניסו תושבים בשכונה לקדם תוכניות מפורטות המשנות את ייעוד הקרקע, בחלקים מהשכונה, למגורים. עד כה נדחו כל התוכניות האלו.
- **תוכנית חדשה של העירייה (מספר לא ידוע לנו)** – התוכנית חופפת בשטחה את תוכנית ספדיה אך עוסקת בתשתיות הציבוריות בלבד (כבישים, תשתיות, שטחי ציבור).

- 17. מרשימת התוכניות שנערכו ועדיין נערכות עבור שכונת ואדי חילוה עולה כי לאורך השנים נעו המתכננים בין הרצון לשמור את נוף הקדומים הסובב את העיר העתיקה לבין הצורך לאפשר

פיתוח למגורים עבור התושבים החיים בשכונה. לאחרונה עם קידומן של תוכנית ספדיה (11555), התוכנית החדשה (מס' לא ידוע) והוראות תוכנית המתאר ירושלים 2000, נראה כי המגמה המאפשרת פיתוח גוברת אך טרם הוחלט באיזה אופן ובאילו היקפים.

## ב. המעמד הסטטוטורי של שכונת ואדי חילוה

18. המצב הסטטוטורי הקיים כיום הוא שילוב בין ייעוד השטח כגן לאומי ע"פ עמ/6, היות הגן מוכרז לפי ג/11/19 וייעוד השטח כשטח פתוח מיוחד על-פי עמ/9. כמו כן, משפיעות על השטח שלוש התוכניות הנמצאות כעת בהכנה: תוכנית 11555, תוכנית ירושלים 2000 והתוכנית החדשה (שמספרה כאמור אינו ידוע לנו). להלן פירוט התוכניות הללו:

19. תכנית עמ/6 - תחילת שטח לגן לאומי סביב חומות העיר העתיקה  
 רשות הגנים הלאומיים יזמה תכנית זו לאחר מלחמת ששת הימים, והיא הופקדה בדצמבר 1968. תכנית עמ/6 הינה תכנית כללית ביותר, הכוללת הוראות בדבר מטרות התכנית וכן את הקו הכחול התוחם את שטחה.

*"מטרות התכנית: תכנית זו נועדה לאפשר הכנת תכניות מפורטות לגן לאומי בתוך תחומה. תכניות מפורטות אלה תוגשנה לאישור וועדות התכנון והבניה המוסמכות, ויהיה עליהן להבטיח את הדברים הבאים:*

*א. שימור: הבטחת אופיו וצביונו של השטח על ידי שמירת הנוף ושמירת ערכים היסטוריים לאומיים, ערכים דתיים, ערכים מסורתיים, ערכים ארכיאולוגיים, ערכים ארכיטקטוניים, אנסבלים ציוריים וערכי נוף, כדי שהציבור הרחב יוכל להנות מהם ללא הפרעה גם בדורות הבאים.*

*ב. פיתוח: פיתוח השטח וטיפוחו במטרה לתת לציבור הרחב את הנוחיות הדרושה לעריכת סיורים בשטח ולשהיה בו."*

20. בעקבות תכנית עמ/6, רשות הגנים הלאומיים פעלה להכרזה של גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה, וראש עיריית ירושלים טדי קולק פעל אף הוא לקידום ההכרזה.<sup>1</sup> הוועדה המחוזית ומתכנן מחוז ירושלים סברו, לעומת זאת, כי אין להכריז על השטח כגן לאומי על סמך תכנית עמ/6, וכי קודם להכרזה יש להכין תכניות מפורטות.

21. ייעוד שטח עירוני כגן לאומי ולא כשטח ציבורי פתוח עורר מחלוקת בין הרשויות שעסקו בדבר, והכרזת הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה, אשר היום נראה כי אין עליה עוררין, הייתה כרוכה בחילוקי דעות מקצועיים ובלחצים פוליטיים ואחרים. הדרג המקצועי דאז היה ער למורכבות ולרגישות שבקביעת גן לאומי בלב המרחב העירוני המבונה.

<sup>1</sup> פרוטוקול ישיבה בנושא "הכרזת פארק ירושלים כגן לאומי" שהתקיימה בלשכת מנכ"ל משרד הפנים ב-21.5.73. ראוי לציין כי ככל הנראה הכוונה אינה ל"לחצי בניה" של הפלסטיניים תושבי המקום אלא בלחצי פיתוח ומסחר "יהודיים".

22. 11/19/ג - תכנית הכרזה על גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה

הכרזה זו של גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה נעשתה, בסופו של דבר, ב-1974, על-ידי שר הפנים דאז יוסף בורג מהמפד"ל, על בסיס תכנית עמ/6 (ולא על בסיס תכניות מפורטות, כפי שמתכנן המחוז חשב שראוי). תכנית ההכרזה שונה מעט מתכנית עמ/6. **חלקים קטנים מעמ/6 אינם כלולים בגן המוכרז כולל מספר שטחים בשכונת וואדי חילוה.**

23. תכנית עמ/9

למרות שתכנית זו נערכה לאחר הפקדתה של תכנית עמ/6 ואישורה נעשה לאחר הכרזת הגן הלאומי, על פי תכנית 11/19/ג, **הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה אינו כלול בה ואין לו כל אזכור, לא בתשריט התכנית ולא בהוראותיה.**

עמ/9 אינה מייעדת שטח כלשהו לגן לאומי. בתחום השטח של גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה היא מגדירה את יעודי הקרקע הללו:

*שטח פתוח ציבורי; שטח פתוח ציבורי מיוחד; שטח שמור לחפירות ארכיאולוגיות; בית קברות שמור; שטח לבנייני ציבור; דרכים.*

מתכנני התכנית מצאו לנכון להגדיר את עיר דוד וואדי חילוה כ"שטח פתוח ציבורי מיוחד" ובכך ביקשו ליצור מנגנון בקרה חזק מזה של "שטח ציבורי פתוח" לשם שמירתם מפני בניה. על פי סעיף 8.19 בהוראות התכנית נקבע:

*"8.19.1 הבניה בשטח זה אסורה.*

*8.19.2 כל פעולה אחרת וכל שימוש טעונים היתר מיוחד של הוועדה המקומית באישור הוועדה המחוזית אשר ינתן – בהתאם לנסיבותיו של כל ענין ובמידת הצורך – בתנאי של הפנייה גם לרשות המוסמכת או לרשויות המוסמכות האחרות הנוגעות בדבר (כגון שר החינוך או נציגיו לאור היות השטח אתר עתיקות מוכרז) אם וכפי שנדרש על פי כל חוק."<sup>2</sup>*

בניגוד לגן לאומי, ייעוד ייחודי זה מותיר את סמכויות האישור והאכיפה בידי רשויות התכנון ולא מעבירן לידי רשות הטבע והגנים הלאומיים.

24. תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000 (מעוכבת הפקדה)

בגילגוליה השונים של תוכנית המתאר היו מספר גרסאות לייעוד השטח. בסופו של דבר, **בגרסה האחרונה שהפקדתה מעוכבת בימים אלו על ידי שר הפנים, מסומן האזור כשטח גן לאומי וכשטח לתכנון מיוחד, ללא פרוט שאר ייעודי הקרקע התקפים ע"פ עמ/9.** משמעות הגדרת השטח כשטח לתכנון מיוחד היא שנקבעו עבורו הגבלות על אישור תכניות מפורטות בטרם תוכן למתחם כולו תכנית כוללת המקפידה על שמירה על ערכי נוף ומורשת ומתן עדיפות לשימושי תיירות בשילוב עם מגורים.

<sup>2</sup> שם, סעיף 8.19

25. בהוראות התוכנית הדברים מפורטים באופן הבא:

**4.2 שם ייעוד: אזור לתכנון מיוחד (העיר הקדומה שמדרום לעיר העתיקה)**

**4.2.1 שימושים**

בייעוד זה יותרו השימושים שייקבעו בתכנית כוללת תוך שמירה על ערכי נוף ומורשת ומתן עדיפות לשימושי תיירות בשילוב עם מגורים.

**4.2.2 הוראות**

לא תופקד ולא תאושר תכנית מפורטת, למעט תכנית לייעודים ציבוריים ו/או לתיירות ו/או למתקני הנדסה ו/או לתשתיות, אלא לאחר שיוחלט על הפקדתה של תכנית כוללת לאזור כולו, ובכפוף להתאמתה לתכנית הכוללת. גבולות התכנון המדויקים של האזור ייקבעו באופן סופי בתכנית הכוללת שתוכן כאמור. אין בייעוד זה כדי לשנות ייעודו של שטח הכלול בתמ"א 8, ולא תאושר תכנית כאמור אלא בהתאמה לתמ"א 8.

תוכנית המתאר מחייבת קידום תוכנית כוללת לשם פיתוח השכונה. תוכנית כוללת כזו היא תוכנית 11555 שבהכנה, אלא שתוכנית זו מציעה ייעודי שטח העומדים בניגוד להגדרת השטח כגן לאומי.

26. תוכנית המורדות הדרומיים של העיר העתיקה מספר 11555 (בהכנה)

תוכנית המורדות הדרומיים של העיר העתיקה, כוללת את אזור וואדי חילוה ואת הר ציון. בשלבים קודמים כללה התוכנית גם את שכונת אל בוסתן. **התוכנית מציעה, בפעם הראשונה מאז שהחל השלטון הישראלי באזור לפני 42 שנה, אפשרויות פיתוח במקום.**

27. התוכנית מציעה מגוון ייעודי קרקע שבכללם גם מגורים ומאפשרת את הכשרתם של רוב הבתים הקיימים בפועל ואף מאפשרת לעיתים תוספות קטנות. במקביל להכשרתם של בתים רבים נותרים בתים אחרים בשטחים אסורים לבניה. בתוכנית הם אינם מסומנים להריסה אך עתידם נותר לא ברור. **התוכנית מציעה מערכת דרכים חדשה המתבססת ברובה על הדרכים הקיימות בשכונה, אלה שאנו עוסקים בהם בעתירה הזו. למעשה תוכנית 11555 אמורה הייתה לספק את התשתית הסטטוטורית החסרה לפרויקט הפיתוח הנוכחי.**

28. התוכנית לא נעשתה בשיתוף התושבים הפלסטינים המהווים רוב גדול בין תושבי השכונה. לאחרונה התבשרנו כי דווקא התושבים היהודיים שהתנחלו בשכונה בעשור האחרון, שותפו בהליך התכנון ואפילו תרמו למימונו. עניין זה רק מחזק את העוול שנעשה לתושבי השכונה עת עמותה, שכל מטרתה הדרתם מכפר הולדתם, קובעת את המערך התכנוני בעוד שהם נותרים בחוץ.

29. **נראה כי, למרות שתוכנית 11555 אושרה בוועדה המקומית כבר לפני למעלה משנה, אין היא מקודמת בשל הסתירה בינה לבין הגן הלאומי המוכרז.** כדי שניתן יהיה לקדם את התוכנית לאישור בוועדה המחוזית, יש להתחיל בהליך של גריעת השטח מתחום הגן הלאומי ומתמ"א 8. זהו תהליך ארוך כפי שיפורט להלן, ולא ידוע לנו אם החל.

30. גריעת שטח מגן לאומי מוכרז נעשית על-ידי שר הפנים לאחר שקיבל את הסכמת השר לאיכות הסביבה, המועצה לגנים לאומיים שמורות טבע ואתרים לאומיים, הרשות המקומית וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. כפי שמפרט חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה התשנ"ח 1998.

26. ביטול ייעוד וביטול הכרזה

(א) לא יבוטל ייעודו של שטח כגן לאומי או כשמורת טבע אלא אם כן ביטל שר הפנים את ההכרזה כגן לאומי או כשמורת טבע.

(ב) לא יבטל שר הפנים הכרזתו של שטח, כולו או חלקו, כגן לאומי או כשמורת טבע, אלא בהסכמת השר, המועצה וכל רשות מקומית שבתחומה נמצא שטח הנכלל בגן הלאומי או בשמורת הטבע ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

(ג) ביטול הכרזה על שטח כגן לאומי או כשמורת טבע, כולו או חלקו, טעון פרסום ברשומות

31. כדי שניתן יהיה לדון בפני כל הגורמים שפורטו לעיל, בבקשה לגריעת שטח מגן לאומי מוכרז, יש צורך בעריכת תוכנית המתארת באופן גרפי את השטח המיועד לגריעה. על-פי הנוהל הקיים היום גם הוועדה המקומית והוועדה המחוזית דנות בתוכנית הגריעה.

32. תוכנית חדשה במורדות הדרומיים של העיר העתיקה (בהכנה)

התוכנית החדשה, שאת פרטיה איננו יודעים לאשורם, כנראה **חופפת לרוב שטח תוכנית 11555 ועוסקת בתשתית הדרכים ובשטחי הציבור בלבד**. תוכנית זו באה לסייע במקום בו נקלעה תוכנית 11555 לקשיים. תכנון מפורט לדרך ולמרכז מבקרים, אינו סותר את הגדרת השטח כגן לאומי ואת השימושים המותרים בו על-פי חוק גנים לאומיים. התוכנית הזו יכולה להוות גשר לקידום תוכניות פיתוח בלי ההמתנה לאישור תוכנית כוללת לאזור. נראה כי בעירייה הבינו את הפוטנציאל בקידום תוכנית לתשתיות בלבד ולשם כך החליטו על קידומה בנפרד.

33. עצם קיומו של הליך התכנון החדש מעיד על כך שגם בעירייה מכירים בצורך ובחובה של עריכת תוכנית מפורטת וסטטוטורית לאזור. לולא ההבנה כי לא ניתן להמשיך לפתח את האזור מבלי להסדיר את התשתית הסטטוטורית, לא היו מתחילים בהליך זה.

34. ובנוסף לכך, במסגרת התיקונים האחרונים לתוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, ביקשה העירייה להוסיף להוראות התוכנית את סעיף 4.2.2 שצוטט לעיל (בסעיף 25). סעיף זה בא לאפשר את קיומה של התוכנית החדשה. בלעדיו לא ניתן היה לקדם את פרויקט התשתיות עד לאישורה של תוכנית 11555 (סעיף 29-25).



