



28 ביולי 2021

לכבוד

הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים

שלומציון המלכה 1

ירושלים

בדוא"ל: amirs@iplan.gov.il

הנדון: התנגדות לתכנית מס' 101-0465229 "מע"ר מזרח"

מוגשת בזאת התנגדות לתכנית שבנדון (להלן "תכנית מע"ר מזרח" או "התכנית").

המתנגדת היא עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" (ע"ר), העוסקת בזכויות אדם בתכנון המרחבי. העמותה היא מתנגדת ציבורית לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, (ק"ת 7551, 7.9.2015, עמ' 1887).

בשל משבר הקורונה והמגבלות הרבות על התנועה, המפגש והשהות בחללים פתוחים וסגורים במהלך רוב תקופת הכנת ההתנגדות, מוגשת התנגדות זו ללא מצטרפים נוספים. להכנת ההתנגדות קדמו שיחות עם בעלי עניין שונים וארגונים מייצגים אחרים ככל שניתן היה לבצע במגבלות.

רקע עובדתי

1. מאמצי התכנון במע"ר מזרח נמשכים כבר למעלה משלושה עשורים. בחלוף השנים וצוותי התכנון צומצמו נפחי הבנייה המוצעים, גדל חלקה היחסי של התעסוקה, קטן מספר יחידות הדיור המתווספות והעיסוק בשימור הורחב.
2. התכנית המוצעת כעת חלה במרכז העיר המזרחית בירושלים, מצפון לעיר העתיקה ומדרום לרחוב עותמאן בן עפאן (פתחת הקדרון), ממערב לשכונת ואדי אגי-ג'וז (שחלק מבתיה כלולים בתכנית) וממזרח לקו הירוק (כביש מספר 1).
3. מטרת התכנית היא "שימור, פיתוח, הסדרת התכנון וזכויות הבניה לאזור מע"ר מזרח. ... הוספת שטחי בנייה וקביעת הוראות שימור למבנים ולמרקמים בתחום התכנית ולפיתוח המרחב הציבורי" (מתוך סעיף 2.1 לתקנון). וגם "להניע תהליך של פיתוח... לתכנן מחדש המרחב הציבורי ולפעול לשדרוגו, לצורך שיפור איכות החיים באזור" (מתוך דברי ההסבר לתכנית).
4. לצורך השגת מטרות אלה, התכנית שואפת לספק מסגרת סטטוטורית אחידה – בחלק משטחה לראשונה מאז 1967 – וזאת באזור עירוני מבונה ומורכב. נציין כי מתוך 688 הדונם של התכנית ישנם כ-75 דונם של שטחים פנויים מבנייה ומנגד כ-35 דונם נוספים של שטחים פנויים, הנמצאים ברצף הגיאוגרפי של השכונה אך התכנית אינה חלה עליהם (להלן ה"חורים").
5. התכנית מציעה להגדיל את זכויות הבנייה למסחר, תעסוקה, מבני ציבור ומלונאות. בנוגע למגורים, התוכנית מציעה להסדיר את כל יחידות הדיור הקיימות בפועל בתחומה (אף שהסדרה איננה אחת



ממטרותיה המוצהרות) אך אינה מוסיפה עליהן זכויות נוספות למגורים, למעט נפחי בנייה זניחים המספיקים לכ-80 יחידות דיור חדשות.

6. בתכנית סומנו כ-140 מבנים לשימור ונקבעו מתחמים לשימור.
7. כמעט כל המבנים בתכנית מוגדרים כמבנים היסטוריים (גם אם אינם מסומנים לשימור) ולשם הריסתם או הרחבתם נדרשות פעולות שימור ותיעוד – ראו להלן.
8. מבין המבנים שסומנו למבני ציבור בתכנית, שמונה משמשים בתי ספר. מתוכם, שלושה בתי ספר עירוניים: בית ספר יסודי אחד (בית היתומים) ושני תיכונים (מאמוניה לבנות ורשידיה לבנים). שניים מתוך החמישה שאינם עירוניים שייכים למוסדות כנסיה – שמידט הפרוטסטנטי (גן עד י"ב) ומוטראן סנט ג'ורג' האנגליקני (תיכון). שניים נוספים – בית הספר דאר א-טפל / בית הילד (יסודי) הנמצא במתחם הינד אל חוסייני ובית ספר דאר אל-אוולאד (יסודי) – הם בבעלות פרטית ומופעלים על ידי עמותות מוסלמיות. בית ספר נוסף (יסודי) מופעל על ידי הווקף בתוך מבנה פרטי השייך לעמותת נשים (בית ספר דוחה). נציין כי בתחום התכנית פועלים בתי ספר נוספים של הווקף.
9. התכנית פורסמה להפקדה בעיתונות ביום 23.10.20. לאחר מתן אורכה נקבע המועד להגשת התנגדויות ליום 21.1.21. בהמשך, במסגרת הליך משפטי, ניתן צו ביניים שהקפיא מועד זה עד להכרעה בעתירה (עת"מ 31230-01-21 בודירי ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים ואח', החלטה מיום 4.2.21). העתירה נדחתה בתאריך 13.6.21. המועד להגשת התנגדויות נקבע ליום 29 ביולי 2021.

טענות סף

הפרת חובת הודעה לבעלי נכסים לשימור

10. התכנית מוגדרת כתכנית שימור והיא מסמנת כ-140 מבנים לשימור וכן מתחמים לשימור. הוראות שימור מופיעות לאורך כל הוראות התקנון וכמעט בכל ייעודי הקרקע המוגדרים בתכנית. התכנית כוללת שני נספחי שימור, רשימה ומפה, ונדונה בוועדת השימור העירונית (ר' סעי' 14, עמ' 16 לפרוטוקול דיון להפקדה במליאת הוועדה המחוזית מיום 6.1.20, להלן: "הדיון להפקדה").
11. מכאן שעל התכנית חלות בין היתר הוראות התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "החוק"), המסדירות את נושא השימור בתכנון.
12. סעיף 5 לתוספת הרביעית לחוק מחייב מסירת הודעה אישית לבעלי ומחזיקי נכסים לשימור בתחום תכנית בעת החלטת ההפקדה.
13. בכל השיחות שביצענו והבדיקות שקיימנו לא נתקלנו ולו באדם אחד שקיבל הודעה אישית בהקשר של שימור בענין הפקדת התכנית. בנוסף, לא נתקלנו בהתייחסות לענין בשום מסמך שבו עיינו ביחס להליך הכנת התכנית. גם החלטת ההפקדה (כאמור מיום 6.1.20) אינה כוללת כל הוראה ביחס לחובה זו של הוועדה המחוזית.
14. נדגיש: משלוח הודעה אישית בענין שימור וקבלת ההודעה בפועל אצל בעלי ומחזיקי הנכסים אינה עניין בירוקרטי, ובפרט לא בתכנית זו. נושא ההודעות האישיות לבעלי נכסים לשימור מקבל משנה חשיבות בתכנית מע"ר מזרח. ההשלכות הכלכליות של ייעוד נכס לשימור, הקיימות בכל תכנית שימור רגילה, מהוות כאן אבן ריחיים נוספת על צוואר בעלי הזכויות, המתמודדים כבר כעת עם חסמים רבים מדי לפיתוח, כגון סוגיית הזכויות בקרקע ועלויות הפיתוח והרישוי, והדברים ידועים. לפיכך, בתכנית מע"ר מזרח במיוחד, היתה הוועדה המחוזית חייבת לבצע באדיקות את חובת מסירת ההודעות האישיות אף יותר מאשר במצב רגיל.



15. ככל שישתברר שאכן לא נמסרו הודעות, ולמיטב ידיעתנו כך המצב, זהו פגם היורד לשורש הפעולה המנהלית של הפקדת התכנית, והיא בטלה, כדברי בית המשפט: **"פעולה מינהלית שהיה חובה לפרסמה – כפי המקרה כאן – ולא פורסמה כדן, – הינה פסולה"** (עת"מ 1206/01 אריה מן ואח' נ' הוועדה המחוזית תל אביב ואח', 26.3.02, פורסם בנבו, להלן: **"ענין מן"**). במצב כזה יש לחדול מקידום התכנית ולהשיב את גלגלי ההליך התכנוני לאחור אל שלב מסירת ההודעות ולבצעו כנדרש. רק בדרך זו יתאפשר לבעלי נכסים לשימור בתחום התכנית לממש את זכות הטיעון שלהם ביחס לקביעת התכנית בעניינם.

16. נציין כי העתירה לעיל בענין מע"ר מזרח, שנושא יידוע הציבור בענין התכנית עמד במרכזה, לא נדונה לגופה וממילא לא התקיים במסגרתה דיון בנושא מסירת הודעות שימור. דחיית העתירה על הסף תוך הפניית העותרים לבירור טענותיהם במסגרת ההתנגדות מחזקת את חובת הוועדה המחוזית לברר בצורה יסודית ומדוקדקת, כחלק מהליך בירור ההתנגדויות, את מה שמסתמן ככשל מהותי בקידום התכנית, בכך שהודעות שימור, כאמור, לא נשלחו, ומכל מקום לא התקבלו אצל הנמענים הרלוונטיים או אצל חלק גדול מהם.

הפרסום בעיתון בערבית

17. לפי הקובץ **"הנחיות בדבר פרסום תכנית להפקדה - תכנית בסמכות מחוזית מספר 101-0465229"** (לשכת התכנון המחוזית ירושלים, פורסם בדף התכנית באתר תכנון זמין, להלן: **"ההנחיות"**), נדרש פרסום הודעת הפקדת התכנית בעיתון יומי בערבית. לפי אתר מינהל התכנון, פרסום נעשה בעיתון אלסנארה ביום 23.12.20.

18. עיתון אלסנארה אינו עיתון יומי. הוא יוצא לאור אחת לשבוע בימי שישי. הבחירה בעיתון זה ככלי הפרסום **לאחר שהוועדה גילתה דעתה כי נדרש פרסום בעיתון יומי**, פירושה כי התכנית לא זכתה לחשיפה הציבורית שהוועדה עצמה סברה כי נדרשת בקרב קהל היעד של התכנית.

19. מעבר לכך, העיתון הרלוונטי בערבית בתחום התכנית וסביבותיה אינו אלסנארה הנצרת, אלא אל-קודס, שהוא העיתון הפופולרי שבעיתוננים הפלסטיניים (בג"צ 281/11 ראש מועצת בית איכסא ואח' נ' שר הבטחון ואח' 6.9.11, פורסם בנבו).

20. לכן אף אם פרסום ההפקדה באלסנארה עונה לכאורה על דרישות החוק, הרי מבחינה מהותית הוא לא יכול היה לקיים את מטרת הפרסום, כלשון ההנחיות: **"פרסום התכנית להפקדה נועד ליידע את הציבור כי התכנית גלויה לעיניו וכי כל אחד הרואה עצמו נפגע מהקבוע בתכנית, יכול להגיש לה התנגדות ולנסות להשפיע על מתכונתה הסופית ואולי אף לשכנע את ועדות התכנון לדחותה"** (כל הדגשים הוספו). כידוע, קביעה זו מבוססת על פסיקת בתי המשפט בענין מטרת הפרסום בהליכי התכנון: **"חובת הפרסום נועדה בין היתר להבטיח מימוש אפקטיבי של זכות הטיעון וההתנגדות של האזרח. אין הרשות זכאית לפגוע, בהיעדר הוראה מפורשות בדן, בזכויותיו של אזרח מבלי שתינתן לכל אזרח הרואה עצמו נפגע מאותה פעולה, ההזדמנות לבוא ולשטוח את התנגדותו בפני הרשות, בטרם זו תקבל החלטה סופית בעניין. במקרה דנן זכות זו מעוגנת בזכות ההתנגדות שבסעיף 100 לחוק התכנון והבנייה. פרסום כדן מהווה תנאי הכרחי למימוש זכות הטיעון וההתנגדות"** (ענין מן).

