

ע"מ 1489/13, 1508/13
בפני כב' השופטת ארבל

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים

המבקשת

במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)
ע"י ב"כ עו"ד שרון קרני-כהן
מעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)
רח' עזה 36, ירושלים 92382
טל. 02-5669655 : פקס : 02-5660551

בעניין

עלא סלמאן ו-15 אח'
ע"י ב"כ עו"ד קייס נאסר
משד' פלי"ם 7, בית צים, חיפה
טל. : 04-8625111, פקס. : 04-8621913

המעוררים בע"מ 1508/13

המינהל הקהילתי לשכונת בית צאפאפ-שרפאת
ע"י ב"כ עו"ד מוהנד ג'בארה ואח'
מרח' הלל 23, מגדל ירושלים, ת.ד. 2485, ירושלים 91023
טל. : 02-6244008, פקס. : 02-6244101

המעוררת בע"מ 1489/13

- נגד -

1. עיריית ירושלים
2. הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים
3. רשות הרישוי ירושלים
כולם ע"י ב"כ עו"ד אילנית מיכאלי ו/או אירנה טובי ואח'
מעיריית ירושלים - המחלקה המשפטית
כיכר ספרא 8, ירושלים
טל. : 02-6297859, פקס. : 02-6297125
4. מוריה חברה לפיתוח ירושלים בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד מאיה אשכנזי ו/או עו"ד הילי פרייס ואח'
ממשרד וינשטוק-זקלר ושות', עורכי דין
דרך מנחם בגין 132, תל אביב 67025
טל. : 03-6968333, פקס. : 03-6964222
5. משרד התחבורה
ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל. : 02-6466590, פקס. : 02-6467011

המשיבים

בקשה בהולה להצטרף להליך כידיד בית המשפט

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להתיר למבקשת להצטרף להליכים שבכותרת (להלן יחד, לשם הנוחות: "הערעור") כידיד בית המשפט, ולהציג חוות דעת מטעמה בענין נשוא הערעור.

למיטב ידיעת המבקשת, נכון ליום הגשת בקשה זו טרם נקבע מועד לדיון בערעור וכן טרם ניתנה החלטה בבקשה לצו ביניים.

המבקשת רואה חשיבות בהצגת עמדתה עובר למתן החלטה בעניין הבקשה לצו ביניים, ומכאן הדחיפות בהגשת בקשה זו.

מבוא

רקע עובדתי קצר

1. עניינו של הערעור בסלילת כביש פרברי מהיר, בן שני מסלולים ובהם שישה נתיבים, בליבה של שכונה בעלת אופי כפרי ייחודי בירושלים המזרחית, היא בית ספאפא-שרפאת.
2. בית ספאפא-שרפאת, המצויה בחלקה הדרומי של ירושלים המזרחית, מונה כ-10,700 תושבים. האופי הכפרי של השכונה ניכר בבניה הנמוכה ובשטחי החקלאות המעובדים, המתקיימים בד בבד עם תהליך של האצת הפיתוח בשנים האחרונות. סלילת דרך דב יוסף ניתקה את בית ספאפא ושרפאת זו מזו, אך המשיבה 1 רואה בהן יחידה תפקודית אחת, אשר לה בין היתר תכנית מתאר מקומית אחת, היא תכנית 2317 (להלן גם: "התכנית").
3. תכנית זו, שאושרה למתן תוקף ב-1990 ושונתה ועודכנה מאז בתכניות מפורטות, היא התכנית אשר מכוחה ניתנו - לשיטת המבקשת, שלא כדין - היתרי הבניה לביצוע מקטע 2 (בחלקו) ומקטע 3 (בחלקו) של כביש 4 דרום, המוכר גם כ"כביש בגין דרום" או "כביש 50 דרום" (להלן, בהתאמה: "ההיתרים", "הכביש"). הכביש עתיד לחצות את בית ספאפא-שרפאת כאמור תוך השפעה הרסנית על השכונה כולה.
4. כנגד מתן ההיתרים הוגשה עתירה מנהלית על ידי תושבי בית ספאפא והמינהל הקהילתי של השכונה - עת"מ 17409-12-12 **עלא סלמאן ואח' נ' עיריית ירושלים ואח'**. בפסק דינו מיום 10.2.13 (להלן: "**פסק הדין**") דחה בית המשפט קמא (מפי כב' השופטת בן-אור) את העתירה, תוך קביעות אליהן נתייחס בבקשה זו.
*** על מנת שלא להכביד, תפנה המבקשת להעתק פסק הדין אשר צורף לכתב הערעור.
5. על פסק הדין הוגשו שני ערעורים:
ביום 24.2.13 הוגש ערעור עע"מ 1489/2 **המינהל הקהילתי לשכונת בית ספאפא-שרפאת נ' עיריית ירושלים ואח'**.
ביום 25.2.13 הוגש ערעור עע"מ 1508/13 **עלא סלמאן ואח' נ' עיריית ירושלים ואח'**.
כן הוגשו במסגרת שני הערעורים בקשות למתן צו ביניים.