ג. שימושי הקרקע בגן לאומי סביב חומות העיר העתיקה

35. הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה הוכרז ב- 31.03.74 ומשתרע על אלף ומאה דונם. כשמו כן הוא: רצועה, ברוחב משתנה, מסביב לחומות העיר העתיקה, שעיקר שטחו באזור שנקרא עיר דוד, מדרום לחומות העיר העתיקה. עיריית ירושלים מחזיקה באחריות ובסמכות על שטח הגן, באמצעות הסכם האצלת סמכויות שנחתם בין רשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רטי"ג) לעיריית ירושלים.<sup>3</sup> זהו מקרה חריג בו רטי"ג מאצילה מסמכויותיה בגן לאומי לרשות המקומית אשר בתחומה הוא נמצא, וזאת בשל מורכבותו של ניהול הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה הנובעת מעירוב שימושי הקרקע בתחומו ומהיותו חלק משטח עירוני בנוי.<sup>4</sup> הניהול בפועל של גן לאומי עיר דוד (חלק מגן לאומי סביב חומות העיר העתיקה) נמסר לידי עמותת אלע"ד.

36. **הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה הינו הגן היחיד בארץ הכולל בתוכו בפועל שימושי קרקע למגורים, תעשייה, מסחר ובילוי.** ניהול הגן הלאומי משותף לרטי"ג ולעיריית ירושלים, במסגרת הסכם האצלת סמכויות. במשך שנים, היה הגן מוזנח, לא רטי"ג ולא העירייה הפעילו בו את סמכויות האכיפה שלהן לצורך שמירה על הגן.

37. בעקבות הזנחה רבת שנים זו, יזמה מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע,<sup>5</sup> ב-2003, דיון בנושא הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה. באותו דיון, מהנדס עיריית ירושלים דאז, אדריכל אורי שטרית, התייחס בדבריו להתנגשות האמיתית בין קיומו של גן לאומי בשטח עירוני בנוי לבין קיומם של חיים עירוניים באותו השטח עצמו:

*"...חוקי התכנון והבניה מול חוק הגנים הלאומיים ושמורות הטבע נמצאים בעימות מתמיד בשטח הגן הלאומי. יש בעיה אמיתית של ניהול גן לאומי במשמעות העקרונית של הדברים לעומת הצורך להבטיח המשך פיתוח עירוני וקיום חיים עירוניים תוססים ותקינים בעיר העתיקה ובמרחב שמסביבה."*

עוד בדבריו, בדיון זה, עדות להתייחסות הבעייתית של העירייה לתושבי העיר הפלסטיניים הגרים בתחום הגן הלאומי:

*"...בשטח מתגוררת אוכלוסיה עוינת הגדלה בהתמדה, ויש פער דרמטי בין החזון והרצון לשמר ולתחזק הכל כראוי לבין מצב השטח וניהול הטריטוריה בפועל, במציאות לאומית שהיא יותר חזקה מהמאויים והרצונות."*<sup>6</sup>

<sup>3</sup> ככל הידוע לנו תוקפו של הסכם האצלה קודם פג בסוף שנת 2007. לפיכך היה צריך להיחתם הסכם חדש.  
<sup>4</sup> משיחה עם ענת יציב, מנהלת אגף מקרקעין ברטי"ג במשרדה בירושלים, ב- 29.07.07.

<sup>5</sup> מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע הינה מועצה ציבורית הפועלת מתוקף "חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998", סעיף 2. עיקר סמכויותיה הן יעוץ לשר הפנים, לשר להגנת הסביבה, למוסדות התכנון, לרשויות המקומיות ולרטי"ג.

<sup>6</sup> מתוך סיכום ישיבת מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע מס' 107 מתאריך 02.01.2003.

38. מחד גיסא, נראה כי מהנדס העיר מייצג בדבריו את הזווית המורכבת של תושבי העיר והעירייה אל מול האינטרס של השימור אותו מייצגת רט"ג. הגדרתו את תושבי העיר הפלסטיניים כ"אוכלוסיה עוינת" והתייחסותו ל"מציאות הלאומית" מוסיפות את הפן הפוליטי-לאומי של המצב התכנוני ואת מורכבותו בירושלים המזרחית, בכלל ובגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה, בפרט. דווקא על רקע נסיבות אלה, מתעוררות שאלות רבות לגבי אופן הניהול של העירייה ורט"ג את הגן, ללא כל ניסיון לשתף את נציגי התושבים ומבלי לשמור על האינטרסים שלהם, כחלק מכלל השיקולים באזור.

39. הבעיות שהוצפו בדיון הנ"ל במועצת גנים לאומיים ושמורות טבע העלו את השאלה אם ישנו מקום לקיומו של גן לאומי בלב ירושלים, או שמא "ראוי לטפח שטחים קטנים פתוחים ואתרי ארכיאולוגיה והיסטוריה חשובים ולהפקיד את הניהול בידי עיריית ירושלים."<sup>7</sup> לדברים אלה שעלו בדיון לא היה כל ביטוי בהחלטות שקיבלה המועצה בסיכומו של הדיון בנושא זה. יחד עם זאת, הם מעידים על כך שישנן חלופות נוספות לשמירה על השטח סביב חומות העיר העתיקה ועל ערכיו ההיסטוריים והארכיאולוגיים, אשר אינן כרוכות בייעוד והכרזה גורפת של השטח כולו כגן הלאומי, ללא אבחנה בין שימושי ומשתמשיו בפועל.

#### ד. ניהול הגן הלאומי והחפירות הארכיאולוגיות בוואדי חילוה

40. עמותת אלע"ד ("אל עיר דוד"), שהצטרפה כמשיבה בעתירה זו, מנהלת את האתר של הגן הלאומי בעיר דוד. העמותה הוקמה בשנות השמונים של המאה העשרים,<sup>8</sup> ושמה לה למטרה לייחד את עיר דוד. למימוש מטרה זו פועלת העמותה בוואדי חילוה בדרכים שונות<sup>9</sup> ובכללן ניהול הגן הלאומי עיר דוד (בתוך הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה), עיצובו הפיזי והתוכני והדרכת המבקרים בו.

41. בשנת 1997 קיבלה עמותת אלע"ד ממנהל מקרקעי ישראל הרשאה לאחזקתו ולשמירתו של אתר עיר דוד. בעקבות הסכם זה האצילה עיריית ירושלים לעמותת אלע"ד את הסמכויות שניתנו לה מתוקף הסכם האצלה בינה ובין רט"ג בתחום הגן. רט"ג נתנה לכך את הסכמתה בדיעבד. בשנת 1998 עתרו לבג"ץ פרופ' יורם צפריר ויותר משישים אנשי אקדמיה ומחקר (באמצעות עו"ד נעמי וייל) נגד ממ"י, רט"ג, רשות העתיקות, משרד התיירות, עיריית ירושלים, עמותת אלע"ד והחברה לפיתוח מזרח ירושלים (פמ"י) לביטול ההרשאה.<sup>10</sup> העותרים דרשו גם את ביטול ההתקשרות בין

<sup>7</sup> ש.ס.