21. לשם הגשמת העקרון שאין פוגעים באדם מבלי לשמוע אותו תחילה, ומכאן שאין מאשרים תכנית מבלי להביאה לידיעת כלל המתנגדים הפוטנציאליים, אין די בפרסום בעיתון **כלשהו**. נדרש פרסום אפקטיבי, בעיתון שיביא את דבר הפקדת התכנית והאפשרות להתנגד לה לידיעת הציבור, הלכה למעשה. כאמור **בענין מן** בהקשר של פרסום להפקדה (שם בהקשר של פרטי הפרסום), **"חשוב להטיל את העוגן המתאים לכיוון קהל היעד"**.

22. אם כן, הפרסום בשבועון אל סנארה אינו ממלא אחר דרישת הוועדה לפרסום בעיתון יומי, וגם אינו יכול להתקבל כמילוי מהותי של דרישות הדן ביחס לפרסום הפקדה בערבית של תכנית כה משמעותית בירושלים המזרחית, בעיקר כאשר לא נעשה שיתוף ציבור מספק עובר להפקדתה.



23. כידוע, לאורך השנים הורה בית המשפט העליון בעקביות על פסילת תכניות שנפל פגם בהליך הפרסום שלהן, בשל הפגיעה בזכות ההתנגדות שנגרמה כתוצאה מכך. ר' בג"צ 128/83 הרפז נ' ראש המינהל האזרחי ליהודה ושומרון, 8.10.83; בג"צ 527/74 ח'לף נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הצפון, 14.5.75, להלן: "עניין ח'לף"; עע"מ 9264/10 נ.י.ל.י. נדל"ן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז המרכז, 30.5.12, להלן "עניין נילי"; כולם פורסמו בבנו).

24. לאור חשיבותה של התכנית בצד חשיבותה הידועה של זכות ההתנגדות; החשש האמתי כי קיימים בעלי עניין רבים שלא הובאה לידיעתם דבר הפקדת התכנית וזכותם להשתתף בעריכתה בדרך של הגשת התנגדות לכל הפחות; והעובדה שפרסום בעיתון אל קודס אינו מלאכה מסובכת (גם אם כרוכה בעלויות כלשהן), אנו מבקשים לעצור את התקדמות התכנית ולפרסם מחדש את הפקדתה בעיתון אל קודס.

אי מילוי הוראות סעיף 96 לחוק במלואן ובמועדן

25. עם פרסום תכנית מע"ר מזרח להפקדה, הועלו לאתר מינהל התכנון (בנוסף למידע על הפרסום עצמו וקבצי ה GIS הרגילים) המסמכים הבאים: תשריט מצב מאושר, תשריט מצב מוצע, תקנון התכנית, נספח בינוי (שני גליונות), נספח שימור (שני גליונות), נספח תנועה (גליון אחד, לא מעודכן – ראו בהמשך), נספח שמירה על עצים (5 גליונות) ומצגת שהוצגה בדיון להפקדה. בלטו בהיעדר מסמכי רקע וחוות דעת חשובים – כגון פרוגרמה, חוות דעת תחבורתית, חוות דעת מחלקת שימור, חוות דעת מהנדס העיר, וכד'.

26. באופן חריג למדי, הוצגו באתר רק תוצרים סופיים ללא מסמכי רקע המאפשרים להבין את ההיגיון מאחורי יצירת התכנית. נציין כי בתכניות בסדר גודל דומה, מקובל כי מסמכי הרקע מופיעים בעמוד התכנית לצד המסמכים המופקדים.

27. בעוד אנו מנסות לברר האם מסמכים נוספים נשמטו, או שמא כלל לא הוכנו, הועלו לאתר כמה מסמכים, כפי שיפורט להלן:

- ב-14 בינואר 2021, תחת הכותרת "חוות דעת", הועלו חמישה סיכומי פגישות ישנים (מלפני שנת 2010!) – כשלושה חודשים לאחר ההפקדה בפועל. אחד הסיכומים אף התייחס למספר התכנית בגרסה קודמת. בנוסף, בתאריך סמוך שלא צוין באתר הועלה סיכום קצר של פגישת תאום עם רשות הטבע והגנים. הפגישה עצמה התקיימה ב-11 בנובמבר 2020, מספר שבועות לאחר הפקדת התכנית.

- לפני ה-7 באפריל 2021 הוסרו כל המסמכים שפורטו לעיל.
- ב-7 באפריל 2021 (כחצי שנה לאחר ההפקדה בפועל!) הועלו מסמכים אחרים: פרוטוקולים של ועדת השימור העירונית וחוות דעת של מחלקת מדיניות התכנון בעירייה (פרוגרמה מתאריך 24.12.21 – ראו להלן), חו"ד של אגרונום ראשי באגף שפ"ע וחו"ד של רשות העתיקות. לגבי מסמכים אלה צוין בפירוש שהן מועלות בהתאם לסעיף 96 לחוק.

28. אין אנו מתעכבות על השתלשלות עניינים זו אלא כדי להדגיש כי התכנית הופקדה באופן לקוי, ללא מסמכים משמעותיים נחוצים. במהלך תקופת ההפקדה (שהתארכה כאמור) הועלו מסמכים, הוסרו מסמכים והועלו אחרים במקומם. גם אחרי כל זה עדיין חסרים מסמכים מהותיים. התנהלות זו בלתי מקובלת ויוצרת בלבול אצל המתנגדים הפוטנציאלים, אך חמור מכך, מעלה חשש שלשכת התכנון ועורכי התכנית מציגות לציבור תכנית נעדרת בסיס עובדתי ראוי ומלא – ראו להלן.

29. סעיף 96 לחוק התכנון והבניה מחייב את פרסומם באתר מינהל התכנון של כל המסמכים המוגשים לפי חוק במסגרת הליך הכנת תכנית וכן של חוות דעת המנויות בסעיף. על המסמכים לעמוד לעיון הציבור ממועד הגשתם למוסד התכנון (סעי' 96א(א), (ב)). מסמכים אחרים המוגשים במסגרת ההידברות המקצועית בין מגיש התכנית למוסדות התכנון אינם כלולים מפורשות בסעיף זה, אך לאור מטרתו – שקיפות, הבנת שיקולי התכנון והרחבת בסיס המידע של הציבור ביחס לתכנית –



נראה כי "יש הכרח לפרשו ככולל גם מסמכים אלה" (דנה וזינגר, **דיני תכנון ובניה**, 2015, עמ' 459, ה"ש 88).

30. האפשרות ללמוד את המסמכים המניחים את התשתית העובדתית לעריכת התכנית ולקידומה, היא בעלת משמעות רבה עבור מי שהתכנית עשויה להשפיע עליו, והוא מעוניין לגבש עמדה ביחס אליה ולקחת חלק בעיצובה. מכאן גם חשיבות הסעיף בכלל והמועדים הקבועים בו בפרט, כמשקפים את זכות הציבור להשפיע על ההליך התכנוני, ומאפשרים הגשמתה המעשית (אם גם לא האופטימלית) של זכות זו.

31. לפי אתר מינהל התכנון, התכנית התקבלה לראשונה ביום 1.1.2019, בעוד שחלק מהמסמכים הקשורים בה והחייבים בפרסום לפי סעיף 96א פורסמו באתר רק כעבור שנתיים, ב-14.1.21. לא רק זאת, אלא שהם פורסמו שבוע בלבד לפני תום המועד שנקבע להגשת התנגדויות, אשר הוארך ב-30 יום (ולפני שהוקפא בצו בית משפט) – כלומר כ-80 יום לאחר הפקדת התכנית בפועל. לולא התבקשה וניתנה הארכה, מסמכים אלה לא היו מגיעים לידיעת הציבור במועד רלוונטי להתנגדות.

32. זהו פגם משמעותי בבסיס המידע שעמד לרשות הציבור כדי לאפשר לו להתנגד לתכנית כראוי, והפרה של הוראת החוק המפורשת. "כלל השקיפות מחייב מוסד תכנוני להעמיד את מירב החומר שבפניו לעיון הציבור ובפרט לעיון המתנגדים על מנת שיוכלו לתכנן מהלכיהם" (עת"מ 32533-06-16, פורסם **אזדרכת חברה להשקעות בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה**, 31.1.17, פורסם בנבו).

33. לכאורה בלבד, ביחס לעמותת במקום ניתן לומר כי הפגם התרפא כאשר המועד להגשת התנגדויות לתכנית נדחה בהוראת בית המשפט, וניתנה שהות ללמוד את תוכן המסמכים שפורסמו באיחור רב. אולם, הפגם עדיין שריר וקיים לגבי כל אותן התנגדויות שהוגשו מזמן, וישנו סיכוי סביר כי מגישיהן אינם בהכרח חוזרים ומעיינים באתר מינהל התכנון כדי לאתר מסמכים שאמורים היו להופיע בו קודם לכן ולא הופיעו ולתקן את התנגדותם בהתאם.

34. לפיכך יש לבצע הפקדה מחדש של התכנית ולאפשר לציבור לעיין בכל המסמכים העומדים ביסודה, בהתאם לרוח החוק ודרישותיו. אין די בהודעה למתנגדים כי ביכולתם לעיין במסמכים הללו, שכן לא ניתן לדעת אם ישנם מי שהחליטו שלא להתנגד ואולי היו מחליטים אחרת אילו היתה להם אפשרות להכיר את מסמכי הרקע לתכנית. יש לצאת מנקודת הנחה שהוראת החוק בסעיף 96א רואה חשיבות עניינית ולא רק תהליכית בפרסום מסמכי רקע לתכנית, והפרת הוראת חוק זו דורשת מהלך מתקן יסודי, שאם לא כן יהיה ההליך התכנוני נגוע מראשיתו באי חוקיות, ומכאן בטל.

35. מעבר לכך, בין החומרים שפורסמו כאמור באיחור בלתי סביר השולל הלכה למעשה את אפשרות המתנגדים ללמוד אותה כראוי ולהתייחס אליה, חסרים עדיין מסמכי תחבורה – ראו להלן. גם מסיבה זו יש לדחות את התכנית ו/או להביא אותה להפקדה חוזרת, אשר תתקן את הפגמים הללו.

סיכום טענות הסף

36. לסיכום טענות הסף – אף אם כל אחד מהפגמים שלעיל לחוד לא היה מצדיק את דחיית התכנית, אין ספק שכולם יחד מצטברים למאסה קריטית שלא רק מצדיקה אלא מחייבת את דחייתה.



טענות תכנוניות

פגמים מהותיים בתשתית העובדתית

37. כפי שתואר לעיל, מסמכי התכנית פורסמו לציבור, לרבות מסמכי רקע – באופן לקוי ומבלבל. אך חמור מכך, עולה חשש כבד שאין לתכנית בסיס מקצועי חזק מספיק בשני נושאים מרכזיים. נסביר.

העדר תשתית עובדתית לעניין תחבורה

38. התכנית מתעלמת מהיבטים קריטיים של פיתוח עירוני – פתרונות תחבורה מקיפים וחיזוק התחבורה הציבורית. זוהי החמצה רבתה של הזדמנות לייצר מרכז עיר חיוני ואטרקטיבי.

