

שלום רב,

**הנדון: התנגדות לתוכנית מפורטת 522/1 – סנסנה**

בשם עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון" ומועצת הכפר רמאדין, ובהתאם לסעיף 1(21) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן: "החוק הירדני"), הרינו מתכבדים להגיש לכם את התנגדותנו לתוכנית האמורה, שפורסמה להפקדה בעיתונים ב-18.12.2012.

**א. רקע עובדתי**

1. עמותת "במקום" הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים ואדריכלים במטרה לחזק את הקשר שבין מערכות התכנון לבין זכויות האדם. במסגרת זאת פועלת העמותה למען שיתוף הציבור בהליכי התכנון ומסייעת לאוכלוסיות מוחלשות לממש את זכויותיהן בשדה התכנון, הבנייה והקצאת הקרקעות – הן בתחומי הקו הירוק והן בגדה המערבית.
2. מועצת הכפר רמאדין מייצגת אלפי תושבים החיים בסמוך לשטח התוכנית נשוא ההתנגדות. ייפוי כוח מטעם מועצת הכפר מצ"ב.
3. תוכנית מפורטת 522/1 (להלן: "התוכנית המופקדת", "התוכנית שבנדון") מהווה שינוי לתוכנית המתאר הגלילית של מחוז עזה המנדטורי, היא תוכנית R/1, שפורסמה למתן תוקף ב-6.12.1945. מטרתה העיקרית של התוכנית המופקדת היא לשנות את ייעוד הקרקע, מאיזור חקלאי לפי תוכנית R/1 לשטח המיועד לדרך ולמבני ציבור.<sup>1</sup> בפועל כבר בוצעה בנייה רחבת היקף בשטח התוכנית המופקדת ובסביבתה, בלי היתרים ובניגוד לתוכנית התקפה R/1. במסגרת זאת נפרצה דרך אספלט, שרק מקטע אחד ממנה נמצא בתחום התוכנית המופקדת, והוקמו מבני ציבור ועשרות מבני מגורים שלא נכללו בתחום התוכנית שבנדון, על אף שהם נמצאים בסמוך לה ומהווים חלק מאותו הקשר מרחבי. התוכנית המופקדת באה אפוא בין היתר לאפשר לגליזציה של בנייה לא-חוקית.
4. לתוכנית שבנדון קדמה תוכנית מתאר מפורטת, היא תוכנית 505/1 (להלן: "התוכנית הקודמת"), שפורסמה להפקדה בעיתונים ב-20.1.2009. ב-17.3.2009 הגשנו התנגדות מנומקת לתוכנית הקודמת, שהציגה את סנסנה כשכונה בהתנחלות אשכולות. יוזכר כי מבחינה מוניציפלית, סנסנה נמצאת בתוך מפת תחום היישוב שהוגדר לאשכולות במועצה אזורית הר חברון, אך במרחק אווירי של כשלושה ק"מ מגבול תוכנית המתאר המפורטת המאושרת של אשכולות, שמספרה 505.

<sup>1</sup> ר' סעיף 10 בפרק א' להוראות התוכנית המופקדת.

5. אנו עומדים על כל הטענות שנכללו בכתב ההתנגדות שהגשנו לתוכנית הקודמת, שרובן רלוונטיות גם לתוכנית שבנדון. **לנוחותכם אנו מצרפים לכתב התנגדות זה עותק אחד מכתב ההתנגדות שהגשנו לתוכנית הקודמת, המהווה חלק בלתי נפרד מההתנגדות הנוכחית וכן את עיקרי הטענות של ההתנגדות הקודמת.**