<sup>8</sup> העמותה היא עמותה רשומה משנת 1986.

<sup>9</sup> על פי פרסומים פעולתיה של עמותת אלע"ד כוללות רכישת קרקעות בשיטות שנויות במחלוקת, השתלטות על מבנים, מימון חפירות ארכיאולוגיות (בחלקן מתחת לבתי תושבים פלסטיניים ובלי רשותם) ועוד.

מירון רפפורט, "רפובליקת אלעד", הארץ, 21 באפריל 2006.

<sup>10</sup> עתירה לבג"ץ 6954/98.

עיריית ירושלים לעמותת אלע"ד, שעל פיה הואצלו בידי העמותה תפקידים וסמכויות של עיריית ירושלים לשם שמירת האתר ושימורו.

42. בעקבות העתירה בוטל הסכם ההרשאה בין מנהל מקרקעי ישראל לעמותת אלע"ד בהוראת היועץ המשפטי לממשלה במרס 1999. בג"ץ פסק כי "בכך באה עיקרה של העתירה על סיפוקה".<sup>11</sup> אולם עמותת אלע"ד עקפה את תוצאות העתירה והמשיכה מאז להעמיק את נוכחותה במקום, הן בפעולות פיתוח ובנייה הן בקשרים עם גורמים ציבוריים שונים הפועלים בשטח. כבר ביוני 1999 נחתם, ככל הנראה, הסכם האצלה בין קק"ל לעמותת אלע"ד אשר מאציל לעמותה סמכויות ניהול וביצוע של תכניות משרד התיירות באתר עיר דוד. לצורך כך הועברו לעמותה כספים ממשרד התיירות דרך קק"ל.<sup>12</sup> היום עמותת אלע"ד מנהלת את הגן הלאומי עיר דוד ומממנת את מרבית החפירות הארכיאולוגיות בוואדי חילוה.

43. בהודעה מטעמה כמשיבה בעתירתם של פרופ' יורם צפריר ואחרים מנמקת עיריית ירושלים לבית המשפט העליון ב-28 בפברואר 1999 את הסיבות להעברת סמכויותיה ואחריותה בשטח הגן הלאומי לעמותת אלע"ד:

*5. יחד עם זאת, נתגלו קשיים ותקלות במהלך האחזקה, ההפעלה והשמירה על השטח, לאחר שהוברר כי בשטח הפתוח ארעו לא אחת מקרי פגיעה וונדליזם, וכן היו קשיים בהגעה לגן בתקופות של הפרות סדר מקומיות, וזאת לאור קירבת הגן לשכונת סילוואן הסמוכה ולאזור מגורים ערבי צפוף.*

בהקשר לכך נבחנה בחיוב בעירייה, במהלך שנת 1997 ובראשית שנת 1998, הצעה לאפשר לעמותת אלע"ד לתחזק ולשמור על הגן, לאחר שהיא מחזיקה כבר ממילא בשטח מיצרני למתחם "עיר דוד" הפתוח, ובעלת נגישות רבה ומיידית לאחזקה ולשמירה על השטח.<sup>13</sup>

44. מדברים אלה עולה שעיריית ירושלים וגורמים בממשלת ישראל לא נרתעו מלהעניק לעמותת אלע"ד סמכויות בתוך שטח רגיש כל כך המיושב בצפיפות באוכלוסייה פלסטינית, ולא זו בלבד אלא שמטרותיה ופועלה של העמותה אף עמדו לזכותה במסגרת השיקולים.

45. גם לרשות העתיקות קשרים ענפים עם עמותת אלע"ד – העמותה מעסיקה את הרשות כקבלן מבצע בחפירות שבשטח עיר דוד למרות התנגדותה הנחרצת של רשות העתיקות לפעילות העמותה בעיר דוד. בדבריהם כמשיבים בעתירה האמורה לבג"ץ אמרו נציגי רשות העתיקות: "מלכתחילה סברה רשות העתיקות כי אין זה ראוי כי [...] עמותת אלעד תקבל זכויות כלשהן הקשורות בשמירת ואחזקת שטחים בעיר דוד".

<sup>11</sup> מתוך פסק הדין, בג"ץ 6954/98.

<sup>12</sup> המידע על הסכם זה מתוך החומר של עו"ד נעמי וייל בעניין, בג"ץ 6954/98.

<sup>13</sup> מתוך הודעה מטעם עיריית ירושלים לבית המשפט העליון כמשיבה בעתירה בשם פרופ' יורם צפריר, 28 בפברואר 1999.

46. כך גם עולה ממכתבה של רשות העתיקות ליועץ המשפטי לממשלה מה-7 בינואר 1998 בעניין העתירה: "הרעיון להפקיד 'לשמירה' בידי עמותה פרטית שבעברה הקרוב יש יותר מרוב בכל הקשור לשמירת החוק, הינו רעיון מקומם במיוחד לאור רגישותו העצומה של אתר עיר דוד".
47. חרף החלטת בג"ץ ועמדת רשות העתיקות, עמותת אלע"ד השכילה ב-15 השנים האחרונות לטוות קשרים ענפים – כלכליים, תפעוליים, פוליטיים ואחרים – עם הגופים הציבוריים המעורבים בשטח (ממ"י, עיריית ירושלים, רט"ג, רשות העתיקות, קק"ל). נראה שכל הצדדים המעורבים הבינו שהם יכולים להיעזר זה בזה לקידום מטרותיהם הגלויות והסמויות. התוצאה מבחינת תושבי וואדי חילוה היא התעלמות מהם ומצורכיהם במקרה הטוב והגבלתם והדרתם משכונתם ומקרקעותיהם במקרה הרע.
48. לא ברור כיצד קיבלה עמותת אלע"ד לידיה את ניהול הגן הלאומי עיר דוד למרות הוראת היועץ המשפטי לממשלה משנת 1999 ותוצאות העתירה לבג"ץ. נוכחותה המסיבית של העמותה בוואדי חילוה, המתאפשרת, בין השאר, באמצעות ניהולו של הגן הלאומי, חודרת אל כל תחומי החיים של תושבי הכפר, מאיימת עליהם ומדירה אותם.

#### ה. תכולת סט התוכניות

49. **סט התוכניות שהתקבל ממנהלי הפרויקט לשיקום רחובות סילוואן מונה 70 גליונות. אין בסט אף לא היתר בנייה אחד. בחלק מהתוכניות ישנן הפניות לפרטים (פרטי בנייה) שלא צורפו לסט שנמסר לידינו.**
50. התוכניות הינן תוכניות לביצוע. חלק מהתוכניות מסומן כתוכניות **מאושרות לביצוע** וחלקן מסומנות כתוכניות **למכרז**. חשוב להדגיש כי הסימונים האלו אינם נוגעים להליך הסטטוטורי אלא מהווים שלבים בדרך לביצוע בנייה בפועל על-ידי מנהלי הפרויקט.
51. לשם הבהרה – אדריכלים ומהנדסים נוהגים לסמן על גבי התוכניות המפורטות לביצוע את רמת התוכנית החל מהטייטא הראשונה ועד לתוכנית המיועדת לביצוע בפועל בשטח (טייטא – לעיון בלבד – למכרז – לביצוע). סימון זה שייך כולו לשלב מימוש התוכנית שמגיע לאחר קבלת היתרי הבנייה. לפיכך התוכניות החתומות ע"י דוד אקרשטיין תחת הכיתוב "מאושר לביצוע" אינן מציגות אישור סטטוטורי.
52. סט התוכניות כולל ארבעה אישורים בלבד של גופים רשמיים – רשות התמרור והסדרי תנועה, חברת גיחון, בזק ואישור נגישות. גם במקרים אלה, אין מדובר באישור במסגרת חוק התכנון והבנייה אלא בתאום המערכות לקראת ביצוע.

