

30 בנובמבר, 2014

בפקס ובדואר רשום
 סה"כ 13 עמודים

לכבוד
 לשכת התכנון המרכזית
 המינהל האזרחי
 ת"ד 16
 בית אל 90631
פקס 02-9977719

שלום רב,

הנדון: התנגדות לתכנית מפורטת 402/6 – ישיבת "מקור חיים", נוה דניאל

בהתאם לסעיף 24(1) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (מס' 79) לשנת 1966 (להלן: "החוק הירדני"), מוגשת בזאת התנגדות לתכנית 402/6 (להלן: "התכנית", "התכנית שבנדון"), אשר בלשכת התכנון נמסר לנו כי פורסמה להפקדה בעיתונים (פרסום אחרון) ביום 1.10.2014.

א. רקע עובדתי

1. התנגדות זאת מוגשת בשם עמותת "במקום" שהוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים ואדריכלים במטרה לקדם את זכויות האדם בתחום התכנון המרחבי בישראל ובשטחים שתחת שליטתה (להלן: "המתנגדת 1").

2. התנגדות זאת מוגשת גם בשם תושבי הכפר הפלסטיני אל ח'אדר שבעלותם חלקות מעובדות הגובלות בתכנית שבנדון:

א. מר יחיא אבראהים מוחמד צביח (להלן: "המתנגד 2"), מבעליהן של חלקות 62 ו-70 בגוש רישום 8, כפי שתוחמו בהסדר המקרקעין שהחל באדמות הכפר על ידי ממשלת ירדן בשנות ה-60 של המאה ה-20. הסדר המקרקעין לא הושלם עד כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל בשנת 1967 והותלה מכוח צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה והשומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968. לפי החלוקה המנדטורית של אדמות הכפרים בגדה המערבית, חלקות 62 ו-70 בגוש רישום 8 נמצאות במוקע וד סלם בגוש פיסקלי 4 מאדמות אל ח'אדר. שתי החלקות הללו מעובדות ונטועות בגפנים. הקו הכחול של התכנית פולש לתחום חלקה 62, שנמצאת ברובה מצפון ומערב לו. הקו הכחול של התכנית פולש גם לתחום חלקה 70, שנמצאת ברובה ממערב לו.

ב. מר חוסאם דאוד עבד אלקאדר צביח (להלן: "המתנגד 3"), אחד מבעליה של חלקה 71 בגוש רישום 8, כפי שתוחמה בהסדר המקרקעין שהחל באדמות הכפר על ידי ממשלת ירדן והותלה עם כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל בשנת 1967. לפי החלוקה המנדטורית של אדמות הכפרים בגדה המערבית, חלקה 71 בגוש רישום 8 נמצאת במוקע וד סלם בגוש פיסקלי 4 מאדמות אל ח'אדר. החלקה מעובדת ונטועה בגפנים. היא נמצאת ממערב לקו הכחול של התכנית וגובלת בו.

ג. מר אחמד מחמוד צביח (להלן: "המתנגד 4"), מבעליהן של חלקות 67 ו-74 בגוש רישום 8, כפי שתוחמו בהסדר המקרקעין שהחל באדמות הכפר על ידי ממשלת ירדן והותלה עם כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל בשנת 1967. לפי החלוקה המנדטורית של אדמות הכפרים בגדה המערבית, חלקות 67 ו-74 בגוש רישום 8 נמצאות במוקע וד סלם בגוש פיסקלי 4 מאדמות אל ח'אדר. שתי החלקות מעובדות. הקו הכחול של התכנית פולש לתחום שתי החלקות, שרוב שטחן נמצא ממערב לו.

רצ"ב יפוי כוח מטעם המתנגדים 2-4 המייפים את כוחה של עמותת "במקום", היא המתנגדת 1, להגיש התנגדות זאת בשמם ולייצגם בהליכי ההתנגדות בפני מוסדות התכנון במינהל האזרחי.

רצ"ב מפה המראה את החלקות שבבעלות המתנגדים 2-4 ואת גבול התכנית נשוא ההתנגדות.

מסמכי הבעלות של המתנגדים 2-4 יוצגו לוועדה במהלך הדיון בהתנגדויות.

3. התכנית שבנדון מקיפה 78.73 דונם ומהווה שינוי שלוש תכניות תקפות: לתכנית המתאר הגלילית של מחוז ירושלים המנדטורי, היא תכנית RJ/5; לתכנית מפורטת 402/2/1 ולתכנית מפורטת 402/2/2. השינוי העיקרי הוא לתכנית RJ/5; משטחה הכולל של התכנית, 10.05 דונם נופלים בתחום תכנית 402/2/2 ו-2.36 דונם נמצאים בתחום תכנית 402/2/1; 66.32 דונם, המהווים למעלה מ-84% משטח התכנית שבנדון, נמצאים בתחום תכנית RJ/5 ומסומנים בה ביעוד חקלאי. בהתאם לכך, מטרתה הראשית של התכנית שבנדון היא שינוי ייעוד מאזור חקלאי לשטח למבנים ומוסדות ציבור.