- i. התוכנית מנוגדת לדיני התפיסה הלוחמתית, משום שהיא מבקשת לשנות חיקוק תקף (תוכנית R/1) שלא לצורכי ביטחון או לטובת האוכלוסייה המוגנת, אלא לשם הסדרת התנחלות ישראלית המיועדת לאזרחי המעצמה הכובשת.
- ii. התוכנית פוגעת בתושבי הכפר הפלסטיני הסמוך רמאדין, אשר בשל הקמת סנסנה ואכלוסה נמנעת מהם גישה לאדמותיהם החקלאיות הסמוכות להתנחלות.
- iii. אין הצדקה תכנונית לתוכנית הקודמת, אשר הציגה את סנסנה כשכונה של ההתנחלות אשכולות, מאחר שלאשכולות תוכנית תקפה (מס' 505) המאפשרת בניית כ-350 יחידות דיור, אשר רק כ-75 מהן הוקמו בפועל. אף בהתעלם מאפשרויות הבנייה באשכולות, קילומטרים ספורים מסנסנה ומצדו הישראלי של הקו הירוק אושרו בשנים האחרונות תוכניות מפורטות להרחבת יישובים קיימים (למשל, מיתר) ולהקמת יישובים חדשים (למשל, כרמית), שבהם עתודות קרקע למאות יחידות דיור שטרם מומשו. על כן אין הצדקה תכנונית לתוכנית הקודמת.
- iv. התוכנית נוגדת את העקרונות של תמ"א 35 ושל תמ"מ 4/14 בהיבטים שונים, כמו הקמת יישוב חדש שאינו צמוד דופן ליישוב קיים או לשטח המיועד לבינוי בתוכנית תקפה, ומיקומה באזור בעל רגישות נופית גבוהה, על גבול יער להב דרום-מזרח.
- v. התוכנית מהווה פרס לעברייני בנייה מאחר שהיא מכשירה עבירות בנייה רחבות היקף, הכוללות הקמת עשרות מבנים, פריצת דרכים ובניית תשתיות בלי היתרי בנייה ובניגוד לתוכנית התקפה R/1.
- vi. התוכנית מקצה שטח מופרז (כמחצית משטחה הכולל) לשטח לתכנון בעתיד.

6.

7. ב-4.5.2009 הופענו בפני ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה שדנה בהתנגדויות שהוגשו לתוכנית הקודמת. ב-30.1.2012 קיבלה ועדת המשנה להתנגדויות את עיקרי התנגדותנו והחליטה לדחות את התוכנית הקודמת. את החלטת הדחייה נימקה ועדת המשנה להתנגדויות בנימוקים הבאים:

"התוכנית המפורטת המאושרת מס' 505 ליישוב אשכולות מאפשרת הקמתן של 347 יח"ד, מתוכן הוקמו עד למועד כתיבת שורות אלה, ובהתאם לנתונים שהועברו מלשכת התכנון, כ-70 יח"ד בלבד.

כלל בסיסי בתחום התכנון והבנייה הינו כי מיצוי מרבית עתודות קרקע בתחום יישוב הינו תנאי מוקדם לאישור הרחבה ליישוב. דהיינו, כתנאי לאישור הרחבה נדרשת הצגת הצדקה פרוגרמטית לתוספת שטחי פיתוח ליישוב בהתייחס לקיבולת האוכלוסייה ולקיבולת יחידות הדיור המאושרות בה. עיקרון זה מנחה גם את עבודתה של ועדה זו.

לא זו אף זו, בהתאם לתפיסתה התכנונית של ועדה זו, יש למצות תחילה, ועובר לאישור הרחבה כלפי חוץ (פריצת גבולות תחום הפיתוח הקיים), את אפשרויות ההרחבה כלפי פנים, דהיינו – לנצל את עתודות הקרקע בתוך תחום התוכניות המאושרות (למשל, תוך ציפוף הבנייה או ניצול שטחים שלא יועדו עד כה לבנייה)...

בהתאם לעקרונות התכנוניים המקובלים, אין מקום לאשר תוכנית תכנון לתוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן (דהיינו, בהמשך ישיר) לשטח המיועד לפיתוח או לבינוי...

לאחר שבחנו לעומק את נסיבות המקרה שלפנינו, לא הוצגה בפנינו הצדקה תכנונית להרחבת היישוב אשכולות. לא זו אף זו, ואף לו היתה מוצגת בפנינו הצדקה כאמור, לא בוססה בפנינו, בנסיבות המקרה, הצדקה באישור הרחבה דווקא במיקום המוצע [סנסנה], וזאת, בין היתר, נוכח ריחוקו מתחום התוכנית המפורטת המאושרת של היישוב וניתוקו התשתיתי והקהילתי מהיישוב...

לפני סיום, וכמוסד תכנון נבקש לציין כי לא נעלמה מעינינו עובדת קיומה של בנייה בלתי חוקית בתחום התוכנית המוצעת...