39. כידוע, המצב הקיים בשטח התכנית מבחינת תחבורה הוא ברמת שרות תנועתית נמוכה ביותר. הסיבה לכך הוא שאזור מע"ר מזרח הוא נתון היסטורי בלב אזור מבונה צפוף. נתון זה אינו ניתן לשינוי, אך מכאן אין להסיק שלא ניתן לאתר פתרונות לסוגיית התחבורה, המותאמים למגבלות ולצרכים בשטח. לשם כך נדרש לבצע סקר תנועתי מקיף בשטח התכנית ובסביבתה הקרובה, לרבות ספירות תנועה, תחזיות תנועה לטווח של עשרים שנה לפחות, הסקת מסקנות והצעת פתרונות. פתרונות אלה יהיו חייבים לכלול מיצוי מירבי של תחבורה ציבורית על כל מרכיביה: רכבת קלה, אוטובוסים, מיניבוסים, מוניות, וחניוני תחבורה ציבורית.

לענין זה ראו חו"ד מהנדס תחבורה איתן עמיר המצורפת להתנגדות זו - נספח 1.

40. ללא סקר כזה, בפנינו תכנית המבוססת על תשתית עובדתית לקויה וחסרה ביותר.

41. חשוב לציין כי התכנית מציעה הסדרה של כבישים קיימים. זהו מהלך נחוץ וחשוב אשר גם יסייע להשלמת שדרוג המרחב הציבורי המתוכנן בימים אלה ממש על ידי חברת עדן, מכוח תכניות מאושרות. בנוסף, מוצעות שתי דרכים חדשות. עם זאת, כאמור, בכך אין די כדי לענות לצרכי התנועה בשטח התכנית.

42. תחבורה ציבורית ותנועתיות בכלל, הם נושאים בלעדיים לא ניתן לדבר על מרכז עיר. אך התכנית מזניחה היבטים אלה לחלוטין. על פניו נראה כי נושאים של תחבורה ציבורית ואמצעי תנועה נוספים כלל לא נבחנו במסגרת ההליך התכנוני לתכנית המוצעת.

43. החלטה לאשר תכנית המתעלמת מהמרכיב של תחבורה ציבורית תהיה בלתי סבירה באורח קיצוני, בין היתר לאור המגמה הגוברת של ויתור על הרכב הפרטי לטובת חלופות זולות, בריאות וסביבתיות יותר.

44. בנוסף, על פניו נספח התנועה שנכלל במסמכי ההפקדה לא מעודכן. למשל, נראה כי חלקו המערבי של רחוב סולטאן סולימאן מנותק ממערכת הכבישים – אולי שריד לרעיון המינהור שבוטל בדיון להפקדה. למעשה, מנספח התנועה לא ניתן להבין מהו המתווה התחבורתי המוצע. בנוסף, החלופות למעבר הרק"ל אינן מופיעות בנספח התנועה.

45. כך מתקבלת תכנית מע"ר שהתייחסותה לתחבורה בכלל ולתחבורה ציבורית בפרט לוקה מאוד בחסר. במקביל, כפי שיפורט בהמשך, התכנית מטילה מגבלות שימור דרקוניות ההופכות אותה לא רק לבלתי ישימה אלא גם לפוגענית. אם התכנית מצד אחד לא עושה את הדבר הנחוץ – פתרונות תחבורתיים עדכניים – ומצד שני מציבה מכשולים, אז היא מביאה יותר נזק מתועלת ומוטב שתידחה לחלוטין.

46. ההתייחסות הפגומה עד לא קיימת לנושאים תחבורתיים די בה להביא לדחיית התכנית. לכל הפחות, יש להפקידה מחדש תוך התייחסות נאותה לנושאים אלה.



עדכון פרוגרמה ישנה ערב הדיון להפקדה

47. במסגרת ההליך התכנוני נערכו שלוש פרוגרמות שונות:
- הפרוגרמה הראשונה: משנת 2011 שנערכה עבור התכנית בגלגול הקודם. (לא הגיעה לידינו)
 - הפרוגרמה השנייה: מדצמבר 2019 שנערכה עבור תכנית זו ערב הדיון להפקדה.
 - הפרוגרמה השלישית: מנובמבר 2020, המהווה עדכון לפרוגרמה מ-2019, שהוגשה במסגרת תכנית אחרת, תכנית מס' 101-0068858 "מוסדות אור שמח-מרכז טננבאום, שכ' נחלת שמעון, ירושלים".
48. הפרוגרמות התגלו בשלבים: במהלך חודשי הקפאת ההפקדה, נתקלנו במקרה בפרוגרמה השלישית - **פרוגרמה למע"ר מזרח באב אזהרה עדכון**. רק לאחר העלאת המסמכים החוזרת, ב-7 באפריל 2021, התבהר שהמילה "עדכון" בכותרת המסמך התייחסה לפרוגרמה השנייה שנכתבה כשנה קודם לכן. נזכיר שהפרוגרמה לא נכללה מראש בעמוד התכנית המופקדת.
49. נדגיש את העובדה שהפרוגרמה השנייה נושאת את התאריך 24 לדצמבר 2019 – ימים ספורים לפני הדיון להפקדה שהתקיים ב-6 בינואר 2020. עובדה זו מעלה תהיות.
50. להבנתנו, פרוגרמה מהווה נקודת מוצא ובסיס מקצועי לעריכת תכנית. עריכת פרוגרמה היא אחד השלבים הראשונים ותנאי הכרחי לתחילת פעולת התכנון. ככל שהליכי התכנון מתארכים, כפי שקרה בתכנון המע"ר, יש לעדכן אותה מעת לעת. בכל הזהירות הראויה, פרוגרמה שנכתבת ימים אחדים לפני הדיון להפקדה מעלה חשש אמיתי כי נערכה לשם הצדקת הקביעות התכנוניות ולא כדי לייצר בסיס מקצועי ענייני לתכנון הולם. כזו היא הפרוגרמה השנייה.
51. הפרוגרמה השנייה, מגדירה תוספת יח"ד אפסית של כ-70 דירות, טיפה בים לעומת הצרכים (ראו להלן) ולכן היא קובעת ששטחי הציבור הקיימים מספקים. ואולם, הפרוגרמה אינה עוסקת בכך שהמע"ר הוא מרכז חינוכי-עירוני, על-איזורי, שנותן מענה חשוב לחסרים בשכונות אחרות. התעלמות זו מובילה לקביעה השגויה כי בשכונה יש עודף של שטחי ציבור. כפי שנרחיב בהמשך, פיתוח מע"ר כרוך בתוספת מגורים ובפיתוח שיטות יצירתיות לתוספת שטחי ציבור בהתאם.
52. לאור הכנת פרוגרמה מעודכנת ברגע האחרון, יש לחזור לשולחן התכנון ולהפקיד מחדש תכנית עם התייחסות נאותה לפרוגרמה הנכונה.

מחסור בזכויות בניה למגורים

53. התכנית מציעה תמהיל שימושים המשלב מסחר, תעסוקה, מלונאות ומעט מגורים. בדברי ההסבר לתכנית ובסעיף המטרות (סעיף 2.1, עמוד 16 להוראות) חסרה התייחסות למגורים כמרכיב חשוב במרחב. החזון עבור מע"ר מזרח, המובא בסעיפים אלה, לא מתייחס לתושבי המקום הקיימים והעתידיים כאל קהל יעד של התכנית ויוצר תמונה שגויה ומטעה לפיה ניתן לשדרג ולהחיות את המרחב מבלי לאפשר צמיחה של האוכלוסייה המתגוררת בו. ואכן, בשונה מתכניות למרכזים עירוניים אחרים, בתכנית מע"ר מזרח רכיב המגורים קטן במיוחד, ותוספת זכויות הבנייה למגורים המוצעת זניחה.
54. המידע לגבי כמות יחידות דיור בתחום התכנית – הקיימות והמוצעות – אינו בהיר מהמסמכים המחייבים של התכנית (תשריט, תקנון ונספח בינוי). לדוגמא, בטבלת זכויות הבניה חסר פירוט של מספר יחידות דיור לפי תא שטח, כמו שמקובל בתכניות אחרות. גם מידע לגבי גודלן ומיקומן חסר. חלק מהמידע עולה ממסמכי הרקע. אם כן, כמה יחידות דיור נוספות באמת בתכנית?



55. בפרוטוקול הדיון להפקדה מיום 6.1.20, מצוין כי התכנית מציעה תוספת של 570 יחידות דיור (סעיף 7 בעמ' 15 לפרוטוקול). כמקובל, התוספת היא ביחס למספר יחידות הדיור המותרות במצב התכנוני הקיים.
56. לפי מצגת צוות התכנון שהוצגה באותו דיון (עמ' 11, 13 למצגת בחישוב לפי שטח דירה 160 מ"ר), בתחום התכנית קיימות בפועל 976 יח"ד, מתוכן 482 לפי תכניות מאושרות. מכאן ש-494 יח"ד הנותרות הקיימות בתחום התכנית, חסרות תשתית תכנונית וזקוקות להסדרה. בהנחה ש-570 יח"ד כוללות את הסדרת אותן 494 יח"ד הקיימות, נותרנו עם **תוספת-בפועל של 76 יחידות דיור בלבד**, אותן תאפשר התכנית לבנות בנוסף על הבנוי הקיים.
57. תוספת של 76 יחידות דיור בתכנית להחייאת מרכז עיר היא אבסורדית, ולא מתקבלת על הדעת. למעשה, בכל הקשור למגורים התכנית היא תכנית להסדרה, מבלי להעיד על עצמה ככזו. הסדרה כשלעצמה הינה צעד מבורך אך אינו מספק, לא לשם החייאת המע"ר ולא כפתרון למחסור החמור בדירות בירושלים המזרחית.
58. מיעוט המגורים בשטח התכנית תמוה במיוחד לאור היעדים שקבעה הממשלה עבור מערכת התכנון **בתכנית האסטרטגית לדיור** שפורסמה ב-2017 (משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040). בתכנית האסטרטגית נקבעו יעדים ספציפיים עבור האוכלוסייה הערבית במחוז ירושלים (התכנית האסטרטגית, **לוח 3: יעדים להיקף יח"ד מאושרות לתקופה 2017-2030 ויעדי המשך**). היעד לתקופה הראשונה 2017-2020 שהסתיימה לא מכבר עמד על 4,000 יח"ד. מבדיקה שערכנו עולה כי לשכת התכנון לא עמדה ביעד זה. בתקופה זו אושרה בישובים הערבים במחוז (לא כולל ירושלים המזרחית) תכנית כוללת אחת (לאבו גוש) המציעה תוספת של 1,020 יח"ד. התכנית הכוללת לשני הישובים הערבים הנוספים הקיימים במחוז, עין רפא ועין נקובא, טרם אושרה. ובירושלים עצמה לא אושרה בתקופה זו (וגם לא בשנים שקדמו לה) אף תכנית מתאר לשכונה פלסטינית. בירושלים המזרחית תוספות המגורים נעשו באמצעות תכנון נקודתי, כאשר מתחילת 2017 ועד סוף 2020 אושרו כמה עשרות תכניות נקודתיות שהוסיפו למצב התכנוני המאושר כ-300 יח"ד בלבד¹. **סה"כ אושרו במחוז ירושלים בשנים 2017-2020 כ-1,300 יח"ד חדשות בלבד עבור האוכלוסייה הערבית.**
59. ביחס לשנים 2021-2025, היעד הוא תוספת של 5,500 יח"ד מאושרות עבור המגזר הערבי במחוז ירושלים. וזאת בנוסף ל-2,700 יח"ד שיש להשלים בשל אי עמידה ביעד לשנת 2020. לאור מצוקת הדיור המחריפה בירושלים המזרחית, מצופה מעיריית ירושלים וממוסדות התכנון להעמיד לנגד עיניהם יעדים אלה ולפעול בנחישות להגשמתם באמצעות הגדלת היקף הבינוי למגורים המותר בתכניות, ובמיוחד בתכניות למרקמים עירוניים מובהקים כמו מע"ר מזרח.
60. **כדי שהתכנית תוכל לקיים את מטרתה ליצור מרכז עירוני אמתי, ולטובת קידום הזכות לקורת גג של תושבי העיר המזרחית, יש להגדיל לא רק את נפחי הבנייה למגורים המותרים בתכנית, אלא גם את נפחי הבנייה שהיא מוסיפה בפועל ביחס לקיים, בעיקר בחלקה הצפוני הרחוק מחומות העיר העתיקה.**
61. **את חלקם היחסי של המגורים בשטח התכנית יש להגדיל כך שיעמדו על 49% מנפחי הבנייה לכל הפחות (ראו פירוט נוסף בהמשך).**
- תמהיל השימושים המוצע אינו מתיישב עם מטרת התכנית
62. בתכנון עירוני במרכזי ערים יש לשאוף ליצירת עירוב שימושים, כאשר המגורים הם מרכיב מרכזי להצלחת עירוב השימושים בכללותו. "עירוב שימושים הינו מחולל מרכזי של עירוניות" (מסמך פורום קיטו, "עירוב שימושים", משרד הבינוי והשיכון, 2.2.17, עמ' 3; וראו גם אדר' גבריאלה