4. התכנית שבנדון מייצגת את רוב שטחה (כ-52 דונם) למבנים ומוסדות ציבור. בדיון שבסיומו החליטה ועדת המשנה להתיישבות להפקיד את התכנית הבהיר מהנדס המועצה האזורית גוש עציון, שיזמה את התכנית, כי בשטח שיעודו מבנים ומוסדות ציבור תוקם ישיבת "מקור חיים", הפועלת כיום בכפר עציון "במבנים ארעיים". כמו כן יוקם בשטח שיעודו מבנים ומוסדות ציבור בית ספר אזורי "שישמש גם לבית ספר תיכון וגם לבית ספר יסודי".¹ התכנית מקצה שטחים גם ליעודים "דרך מוצעת", "מסחר, תיירות ותעסוקה" ו"קרקע חקלאית עם הנחיות מיוחדות".

5. חלק משטח התכנית נמצא מחוץ לתחום היישוב נוה דניאל, כפי שנקבע על ידי המפקד הצבאי בשנת 1997. התכנית שבנדון מייצרת אפוא הרחבה של תחום היישוב. אכן, בדיון שבסיומו החליטה ועדת המשנה להתיישבות להפקיד את התכנית ציינה נציגת יועמ"ש איו"ש בוועדה, רס"ן שני אלדר, כי "כתנאי לאישור התכנית יש לתקן את תחום השיפוט של היישוב".²

ב. התכנית תחסום את גישת המתנגדים 2-4 לאדמות המעובדות שבבעלותם

6. התכנית שבנדון גובלת בחלקה הדרומי-המערבי בדרך מתרוכה קיימת (להלן: "דרך המתרוכה הראשית") שמתחברת לכביש 60 בדרום-מזרח. בשני קטעים (האחד באורך של כ-50 מ' והשני באורך של כ-20 מ'), הקו הכחול של התכנית עולה על תוואי דרך המתרוכה הראשית וקוטע אותה באמצעה.

¹ ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה, פרוטוקול ישיבה 2014009, 16.7.2014, עמ' 4.
² ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה, פרוטוקול ישיבה 2014009, 16.7.2014, עמ' 6.

7. דרך המתרוכה הראשית היא נתיב הגישה הבלעדי של תושבי אל ח'אדר, ובהם המתנגדים 2-4, לאדמותיהם החקלאיות באזור זה שממערב לכביש 60. כידוע, דרך היא אלמנט קווי; קטיעת הדרך באמצעה על ידי התכנית שבנדון משמעותה המעשית היא הפיכת הדרך לבלתי ניתנת לשימוש. אכן, במצב המוצע בתכנית, חלקים מתוואי דרך המתרוכה הראשית הקיימת יהיו בתוך מגרש 1002 המיועד למבנים ומוסדות ציבור, באופן שיבטל הלכה למעשה את קיומה.
8. אמנם כבר כיום יש על דרך המתרוכה הראשית שתי חסימות עפר זמניות. ואולם, בניגוד לאופי הזמני של החסימות הקיימות, התכנית שבנדון תייצר חסימה קבועה. יתר על כן, למרות שחסימות העפר הזמניות מקשות על הגישה אל השטחים החקלאיים שממערב להן, הן אינן מונעות אותה כליל. זאת מאחר שהחסימות נמצאות בשטח מישורי יחסי וניתן לעקוף אותן, הן ברגל והן בכלי רכב חקלאיים כגון טרקטורים.
9. בחלקה המערבי קוטעת התכנית דרך מתרוכה נוספת (להלן: "דרך המתרוכה המשנית"), המתפצלת מדרך המתרוכה הראשית. דרך המתרוכה המשנית היא נתיב הגישה היחיד לחלקות החקלאיות המעובדות שבבעלות המתנגדים 2-4, הנמצאות במדרון שמתחת לחלק המערבי של התכנית. אמנם ניתן להגיע לחלקות אלו ברגל גם שלא באמצעות דרך המתרוכה המשנית, אם כי בקשיים ניכרים. אולם עיבוד חקלאי דורש נגישות גם לכלי רכב כגון טרקטורים, ובשל הטופוגרפיה הקיימת במקום, דרך המתרוכה המשנית היא נתיב הגישה היחיד המאפשר מעבר כלי רכב חקלאיים וממונעים לחלקות חקלאיות אלו.
10. לפי המצב המוצע בתכנית, קטע באורך של כ-40 מ' מדרך המתרוכה המשנית יהיה במגרש 1002 המיועד למבנים ומוסדות ציבור; קטע נוסף של דרך המתרוכה המשנית, שאורכו כ-150 מ', יהיה במגרש 500 שייעודו "קרקע חקלאית עם הנחיות מיוחדות". אישור התכנית ומימושה יובילו אפוא לביטול הרצף הקווי של דרך המתרוכה המשנית, שמשמעותו המעשית היא הוצאתה מכלל שימוש. עקב זאת תיווצר חסימה מוחלטת של הגישה לכלי רכב חקלאיים וממונעים אל החלקות החקלאיות שבבעלות המתנגדים 2-4.
11. בכל הנוגע לדרך המתרוכה המשנית, בשל הטופוגרפיה הקיימת במקום, אין אפשרות מעשית לעקוף את החסימות שייווצרו עם אישור התכנית. יש לזכור עוד כי לאורך מרבית התוואי שלהן, דרכי המתרוכה הקיימות מסמנות גם את הגבול הקנייני של החלקות הפרטיות, כך שגם אם טופוגרפית ניתן היה לייצר דרך חלופית במקום דרך המתרוכה המשנית (מה שכאמור אינו אפשרי במקרה דנן), הדבר היה מחייב פלישה לחלקות פרטיות מעובדות ופגיעה קשה בקניין הפרטי.
12. לפי פרק ח' להוראות התכנית, שטח התכנית כולה יוקף ב"דרך היקפית + גדר רשת". הגידור בגבולות ההיקפיים של התכנית, שנועד לשרת שיקולי ביטחון, יוביל לחסימת הגישה אל דרך המתרוכה המשנית ולביטול הרצף הקווי שלה, וזאת בלי קשר לשימושי הקרקע שהתכנית מתירה במגרשים 1002 ו-500 שבתחומם עובר התוואי של דרך קיימת זאת.
13. כאמור, הקו הכחול של התכנית שבנדון לא תואם את תחום היישוב שנקבע לנוה דניאל בשנת 1997. ככל שידוע למתנגדים, גבולות התכנית נקבעו על בסיס בדיקה של צוות קו כחול במינהל האזרחי, שהגדיר מחדש את גבולותיהן של אדמות המדינה במקום. כתוצאה מכך נגרעו שטחים מסוימים שהיו בעבר בתחום היישוב ומנגד נוספו לו שטחים חדשים, בעיקר בחלק הצפוני-המערבי של התכנית שבנדון (מגרשים 500 ו-1001). תוצאה נוספת של עבודת צוות קו כחול היא שגבולות התכנית פולשים לתוך כמה חלקות חקלאיות מעובדות, ובהן כאמור החלקות ששייכות למתנגדים 2 ו-4.