במקרה דנן מצאנו כי התייטר הצורך להכריע בשאלת משקלו של אותו אינטרס ציבורי [הרתעה נגד עבריינות בנייה], וזאת נוכח הכרעתנו דלעיל ולפיה אין הצדקה תכנונית באישור התוכנית המוצעת, במתכונתה הנוכחית. לו היתה נמצאת הצדקה תכנונית באישור הרחבה ליישוב אשכולות, ודווקא במיקום המוצע, היה בוודאי מקום לבחון האם גוברת או נסוגה הצדקה זו בפני אינטרס ההרתעה נגד בנייה בלתי מורשית ושמירה על שלטון החוק".<sup>2</sup>

8. לאחר שנדחתה התוכנית הקודמת שבו יזמיה (הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה הר חברון) וניסו לקדם מסלול חלופי להכשרת בנייה בלתי חוקית בסנסנה. הפעם, במקום להגיש תוכנית מתאר מפורטת שתתייחס למלוא שטחה של סנסנה ותשקף את ההיקף העצום של עבירות הבנייה שנעשו בו, הוגשה תוכנית נקודתית שחלה על חלק קטן בלבד משטחה של התוכנית הקודמת: התוכנית המופקדת מקיפה רק 8.2 דונם, לעומת כ-543 דונם שנכללו בתחום התוכנית הקודמת. בניגוד לתוכנית הקודמת, שכללה את שטחי המגורים של סנסנה, התוכנית שבנדון כוללת רק שטח קטן המיועד למבני ציבור וקטע מדרך המובילה אליהם.

9. יתר על כן: התוכנית שבנדון מחלקת באופן מלאכותי את מגרש 500, המסומן הן בתשרי התוכנית הקודמת והן בתשרי התוכנית המופקדת, ומוציאה מתחומו שטח שבו נמצא מבנה ציבור בלתי חוקי (גן ילדים) שהוקם לפני הפקדת התוכנית שבנדון. חלוקה מלאכותית זאת משתלבת במגמה כללית המסתמנת בתוכנית שבנדון ועיקרה בניסיון עקבי להתעלם ככל הניתן מההיקף העצום של עבירות הבנייה שנעשו בסנסנה וכך להמעיט מחומרתן.

10. כך או כך, בכל היבט רלוונטי, אין למעשה הבדלים של ממש בין התוכנית המופקדת לבין התוכנית הקודמת, בכל הנוגע לשטח הכלול בתחום התוכנית שבנדון: התוואי של קטע הדרך המסומן בתוכנית המופקדת זהה לתוואי המופיע בתשרי התוכנית הקודמת, רוחב זכות הדרך (17 מ') זהה בשתי התוכניות, גם קו איסור הבנייה ביחס לתוואי הדרך (5 מטרים) זהה בשתי התוכניות, והשטח המיועד בתשרי התוכנית שבנדון למבני ציבור סומן בייעוד זהה בתוכנית הקודמת.

11. כפי שנראה להלן, הנימוקים שהביאו את ועדת המשנה להתנגדויות לדחות את התוכנית הקודמת רלוונטיים לא פחות, ולמעשה אף יותר, בנוגע לתוכנית שבנדון. אם בנסיבות התוכנית הקודמת נמצא כי אין הצדקה תכנונית לאישורה, על אחת כמה וכמה שיש לדחות את התוכנית שבנדון, המבוססת על מהלך תכנוני מלאכותי ומתעלמת מההקשר המרחבי של הבינוי המוצע בה ומהקשרים ההדוקים שבינו לבין הבנייה הבלתי חוקית הסובבת אותו.

<sup>2</sup> מועצת התכנון העליונה – ועדת משנה להתנגדויות, פרוטוקול מס' 3/12, 30.1.2012, סעיפים 12-14, 22, 27, 29.