¹ הנתונים בהסתמך על מאגרי התכנון הזמינים לציבור, באתר מינהל התכנון ובאתר רמ"א



- נוסבאום, "תדריך תכנון לשילוב מבני צבור, מסחר, תעסוקה ומגורים", המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה – מחקר עבור משרד הבינוי, משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל, 2011).
63. במילים אחרות, אי אפשר לתכנן מרכז עיר מבלי להגדיל את "מספר הדיירים, המועסקים, התיירים והמבקרים [בו]. החייהאת מרכז העיר פירושה הרחבת הפעילות האנושית על כל גווניה". ובהמשך: "על ניסיונות ההחייאה להתמקד בתחומים אחדים ובראשם **דיוור** ותעסוקה" (מכון ירושלים והרשות לפיתוח ירושלים, "יורדים העירה: מרכז העיר ירושלים – הסטוריה, תמונת מצב ותכנית ההתחדשות", 2011, עמ' 99 ועמ' 264 בהתאמה, להלן: "יורדים העירה") – הדגשים אינם במקור.
64. השדרוג, השיפור והחידוש של המרחב נבחנים אם כן במספר פרמטרים: המרחב הפיזי הפתוח לציבור, כמות ואיכות המסחר, כמות ומגוון הדירות וסוג הבעלויות עליהן, האוכלוסייה הקיימת וזו שמעוניינים למשוך, הפיזור הגיאוגרפי של הדירות במרחב והיחס הכמותי בין כלל השימושים. לא כל הפתרונות דומים ולא בכל מקום התמהיל זהה, אבל המשותף לכל הפתרונות הוא השאיפה ליצירת עירוב שימושים איכותי לטובת העיר ותושביה.
65. חשוב לזכור כי **זכויות בניה למגורים מהוות תמריץ מרכזי לפיתוח**. בהעדרן לא תוכל התכנית "להניע תהליך של פיתוח ושיפוץ הבתים על ידי התושבים וכדי למנוע המשך ההתדרדרות הפיזית של המבנים", כלשון דברי ההסבר.
66. ולא רק זאת. החובה להוסיף יחידות דיוור למגורים אינה רק סוגיה כלכלית. הצורך במענה למגורים נדרש, כאמור לעיל, לאור הזכות לקורת גג, שהוכרה בפסיקה כחלק מהזכויות המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"צ 5290-14 קואסמה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, 11.8.14, פורסם בנבו, סע' 21 לפה"ד וההפניות שם). גם מטעם זה, יש לתת משקל ראוי לצורך במגורים, ולא להזניח אותו.
67. למרות כל זאת, בענייננו, ישנה הטיה לא מוצדקת לטובת אחוזי בניה לשימושים שאינם מגורים, ובכך נפגע התמהיל שיוכל ליצור עירוב שימושים מאוזן ואפקטיבי. ללא תוספת ניכרת של נפחי בנייה שבתוכם חלק משמעותי עבור בניה למגורים, לא תוכל התכנית להביא להחייאת מרכז העיר ולתת מענה לצורך ביחידות דיוור עבור תושבי מרכז העיר המזרחית בפרט ותושבי ירושלים המזרחית בכלל.
- סטיה לא מוסברת ממדיניות התכנון למע"ר במקומות אחרים בעיר
68. חשיבות מרכיב המגורים מוכרת לוועדה המחוזית מהליכי תכנון אחרים, ובמיוחד מהדיונים בנוגע להחייאת **מרכז העיר המערבית** בירושלים (להלן: מע"ר מערב או מע"ר כללי), וההתמודדות עם תכניות נקודתיות רבות שם. במע"ר מערב נתפסים המגורים כאחד השימושים המתחייבים לשם יצירת מרכז עיר מתפקד ואטרקטיבי (ראו לדוגמא, אביאל ילניק, "לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים", מכון ירושלים לחקר ישראל והאוניברסיטה העברית, 2009). את ביטוייה של תפיסה זו ניתן לראות בפרויקטים למגורים המוקמים בזה אחר זה לאורך רחוב יפו, וגם במקומות אחרים במע"ר מערב. להלן שלוש דוגמאות:
- א. תכנית מפורטת מס' 06587 משנת 2015 למגרש פינתי בדרום-מזרח מפגש הרחובות יפו והמלך ג'ורג' ("פינת סבארו"), ממש בלב מע"ר מערב. התכנית משנה את ייעוד הקרקע ממסחר לייעוד משולב למגורים, מסחר ומוסדות ציבור בבנייה מרקמית של 10 קומות.
- ב. תכנית מפורטת מס' 286286 משנת 2016 למתחם עירוב שימושים בשלומציון המלכה. התכנית מוסיפה מגורים לתמהיל השימושים מבלי לפרוץ את מגבלת הגובה של 8 קומות.
- ג. תכנית מפורטת מס' 553511 ממאי 2020 למתחם עץ חיים ברחוב יפו (שינוי לתכנית מספר 9532 משנת 2008). התוכנית מוסיפה שטחי תיירות ומסחר לשטחי המגורים. מדובר התכנית המצויה במרחק רב מהעיר העתיקה ומוצעים בה במגדלים של 30 קומות.



69. בשתי הדוגמאות הראשונות הוחלט **להפחית** שטחי תעסוקה ומסחר על מנת **להוסיף** למע"ר שטחי מגורים. בדוגמא השלישית נוספו שטחי תיירות ומסחר מבלי לגרוע משטחי המגורים.
70. תכנית מתאר המקיפה את כל תחום מע"ר מערב טרם קרמה עור וגידים, אך הדוגמאות לעיל ממחישות את המגמה: השיח התכנוני ביחס **למע"ר מערב** מוקדש במידה רבה לציפוף המגורים לצד החייאת התעסוקה והמסחר וכל זה לצד התייחסות משמעותית לשימור (ר' בהמשך).
71. אין ספק כי החייאת מרכזי ערים ויצירת תמהיל שימושים איכותי שיאפשר זאת, כולל נושא התוספות למגורים, הן משימות מורכבות. יש להתמודד עם ריבוי אינטרסים, בעלי זכויות בקרקע וסוגיות של סבסוד ומימון. תכנית מע"ר מזרח אינה מתמודדת עם החסמים והאתגרים הללו, אלא מתעלמת מהם. היא מייצרת תמהיל שאינו עונה לצרכים, ולכן לא תוכל לממש את מטרותיה.
72. **מסמכי התכנית ודיוני הרקע אינם מציעים תשובה טובה דיה לשאלה מדוע התכנית לא מציעה זכויות בניה למגורים כמקובל בתכניות למרכזי ערים** וכמתבקש לאור הצורך הידוע. בדיון להפקדה נאמר רק כי "השטח ברובו מבונה, וכי אין אפשרות לתת פרוגרמה ציבורית גדולה לתוספת גדולה יותר של יחידות דיור" (עמ' 16, ס"ק 10 לפרוטוקול).
73. זהו נימוק תמוה, כיוון שתכנון בשטח מבונה הוא המקרה הרגיל של תכנון מרכז עיר. בהתאם לכך, **במדריך להקצאת שטחי ציבור של מינהל התכנון** ישנן הקלות עבור תכניות באזור מבונה. ביחס לשטחים פתוחים, לדוגמא, המדריך מאפשר מרחבי חיפוש גמיש, מחוץ לתחומי התכנית, עבור שניים משלושת סוגי השטחים הפתוחים. עבור שטחי "סף הבית" ישנה עדיפות להקצאה בתוך תחומי התכנית אך יש הקלה בכמות וגם תנאים לחריגה אפילו במקרה זה (עמ' 116-118 למדריך). המדריך מאפשר גם הקלות בנוגע לשטח הנדרש עבור בניית בתי ספר בתוך "מרקם קיים" (עמ' 40 למדריך) ומציין חישוב נפרד עבור גני ילדים ומעונות יום המתוכננים כחלק ממגרש סחיר (עמ' 4-43 למדריך). **להרחבה בנושא מבני ציבור ראו להלן.**
74. עוד בנוגע לנימוק התמוה וכפי שצינו לעיל, פרוגרמה מס' 2, שנערכה בדיעבד, אינה עוסקת בכך שהמע"ר הוא מרכז על-איזורי, שנותן מענה חשוב לחסרים בשכונות אחרות. התעלמות המובילה לקביעה השגויה כי בשכונה יש עודף של שטחי ציבור. למעשה, הפרוגרמה השנייה מציעה עודף פרוגרמתי מטעה. בפועל, בגלל שרוב התלמידים בבתי הספר שבתחום התכנית מגיעים משכונות אחרות, בעמודה המתארת את המצב הקיים היינו אמורים לראות חסר ולא עודף. **פרוגרמת חסר לא אמורה להפחיד את מוסדות התכנון. כמו במרכזי ערים אחרים האתגר הוא במציאת פתרונות פרוגרמטיים יצירתיים, כפי שמדריך המינהל מעודד.**
75. בתכנית שלפנינו חסרים פתרונות יצירתיים. התוצאה היא שהתכנית מציעה תמהיל עירוני מוטה תעסוקה ותיירות, היא אינה קובעת את הגדלת היצע המגורים כמטרה וכך בעצם לא מאפשרת פיתוח בתחומה כפי שהיא מצהירה על עצמה.
76. לאור הנורמות התכנוניות מקצועיות המקובלות ביחס לתמהיל שימושים וחשיבות מרכיב המגורים בו לשם יצירת רקמה עירונית איכותית ופעילה, אם עורכי התכנית מחליטים לפעול אחרת עליהם לספק הסבר מלומד לכך. אין די באמירות כלליות כגון: "לא לכל מתחם עירוני צריך לתת תשובה אחידה... ברחוב יפו סברנו שיש מקום לשילוב מגורים על-מנת לפתח את האזור. באזור הזה אנחנו סברנו שיש [מקום] לתוספת תעסוקה ומסחר ותיירות על-מנת להחיות את המקום". (עפר גריידינגר, דאז מנהל אגף תכנון בעיריית ירושלים, עמ' 108 לתמליל). שהרי ברור מאלינו שבאתר אחד סברה הוועדה כך ובאתר אחר סברה אחרת, אלא שבכך אין די, ויש להציג בסיס מקצועי ענייני להבדלים אלה ולנמק אותם.
77. כמו בעניין עירוב השימושים, גם בעניין חובת ההנמקה בעת סטייה ממדיניות תכנונית הביעה הוועדה המחוזית עצמה את עמדתה במסגרת בענין אחר, בפני בית המשפט לעניינים מינהליים, אשר קיבל עמדה זו. להלן עמדת הוועדה כפי שהובאה בפסק הדין:



"גישה זו [של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים – הח"מ] המתייחסת לתכנית הכללית המתגבשת כאל תכנית מנחה המתווה את מדיניות התכנון היא גישה ראויה. היא משרתת את האינטרס התכנוני הכולל ומבטיחה, שהחלטות יתקבלו על בסיס מדיניות כוללת ולא באופן נקודתי... בחינת תכניות לאור מדיניות כוללת ולא באופן שרירותי – כפי שהדבר נעשה לפי הנטען בהסתמכות עקרונית על תכנית המתאר – תואמת אפוא את הוראות החוק וכללי המשפט המינהלי... דווקא התעלמות מהמדיניות שבתוכנית המתאר תוביל לכך שתכניות ייבחנו ללא קריטריונים אחידים... דווקא קיומה של מדיניות גלויה שסטייה ממנה מחייבת הנמקה – היא זו המבטיחה ודאות והיעדר שרירות."