14. דרך הפעולה של צוות קו כחול במקרה זה, כמו במקרים אחרים, היה טכני גרידא. הגדרת הגבולות של אדמות המדינה נעשתה ככל הנראה על בסיס בחינה של תצלומי אוויר וקביעת גבול השטח המעובד, ותו לא. צוות קו כחול, אשר כידוע תיחומי אדמות המדינה הנעשים על ידו קובעים את גבולות התכניות המקודמות להתנחלויות הישראליות, לא הביא בחשבון אלמנטים מרחביים נוספים, כגון דרכים חקלאיות קיימות. מעצם טבען, דרכים חקלאיות אינן שטח מעובד ועל כן הן תואמות את הגדרת צוות קו כחול לאדמות מדינה. ואולם, בהיבט המרחבי והתפקודי, יש להן תפקיד חיוני והן משרתות אינטרסים שנמצאים מחוץ לגבול אדמות המדינה. ההתעלמות מאינטרסים אלה היא הגורם הבסיסי לכשלים שנפלו בתכנית.

15. במקרה הנוכחי, צוות קו כחול התעלם גם מהגבולות של החלקות המעובדות הקיימות, שתוחמו בהליכי ההסדר שהחל במקום. אמנם כאמור הליכי ההסדר הותלו ב-1967 ולא הסתיימו ברישום בטאבו על שם תובעי הבעלות. ואולם, ההתעלמות מחלוקת השטח לחלקות ומגבולותיהן משקפת עבודה רשלנית שאינה מביאה בחשבון את מכלול הפרטים הרלוונטיים. יוזכר במאמר מוסגר כי לפי בדיקתנו, בכל הנוגע לחלקות שנמצאות ממערב לדרך המתרוכה המשנית וגבולות בה, לוח התביעות שהוצג במסגרת הסדר המקרקעין שלא הושלם כלל רק תביעות של אנשים פרטיים, וממשלת ירדן לא טענה לבעלות על אף אחת מהן.