## **ב. מענות סף**

12. הליכי קידומן של תוכניות תכנון בשטח C שבאחריות המינהל האזרחי קבוע ב"אוגדן הנחיות למתכנן" שפרסמה לשכת התכנון המרכזית (להלן: "האוגדן").<sup>3</sup>
13. לפי האוגדן, מפת המדידה שעליה יתבסס תשריט של תוכנית תהיה "מעודכנת לחצי השנה האחרונה, אלא אם היזם יראה באורטופוטו עדכני שלא חלו שינויים בשטח"; בתוכנית ששטחה נע בין שני דונם ל-50 דונם, כדוגמת התוכנית המופקדת, מפת המדידה צריכה להראות רצועה מינימלית ברוחב של 50 מטרים מחוץ לקו הכחול של התוכנית.<sup>4</sup> בתוכנית ששטחה פחות מ-20 דונם (וכזכור, שטחה של התוכנית המופקדת הוא 8.2 דונם), התשריט צריך להיות בקני"מ של 1:500 לפחות.<sup>5</sup>
14. התוכנית שבנדון לא עומדת באף אחד מתנאים אלה. מפת המדידה שעליה מבוסס התשריט נושאת את התאריך 2.11.2011, למעלה משנה לפני מועד הדיון שבו הוחלט להפקיד את התוכנית (14.11.2012) ויותר מ-13 חודשים ממועד פרסום דבר ההפקדה בעיתונים. זאת למרות שבשטח חלו מאז מועד המדידה שינויים ובוצעה בנייה נוספת על זו שרואים במפת המדידה. כך, בתצלום אוויר מיוני 2012 נראה במגרש 59 הגובל בקו הכחול של התוכנית מבנה בתכסית גדולה בהרבה מכפי שמראה תשריט התוכנית שבנדון.
15. בניגוד לדרישות האוגדן, התשריט הוגש בקני"מ 1:1,250, ולא בקני"מ 1:500. כתוצאה מכך הרזולוציה של התשריט נמוכה וקשה לבחון בו פרטים שונים.
16. בסתירה לדרישות האוגדן, מפת המדידה מראה מעבר לקו הכחול של התוכנית רצועה ברוחב מקסימלי של כ-30 מטרים, ובמקומות רבים אף פחות מכך. התוצאה היא שהתשריט לא מראה בנייה בלתי חוקית רחבת היקף שנמצאת במרחק של 50 מטרים מגבולות התוכנית, כמו למשל במגרש 502 שם יש כ-25 מבנים בלתי חוקיים, שרק אחדים מהם מסומנים בתשריט התוכנית שבנדון. נראה כי הגשת התשריט בקני"מ 1:1,250 והכנת מפת מדידה שמראה רצועה ברוחב מקסימלי של 30 מטרים מחוץ לקו הכחול של התוכנית שבנדון נעשו במכוון, בניסיון להטעות את מוסדות התכנון ולהעלים ככל הניתן מידע בדבר היקף הבנייה הבלתי חוקית שנעשתה (ועודנה נעשית) במקום.
17. לאור העובדה שהתוכנית שבנדון לא עונה על הדרישות הקבועות באוגדן, יש לדחות אותה על הסף. למצער יש לדרוש ממגישת התוכנית להתאים אותה להנחיות האוגדן ולהגיש אותה להפקדה מחודשת לאחר ביצוע כל התיקונים הנדרשים. יודגש כי הדרישות המפורטות באוגדן אינן רק דרישות טכניות, אלא מדובר בהנחיות מהותיות שתכליתן להבטיח שכל תוכנית שתקודם תכלול את מלוא המידע הנדרש ושתשקף את ההקשר המרחבי שבו היא נמצאת. מידע והקשר אלה חיוניים לצורך קבלת החלטה מושכלת על ידי מוסדות התכנון, שמחויבים לבסס את החלטותיהם על תשתית עובדתית מוצקה.

<sup>3</sup> המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון – לשכת התכנון המרכזית, אוגדן הנחיות למתכנן, מהדורה שלישית, ינואר 2004.

<sup>4</sup> שם, עמ' 22.

<sup>5</sup> שם, עמ' 23.

## 1. התוכנית המופקדת נוגדת מושכלות יסוד בתכנון המרחבי

18. התוכנית שבנדון כוללת כאמור קטע של דרך בלתי חוקית (5.47 דונם) ושטח בייעוד של מבני ציבור, המיועד לגן ילדים, מעון, בית כנסת, מקווה ומגרש ומתקני ספורט (2.73 דונם).<sup>6</sup> בינוי זה, כפי שהוא מוצג בתוכנית המופקדת, נמצא בלב אזור חקלאי, אשר לפי הפרשנות הנוכחית של לשכת התכנון המרכזית לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, הבנייה בו אסורה לחלוטין. במלים אחרות, התוכנית המופקדת מציעה להכשיר קטע קצר של דרך (כ-300 מטרים אורכו), המנותק מכל דרך סטטוטורית, ואשר מוביל למבני ציבור מבודדים המוקפים מכל עבר בשטח חקלאי שאינו מיועד לבינוי.