53. 70 הגליונות מחולקים לקבוצות לפי בעלי המקצוע השונים והנושאים בהם הם מטפלים: תוכנית להסדרי תנועה, ביוב, מים, חשמל, ניקוז, אדריכלות, הנדסה, השקיה, שיקום חזיתות ותוכניות לתאום כל המערכות הללו.

54. להלן פירוט תכולת הגליונות:

- הסדרי תנועה: תוכנית הסדרי תנועה כללית, ק"מ 500: 1 (גליון 1)
- כבישים וניקוז: תנוחת הכביש, ק"מ 500: 1 (2 גליונות מס' 2 ו-3)  
 חתכי הכביש, ק"מ 500: 1 (2 גליונות מס' 205 ו-206)  
 תוכניות ניקוז, ק"מ 250: 1 (5 גליונות ל-5 מתחמים, מס' 51-55)  
 חתך מערכת ניקוז (גליון מס' 56)
- אדריכלות: תוכנית אדריכלות כללית, ק"מ 500: 1 (גליון מס' 10)  
 תוכניות אדריכלות, ק"מ 250: 1 (5 גליונות ל-5 מתחמים, מס' 11-15)  
 חתכים טיפוסיים, ק"מ 12.5: 1 (גליון 16)
- הנדסה: תוכנית מפתח כללית, ק"מ 500: 1 (2 גליונות מס' 1 ו-2)  
פרוט בניית קירות, בק"מ שונים (5 גליונות מס' 3-8)  
 פרטי חיפוי אבן לקיר קיים (גליון מס' 9)  
פרט הגבהת וחיזוק קיר קיים (גליון מס' 10)  
פרטי קיר תומך חדש (גליון מס' 11)  
פרטי קיר אבן חדש צמוד לקיר בלוקים קיים (גליון מס' 12)  
 פרטי ערוגה לעץ (גליון מס' 13)  
מתקן אשפה (גליון מס' 14)
- מים, ביוב ניקוז: תוכניות להחלפת קו ביוב (4 גליונות, מס' 287, 287/1-3)  
 תוכניות להחלפת/הנחת קו מים (5 גליונות מס' 285, 285/1-4)  
 תוכניות לבניית קו ניקוז (3 גליונות מס' 001-01, 001-02, 001-03)
- חשמל: תוכנית תאורה כללית, ק"מ 500: 1 (גליון 1)  
 תוכנית סיבים אופטיים (גליון 1)  
 תוכנית כללית לאישור חברת חשמל (ללא אישור)
- השקייה: תוכנית השקייה כללית, ק"מ 500: 1 (גליון מס' 20)  
 תוכניות השקייה, ק"מ 250: 1 (5 גליונות ל-5 מתחמים מס' 21-25)
- שיקום חזיתות: תוכנית כללית לסימון החזיתות, ק"מ 500: 1 (גליון מס' 30)  
 פריסת חזיתות, ק"מ 100: 1 (11 גליונות מס' 31-41)
- תאום מערכות: תוכנית כללית, ק"מ 500: 1 עם אישור נגישות.  
 תוכניות המתחמים, 250: 1 עם אישור בזק (מתחם אחד חסר)

55. מעיון בתוכניות לביצוע נלמד כי **פרויקט הפיתוח כולל את המרכיבים הבאים** :

- חפירת מערכת הדרכים הקיימות בשכונה והטמנת קווי ביוב באורך כ-450 מ', קווי מים באורך כ-1,400 מ', קו ניקוז באורך כ-650 מ', קווי חשמל באורך כ-2,200 מ' להזנת 99 עמודי תאורה חדשים, מעברים לסיבים אופטיים וקווי השקייה.
- כיסוי התשתיות הנ"ל תוך שמירה (פחות או יותר) על מפלס הדרך המקורי, בתחום המיסעה (חלק הכביש המיועד למעבר כלי רכב). להוציא את כביש עין א-לוזה, שם ישנם שינויים במפלס הכביש המחייבים בניית קירות תמך חדשים או הגבהת קירות קיימים.
- במסגרת כיסוי השטח מתוכנן ריצוף המדרכות וחלקים מהמיסעות באבני ריצוף מיוחדות תוך שינוי מבנה הכביש. מהות השינוי היא, הצרת המיסעה הקיימת והרחבת המדרכות על חשבונה, לפי הפירוט הבא: ברחוב אל-עין מדובר בהרחבת מדרכות קיימות, ברחוב ואדי חילוה מדובר בחלק מהמקרים בהרחבת מדרכות ובחלק בבניית מדרכות חדשות משני צידי הרחוב, ברחוב עין א-לוזה, כאמור מתוכננות מדרכות חדשות. רחוב אל מיסטר מתוכנן (וביצועו כמעט הושלם) כרחוב משולב (בו המדרכות, המיסעה והחניות משולבות).
- השינויים שפורטו לעיל במבנה הרחובות גרמו לביטול רוב מקומות החניה שהיו לאורך הכבישים. בסופו של דבר יוותרו, לאורך הכבישים, 62 מקומות חניה בלבד.
- למדרכות המשנות את פני הרחוב נוספים גם עמודי תאורה, ערוגות, עצים, וקירות חדשים. חלק מהקירות חדשים מהיסוד וחלק הם קירות קיימים המקבלים חיזוק, עיבוי והגבהה.
- בנוסף, מתוכנן שיפוץ לחזיתות הפונות אל הרחובות. הפעולות לשיקום כוללות הגבהת קירות קיימים, שיקום קירות מסוכנים, ציפוי קירות בטון קיימים באבן, הוספת כוחל לקירות אבן ישנים, ציפוי קירות בטיח, תיקון טיח, צביעת אלמנטים מברזל (סורגים ומעקות) שיפוץ וצביעת גגונים.
- ברקע התוכניות מופיעים מספר חניונים על קרקע פרטית של תושבי המקום. פיתוח החניונים אינו מהווה חלק מהפרויקט המבוצע כעת והוא מעוכב כעת בבית המשפט, אך התוכניות כוללות את החניונים באופן סכימתי ומפרטות את הכניסות העתידיות אליהם.

56. שינוי הסדרי התנועה: רח' בידון יהפוך ברובו לחד סיטרי והניסעה תותר בו בכיוון העלייה. בתחילתו ובסופו ישנם קטעים קצרים דו סטריים המאפשרים חיבור לרחוב אל-מיסטר ולרחוב קטן נוסף. שאר הרחובות הינם דו סטריים.