16. אף בהתעלם מהסדר המקרקעין שהותלה, גבולותיהן של החלקות החקלאיות המעובדות שממערב לדרך המתרוכה המשנית ברורים מאליהם וניתן להבחין בהם בלי קושי בתצלומי אוויר: דרך המתרוכה המשנית היא הגבול המזרחי של כל החלקות הללו, למעט חלקה אחת (חלקה 76 בגוש רישום 8) שנחצית על ידה. בהחלטותיו התעלם צוות קו כחול מעובדה זאת. כך, צוות קו כחול מצא לנכון לפצל את חלקה 74 שבבעלות המתנגד 4, מאחר שראה בקטע צר, שרוחבו 2-4 מ' ואשר נמצא בצד המזרחי של החלקה, משום רכוש ממשלתי – ככל הנראה משום שבתצלומי האוויר שבחן לא ראה עיבוד חקלאי בקטע צר זה. החלטה זאת נטולת היגיון מרחבי או משפטי: חלקה 74 היא יחידת קרקע שלמה שתחומה ממזרח באופן ברור על ידי דרך קיימת. למעלה מ-90 אחוזים משטח החלקה מעובדים ונטועים בגפנים. העובדה שבשוליה, בצד הדרך, יש קטע קטן שאינו נטוע בגפנים היא תופעה שכיחה באזורים חקלאיים ומתחייבת מהצורך לאפשר נגישות מהדרך הסמוכה אל החלקה עצמה. אין בעובדה זאת כדי לפגוע בבעלות הפרטית על מלוא שטח החלקה.

17. כמו במקרים אחרים, כל דרך העבודה של צוות קו כחול אינה ראויה ואינה חוקית. צוות קו כחול לא הוסמך בדין או בתחיקת הביטחון להגדיר מקרקעין מסוימים כרכוש ממשלתי. סמכות זאת הוקנתה בצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967 לממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, ולו בלבד. לפי הצו, הכרזה על חטיבת קרקע מסוימת כעל רכוש ממשלתי טעונה פרסום באמצעות תעודה חתומה, ולפי צו בדבר ועדות עררים (יהודה והשומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967, נגד ההכרזה ניתן לערור בתוך 45 יום לוועדת העררים הצבאית. בניגוד לכך, החלטותיו של צוות קו כחול מתקבלות במחשכים, הן אינן מתפרסמות ולא ניתן לערור נגדן, על אף שהן מכתיבות את המציאות המרחבית.

18. גם במקרה הנוכחי, צוות קו כחול מצא לנכון לשנות את גבולות ההכרזה המקורית על אדמות מדינה שנעשתה במקום בעבר ולהגדיר כרכוש ממשלתי חלקים מהחלקות המעובדות שגבולות בדרך המתרוכה המשנית, וזאת בלי פרסום ובלי מתן זכות ערר. יוזכר כי נגד הפרקטיקה של צוות קו כחול הוגשה לאחרונה על ידי המתנגדת 1 ואחרים עתירה לבג"צ (בג"צ 7986/14 עמותת "במקום" ואח' נ' ראש המינהל האזרחי ואח'). עוד יובהר כי המתנגדים מודעים לכך שוועדת המשנה להתנגדויות, בהיותה מוסד תכנון, אינה הפורום המוסמך לדון בטענות קנייניות ולהכריע בהן. אלא שאופן פעולתו של צוות קו כחול, שאינו מקנה זכות ערר, לא

מאפשר לתקוף את קביעותיו ישירות, אלא רק את החלטותיהם של מוסדות התכנון המתבססים על קביעות אלו. בנוסף, במקרה הנוכחי לתיחום הקנייני השגוי שנעשה על ידי צוות קו כחול יש השלכות תכנוניות ישירות שנמצאות בתחום מומחיותם של מוסדות התכנון.

19. אכן, בעיה עקרונית נוספת נוגעת לדרך הפעולה של מוסדות התכנון במינהל האזרחי, ובמקרה זה, של ועדת המשנה להתיישבות. האילוץ הקנייני הקיים – החלטות ממשלה ופסיקות בית המשפט שאוסרות על בניית יישובים ישראליים בשטח שאינו אדמות מדינה ו/או שנרכש על ידי ישראלים כדין – יושם על ידי ועדת המשנה להתיישבות באופן טכני, כאילו התכנון צריך לכלול את כל אדמות המדינה שגבולותיהן נקבעו על ידי צוות קו כחול.

20. במקרה דנן, נראה שוועדת המשנה להתיישבות לא שקלה כלל את האינטרסים של בעלי החלקות החקלאיות הסמוכות לגבול התכנית: היא אישרה את הפקדת התכנית תוך היצמדות לגבולות הקניין שהוגדרו על ידי צוות קו כחול. לא נעשתה בחינה של שימושי הקרקע הקיימים בתוך השטח שנקבע כאדמות מדינה ומחוצה לו. כך, החלטת ההפקדה מתעלמת משתי דרכי המתרכה הקיימות ומהשימושים שנעשים בהן, כאילו מדובר בנתון שאינו רלוונטי לאור העובדה שצוות קו כחול קבע שמדובר באדמות מדינה.

21. בעת שהוא מחליט לקדם תכנית, מוסד תכנון צריך להפעיל שיקולים תכנוניים. השיקולים התכנוניים אינם נגזרים מהקניין. גם כאשר קיימות מגבלות קניין, אין זאת אומרת שהתכנית חייבת לחפוף במדויק את גבולות הקניין. כאשר קיימים אינטרסים חשובים המחייבים להקטין את שטח התכנית כדי לתת להם מענה מחוץ לגבולות התכנית, מחובתו של מוסד התכנון הנוגע בדבר לעשות כן. בהחלטתה להפקיד את התכנית, ועדת המשנה להתיישבות לא עמדה בדרישות בסיסיות אלו.