19. תכנונם של מבני ציבור מוסדר בישראל בתדריך בין-משרדי (להלן: "התדריך הממשלתי").<sup>7</sup> על אף שהוכן לצורכי תכנון בתוך הקו הירוק, התדריך הממשלתי מקובל גם על לשכת התכנון במינהל האזרחי כבסיס להכנת פרוגרמות ליישובים ולשכונות בשטח C.<sup>8</sup>

20. בהתייחס למיקומם של מוסדות חינוך, כדוגמת גן ילדים ומעון שהתוכנית שבנדון מציעה להקים באותם חלקים ממגרש 500 שנכללו בתחומה, התדריך הממשלתי קובע כי "המגרשים יאותרו בתוך אזורי המגורים בריחוק ממוקדי רעש וממטרדים סביבתיים".<sup>9</sup> בהתייחס ליישובים קהילתיים ו/או כפריים מבודדים, כדוגמת סנסנה, התדריך הממשלתי קובע כי "דגם פיתוח שירותי תרבות וחברה ביישוב כפרי/קהילתי מתבסס על מוקד יישובי קטן הכולל – מועדון, ספרייה, מגרש/ים לספורט ובמידת הצורך בריכה. הקצאת הקרקע למרכז ביישוב הבודד תהיה בלב היישוב בצמוד לשטח ציבורי פתוח, ובמשולב עם מזכירות היישוב, גני הילדים ומעונות היום".<sup>10</sup>

21. עקרונות אלה, המעוגנים בתדריך הממשלתי, הם אבן יסוד בתכנון המרחבי. בהגדרה, מבני ציבור נועדו לשרת את תושבי היישוב שבו הם מתגוררים. מהבחנה בסיסית זאת מתחייב כי ייעוד קרקע למבני ציבור צריך להתבצע בהקשר המרחבי הכולל של היישוב, שבו יוקמו מבני הציבור הללו. המצב המוצע בתוכנית שבנדון – ייעוד שטח למבני ציבור בלב אזור חקלאי, במנותק מכל הקשר תכנוני אחר וכאשר אפילו קטע הדרך המובילה אליהם הוא כביש קצר שאינו מתחבר לשום דרך סטטוטורית – הוא חסר כל היגיון תכנוני ונוגד מושכלות יסוד בתכנון מרחבי.

22. זאת ועוד: סוג מבני הציבור הנדרשים, מספרם והיקף השטח הבנוי בכל אחד מהם – את כל אלה ניתן לקבוע רק לאחר הכנת פרוגרמה. מטבע הדברים, חישובים פרוגרמטיים ניתן לעשות רק לאחר הגדרת מספר יחידות הדיור שמיועדות להיבנות בתחום היישוב/השכונה, שאותם ישרתו מבני הציבור, ובהתייחס למאפייני האוכלוסייה שצפויה להתגורר בהן.

23. עקרונות יסוד אלה מוצאים את ביטויים הן באוגדן והן בתדריך הממשלתי. כך מצוין התדריך הממשלתי, בהתייחס להליך התכנוני שבמסגרתו נקבעים צורכי הציבור בתוכנית חדשה, כי

<sup>6</sup> ר' סעיף 2.1 בפרק ד' להוראות התוכנית המופקדת.

<sup>7</sup> המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, משרד החינוך התרבות והספורט – המינהל לפיתוח, משרד הפנים – מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון – אגף פרוגרמות, משרד האוצר – אגף תקציבים, תדריך הכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, תל אביב, ספטמבר 2005.

<sup>8</sup> ר' עמ' 10 באוגדן.

<sup>9</sup> התדריך הממשלתי (ר' ה"ש 7), עמ' 60. ההדגשה נוספה.

<sup>10</sup> שם, עמ' 57. ההדגשה נוספה.

ראשיתו ב"עריכת תחזית/צפי אוכלוסייה עבור האוכלוסייה המיועדת ביישוב או בתחום התוכנית על פי שנת היעד שנקבעה לתוכנית. התחזית תתבסס על הנחות של גודל האוכלוסייה, מספר משקי הבית, מבנה הגילאים וגודל השנתון החזוי עבור תלמידי מערכת החינוך. בנוסף לכך תתייחס התחזית למאפיינים ייחודיים צפויים של האוכלוסייה כגון היקף האוכלוסייה הדתית והערכות ביחס למאפיינים הסוציו-כלכליים בעלי השפעה על דפוסי הצריכה של שירותים ציבוריים". רק לאחר סיום הליכים אלה והכנת פרוגרמה ניתן ליעד בתוכנית שטחים למבני ציבור.<sup>11</sup> ובאוגדן נאמר בהקשר זה כי "שלב מוקדם טרם הכנת תוכנית מתאר/מפורטת ליישוב חדש או תוכנית מפורטת לשכונת מגורים הוא הכנת פרוגרמה תכנונית המתייחסת לאלמנטים של כמות ושטח... הפרוגרמה תתייחס גם לשצ"פ ושטחים למבני ציבור, וכן תיתן עדיפות לשילוב שימושי קרקע. כן תפרט את התחשיבים שנעשו (לפי גודל שנתון, גודל משפחה ממוצעת וכדומה)".<sup>12</sup>