עת"מ 36572-04-13 במקום ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים ואח', פורסם בנבו, 29.9.13.

והמשמעות ברורה.

סטייה לא מוסברת מהתמהיל המקובל לאורך צירי הרכבת הקלה

78. ביטוי נוסף לנפחי הבנייה ותמהיל השימושים המקובל, המלמד על חריגותה של תכנית מע"ר מזרח, ניתן למצוא במסמך החלטות של הוועדה המחוזית ירושלים המכונה "עדכון מדיניות הבינוי לאורך צירי רק"ל" (מסמך החלטות מליאת הוועדה המחוזית מיום 8.4.19). בסעיף 25 של המסמך נקבע כך: "במגרשים ששטחם מעל 1.5 דונם בתחום המע"ר, בשל חשיבות חיזוק המע"ר, תשאף הוועדה לחלוקת השטחים בין שטחי המגורים לבין שטחי התעסוקה בחלוקה שעולה על 50% לטובת התעסוקה...". – כלומר, ישנה התייחסות מיוחדת כאשר החלק היחסי של שטחי המגורים במע"ר יורד מתחת ל 50%. בתכנית מע"ר מזרח שטחי המגורים אינם מתקרבים אפילו לשיעור כזה - הם אינם עולים על 15-20% מכלל נפחי הבנייה המוצעים (יש קושי לחשב את האחוז המדויק בגלל המידע החסר במסמכי התכנית).

79. הרכבת הקלה מתוכננת לעבור לאורך רחוב סולטאן סולימאן. רחוב זה צמוד לחומות העיר העתיקה ובשל כך כלול בתחום מגבלות בניה. אולם מסלול אפשרי נוסף שנבדק למעבר הרק"ל הוא רחוב סלאח א-דין (ראו עמ' 34 למצגת הדיון להפקדה), אשר חלקו הצפוני נמצא מחוץ לתחום מגבלות הבנייה - מה שהופך אותו למועמד מצוין לפיתוח אינטנסיבי. נציין כי החלופות למעבר הרק"ל אינן מופיעות בנספח התנועה. תכנית מע"ר שלא מתייחסת במסמכיה לתחבורה ציבורית לוקה בחסר מהותי המערער את הרלוונטיות של התכנית – ראו חוות דעת מהנדס תחבורה שצורפה לעיל. בראייה לטווח ארוך מומלץ להציע ברחוב סלאח א-דין נפחי בנייה גדולים יותר בהתאם למקובל לאורך צירי הרק"ל האחרים בעיר.

80. לאור כל האמור, ורק ככל שהתכנית תאושר חרף הפגמים המהותיים בה, יש לתקן את תמהיל השימושים בתכנית ולהתאימו לסטנדרטים מקובלים בתכנון עירוני עבור מרכזי ערים ולמדיניות הבינוי האינטנסיבי לאורך צירי הרק"ל. אנו מציעות כי התמהיל יתוקן כך שמרכיב המגורים לא יפחת מ-49%, מבלי להפחית בהיקף השימושים האחרים אלא באמצעות הגדלת זכויות הבנייה בתכנית כולה.

אפלייה פסולה

81. סטיית תמהיל השימושים המוצע בתכנית מהנורמות התכנוניות המקובלות למרכזי ערים, ללא נימוק מספק, מייצרת במבחן התוצאה אפליה לרעה של התושבים הפלסטיניים בתחום התכנית בפרט ושל ירושלים המזרחית בכלל, בהשוואה לתושבים היהודים, שממילא נהנים מהזדמנויות דיון רבות יותר בהשוואה.



82. הנימוק המקצועי לכאורה למיעוט זכויות הבניה למגורים בתכנית – חוסר בשטחי ציבור – אף אם אינו משולל יסוד בפני עצמו, לא נבחן ביסודיות הנדרשת, ובכל מקרה אינו יכול לעמוד כנימוק יחיד להקצאה כה מועטה של יחידות דיור. זאת בוודאי כאשר במקומות אחרים המדינה מייצרת יש מאין מוסדות תכנון ייעודיים שכל תפקידם ומטרתם להגדיל את היצע הדיור, כגון הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור.
83. בעמדת מהנדס העיר ירושלים ביחס להתנגדותנו לתכנית מס' 101-0379594 "פיתוח עירוני לאורך הכביש האמריקאי- ערב א-סוואחרה", נכתב בנוגע למדיניות הרכבת הקלה כך: "המדיניות של הרכבת הקלה היא מדיניות כללית בעיר שלא בכל מקום גוברת באופן אוטומטי על מדיניות אחרת ספציפית שאושרה בתכנית אב על ידי הוועדות" (עמ' 24 לחוות דעת מהנדס העיר, סעיף קטן VII). אם כן, ניתן בהחלט לסטות ממדיניות בהקשר הרכבת הקלה, כמו גם ממדיניות בכלל, אך לשם כך נדרשת הנמקה מבוססת – בדוגמה זו הנמקה שתוצג במדיניות אחרת ספציפית שאושרה בוועדות. למותר לציין כי עבור מע"ר מזרח לא הוצגה מדיניות ספציפית אחרת.
84. אכן, לא ניתן להתייחס באופן אחיד לכל אזורי העיר וגם לא צריך לעשות זאת. יש להביא בחשבון את המאפיינים הייחודיים והצרכים של כל שכונה ואזור. אולם דווקא בשל כך ניתן היה לצפות להגדלת היצע הדיור בתכנית, לאחר שנים של הקפאה והזנחה שהביאו לצורך גובר בהשקעה ובפיתוח – צורך שאינו במחלוקת (ר' החלטת ממשלה מס' 3790 "צמצום פערים חברתיים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" מיום 13.5.18).
85. הגדלת זכויות הבניה למגורים בתכנית נדרשת הן כתמריץ להתפתחות עסקים ומרחב ציבורי והן כמענה למחסור הקיים. ההימנעות ממתן זכויות בנייה למגורים בתכנית לא רק שהיא חסרת היגיון, דנה את השכונה להמשך קיפאון וחוטאת למטרתה המוצהרת, אלא שהיא מהווה אפליה לרעה של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר תוך שהיא פוגעת בזכותם לקורת גג בהשוואה ליהודים בירושלים.

שימור – כלי לפיתוח או לקיפאון?

רקע תכנוני לשימור בתחום התכנית

86. נושא כבד משקל ביותר בתכנית הוא השימור. נציג את הרקע התכנוני בנוגע לשימור בתחום התכנית ולאחר מכן נתייחס לאמור בתכנית עצמה בנושא זה.
87. תכנית עמ' 9 היא התכנית הישראלית הראשונה שקבעה את ערכיות השטחים הסובבים את העיר העתיקה. התכנית שאושרה בשנת 1976, הניחה בסיס למגבלות חמורות על הבנייה באגן העיר העתיקה. דווקא תכנית זו לא כללה את אזור המע"ר, ובכך למעשה הוציאה אותו מתחום המגבלות המוטלות על השכונות הנצפות וצופות על העיר העתיקה. להחרגה זו, ניתן לשער, שתי סיבות עיקריות – סיבה טופוגרפית מרחבית וסיבה אורבאנית.
88. מבחינה טופוגרפית מצוי המע"ר ברובו על גבי מדרגה שטוחה שעולה בגובהה רק מעט מעל לעיר העתיקה. העיר העתיקה עצמה לא נצפית מרוב שטח המע"ר ולא צופה עליו. לכן, פיתוח ובנייה בשטח המע"ר לא מהווה פגיעה באגן החזותי של העיר העתיקה.
89. מבחינה אורבאנית – בסוף תקופת השליטה הירדנית בירושלים המזרחית ניכר היה כי האזור השטוח שמצפון לחומות העיר העתיקה הופך את פניו ומשכונה שקטה בה משולבים בתי מידות משפחתיים לצד מתחמי כנסיות, הוא הופך למרכז עירוני פעיל. ירושלים המחולקת, הניתוק מאזור העסקים ברחוב יפו והקרבה ללב הפועם בעיר העתיקה, הביאו לשינוי שהפך את השכונה למה שמכונה היום - מרכז עסקים ראשי.



90. מסיבות אלה, יש לשער, לא נכלל מע"ר מזרח בתכנית עמ/9 על הוראות השימור שבה, והמגבלות היחידות שהוטלו על פיתוחו מתוקפה הן איסור בנייה גורף ברצועה ברוחב של 75 מ' לאורך החומה הצפונית של העיר העתיקה ומגבלת גובה על הבנייה ברצועה נוספת עד למרחק 150 מ' מצפון לחומה.
91. להסתפקות במגבלות אלה היגיון רב שניתן לחזור אליו גם בתכנית זו באזורים הצפוניים, המרוחקים והמוסתרים (מהעיר העתיקה) הכלולים בה.
92. הלימוד מתכנית עמ/9 מובא כאן כדי להתייחס בכובד ראש אל המגבלות החמורות המוטלות על פיתוח בחלקה הדרומי של התכנית, ברצועות המקבילות לקו החומות – אם כי לדעתנו ניתן להגמיש מעט גם אותן ולאפשר פיתוח מוגבר ומדוד ברצועה השנייה (75-150 מ') ומנגד להציע כי בחלק הצפוני של התכנית לצד שימור מבנים ורחובות ניתן יהיה לבנות יותר, כולל בניה גבוהה (מה שמכונה היום בניה מרקמית) של 8 ואפילו 10 קומות.

שימור – עם מי ועבור מי?