22. למרות שחסימת הדרכים החקלאיות הקיימות היא תוצאה ישירה ובלתי נמנעת של התכנית שבנדון, הנושא לא עלה לדיון בפני ועדת המשנה להתיישבות. אמנם במהלך הדיון בתכנית, מהנדס המועצה האזורית גוש עציון הזכיר את "דרך האבות", שתוארה על ידו כ"מתרכה" וכ"דרך טיולים"³. אולם דברים אלה לא מתייחסים לדרך המתרכה הראשית וגם לא לדרך המתרכה המשנית, אלא לדרך בלתי חוקית שאינה תואמת את תוואי דרכי המתרכה שהותוו בהסדר המקרקעין שהחל במקום בזמן השלטון הירדני. דרך המתרכה הראשית ודרך המתרכה המשנית כלל לא הוזכרו בדיון בפני ועדת המשנה להתיישבות, והעובדה שהן מהוות דרכי גישה בלעדיות לחלקות חקלאיות מעובדות לא נדונה ולא נשקלה על ידה.

23. מצב עניינים שבו מוסד תכנון מחליט להפקיד תכנית בלי שהוצגה בפניו תמונה עובדתית מלאה על השלכותיה ובלי שהביא בחשבון את מכלול השיקולים והאינטרסים הנוגעים בדבר הוא פסול מיסודו. כמו כל רשות מינהלית, מוסדות התכנון חייבים לקבל את החלטותיהם בהתבסס על תשתית עובדתית מוצקה. דברים אלה נכונים שבעתיים במקרה דנן, כאשר לתכנית, בגרסה שבה הופקדה, יש השלכות קשות על האינטרסים החיוניים של בעלי החלקות המעובדות הסמוכות, ובהם המתנגדים 2-4.

24. במקרה הנוכחי, פגם חמור זה שנפל בהחלטת ועדת המשנה להתיישבות נובע לפחות באופן חלקי מכך שהתכנית נערכה תוך הפרת ההנחיות של לשכת התכנון המרכזית עצמה. כידוע, ב-2004 פרסמה לשכת התכנון המרכזית "אוגדן הנחיות למתכנן" שבו נקבע בין היתר כי בתכנית

³ ועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה, פרוטוקול ישיבה 2014009, 16.7.2014, עמ' 5.

- ששטחה עולה על 50 דונם (כאמור, שטח התכנית שבנדון הוא 78.73 דונם), התשריט יתבסס על מפת מדידה עדכנית שתראה רצועה ברוחב של 100 מ' לפחות מחוץ לקו הכחול.⁴
25. התכנית שבנדון לא עומדת בדרישה זאת: בחלקה המערבי, התשריט מראה, מעבר לקו הכחול, רצועה ברוחב של 0 עד 80 מ' בלבד, כאשר ברוב השטח רוחב הרצועה הוא 0 עד 30 מ' בלבד. כתוצאה מכך, התשריט לא משקף במדויק את שימושי הקרקע הקיימים בסמוך לגבול התכנית ואת הטופוגרפיה במקום ולא מראה את היקף העיבוד החקלאי באזור זה. לפיכך, במקרה הנוכחי הפרת ההנחיות הקבועות באוגדן למתכנן אינה רק פגם מינהלי-טכני, אלא שיש בה כדי לייצר פגם מהותי בהחלטות שהתקבלו בנוגע לתכנית שבנדון: הפגם המינהלי-הטכני הוביל לאי הבאתם בחשבון של שיקולים חשובים, שמחובתה של ועדת המשנה להתיישבות היה לשקול אותם טרם קבלת ההחלטה בדבר הפקדת התכנית.
26. החוק הירדני הסמיך את מוסדות התכנון לאשר חסימה או ביטול של דרכים קיימות, אולם זאת רק בהתמלא תנאים שונים. סעיף 59(2)(ב) לחוק הירדני קובע כי "מועצת התכנון העליונה וועדות התכנון המחוזיות והמקומיות, לפי העניין, רשאיות להסיט או להעביר דרך קיימת או להכריז על ביטול כל הזכויות הציבוריות בקשר למעבר בדרך זו, החל ממועד הסטתה או סגירתה, ובלבד שוועדות התכנון הנוגעות בדבר ימצאו לפני כן דרכים או מעברים לשימוש, במקום אלה שהוסטו או בוטלו".⁵ לשון החוק מדברת על ביטול "דרך קיימת", ולא רק על ביטול דרך שהותוותה בתכנית תקפה. כלומר, ביטול דרך קיימת – כל דרך, בין אם היא מסומנת בתכנית תקפה ובין אם לאו – יכול להיעשות רק בתנאי שתימצא דרך חלופית שתבטיח את הגישה למקרקעין שנשמכו על תוואי הדרך הקיימת המיועדת להיחסם.
27. התכנית שבנדון לא עומדת בתנאי זה. מצד אחד וכפי שהוסבר לעיל, היא מבטלת קטעים הן מדרך המתרוכה הראשית והן מדרך המתרוכה המשנית, תוך קטיעת הרצף הקווי החיוני לתפקודן כנתיב מעבר ולשימוש בהן. מצד שני, התכנית לא מציגה כל דרך חלופית שתאפשר גישה אל החלקות המעובדות שבבעלות המתנגדים 2-4 ואל חלקות חקלאיות סמוכות ששייכות לתושבים אחרים מאל ח'אדר.
28. מסמכי התכנית, לרבות נספח הבינוי המנחה, לא מציגים כל דרך גישה חלופית לחלקות החקלאיות הסמוכות לקו הכחול של התכנית. יתר על כן: מאחר שכאמור פרק ח' להוראות התכנית מחייב גידור היקפי בגבול התכנית, המשמעות המעשית היא שאפילו אם התכנית היתה מתווה דרכים שבאופן תיאורטי עשויות להוות חלופת מעבר אל החלקות החקלאיות הסמוכות, הנמצאות במדרון שממערב לקו הכחול של התכנית, הרי שבפועל, דרכים אלו היו כלואות בתוך השטח המגודר של התכנית וגם להן לא היה המאפיין החיוני היסודי שבלעדיו אין קיום תפקודי לדרך כלשהי: הרצף הקווי.
29. לאור כל האמור לעיל, התכנית לא עומדת בדרישות הקבועות בסעיף 59(2)(ב) לחוק הירדני, מאחר שהיא מבטלת קטעים משתי דרכי מתרוכה קיימות, מבלי שהיא מציגה דרכים חלופיות שיאפשרו נגישות אל החלקות שהמעבר אליהן נעשה כיום באמצעות דרכי המתרוכה הללו. זאת תוך פגיעה קשה באינטרסים הכלכליים והאחרים של בעלי החלקות המעובדות הללו, ובהם המתנגדים 2-4.