24. בסתירה בוטה למושכלות יסוד אלו, התוכנית שבנדון מציעה לאשר כמה מבני ציבור מבודדים בלב שטח חקלאי ובמנותק מכל הקשר יישובי. בנסיבות אלו, ואפילו אם נאמץ פרספקטיבה צרה המתעלמת מהמסקנות הנכוחות של ועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה ביחס לתוכנית הקודמת, אין כלל אפשרות לבחון את ההצדקה הפרוגרמטית לבינוי המוצע.

25. כך, התוכנית שבנדון מציעה לאפשר הקמת גן ילדים ומעון בשטח שהיא מייעדת למבני ציבור. אבל התוכנית המופקדת לא מציעה את שטחי המגורים, שבהם מתגוררת האוכלוסייה שתשתמש במוסדות חינוך אלו, לא מפרטת את היקפה בהווה ובשנת היעד של התוכנית וגם לא מתייחסת למאפייניה (מבנה דמוגרפי, דת וכו'). בהעדר הקשר יישובי, לא עוגנה, ולו לכאורה, הצדקה פרוגרמטית לצורך במוסדות הציבור הללו, ואף לא בהצעה למקום דווקא באיתור המסומן בתוכנית שבנדון.

26. מבחינה זאת, התוכנית הקודמת, על אף הפגמים החמורים שנפלו בה ולמרות העובדה שלא היתה לה הצדקה תכנונית, שיקפה לפחות היגיון תכנוני פנימי: היא הציעה תכנון מתארי מפורט ליישוב שלם, כולל מבני ציבור, שטחים ציבוריים ודרכים בסמוך או בצמוד למבני המגורים, שאת תושביהם נועדו תשתיות ציבוריות אלו לשרת. בניגוד לכך, התוכנית שבנדון חסרת כל היגיון תכנוני, פנימי וחיצוני.

27. לא נעלמה מעינינו קיומם של מקבצים של מבני ציבור – כמו למשל מכלול של בתי ספר – המוקמים לעתים באישור מוסדות התכנון מחוץ לתחום יישוב קיים, למשל מתחם של בתי ספר המשרתים יישובים שונים במועצה אזורית. אלא שמקבצים אלה שונים במהותם מהבינוי המוצע בתוכנית שבנדון. ראשית, מדובר במתחמים המוקמים תמיד בסמוך לדרך סטטוטורית (לרוב ראשית) המאפשרת אליהם נגישות מכל היישובים שאת אוכלוסייתם נועדו לשרת. שנית, גם תוכניות למכלולים אלה מבוססות על חישובים פרוגרמטיים ותכליתן להבטיח מבני ציבור חיוניים לאוכלוסייה המתגוררת בתחום יישובים שיש להם תוכניות מפורטות תקפות. שלישית, מתחמים אלה כוללים שירותים ציבוריים על-יישוביים, שאין הצדקה (מבחינת סף כניסה) להקימם בתחום כל יישוב. כך, כשמדובר ביישובים מבודדים וקטנים, אין הצדקה להקים בית ספר על יסודי בכל אחד מהם, אלא בית ספר תיכון אחד משותף לכמה יישובים, שייבנה במרכז אזורי.<sup>13</sup> אלא שהשימושים הציבוריים המוצעים בתוכנית שבנדון (גן ילדים, מעון וכו') הם פונקציות קהילתיות שנדרשות במרחק הליכה משטחי המגורים,<sup>14</sup> ולכן לא ניתן להקימן במרכז אזורי עצמאי שמחוץ לתחום היישובים

<sup>11</sup> התדריך הממשלתי, שם, עמ' 28-29.

<sup>12</sup> האוגדן, שם, עמ' 10.

<sup>13</sup> התדריך הממשלתי, עמ' 57.

<sup>14</sup> ר' למשל התדריך הממשלתי, עמ' 60.