93. בסעיף 2.1 בהוראות התכנית המוצעת מוגדרת מטרת התכנית כך: "שימור, פיתוח, הסדרת התכנון וזכויות הבניה לאזור מע"ר מזרח. יצירת מסגרת תכנונית והנחיות לתכנון מפורט עם הוראות בינוי לאזורים השונים בתחום התכנית, לשימור הקיים, לבנייה חדשה ולתוספות בנייה. הוספת שטחי בנייה וקביעת הוראות שימור למבנים ולמרקמים בתחום התכנית ולפיתוח המרחב הציבורי."
94. להערכתנו התכנית לא מספקת מסגרת תכנון ראויה להגשמת המטרות הללו. היא מתעלמת מהקונפליקט המובנה הקיים בין שימור לבין פיתוח. התכנית חוטאת למטרתה בכך שהיא מרחיבה את היקפי השימור הנדרשים ומתעלמת מכך שמבנה הראוי לשימור הוא אולי נכס עירוני, אך עבור בעל הנכס סיווג הנכס ככזה מהווה חסם לפיתוח. התכנית מקדשת מבנים מן העבר על חשבון החיים בהווה ובעתיד.
95. ככלל, שימור המורשת הבנויה מעוגן בסדרת אמנות בינלאומיות שנכתבו במהלך השנים, החל משנות החמישים ועד היום. האמנות האלה, שעל חלקן חתומה גם מדינת ישראל, עוסקות בשלל נושאים - במטרות השימור, בטכנולוגיה של שימור בהיבטים היסטוריים, חברתיים וכלכליים. בעשורים הראשונים לפריחתו של שיח השימור עסקו האמנות בעיקר בחשיבות השימור והיבטים הפיסיים והטכנולוגיים שלו, ואולם עם התפתחות השיח התוספו גם תחומים של אתיקה וחברה. התפתחות זו באה בתגובה לקונפליקטים שהתגלעו בין היבטי השימור לבין מגוון היבטים הקשורים למרקם החיים והמורכבות העירונית ולפערים בין קבוצת הרוב לבין קבוצות המיעוט שלעיתים הן הילידיות.
96. אמנת בורה - THE BURRA CHARTER - שגרסתה הראשונה נכתבה כבר בשנות ה-70 ומאז עודכנה מספר פעמים, הכניסה לשיח את ההיבט החברתי ואת הצורך ביישוב בין ערכים תרבותיים מתנגשים. ישראל לא אישרה את אמנת בורה אך יש לפנות אליה כמסמך מקצועי מנחה בעל משמעות.
97. על-פי אמנת בורה, משמעות וחשיבות תרבותית פירושה "ערך אסתטי, היסטורי, מדעי או חברתי לדורות העבר, ההווה או העתיד." ערך חברתי - הערך החברתי כולל איכויות שבזכותן היה המקום למוקד רוחני, פוליטי, לאומי או תרבותי אחר לקבוצת רוב או לקבוצת מיעוט.
98. בהקשר זה כוללת אמנת בורה שני סעיפים חשובים (כאן מובאים מתרגום הועד הישראלי לאונסק"ו):

"סעיף 12 השתתפות (participation) - על שימור, פרשנות וניהול של מקום לאפשר השתתפותם של אנשים אשר עבורם יש למקום הקשרים ומשמעות מיוחדים, או כאלה הנושאים באחריות חברתית, רוחנית או תרבותית אחרת למקום.



סעיף 13 זו קיום של ערכים תרבותיים (values culture co-existing) - יש להכיר בדו-קיום של ערכים תרבותיים, לכבדו ולעודדו, בעיקר כאשר יש התנגשות.

99. בניגוד לרוח סעיפים אלה, בתכנית מע"ר מזרח, אף שהיא ללא ספק תכנית שימור, לא נערך שיתוף ציבור מספק ומקיף דיו, ולא הובאה לדיון עמדת האוכלוסייה המתגוררת והפועלת בשכונה (ככל הנראה הובאה רק עמדתם של חלק מהסוחרים). ערכיה של תכנית השימור ניכפים על המע"ר ואינם מתפשרים אל מול ההתנגשות בין ערך השימור לערך החיים. וכל זאת בזמן שבמרחב הכללי של ירושלים המזרחית מתקיים קונפליקט לאומי עמוק. מדינת ישראל מקדמת שימור בשכונה פלסטינית בעוד שהשכונה הפלסטינית זקוקה להתפתחות ושגשוג. קידום השימור בלבד תוך התעלמות מצרכי הקהילה הגדלה והמתפתחת הוא מעשה פסול הסותר באופן מהותי את רעיון השימור.

100. על פי השתלשלות העניינים - תכנון שנמשך כבר שלושה עשורים; ירידה מתמדת בכמות יח"ד הדיוור המוצעות בגרסאות שהופיעו במהלך השנים; ומנגד הרחבת מגבלות השימור - נראה כי 'השימור' בתכנית זו משמש כלי להגבלת הפיתוח ולא רק מטרה עניינית בפני עצמה, כפי שנראה להלן.

שימור ללא תמריצים

101. לפעולת השימור השלכות כלכליות משמעותיות. הגדרה סטוטוטורית של בניין כבניין לשימור לא מהווה ערובה לכך שהבניין יישמר. רק אם התכנית תכלול מנופים ותמריצים לפיתוח ניתן יהיה במסגרתה גם לשמר את הראוי לשימור. תפקידה של תכנית שימור, לצד זיהוי המרכיבים הדורשים שימור, הוא לספק תמריצים כלכליים שיאפשרו לבעלי הנכסים לבצע את פעולת השימור. אך תכנית מופקדת זו ממלאת רק צד אחד של המשוואה – הגדרת מבנים/אתרים/מתחמים לשימור, ולא ממלאת את הצד השני שלה – מתן תמריצים לשימור.

102. לשם ההשוואה בדקנו את נושא התמריצים בתוכנית השימור של תל-אביב, תכנית 2650ב משנת 2015, ומצאנו שההבדלים משמעותיים. נבחר כאן כי תכנית השימור בתל-אביב, בשונה מתכנית מופקדת זו, היא תכנית שעניינה שימור בלבד והיא באה כתוספת על גבי תכניות אחרות הקובעות זכויות בנייה ונושאים נוספים. ממטרות התכנית התל-אביבית עולה בבירור - תכנית השימור נערכת אמנם לשם חשיפת הערכים האדריכליים ולשם שימור המורשת הבנויה, אך תפקידה הנוסף הוא לשמש מנוף לצורך החייאה והתחדשות עירונית והיא מספקת תמריצים לשיקום המבנים לשימור. המטרות האלה הן הרציונל לכל רשימת הממטרות הבאות אחריהן שהן יותר ספציפיות. מטרות תכנית השימור בתל אביב בלשונה:

א. ליישם את השימור כמנוף לחשיפת הערכים האדריכליים של המבנים לשימור כפי שתוכננו או כפי שנבנו במקור, לשימור המורשת הבנויה בעיר ולהשבת רמת האדריכלות בעיר ת"א, תוך חשיפתם לציבור הרחב.

ב. להפעיל את השימור כמנוף לצורך החייאה והתחדשות עירונית, ובין היתר, לשם משיכת פעילויות חדשות וביניהם כלכלית, תיירותית ותרבותית למרכז העיר.

ג. ליצור תמריצים לשיקום המבנים לשימור ולהקים מנגנונים הנדרשים ליישום התכנית.

ד. לשם כל האמור לעיל, לקבוע הוראות ותנאים לשימור המורשת הבנויה של העיר ת"א-יפו באמצעים הבאים: קביעת מבנים לשימור מיקומם וסיווגם...."

103. ואותה תכנית אכן נותנת תמריצים - "10.6.1 כדי לממש את מטרות השימור של התכנית, וכדי לעודד שיקומם של מבנים לשימור, נקבעו מכח תכנית זו תמריצים ביחס להוראות התכניות התקפות בכל הנוגע ל: קווי בניין; תכסית; מספר מבנים במגרש; שטחי עזר; מרפסות; בניה על הגג;



....מספר יחידות דיור; ושימושים..” התכנית גם מאפשרת העברת זכויות בנייה ממבנה לשימור למבנה במגרש אחר.

104. התמריצים הללו ניתנים בשל ההבנה שהשימור לא יקרה מעצמו וכי דרושים משאבים משמעותיים עבורו, אשר נמצאים מחוץ להישג ידם של רבים מבעלי הנכסים. התמריץ המשמעותי עבור בעלי בתים הן זכויות בנייה ובמיוחד זכויות בנייה למגורים. זו הסיבה שיזמים מוכנים לקחת על עצמם מעורבות בפרוייקטים מורכבים פיזית ומרובי מגבלות משפטיות והנדסיות, הכוללים מתחמים לשימור.

105. אבל אין לנו צורך להרחיק לתל אביב. ההשוואה המתבקשת לתכנית שלפנינו היא לתכנית השימור והפיתוח במע"ר מערב. למרות הדמיון בין שני המע"רים, הן בסוג הפעילות המתקיימת בהם והן בהיבטי השימור הנדרש בהם, התכניות מתייחסות אליהם באופנים שונים לחלוטין. בעוד במע"ר מערב ניתנים לזימים ולבעלי הזכויות תמריצים על מנת לקדם את השימור במסגרת תכנית פיתוח נקודתיות הכוללות גם שימור, הרי שבמע"ר מזרח נעדרים תמריצים אלו כמעט לחלוטין, ובעיקר בולט היעדר מתן זכויות בנייה למגורים, הידוע כמנוף של ממש לפיתוח ושימור כאחד.

106. על הלך הרוח התכנוני באשר למע"ר מערב מעידים מתכננים ואנשי שימור רבים. מכלל הדברים שיובאו להלן עולה כי בעת הצורך והמוטיבציה – כמו הרצון להחיות את מרכז העיר – גם אנשי שימור מובהקים מגלים הבנה לצורך במנופי פיתוח משמעותיים. הציטוטים הבאים מתייחסים לפיתוח לאורך ציר יפו בעיר המערבית ובמיוחד לצמיחתם של מגדלים עצומים לאורכו בשנים האחרונות ובעתיד הקרוב.

107. למשל, דבריו של אדריכל שימור גיורא סולר על שימור ומגדלים ברחוב יפו: “אני אדם שהולך ומלטף אבנים, זה כואב, ובכל זאת – זה טרנד עולמי. בנייה לגובה היא חלק מההיסטוריה. שימור זה לנהל נכון את השינויים, בידעה שדברים משתנים. חלק מהמשמעות, גם התרבותית, זה שער היא חיה ולא הופכת למוזיאון. אף שכל חיי המקצועיים אני עוסק בשימור, את זה אני קונה. אסור להקפיד עיר.” (ציטוט מגלובס, גלית חתן, 05.10.2020 - <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001344448> - 50 קומות בירושלים: המגדלים שישנו את קו הרקיע של הבירה). קשה שלא להסכים עם דבריו. עיר אינה מוזיאון ושימור צריך להיעשות בידעה שדברים משתנים. הדברים שנאמרו על מערב העיר יאים גם למזרח.

108. באותה כתבה, מצדיקה מתכנתת המחוז שירה תלמי בבאי את ריכוז זכויות הבנייה במגדל סידוף ככלי כלכלי לשימור והיא מקבלת את השינויים בקו הרקיע של העיר לטובת פיתוח ועירוב שימושים:

...”זה בסדר גמור שקו הרקיע משתנה, כי כל דור עושה שינויים. האם ירושלים צריכה לקפוא על שמריה? לא. זה מחיר שהעיר משלמת, אבל בלי זה ירושלים תידרדר, ותהפוך לפרובינציה נידחת... זה גם יביא מקומות עבודה חדשים, כי הבנייה היא 50% מגורים ו-50% תעסוקה. לא לעשות כלום, לא לשפץ ולא לחדש, זה הרבה יותר מפריע לעיר. המע"ר (מרכז עסקים ראשי) של ירושלים זה מה שמחזיק אותה. עיר בלי מע"ר זו עיר מאוד עצובה. ופה לאורך השנים פגעו בזה מאוד”.

109. דברים חשובים אלה נכונים גם לגבי מע"ר מזרח. גם ירושלים המזרחית זקוקה למרכז תוסס, חיוני ופעיל שבו משולבים מגורים עם תעסוקה ומסחר. גם ירושלים המזרחית לא רוצה להיות עיר מאוד עצובה. נדגיש כי אין אנו דורשות בניית מגדלים במע"ר מזרח, אלא נפחי בנייה משמעותיים שכוללים מגורים כתמריץ משמעותי לשימור ופיתוח המרחב הציבורי.