57. שינוי הסדרי החניה: ברחובות בידון ואל-מיסטר משולבות מספר חניות (17 באל-מיסטר ו-16 בבידון). לאורך הרחובות האחרים אסורה החניה בדרך-כלל פרט למספר מקומות (12 חניות בואדי חילוה ו-17 באל-עין). סה"כ מסומנים 62 מקומות חניה לאורך הרחובות. בחניון גבעתי מסומנות 47 חניות ובחניון אל-עין מסומנים 44 מקומות חניה. סה"כ התוכנית מציעה 157 מקומות חניה. פתרונות חניה לרכבים נוספים מתבססים על הכוונה להכשיר חניונים במגרשים פנויים בשכונה.

58. רחוב אל-עין: הרחוב העיקרי שבו קיימת תשתית תכנונית המאפשרת לכאורה להוציא היתרי בנייה, תוכנית מפורטת מס' 4146. גם עבורו לא הוצג היתר בנייה ומבדיקה שערכנו בעירייה עולה כי לא קיים כזה היתר. התכנון לביצוע ברח' אל-עין חורג במספר מקומות מתחום הדרך בתוכנית 4146. רוב החריגות אינן גדולות אך אילו טרחו המתכננים להשיג היתר בנייה לכביש היו נאלצים להצטמצם לתחום הדרך על-פי התוכנית שבתוקף.

59. מתוכניות ההנדסה עולה כי במסגרת הפרויקט מתוכננים להבנות מס' קירות חדשים, בהם קירות תמך וקירות כובד (בתוכניות מופיע פרוט גם לקיר תמך לחניון גבעתי, אך לא ברור אם הוא מהווה חלק מפרויקט ביצוע זה). מתוכנן גם להגביה ולשקם קירות קיימים.  
קירות חדשים:

א. ברחוב אל-עין מתוכנן קיר באורך כ-18 מ' ובגובה כ-3.5 מ'. קיר זה יהיה מצופה אבן ומתוכננים בו שלושה פתחים בצורת קשת. הקיר ממוקם מחוץ לתוכנית 4146 בשטח שייעודו בתוכנית עמ/9 הוא "שטח פתוח ציבורי". הקיר נעדר מרוב התוכניות, אך גליון מס' 11, בסט תוכניות ההנדסה, מציג את פרטי הבנייה שלו.

ב. בסובה ברחוב אל-עין מתוכנן קיר תומך חדש שאורכו כ-20 מ'. גליון מס' 2 בסט תוכניות ההנדסה מפרט את מיקומם של הקירות החדשים.

ג. סביב למגרש החניה ברחוב אל-עין מתוכננים 5 קירות תומכים שאורכם הכולל כ-70 מ'.

ד. בחניון גבעתי מתוכנן קיר תמך באורך כ-75 מ' ובגובה ממוצע של 3.5 מ'. הקיר ברובו חדש ובחלקו מהווה הגבהה לקיר קיים (כאמור, ממסמכי התוכנית לא ברור אם הקיר כלול בפרויקט זה). פרטי הקיר בגליון מס' 5 בסט תוכניות ההנדסה.

ה. במפגש הרחובות אל-עין וואדי חילוה מתוכנן קיר תמך חדש באורך כ-15 מ' ובגובה 2 מ'.

ו. כ-70 מ' מעל הקיר הנ"ל, ברחוב וואדי חילוה, מתוכנן קיר נוסף שאורכו כ-45 מ' ומצוין עליו שהוא יבוצע על-ידי אחרים. לא ברור לנו מי הם האחרים ומה בדיוק מתוכנן שם.

הגבהת קירות:

קירות רבים לאורך הכבישים, בעיקר ברחובות ואדי חילוה, אל-עין ועין א-לוזה, מסומנים להגבהה. לפי הפרטים לעיתים מדובר בהשלמה קטנה של עשרות ס"מ ולעיתים מדובר בבנייה של קיר בגובה של 1.10 מ'. אורכם הכולל של קירות אלה מגיע ל-830 מטר. פרטי הגבהת קירות וחיזוק בגליונות מס' 8 ו-12 בסט תוכניות ההנדסה.

## 1. פרויקט הפיתוח והמסגרת החוקית

60. חוק התכנון והבנייה מסדיר מה ייעשה בשטח של מדינת ישראל: מה יבנה והיכן, מה יהיה השימוש המותר בכל יחידת שטח, ואיזה קרקעות ישארו לא מפותחות. התכנון נעשה ברמה הלאומית הכלל ארצית ויורד עד לפרטי בינוי של גדר סביב בניין מגורים.
61. התכנון הינו, מצד אחד, פיסי מרחבי ומצד שני סטטוטורי, כלומר, תכנון בעל תוקף של חקיקה. למערכת התכנון, אם כן, השפעה מכרעת על הסביבה ועל איכות החיים. היא קובעת את חלוקת המשאב הנדיר של הקרקע, מבחינת השימוש המותר בו וקובעת זכויות בנייה. השפעות התכנון מחלחלות לכל תחומי החיים והן בעלות משמעויות חברתיות, כלכליות ואף פוליטיות בכל הרמות.
62. כל תוכנית עשויה להועיל לגורם מסוים אך לפגוע באחרים. לכן החוק קובע כי כל אדם יכול להתנגד לתוכנית חדשה שעשויה להשפיע עליו. החוק אינו מחייב עדיין את שיתוף הציבור בהליך התכנון עצמו, אבל משהושלמה תוכנית והופקדה, מאפשר החוק לכל אדם שמרגיש עצמו נפגע מהתוכנית, להגיש לה התנגדות.
63. מוסד תכנון בבואו לאשר תוכנית, נדרש לאזן בין מגוון אינטרסים וצרכים: האינטרסים של הציבור החיי בסביבה, האינטרסים של המתנגדים וגם אינטרסים ציבוריים רחבים יותר. על מוסד התכנון ליצור איזונים בניהם, שכן אין אף אינטרס שזוכה בכל. הכנסת שינויים בתוכנית, לאור הערות והתנגדויות הציבור, יכולה לא רק לצמצם את הפגיעה האפשרית במתנגדים, אלא גם ליצור תוכנית טובה יותר.
64. לפיכך, מעשה תכנוני העוקף את המערכת הסטטוטורית ונמנע משלב הפרסום וההתנגדויות, כפי שמחייב חוק התכנון והבנייה, פוגע בציבור. מעשה תכנוני כזה מונע מהציבור את האפשרות לדעת, להשפיע, לצמצם פגיעה וליצור סביבה מאוזנת וטובה יותר.
65. חוק התכנון והבנייה קבע כללים לגבי סדר התכנון ומטבע הדברים מיקם את שלב הביצוע בסוף הרשימה. קודמים לשלב הביצוע השלבים הבאים:
- א. **תכנון:** החל משלב תוכניות מתאר ארציות, עבור דרך תוכניות מתאר מחוזיות, תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות. (עמ' 9 התקפה במקום הינה תוכנית מתאר מקומית עם הוראות מפורטות חלקיות). הציבור יכול להתנגד לכל תוכניות המתאר המפורטות פרט לתוכניות מתאר ארציות.
- ב. **היתר בנייה:** רשיון שבלעדיו אסור לבנות. את היתרי הבנייה נותנת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, לפי תוכנית שכוללת הוראות מפורטות ואשר אושרה כחוק. במסגרת בקשות להיתרי בנייה, החוק מאפשר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לאשר הקלות מסוימות.