הקיימים, אשר הגישה אליו מבוססת על מערך הסעות. לפיכך, הנסיבות התכנוניות שמצדיקות במקרים מסוימים הקמת מרכז אזורי של מבני ציבור על-יישוביים מחוץ לתחומי היישובים המאוגדים במועצה אזורית זו או אחרת לא חלות במקרה הנוכחי.

28. התוצאה מכל האמור לעיל היא שהתוכנית שבנדון מציעה בינוי שנועד לשרת אוכלוסייה מסוימת, בלי להגדיר בהגדרה תכנונית את האוכלוסייה האמורה ובלי להראות את שטחי המגורים שבהם היא אמורה להתגורר. המצג שהתוכנית המופקדת יוצרת הוא של כמה מבני ציבור מבודדים בלב שטח חקלאי ובלי נגישות בדרך סטטוטורית. יתר על כן: מבני הציבור שהתוכנית שבנדון מציעה מחייבים כאמור קרבה פיזית מיידית לשטחי המגורים ונגישות ברגל. כל אלה אינם אפשריים כמובן כאשר מדובר במבני ציבור מבודדים המוקפים מכל עבר בשטחים שייעודם חקלאי ושהבנייה בהם, לפי עמדתה של לשכת התכנון המרכזית, אסורה.

29. לפיכך, המתווה התכנוני היחיד שעשוי להקנות לתוכנית שבנדון קוהרנטיות תכנונית הוא במסגרת רחבה יותר של תוכנית מתאר מפורטת ליישוב שלם, כדוגמת התוכנית הקודמת. אלא שכאמור לעיל, ועדת המשנה להתנגדויות כבר הכריעה שאין הצדקה תכנונית לתכנון מתארי מפורט שכזה, לא ככלל ואף לא במיקום הספציפי (סנסנה) המוצע. בנסיבות אלו, כאשר נמצא שאין הצדקה תכנונית ליישוב כולו, ממילא אין גם הצדקה תכנונית למבני הציבור המוצעים בתוכנית שבנדון. שהרי העדר ההצדקה התכנונית ליישוב כולו שולל מני ובי את ההצדקה התכנונית למבני הציבור האמורים.

30. לפיכך, ומאחר שהמתווה התכנוני המוצע בתוכנית שבנדון – קטע קצר של דרך מנותקת מכל דרך סטטוטורית וכמה מבני ציבור מבודדים בלב שטח חקלאי – נוגד עקרונות יסוד בתכנון המרחבי, יש להורות על דחייתה.

## ד. עבריינות בנייה

31. התוכנית שבנדון, כמו התוכנית הקודמת, מבקשת כאמור להכשיר בדיעבד עבירות בנייה רחבות היקף. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וחוזר מנכ"ל משרד הפנים,<sup>15</sup> "מוסדות התכנון כולם, ובכללם הוועדה המקומית, חייבים לתת דעתם, בעת שהם דנים בתוכנית המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בנייה, את השיקול של אי עידוד עבריינות ולתת לו את המשקל הראוי במסגרת מכלול שיקוליהם... אישור תיקון או שינוי לתוכנית, בדיעבד, לשם הכשרת עבירות בנייה בוטות, משדר מסר שלילי לציבור ופוגע ביסוד ההרתעה שבאכיפה".<sup>16</sup>

32. ככל הנראה מתוך מודעות להנחיות אלו ולקושי הטמון באישור תוכניות לגליזציה, עורכי התוכנית שבנדון עשו כל שביכולתם כדי להצניע מידע על היקף הבנייה הבלתי חוקית שנעשתה בתחום התוכנית שבנדון ובסביבתה. כך וכאמור לעיל, תשריט התוכנית שבנדון מציג רצועה צרה של 30 מטרים ופחות מהקו הכחול של התוכנית, ובדרך זאת מעלים מבנים לא חוקיים רבים שנמצאים במרחק גדול יותר מגבולות התוכנית המופקדת.

33. בסיור שעשינו במקום ב-6.2.2012 ראינו עבודות להכשרת שטח באותו חלק ממגרש 500, הכלול בתוכנית שבנדון והמיועד על פיה למבני ציבור. עבודות אלו בוצעו לפני תום תקופת הפקדתה של התוכנית וכמובן לפני אישורה למתן תוקף. זאת תוך הפרת סעיף 34א. לחוק הירדני, המסמיך את הוועדה המקומית להוציא (באישור הוועדה המחוזית בלבד) היתר בנייה לפי תוכנית מופקדת שטרם אושרה רק בתנאי ש"לא הוגשה התנגדות לתוכנית שהופקדה עד

<sup>15</sup> הנחיה 8.11.50 של היועץ המשפטי לממשלה מה-24.1.2001, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/04 מה-8.1.2004.