חוסר בהירות, סתירות וחריגה מסמכות בסעיפי השימור

"חוות דעת שימורית"

110. בסעיף 6.25 לתכנית, בכותרת "תנאים למתן היתרי בניה", מוצע כך:
- "6.25.15 תנאי למתן היתר בניה יהא הגשת חו"ד הנדסית שימורית לאישור מחלקת השימור."
111. הסעיף דורש הכנת "חוות דעת הנדסית שימורית" (שכלל לא ברור מה היא) **לכל היתרי הבנייה המוגשים מתוקף התכנית!** לא ברור מה מקור הסמכות ומה הבסיס העובדתי לקביעה זו. הרי ככל שנכסים בתחום התכנית הם בעלי חשיבות בהיבט של שימור, יש לצפות שיהיו כלולים ברשימת הנכסים לשימור. במקרה כזה יעמדו לרשות בעלי אותם נכסים כל הכלים שקובעת התוספת הרביעית לחוק, כולל מנגנוני השגה וביקורת מנהלית ושיפוטית, ולרשות תהיינה הסמכויות הנקבעות שם במפורש. זו הרי היתה מלכתחילה מטרת התוספת הרביעית וההסדרה הקבועה בה (ר' הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 32), התשנ"א-1991, הצעות חוק 2045 12.3.1991 בעמ' 174). ואילו נכסים שאינם בעלי חשיבות בהיבט של שימור ולכן אינם כלולים ברשימת הנכסים לשימור, אין הצדקה עניינית ואין סמכות לוועדה לחייב בהכנת חוות דעת "שימורית" ביחס אליהם.
112. מעבר לכך, אין שום הגבלה בתכנית ביחס לתחולת הסעיף במיקומים ספציפיים. לכאורה, גם מבנים חדשים שיבנו על קרקע פנויה או במקום מבנה שהתכנית מתירה את הריסתו, יחויבו לספק חו"ד זו. מעבר לחוסר הבהירות, הבעייתי כשלעצמו במסמך בעל תוקף סטטוטורי, מדובר על פניו בנטל לכלכלי בלתי סביר המוטל מכוח התכנית על כל מבקשי היתר בתחומה באופן גורף ללא תשתית עובדתית, ללא הצדקה מקצועית, וללא אבחנה, וכאמור - גם בחוסר סמכות. כידוע, תכנית היא בגדר חקיקת משנה, שהסמכות לחוקק אותה נשאבת מהחקיקה הראשית - חוק התכנון והבניה (ע"א 6291/95 בן יקר גת חברה להנדסה ובנין בע"מ נ' הוועדה המיוחדת לתכנון ובניה מודיעין, 25.6.97, פורסם בנבו, סעי' 5 לפה"ד). סמכות שאינה קיימת בחוק התכנון והבניה לא ניתן להמציאה יש מאין בחקיקת המשנה, היא התכנית. גבולות המגבלות שניתן להטיל על זכות הקניין לטובת אינטרס השימור נקבעו בתוספת הרביעית לחוק והוועדה אינה מוסמכת להרחיבן כראות עיניה. "כאשר חקיקת המשנה חורגת מהסמכות, קובע בית המשפט - מכוח כללי המשפט הציבורי לפיהם חקיקת משנה אינה רשאית לחרוג מהחקיקה הראשית - כי חקיקת המשנה בטלה" (ע"א 524/88 פרי העמק אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' שדה יעקב מושב עובדים ואח', 15.08.91, פורסם בנבו, סעי' 27 לפה"ד).
113. אמנם, דיני התכנון והבניה מאפשרים להגביל את זכות הקניין, אולם מדובר עדיין בזכות יסוד שיש להזהר בהגבלתה. חיוב גורף בהכנת חוות דעת לא ברורה ביחס לכל המבנים בתכנית אינו יכול להיות מידתי, ואינו מתיישב עם חובת הוועדה לשמור במידת האפשר על זכות הקניין של בעלי הזכויות בתחום התכנית.
114. גם אם נניח שיש בסיס עובדתי ו/או סמכות לדרוש חוות דעת כזו ביחס למבנים בתכנית (ולדעתנו כאמור זה אינו המצב), הסיכוי שחוות דעת "שימורית" נדרשת מבחינה עניינית לכל מבנה ומבנה בתחום התכנית הוא אפסי, ונראה שהדבר נקבע ללא בדיקה עובדתית מספקת אם בכלל.
115. אנו טוענות כי ההוראה בתכנית המחייבת הכנת "חוות דעת שימורית" כתנאי להיתר נקבעה בחריגה מסמכות וללא תשתית עובדתית כלל, ולא יכול להיות לה תוקף מחייב.
116. גם אם לשיטת הוועדה נקבעה הוראה זו כדין, הרי לכל הפחות מחובתה להגדיר מהי "חוות דעת שימורית" ולקבוע בצורה ברורה באילו מקרים היא תידרש. יתכן שתיקון זה יחייב הפקדה חוזרת של התכנית ביחס להוראה זו. מכל מקום, כאמור, לטעמנו מדובר בהוראה החורגת מסמכות ולכן גם תיקון כזה לא יוכל להכשיר אותה.
117. דברים דומים אמורים לגבי סעיף 4.1(ה)4(4) להוראות התכנית, הקובעות כי באזור ביעוד מגורים ב' "מהנדס העיר או מי מטעמו וכן מחלקת השימור בעיריית ירושלים יהיו רשאים לדרוש שימור או



שיחזור חלקים מבניין ו/או מגדרות המבוקשים להריסה, (גם אם אינם נכללים ברשימת השימור) [הסוגריים במקור – הח"מ] ושילובם בבניין החדש או בעבודות פיתוח שבוצעו בתחום החלקה". לא ניתן להכניס מבנים הלכה למעשה לרשימת הנכסים/אתרים לשימור באמצעות תכנית תוך עקיפת הוראות התוספת הרביעית לחוק ושליטת ההגנות הקבועות בה לבעל הנכס, ולא ניתן להמציא יש מאין סמכות למהנדס העיר (ולא רק הוא אלא גם למי מטעמו!) לדרוש שימור או שיחזור ביחס לנכסים שאינם מופיעים ברשימה. ככל שוועדת השימור סבורה שיש מקום להטיל על נכס מגבלות הדומות למגבלות החלות על נכס לשימור, עליה לכלול אותו ברשימת השימור. אם לדעת ועדת השימור הנכס אינו מתאים להיכלל ברשימה זו, אין סמכות למוסד תכנון להכניס אותו דה-פקטו לרשימה באמצעות הוראות תכנית, המטילות עליו את הנטל הכלכלי והלוגיסטי מבלי לפצות אותו בשום דרך ובניגוד לכוונת המחוקק ומבלי להעמיד לו את מנגנוני הבקרה והביקורת שבתוספת הרביעית.

"בנין היסטורי"

118. בנוסף לרשימת המבנים לשימור הכלולים בתכנית, מגדירה התכנית מושג נוסף – "מבנה היסטורי" (סעיף 1.9 לתקנון - הגדרות).

119. להכללת מבנה בקטגוריה של מבנה היסטורי משמעות בירוקרטית כלכלית כבדת משקל. על פי סעיף 6.8 בהוראות התכנית כל בקשה לשינוי/תוספת/הריסה במבנה היסטורי לכלול:

- חו"ד מטעם ועדת שימור
- חו"ד מנומקת ממהנדס הוועדה
- חו"ד מהנדס העיר
- חו"ד "הנדסית שימורית" (מה זה?)
- ליווי אדריכל שימור
- תיק תיעוד

120. רשימה כזו של מגבלות, שיש להן משמעות כלכלית המתורגמת לעשרות אלפי שקלים ולמעלה מזה, לא ניתן לקבוע מבלי להניח תשתית עובדתית מוצקה להצדקתן. אך תשתית עובדתית כזו לא קיימת. להבדיל מרשימת המבנים לשימור המבוססת על סקר מעמיק והתייחסות פרטנית לכל מבנה ולהתאמתו לסטטוס מבנה לשימור, הגדרת מבנה כמבנה היסטורי נעשתה ללא בחינה מעמיקה ובאופן שרירותי.

121. תחום העיר ההיסטורית בירושלים הוגדר תחילה בתכנית מתאר ירושלים 2000. תכנית זו כידוע מעולם לא הופקדה ולא אושרה, ו"תחום העיר ההיסטורית" קיבל תוקף תכנוני סטטוטורי רק במסגרת תכנית 10038 לחיזוק מבנים בירושלים (שנקבעה בהתאם לסעיף 23 לתכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה תמ"א 38 על גירסאותיה). תחום "העיר ההיסטורית" נקבע כתחום הבינוי של ירושלים עד מועד ההחלטה על סיום המנדט הבריטי ב-1947.

122. ואילו תכנית מע"ר מזרח מציעה לשנות באופן נקודתי עקרונות תכנון שנמצאו מתאימים והגיוניים לכל שכונה אחרת בעיר, ללא ביסוס וללא הסבר הגיוני. היא מגדירה למעשה **כל בניין שנבנה בשטח התכנית לפני 1967** כמבנה היסטורי, בין אם הוא בעל ערכים היסטוריים ובין אם לא. ההגדרה נעשתה לפי פרמטר יחיד ושרירותי – שנת הבנייה.

123. למעשה, הגדרת מבנה היסטורי כוללת גם את המבנים לשימור (הרי גם הם נבנו לפני 1967), ולפיכך היא כוללת את הרוב המוחלט של המבנים בשטח התכנית. לפי הגדרה גורפת זו התווספו כ-170 מבנים שנבנו אחרי 1947 ולפני 1967 ולא הוגדרו קודם לכן כבעלי ערך לשימור (**ראו מפה מס' 1**). האם נבדק ונמצא כי בין השנים 1947-1967 נבנו במע"ר מזרח בלבד (ולא באף שכונה אחרת בתחום העיר ההיסטורית בירושלים) מבנים בעלי ערך היסטורי? האם יכולה להיות הצדקה כלשהי לכך **שכל** מבנה שנבנה עד 1967 יכלל בפועל (גם אם לא בהגדרה חוקית) כמבנה לשימור? ברור שלא.



124. מדובר בהמצאה יש מאין של הוראה מגבילה שרירותית, ללא שום בסיס עובדתי וללא מידתיות. הגדרה גורפת של כל מבנה, ולו הזניח ביותר, כ"מבנה היסטורי" רק בשל השנה בה נבנה, ללא קריטריונים נוספים/אחרים וללא חריגים, חורגת ממתחם הסבירות ומחובת הוועדה לנהוג משנה זהירות בהגבלת הקניין, במיוחד באזור הסובל מזה שנים מהעדר תשתית תכנונית מתאימה לצורכי האוכלוסייה והזקוק להזדמנויות ותמריצים ולא לעוד ועוד מגבלות.
125. לא מתקבל על הדעת שמבלי לקיים דיון מעמיק בנושא, ומבלי שנערך סקר מפורט, תפרוץ התכנית מסגרות קיימות ומנומקות לכל תחום השימור!
126. בנוסף, סדרת חוות הדעת הנדרשות מפקידים בעירייה מותירה את שאלת פיתוחו של מבנה היסטורי – אם באמצעות בניית תוספות ואם באמצעות הריסה ובנייה מחדש – לשיקול דעת כמעט בלתי מוגבל. אין זה סביר להשאיר קביעה מהותית כזו לשלב הרישוי. הדבר יוצר חוסר ודאות עמוק והרסני לגבי אפשרויות הפיתוח במקום. הוא פוגע ביכולתם של בעלי הנכסים לתבוע פיצוי בגין פגיעה תכנונית – שכן היקף הפגיעה יודע רק בשלב מאוחר. הוא גם פוגם ביכולת להתנגד (או לא) לתכנית, כי גורלו של כל נכס המצוי בתחומה ומוגדר כ"היסטורי" יודע – שוב – רק בשלב המאוחר של הבקשה להיתר.
127. הגדרת מבנה כמבנה היסטורי מכניסה כ-170 מבנים לקטגוריה בעייתית זו. 170 מבנים נוספים עם חוסר ודאות תכנוני ותלות של בעלי הנכסים בפקידות מתחלפת.
128. קביעה גורפת של כל הנכסים שנבנו עד 1967 כ"היסטוריים" היא קביעה שאין לה בסיס עובדתי ולא בסיס משפטי ויש לבטל את רשימת הדרישות הנלוות לה בתכנית והמטילה נטל כלכלי ובירוקרטי בלתי סביר על בעלי הזכויות.