⁴ לשכת התכנון המרכזית – המינהל האזרחי, אוגדן הנחיות למתכנן, מהדורה שלישית, ינואר 2004 (כתיבה ועריכה: מיקי בן שבת), עמ' 22.
⁵ ההדגשות נוספו.

ג. לאור עתודות קרקע בלתי מנוצלות בתחום התכנונית המאושרות לנוה דניאל, אין לתכנית הצדקה תכנונית

30. מושכלות יסוד בתכנון ובנייה הן שאין לאשר בנייה על שטחים פתוחים, שייעודם לפי התכנית התקפה חקלאי, כאשר ביישוב הנוגע בדבר יש עתודות קרקע שטרם מוצו בתחום תכנונית תקפות. עיקרון יסוד זה, המעוגן בישראל בתמ"א 35, הודגש על ידי ועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה בעניין תכנית 505/1 ליישוב סנסנה, שם נקבע כי "כלל בסיסי בתחום התכנון והבנייה הינו כי מיצוי מרבית עתודות קרקע בתחום יישוב הינה תנאי מוקדם לאישור הרחבה ליישוב... 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 התכנונית המאושרות (למשל, תוך ציפוף הבנייה או ניצול שטחים שלא יועדו עד כה לבנייה)".⁶

31. ליישוב נוה דניאל אושרו עד כה כמה תכניות מפורטות. לצורך הדיון הנוכחי נתמקד בשתיים מהן: תכנית 402/2/1, ששטחה 205 דונם, ותכנית 402/2/2, המקיפה 922.9 דונם.

32. בתכנית 402/2/1 מסומנים 4 מגרשים בייעוד מבני ציבור, בשטח כולל של 29 דונם. לפי בדיקה שערכנו באמצעות תצלומי אוויר, מבין 4 המגרשים הללו שייעודם מבני ציבור, רק 2 (מגרשים 1001 ו-1002) מומשו, ואף זאת באופן חלקי בלבד. ב-2 מגרשים המיועדים למבני ציבור בתכנית 402/2/1 התקפה, אין כלל בנייה. מדובר במגרש 1005, ששטחו (במדידה גראפית) הוא כ-1,930 מ"ר ובמגרש 1006, ששטחו (במדידה גראפית) הוא כ-11,500 מ"ר.

33. יוזמת התכנית שבנדון לא הסבירה לוועדת המשנה להתיישבות, וגם לא התבקשה להסביר, מדוע היא מבקשת להפשיר שטח חקלאי לטובת הקמתם של מבנים ומוסדות ציבור, בשעה שבתחום תכנית 402/2/1 התקפה טרם נוצלו שניים מ-4 המגרשים שייעודם מבני ציבור. כאמור, בדיון שבסיומו החליטה ועדת המשנה להתיישבות להפקיד את התכנית שבנדון הוצג לה כי בתחום התכנית יוקם בין היתר בית ספר יסודי+תיכוני אזורי. להבנתנו, אין כל מניעה תכנונית או אחרת להקמתו של בית הספר האזורי המוצע במגרש 1006 המסומן בתכנית 402/2/1 התקפה. אדרבא, איתורו של בית הספר האזורי במגרש גדול זה, הנמצא בתוך היישוב ובסמוך לשטחי מגורים מבונים, עדיף משיקולי נגישות.