בכל מקרה של בקשה להיתר בנייה הכוללת הקלה, מחובתה של הוועדה המקומית להודיע על כך לשכנים ולאפשר להם להתנגד.

66. חוק התכנון והבנייה קבע גם את סדר הפעולות הנדרשות בעת הכנת תוכנית מתאר:
- א. ייזום תוכנית (ע"י משרד ממשלתי, רשות מקומית, יזם פרטי, תושבים)
  - ב. הכנת התוכנית (ע"י משרד אדריכלים ומתכננים)
  - ג. הגשת התוכנית לוועדה המקומית (דיון לאישור והמלצה לוועדה המחוזית)
  - ד. הגשת התוכנית לוועדה המחוזית (דיון לאישור הפקדה)
  - ה. החלטה להפקדה.
  - ו. פרסום להפקדה (חודשיים להגשת התנגדויות לוועדה המחוזית)
  - ז. דיון בהתנגדויות בוועדה המחוזית (עם אפשרות ערר למועצה הארצית לתכנון ובנייה).
- רק כאשר מערכת התכנון פועלת לפי הסדר שנקבע בחוק, ניתנת לציבור האפשרות ללמוד על התוכנית, לבחון את ההשפעות שלה ולהעריך אם היא טובה לציבור או לא.
67. מעבר לשמירה על זכויות הציבור לדעת ולהתנגד ישנו גם עניין השמירה על החוק. חוק התכנון והבנייה אינו פותר את הרשויות מלפעול על-פיו. הן רשויות המדינה והן השלטון המקומי, כמו אזרחי המדינה, מחוייבים לקבל היתר בנייה לפני כל עבודת בנייה בקרקע.
68. היתר הבנייה, כאמור, חייב להיות תואם לתוכנית. שטח לא מתוכנן או שטח מתוכנן ביעוד קרקע האוסר כל בנייה, אינו מאפשר הוצאת היתרי בנייה. במקרה כזה, בטרם פונים להוצאת היתרי בנייה, יש לערוך תוכנית מתאר למקום, הכוללת ייעודי קרקע לפיתוח והוראות מפורטות לגבי הוצאת היתרי בנייה.
69. על רקע כל הדברים שפורטו לעיל בעניין הצורך והחובה בתכנון, אנו סבורים כי למרות מספר סייגים לחוק, חוק התכנון והבנייה דורש הקדמת תכנון להיתר בנייה והקדמת היתר בנייה לביצוע. הסייגים לחוק נקבעו לשם הקלה על ביצוע תשתיות נחוצות או לשם ביצוע תיקונים דחופים ואין מטרתם יצירת מסלול עוקף תכנון.
70. כאמור, שטח שכונת וואדי חילוה, תוכנן לאחרונה בשנת 1976, במסגרת תוכנית עמ/9. לפי התכנון התקף אסורה כל בנייה בשטח. פרויקט פיתוח הרחובות הינו פרויקט בנייה שאסור על-פי החוק בהתאם לתוכנית התקפה.
71. כבר בעת עריכת תוכנית עמ/9, עת הוחלט לייעד את השטח כשטח פתוח מיוחד, התעלמו המתכננים מהתפתחותה של שכונת מגורים במקום שהחלה כבר אז. 32 שנה אחרי כניסתה לתוקף של תוכנית עמ/9, כשבשטח בנויים בפועל למעלה מ-250 מבנים ובהם חיים כ-4,500 תושבים, יש צורך דחוף בתכנון השכונה.

72. התכנון הנחוץ לשכונה הוא תכנון כולל שבראש ובראשונה מאפשר את קיומם של הבתים שכבר בנויים בשטח, וכולל ייעודי קרקע מגוונים: מגורים, מבני ציבור, שצ"פים, כבישים, שבילים להולכי רגל, פארקים ארכיאולוגיים, מסחר ואתרי תיירות. התכנון העתידי חייב לאפשר קיומו של אורח חיים סביר בסביבה נוחה תוך התייחסות לייחודו של המקום כאתר היסטורי/ארכיאולוגי רב לאומי ורב שכבתי.

73. **דרכים משופרות הן רק מרכיב אחד ממכלול שלם של נושאים אשר צריכים להילקח בחשבון בעת התכנון. תכנון נפרד של מערכת הדרכים בלי קשירתו למערך שלם של ייעודי קרקע עלול לפגוע באפשרות פיתוח עתידי של המקום לטובת האוכלוסייה החיה בו.**

74. רעיון התכנון הכולל עובר כחוט השני בדיוני הוועדה המחוזית בשנים האחרונות. בדיונים רבים של הוועדה, כאשר בקשו תושבים לקדם תכנון נקודתי בשטחי נוף פתוח, דרשה הוועדה לעצור את התהליך עד להכנתה של תוכנית כוללת לאזור. (לדוגמא: סוואחרה ודיר אל עמוד)

75. גם תוכנית המתאר החדשה לירושלים מאמצת את רעיון התכנון הכולל וקובעת בהוראותיה מגבלות על פיתוח אזורי המגורים החדשים. כפי שמפורט בסעיף 4.5.2 יד:  
 "בכל האזורים המסומנים בנספח מס' 1 לבניה למגורים, לא ניתן יהיה לאפשר בנייה, במסגרת תכנית מפורטת בסמכות הוועדה המקומית... אלא לאחר אישורה של תכנית מתאר שכונתית...."

### ז. עמדתנו ביחס לעבודות בשטח

76. הטמנת התשתיות: החלפת קווי ביוב, מים וניקוז אינה דורשת היתר בנייה, אלא רק תאומים ואישורים של הגורמים הנוגעים בדבר. אך האם דין החלפתה של מערכת שבמקור הונחה שלא כדין זהה? להערכתנו התשובה לכך שלילית. בבסיס החוק ההנחה כי בתחילת הוטמנה התשתית לפי החוק וכעת באים רק להחליפה. אך אם המתקן כולו נבנה ללא היתרים לא ניתן להוסיף עברה על עברה.

77. תשתית החשמל: התשתית בפרויקט כוללת, ככל שאנו מבינים, הנחת מערכת חדשה של הספקת חשמל לתאורה באורך כולל של כ- 1,200 מטר. במקרה זה לא מדובר בהחלפת מערכת קיימת אלא במערכת חדשה לגמרי שראוי היה לשלבה בתכנון הכולל לשכונה.

78. באשר לעמודי התאורה: כאשר מדובר בדרך סטטוטורית שעברה הליך תכנון ואישור על-פי החוק, נחשבים עמודי תאורה חלק מצורכי הדרך וניתן להציבם בהתאם לתוכנית המאושרת ובהתאם להיתר הבניה לדרך. אך במקרה בו אנו עוסקים, מדובר בדרך שאינה סטטוטורית שעליה לא חל

סעיף צורכי דרך, ולפיכך הצבת עמודי תאורה הינה בניה לכל דבר המשנה את פני הקרקע ולשם ביצועה יש צורך בהיתר בניה. גם במקרה זה הצבת העמודים בלי הכשרת הדרך מהווה עברה על עברה.