טענות נוספות

שטחים חומים והפקעה

129. סעיף 4.6 להוראות התכנית בכותרת "מבנים ומוסדות ציבור" מפרט הוראות ביחס לתאי שטח המסומנים בתשריט בייעוד זה. בין מסמכי התכנית לא מצאנו רשימה של שמות המוסדות ומבני הציבור לפי תא שטח. בתחקיר קצר מילאנו את החסר (ראו מפה מס' 2). סעיף נוסף בתכנית מסדיר את האפשרות להפקעת שטחים המיועדים לצרכי ציבור (סעיף 6.16). לכאורה, עולה מן הדברים, כי ניתן להפקיע את הקרקע של כל השטחים המסומנים בתשריט בצבע חום ("מבנים ומוסדות ציבור").
130. בתשריט החתום להפקדה מסומנים 22 תאי שטח בייעוד "מבנים ומוסדות ציבור". תשעה מגרשים משמשים בפועל כמבני ציבור עבור מוסדות עירוניים (בשלושה פועלים בתי ספר עירוניים), ולא נתייחס אליהם כאן. (נציין כי ישנם שני תאי שטח נוספים בייעוד "תעסוקה ומבנים ומוסדות ציבור" – טענה זו גם אינה מתייחסת למגרשים אלה).
131. יתר המגרשים החומים (13 במספר) הם בבעלות פרטית ו/או כנסיה ו/או ווקף ובהם שימושים רבים ומגוונים בעלי אופי ציבורי-תרבותי-קהילתי-חינוכי (חמישה מהם כוללים בתי ספר). על פניו נראה כי מגרשים אלה מועמדים להפקעה.
132. על מנת לברר את העניין פנינו אל לשכת התכנון של מחוז ירושלים ונאמר לנו כי "הדבר הינו לשם התאמה למבא"ת ואין כוונה להפקיע שטחי כנסיות" (התכתבות ווטסאפ עם עלא האמר, רפרנט התכנית בלשכת התכנון המחוזית, 20.1.2021). תשובה זו מועילה אך אינה מספקת. ראשית, רק חלק מהמגרשים המדוברים הם בבעלות כנסיות, והשאר כאמור בבעלות ואקף או בבעלות פרטית – ולגביהם לא ברור כלל אם ישנה כוונה להפקיעם. שנית ועיקר, אם אין כוונה להפקיע שטחים מסויימים, בין אם של הכנסיה או אחרים, יש להחריג אותם מהוראות ההפקעה. אין זה סביר שהוראות בנושא כה מהותי ייקבעו ברמת תוקף של הוראה סטטוטורית מחייבת רק בגלל נוהל מבא"ת.



133. טרם השימוש במבא"ת הייתה מקובלת הבחנה בין מבנה ציבור לבין שטח למוסד, כשהאחרון לרוב התייחס למגרש המהווה חלק מהרשת הציבורית-קהילתית של הקהילה במרחב אך הוא בבעלות פרטית ואין כוונה או צורך להפקיעו. בא המבא"ת ואיחד את השניים. כמו שניתן לראות בתכנית המוצעת, ביטול האבחנה בין סוגי המגרשים בשימוש ציבורי יוצר בעיות, אך הפתרון אינו כפיית הוראות על התכנית אלא, ככל שיוחלט בכל זאת לאשרה, תיקון המבא"ת או איתור אפשרות לחריגה ממנו. כל עוד הוראות התכנית יאפשרו הפקעה של כל הקרקעות בייעוד ציבורי אין לנו ברירה אלא להניח שזו כוונתן, וכזה יהיה גם המצב התכנוני-משפטי התקף לגבי קרקעות אלה על כל המשתמע.

134. לפיכך יש למצוא דרך להחריג רשימה של 13 תאי שטח מהאפשרות להפקעה או לחלופין, לתקן את הסעיף כך שיקבע במפורש את תשעת תאי השטח המשמשים את העירייה כתאי השטח הניתנים להפקעה. סעיפים אחרים בהוראות התכנית כוללים רשימות החרגה כאלו או אחרות כך שפתרון כזה אינו זר לאופייה של התכנית.

שלביות ביצוע – סעיף חסר

135. סעיף שלביות הביצוע בתכנית המופקדת (עמוד 55 להוראות), שהינו לכאורה סעיף חשוב, אינו מוסיף מידע חדש על סעיפי התכנית האחרים. בעצם, ההוראה הכלולה בסעיף זה – המתייחסת ליחס שבין שני תאי השטח המסומנים בתכנית בייעוד משולב לתעסוקה ומבנים ומוסדות ציבור – מופיעה כבר במיקום אחר בסעיף המתאים (סעיף 4.14 להוראות, עמ' 37).

136. הסיבה לכפילות הזו איננה ברורה, במיוחד לאור זאת שהתוכן איננו תואם – בסעיף המקורי מוצע לתת 4 שנים לבעל הקרקע בתא שטח 217 לבנות את המכללה ובסעיף השלביות ההצעה מצטמצמת ל-3 שנים. על פניו גם לא ברור למה אי אפשר לתת זכויות בניה בשני המגרשים ומה הצורך להתנות האחד בשני. נציין גם כי אנו גורסות שאין סיבה לא לכלול ייעוד למגורים בעירוב השימושים גם כאן. כך במקום להגביל את האפשרות להקמת המכללה אפשר להוסיף לה תמריץ.

137. על כל פנים, הסעיף שכותרתו שלביות ביצוע אינו מתייחס לשלביות. במיוחד בתכנית זו מומלץ להבהיר מה יהיו הצעדים שיבוצעו על ידי הרשויות על מנת לשדרג את המרחב ובאיזה סדר ופרקי זמן יבוצעו. כך ניתן גם להראות נכונות אמתית לביצוע בפועל של דרכים וכד' (באמצעות חברת עדן, כפי שצוין לעיל וגם בתמליל הדיון להפקדה, עמ' 143) – וזאת כצעד בונה אמון. חשיבותם של צעדים בוני אמון באזור זה היא ידועה.

יצירה יש מאין של הליך דמוי הקלה להיתר תואם תכנית – חריגה מסמכות

138. במספר מקרים קובעת התכנית חובת פרסום ומתן זכות טיעון בדומה להליך הקבוע בסעיף 149 לחוק, וזאת ביחס לבקשות להיתרים תואמי תכנית שיינתנו מכוחה. כך למשל סעיף 4.1.2(ח)ט"ז לתקנון (עמ' 25) קובע הוראה כזו ביחס להיתר לשימוש מסחרי באזור בייעוד מגורים ב', וסעיף 4.5 לתקנון מציב קביעה דומה ביחס לשימוש למסחר בקרקע בייעוד מסחר.

139. אמנם, ישנה חשיבות רבה לשקיפות, לפרסום מוקדם ולשמיעת עמדת הציבור הרלוונטי ביחס ליישומה של תכנית, אך ישנה גם חובה שלא להטיל נטל כבד מדי, לא מידתי, ונטול כל עיגון בחוק, בדמות קביעת מסלול דמוי הקלה לכל היתר תואם תכנית לשם שימוש למסחר. הפנייה קבועה למסלול דמוי הקלה לכל היתר כזה עלולה לעלות למבקש ההיתר בזמן רב ובמשאבים יקרים שלרוב אינם בידו, והיא סוטה מכלל היסוד לפיו מקומן של התנגדויות לשימוש שנקבע בתכנית הוא בשלב התכנון ולא בשלב הרישוי.

140. חיוב גורף בהליך דמוי הקלה בגין כל בקשה להיתר תואם תכנית למסחר גם יוצר חוסר בהירות באשר לטיב הזכויות שיוצרת התכנית: מדובר בזכויות מוקנות, אך החיוב לממשן בדרך של הקלה הופך אותן לזכויות מותנות. מצב כזה פוגע ביכולתו של בעל נכס להעריך את סיכוייו לקבל היתר



לשימוש למסחר ויוצר אי בהירות גם בשאלת החבות בהיטל השבחה, מאותה סיבה של קושי בהערכת הסיכוי למימוש הזכות הנתונה לו מחד והכפופה להתנגדויות מאידך. ראו לעניין זה ניתוחו של כב' השופט עמית למצב הפוך בו זכויות מותנות הפכו לזכויות קנויות, בפסק הדין בעניין רע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה נ' אליק רון, 15.7.14, פורסם בנבו, סע' 27 ואילך.

141. מעבר לחוסר הסמכות שבדין והגם שחוסר סמכות הוא עילה מספקת לביטול הוראות אלה ודומות להן בתקנון, הרי גם ברמה המקצועית לא ברור מדוע נדרש הליך פרסום לכל בקשה להיתר למסחר, היכן שכבר הופעל שיקול דעת תכנוני ונקבע שניתן ואף חשוב לאפשר מסחר.

142. זאת ועוד, התכנית הרי קובעת אין ספור מגבלות על שימוש מסחרי, ולא רק שאינה מציעה מנגנון להחרגה מאותן מגבלות אלא ההיפך - קובעת שכל סטיה מהוראות אלה תהיה סטיה ניכרת (סעיף 4.1.2(ח)(טיו) בעמ' 25 לתקנון). כאשר המגבלות על השימוש המסחרי (אפילו בקרקע בייעוד למסחר!) הן כה רבות ובעלות אפס גמישות, נראה לנו בלתי סביר להעביר את מבקש ההיתר בנוסף לדרישות אלה גם את כל מסלול החתחתים של פרסום דמוי הקלה עבור קבלת היתר שאין בו הקלה ולא שימוש חורג אלא הוא תואם במלואו לתכנית וכל נטל דרישותיה הדווקניות. זאת כאמור בנוסף לבעיית הסמכות.

143. לאור זאת יש לבטל את ההוראות בתכנית המחייבות בהליך דמוי הקלה לשם קבלת היתר לשימוש תואם תכנית למסחר.

סיכום

144. לצערנו, התכנית בעצמה מסכלת את מטרותיה. יותר משהיא מאפשרת היא מכבידה. במקום לייצר תמריצים ולעודד יוזמה מקומית היא ממציאנה יש מאין עוד ועוד מטלות ועלויות, חלק ניכר מהן ללא שום בסיס עובדתי-מקצועי ו/או משפטי, ואינה עומדת בסטנדרטים המקובלים כיום לתכנון של מרכזי ערים. במצב זה, התכנית, שהושקעו בה שנים של עבודה, לא תייצר סביבה עירונית חיה אלא תחריף את הקפאון.

145. בשל כל אלה, ולאור טענותינו לעיל, תכנית מע"ר מזרח המוצעת אינה מתיישבת עם ההכרה הגורפת בצורך הדחוף של אזור זה בהחייאה, והיא לא תוכל לקדם את זכותם של התושבים לדיור הולם, תנאי מחיה נאותים וסביבה עירונית מתקדמת כמקובל בשנת 2021.

146. בגרסתה הנוכחית כפי שהופקדה, אין לאשר את התכנית.

בברכה,

שרי קרוניש, אדר'

אפרת כהן-בר, אדר'

שרון קרני כהן, עו"ד