<sup>16</sup> חוזר מנכ"ל משרד הפנים, שם. ההדגשה במקור.

תום תקופת ההפקדה או שבמתן הרישיון אין כדי להשפיע על החלטת הוועדה לקבל התנגדות שהוגשה". העבודות הבלתי חוקיות להכשרת שטח שנעשו לאחרונה בתוך הקו הכחול של התוכנית שבנדון משקפות זלזול מתמשך בשלטון החוק ובדיני התכנון והבנייה.

34. התוכנית המופקדת מסמנת להריסה כמה מבנים יבילים שהוצבו בתוך הרצועה של קטע הדרך הכלול בתחומה. ואולם, התוכנית לא מסמנת להריסה כמה וכמה מבנים אחרים, למרות שהם נמצאים בתוך רצועת הדרך או בקו איסור הבנייה ביחס אליה. כך, התוכנית המופקדת לא מסמנת להריסה כמה מבנים שנמצאים בצדו הדרומי של תוואי הדרך, מול מגרשים 80 ו-81, למרות שסומנו להריסה כבר בתוכנית הקודמת. וכמובן, התוכנית המופקדת לא מסמנת להריסה עשרות רבות של מבנים שונים – המשמשים למגורים ולצרכים אחרים – שהוקמו מחוץ לקו הכחול שלה אך בסביבותיו ואשר כולם נבנו בניגוד לחוק ולהוראותיה של התוכנית התקפה, היא תוכנית R/1.

35. עצם קיומה של בנייה בלתי-חוקית לא נועל את שעריהם של מוסדות התכנון. במקום שיש לכך הצדקה תכנונית, מוסדות התכנון רשאים לאשר תוכנית אף אם נועדה להכשיר בדיעבד בנייה שבוצעה בלי היתרים. אלא שבמקרה הנוכחי, בהעדר הצדקה תכנונית ליישוב כולו, ממילא לא קיימת הצדקה תכנונית לבנייה שהתוכנית שבנדון מבקשת להכשיר.

36. גם בחינת הפרמטרים שנקבעו בפסיקה ובהחלטותיהם של מוסדות התכנון בישראל כאמות מידה לבחינת ההיתכנות לאישורן של תוכניות לגליזציה – היקף עבירות הבנייה, טיבן ואופיין, זהותו של הגורם שביצע את העבירות – מובילה למסקנה כי במקרה הנוכחי יש ליתן משקל רב לאינטרס הציבורי שבהרתעה נגד עבריינות בנייה ולדחות את התוכנית שבנדון.

37. לא יכולה להיות מחלוקת שבמקרה הנוכחי מדובר בהיקף נרחב של עבירות בנייה. מבחינה איכותית, מדובר בעבריינות חמורה שעיקרה בינוי בשטח שאינו מיועד לכך בתוכנית התקפה, לרבות פריצת דרך לא חוקית. יתר על כן: מדובר כאמור בעבריינות מתמשכת שלא פסקה גם אחרי הפקדת התוכנית שבנדון. על אף שזהותו של הגורם שאחראי לעבירות הבנייה בתחום התוכנית שבנדון לא ידועה לנו, בהינתן שמדובר בתשתיות ציבוריות (דרך ומבני ציבור) לא יהיה זה מופרך לשער כי ועד היישוב או המועצה האזורית (המשמשת גם כוועדה מקומית מיוחדת, המופקדת על פי דין על מניעת עבירות בנייה) היו מעורבים בעבירות אלו.

38. לפיכך, ואף מטעם זה של הצורך בהרתעה נגד עבריינות בנייה – בפרט כאשר זו מתבצעת לכאורה על ידי ו/או במעורבות של מוסדות שלטוניים כמו רשויות מקומיות – יש לדחות את התוכנית שבנדון.

לאור כל האמור בכתב התנגדות זה יש לדחות את התוכנית המופקדת. בעת הדיון בהתנגדויות, אנו שומרים לעצמנו את הזכות להוסיף טיעונים נוספים, מעבר לאמור לעיל, ככל שיידרש.

בכבוד רב,