34. כפי שהוצג בדיון בפני ועדת המשנה להתיישבות, התכנית שבנדון נועדה לאפשר גם את הקמתו של מבנה ציבור נוסף: ישיבת "מקור חיים". על אף שייתכן כי ניתן להקים גם את הישיבה המוצעת באחד המגרשים המיועדים למבני ציבור בתכנונית המאושרות בנוה דניאל, נניח לצורך הדיון כי הדבר אינו אפשרי וכי נדרש לאתר עבורה מיקום אחר.

35. רוב שטחה של תכנית 402/2/2 התקפה הוא "שטח שייעודו ייקבע בעתיד" (785 דונם). בסעיף 5 לפרק ה' להוראותיה של תכנית 402/2/2 נקבע כי הבנייה בשטח זה תתאפשר רק במסגרת "תכנית מפורטת שתקבע [את] ייעודו" ואת הוראות הבינוי שיחולו עליו. התכנית שבנדון כוללת מקטע זעיר של 4.05 דונם מהשטח הכלול בתכנית 402/2/2 ומסומן בה כ"שטח שייעודו ייקבע בעתיד". את רובו של מקטע זעיר זה מייעדת התכנית שבנדון לקרקע חקלאית עם הנחיות מיוחדות (מגרש 500) ואת מיעוטו למבנים ומוסדות ציבור (מגרש 1001).

36. בדיקה שעשינו באמצעות תצלומי אוויר מעלה שבשטח רחב הידיים (כאמור, 785 דונם) המסומן בתכנית 402/2/2 כשטח שייעודו ייקבע בעתיד אין כיום בנייה, על אף היותו צמוד דופן לאזורים מבונים ומאוכלסים ביישוב נוה דניאל. אין כל מניעה להקים את ישיבת "מקור

⁶ ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה, פרוטוקול 3/12, 30.1.2012, עמ' 5. ההדגשות נוספו.

חיים" המוצעת, ואף את בית הספר האזורי, בשטח זה המיועד לתכנון בעתיד. אף על פי כן, ולמרות שהתכנית שבנדון מציעה להרחיב את תחום היישוב נוה דניאל מעבר לגבולותיו הקיימים, ככל שידוע לנו לא נשקלו חלופות תכנון להקמת מוסדות הציבור והחינוך המוצעים באיתורים אחרים. אכן, בפרוטוקול הדיון בוועדת המשנה להתיישבות, שבסיומו הוחלט להפקיד את התכנית שבנדון, אין זכר לכל חלופה אחרת, ונראה שהוועדה קיבלה ככזה ראה וקדש את האיתור המוצע בתכנית, בלי לבחון אפשרויות אחרות.

37. גם בהיבט זה נפל פגם חמור בהחלטתה של ועדת המשנה להתיישבות. בחינת חלופות תכנון היא הליך מקובל, והמתנגדים יטענו שהוא גם צעד חיוני, שמטרתו להבטיח שטרם קבלת החלטה על קידומה של תכנית באיתור מסוים, יישקלו כל החלופות האפשריות וייבחר האיתור המיטבי, תוך שקלול מכלול האינטרסים הנוגעים בדבר. לדעת המתנגדים, העובדה שבמקרה דנן לא נעשתה ככל הנראה בחינת חלופות כאמור די בה כשלעצמה כדי לחייב את דחיית התכנית.

38. יתר על כן: בנסיבות המרחביות של היישוב נוה דניאל, המתנגדים יטענו כי ניתן לשלול מראש את החלופה שנבחרה בתכנית שבנדון, לאור קיומן של עתודות קרקע נרחבות לתכנון עתידי בתחום התכניות התקפות של היישוב ובצמידות דופן לשטחים מבונים ומאוכלסים. דומה שהחלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות בעניין תכנית 505/1 לסנסנה שצוטטה לעיל כמו נכתבה עבור המקרה הנוכחי: "יש למצות תחילה, ועובר לאישור הרחבה כלפי חוץ, את אפשרויות ההרחבה כלפי פנים – דהיינו, לנצל את עתודת הקרקע בתוך תחום התכניות המאושרות... תוך ציפוף הבנייה או ניצול שטחים שלא יועדו עד כה לבנייה". כאמור, בתחום תכנית 402/2/2 התקפה, מצפון ובצמידות דופן לשטחים בנויים ומאוכלסים בנוה דניאל יש שטח רחב ידיים של 785 דונם, פי עשרה משטח התכנית שבנדון, המסומן בה ביעוד של שטח לתכנון בעתיד, דהיינו: בדיוק פוטנציאל ל"ניצול שטחים שלא יועדו עד כה לבנייה" שעליו דיברה ועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה בעניין תכנית 505/1. במקום לנצל את הפוטנציאל התכנוני הקיים בתחום תכנית 402/2/2 התקפה, על ידי קידום תכנית מפורטת לחלק מהשטח שייעודו תכנון בעתיד, התכנית שבנדון מציעה להפשיר כ-66 דונם של שטח חקלאי לבנייה, וכך לאפשר את הרחבת גבולות הפיתוח של היישוב נוה דניאל דרומה ומערבה, בכיוון הפוך מהתפתחות הנובע מתכנית 402/2/2 התקפה.