79. מפלס הדרך המקורי: חוק התכנון והבנייה מתייחס לשינוי בפני הקרקע כמדד הקובע אם יש צורך בהיתר בניה. במסגרת שדרוג הכבישים, ברוב הרחובות נשמר המפלס המקורי של הדרכים הקיימות, אך ברחוב עין א-לוזה לאורך מאות מטרים חורג התכנון מפני הקרקע והכביש מוגבה לעיתים בעשרות סנטימטרים. הגבהה זו לא רק ששינתה את פני השטח אלא גם הוסיפה את הצורך בבניית קירות תמך ומעקות בנויים בגובה של 1.10 מ'. אין חולק שבנייה כזו דורשת היתר בניה.

80. מדרכות: הפרויקט כולל שיפוץ והרחבת מדרכות קיימות ובניית מדרכות חדשות. בניית מדרכות היא למעשה הגבהה של חלק מפני הדרך באופן היוצר שינוי מהותי בפני הקרקע. בנוסף לכך, מבטלות המדרכות את אפשרויות החנייה לאורך הכבישים ללא מתן אלטרנטיבה ראויה לחניה בשכונה.

81. בניית הקירות: אין מחלוקת על כך שבניית קירות מחייבת הוצאת היתרי בניה! בפרויקט מתוכננים עשרות קירות חדשים באורך של מאות מטרים. חלקם מיועדים לתמיכת כבישים שנעשים ללא היתר, חלקם מיועדים לתמיכת חפירות חניון גבעתי שנעשית ללא היתר וחלקם נעשים לשיפור המראה החיצוני של השכונה. בכל מקרה מדובר בעבירה בוטא על חוק התכנון והבנייה.

82. שיפוץ חזיתות: שיפוץ החזיתות כולל בנייה והגבהה של קירות רבים ללא היתרי בניה ובכך הינו פסול. מעבר לכך, בדומה להחלפת התשתיות שהונחו מראש בלי תכנון, גם כאן מדובר בחזיתות של בתים שנבנו מראש ללא היתרים וסכנת ההריסה מרחפת עליהם. לא ברור לנו כיצד ניתן להכשיר פרויקט המתבסס על בנייה ללא היתרים.

83. חניונים: שדרוג הרחובות כולל סילוק רוב מקומות החנייה הקיימים היום בשכונה. על-פי התוכניות אמורות להישאר 62 חניות בלבד לאורך הרחובות. פתרונות החנייה החלופיים המוצעים אינם מהווים אלטרנטיבה סבירה מהסיבות הבאות:

1) שני מגרשי החנייה המהווים חלק מפרויקט זה, חניון גבעתי וחניון המעיין, ממוקמים בקצוות השכונה במעלה ההר (חניון גבעתי) ובמורד ההר (חניון המעיין) בשני המקרים מדובר במיקום מרוחק שהגישה הרגלית ממנו ואילו אינה נוחה בשל הפרשי הגבהים העצומים.

2) שני מגרשי החנייה הנ"ל ממוקמים בסמיכות גבוהה לאתרי תיירות פעילים הזקוקים בעצמם למקומות חנייה. יש להניח כי בשעות פעילות אתרי התיירות ייתפסו מרבית החניות על-ידי מבקרים מבחוץ וכך לא תיפתר בעיית החנייה של התושבים.

3) פתרונות חנייה נוספים של הפרויקט מתבססים על ההצעה לפתח חניונים זמניים בחלקות קרקע פרטיות שאינן בשימוש כעת. תושבי השכונה מתנגדים להצעה בטענה כי השכונה זקוקה לפונקציות אחרות, חשובות יותר כגון גני ילדים, גינות ומבני ציבור נוספים. בית המשפט טרם הכריע בנושא. להערכתנו לא ניתן לבסס פיתוח בפועל כל עוד קיים הסיכוי שבית המשפט לא יאשר את פיתוחם של אותם חניונים.

84. היתרים ברחוב אל-עין: למרות שעבור רחוב אל-עין ישנה תוכנית מעודכנת שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה, לא נמסר לידינו היתר כזה ואנו מעריכים כי היתר כזה אינו קיים.

85. תחום עבודות הפיתוח, כפי שמופיע בתוכניות, חורג מתחום תוכנית 4146. החריגות מסתכמות בכ- 130 מטר אורך של מדרכות החורגות מתחום הדרך וכן כוללות את קיר הקשתות, שאורכו 18 מ' וגובהו 3.5 מ' המתוכנן כולו מחוץ לתחום הדרך.

### סיכום:

86. בשכונת סילוואן ואדי חילוה קיימות תוכניות ישנות ולא רלוונטיות שיש צורך דחוף לשנות ולעדכן אותן. התוכניות התקפות, נכון להיום, אינן משקפות את השינויים המתרחשים בשכונה לאחרונה, הן מבחינת מצב הבנייה בשטח והן מבחינת כוונות התכנון לעתיד.

87. בהעדר תשתית תכנון רלוונטית, רוב העבודות הקשורות בפרויקט לשדרוג הרחובות, נעשות ללא היתרי בנייה והן אינן חוקיות. הפרויקט כולל בניית מדרכות, בניית קירות חדשים הגבהת קירות קיימים, הצבת עמודי תאורה ושינויים בפני הקרקע באזורים מסויימים. כל העבודות האלו דורשות היתרים ולא ניתן לבצען בלעדיהם.

88. החלפת חלק מהתשתיות הקיימות באופן שאינו משנה את פני הקרקע יכולה אומנם, להחשב חוקית, אך מעשה זה אינו תואם את רוח החוק ואת ההגיון שהביא לפטור מהיתר בנייה. פטור זה נקבע לשם ייעול עבודות תיקון ותחזוקה דחופות והוא לא בא כדי ליצור מסלול עוקף תכנון ורישוי.

89. מצב הדברים בשכונת וואדי חילוה מהווה, מצד אחד, פגיעה בוטא במערכת התכנון בישראל ובחוק התכנון והבנייה, ומצד שני, פגיעה בתושבי השכונה הפלסטיניים ובזכותם לחיות בכפרם בסביבה ראויה והוגנת.

90. פרויקט שדרוג הרחובות נעשה מתוך מחשבה צרה על אתר התיירות ועל התיירים העתידיים לבקר בו תוך הפרה של חוק התכנון והבנייה ותוך התעלמות מכך שאתר התיירות ממוקם בלב שכונה חיה שלתושביה הרבים יש צרכים אחרים לגמרי.

91. שכונת סילוואן ואדי חילוה זקוקה לתוכנית חדשה, תוכנית מתאר הכוללת ייעודי קרקע מגוונים, המתאימים לאורח החיים של המאה ה-21. את תוכנית המתאר יש להכין בשיתוף התושבים הפלסטיניים החיים בשכונה תוך ניסיון כנה להענות לצרכיהם ולרצונותיהם.

---

אפרת כהן-בר, אדריכלית

עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)