39. לפי בדיקתנו, גם מבחינת שיפועי הקרקע, אין מניעה להקמת מתחם של מבנים ומוסדות ציבור בפולגון "שטח שייעודו ייקבע בעתיד" המסומן בתכנית 402/2/2 התקפה. במגרש 1002 בתכנית שבנדון, השיפוע נע בין 14 ל-28 אחוזים, ואילו במגרש 1001 השיפוע תלול יותר ומגיע ל-34 אחוזים. לשם השוואה, באזור שמצפון למגרשים 410-420 בתכנית 402/2/2, שבתחום הפולגון "שטח שייעודו ייקבע בעתיד", שיפועי הקרקע הם כ-25 עד 33 אחוזים.

40. שיפועי קרקע דומים לא היוו מניעה לבנייה ופיתוח ביישוב נוה דניאל עצמו. לדוגמה, שיפוע הקרקע באזור המגורים הבנוי הנמצא בין מגרש 75 בצפון למגרש 129 בדרום בתחום תכנית 402/2/1 התקפה הוא כ-28 אחוזים. שיפועי הקרקע המאפיינים חלק מהאזורים בתכנית 402/2/2 המסומנים בה ביעוד "שטח שייעודו ייקבע בעתיד" אינם שונים אפוא מאלה שבתחום התכנית שבנדון, הם מאפשרים בנייה ופיתוח וניתן לתכנן בהם מתחם המיועד למבנים ומוסדות ציבור.

41. לפיכך, בהינתן שקיים פוטנציאל גדול ובלתי מנוצל לפיתוח ולהרחבה "כלפי פנים", בתחום התכניות המאושרות של היישוב נוה דניאל, אין הצדקה תכנונית לתכנית שבנדון, שתייצר חסימה מוחלטת של גישת המתנגדים 2-4 וחקלאים אחרים מאל ח'אדר אל חלקותיהם

החקלאיות המעובדות. ככל שקיים צורך תכנוני בהקצאת שטח נוסף למבנים ומוסדות ציבור ולתיירות, מעבר לזה המיועד לכך בתכניות התקפות של היישוב נוה דניאל, הרי שאת השטח הנוסף האמור יש לאתר בתחום תכנית 402/2/2 התקפה, בפולגון רחב הידיים המסומן בה כ"שטח שייעודו ייקבע בעתיד".

ד. סיכום ומסקנות


42. למרות שהתכנית שבנדון תקטע שתי דרכי מתרוכה קיימות, תחסום את המעבר בהן ובכך תמנע מהמתנגדים 2-4 ומתושבים אחרים מאל ח'אדר להגיע אל חלקותיהם המעובדות שממערב לקו הכחול, סוגיה מהותית זאת לא עלתה בדיון שבסיומו החליטה ועדת המשנה להתיישבות להפקיד את התכנית.

43. בסתירה לדרישה מפורשת הקבועה בחוק הירדני, התכנית שבנדון מבטלת שתי דרכים קיימות, על ידי קיטוע הרצף הקווי שלהן, אך אינה מראה דרכים חלופיות שיאפשרו לתושבי אל ח'אדר להגיע אל אדמותיהם החקלאיות הסמוכות לגבול המערבי של התכנית.

44. לאור קיומן של עתודות קרקע רחבות היקף (785 דונם) ביעוד "שטח שייעודו ייקבע בעתיד" בתחום התכנית התקפה 402/2/2, לתכנית שבנדון אין הצדקה תכנונית. את מבני הציבור והתיירות המתוכננים בתכנית 402/6 שבנדון ניתן לאתר חלקם במגרשים למבני ציבור בתכנית 402/2/1 וחלקם בפולגון "שטח שייעודו ייקבע בעתיד" בתכנית 402/2/2. מבחינה תכנונית, יש בכך היגיון רב, מאחר שמדובר בשטח שנמצא בסמוך ובצמידות דופן למבני מגורים מאוכלסים ובאזור שאין בו דרכים המשמשות חקלאים פלסטינים כדי להגיע אל האדמות המעובדות שבבעלותם.

45. לפיכך, דין התכנית שבנדון להידחות. אנו שומרים לעצמנו את הזכות להרחיב בדברים אלה ולהוסיף עליהן ככל שיידרש, בתגובה לטענות נגדיות, אם יעלו, בזמן הדיון בפני ועדת המשנה להתנגדויות.

בברכה,



אדר' אלון כהן-ליפשיץ



ניר שלו

עמותת "במקום"