6. נכון ליום הגשת בקשה זו מתנהלים שני ערעורים אלה כהליכים נפרדים. בשל הסוגיה הדומה הנדונה בהם, ולטובת היעילות, מוגשת בקשה אחת זו ביחס לשני ההליכים גם יחד, אליהם נתייחס להלן, לשם הנוחות, כ"הערעור".

7. המבקשת סבורה כי פסק הדין ניתן בהתבסס על מידע תכנוני לקוי וחסר, אשר הוביל למסקנות שגויות. כעמותה העוסקת בזכויות אדם בתכנון (ראה להלן), תבקש המבקשת להציג בחוות דעת מטעמה המצורפת לבקשה זו תמונה מלאה ומדוייקת של המצב התכנוני הרלוונטי. חוות הדעת מציגה ניתוח של המידע התכנוני בדגש על מרקם החיים של תושבי הכפר. ניתוח זה חושף את הפגיעה שתיגרם לתושבים מן הכביש, ומביא למסקנות כבדות משקל לגבי הסוגיות שנדונו בפסק הדין וההכרעות שניתנו בהן, לשיטת המבקשת בשוגג.

פסק הדין נשוא הערעור

8. להלן נביא בקיצור רב את עיקרי העתירה ועיקרי קביעות פסק הדין, תוך דגש על ההיבטים אליהם מתייחסת בחוות הדעת המצורפת.

9. בעתירה נטען בין היתר ובתמצית בלבד כלהלן:

א. כי הכביש תוכנן מראשיתו ככביש שכונתי ולא כדרך פרברית מהירה;

ב. כי תכנית 2317 היא תכנית מתאר ישנה ושאינה מפורטת דיה, אשר לא ניתן ליתן היתרי בניה לכביש מכוחה, ולפיכך ההיתרים ניתנו שלא כדין;

ג. כי כתוצאה ממתן היתרי בניה ללא תכנון מפורט, נקבעים בשלב הרישוי עניינים מהותיים, שראוי היה לקבוע בשלב התכנון, כולל בחינת חלופות ואפשרות לביצוע הכביש בקירוי מלא/חלקי ו/או במנהור;

ד. כי לעותרים תיגרם פגיעה חמורה מביצוע הכביש, ומאידך לא תינתן להם גישה אליו מתחום השכונה;

ה. כי אי הפקדת תכנית מפורטת פוגעת בזכות הטיעון של העותרים ובעקרון השקיפות, שהוכרו כעקרונות יסוד במשפט המנהלי.

10. פסק הדין דחה את העתירה. להלן קביעותיו בתמצית:

א. נקבע כי תוואי הכביש נקבע מלכתחילה כדרך פרברית מהירה (סעי' 11-13 לפה"ד). המבקשת אינה מעלה טענות ביחס לקביעה זו.

ב. נקבע כי תכנית 2317 כוללת הוראות ברמת פירוט מספקת למתן היתרים מכוחה לשם כך (סעי' 14-20 לפה"ד). זאת חרף העדר מסמכים מהותיים, כגון נספח תנועה וחתכים, מן התכנית, העדר פרטים חיוניים כגון כניסות וגישות לכביש, והעובדה שלמקטעים אחרים של הכביש ראו מוסדות התכנון לנכון לערוך תכנון מפורט (ראה בעיקר סעי' 22-23 וכן סעי' 31 לפה"ד). עוד בענין זה נפסק כי בהוראות התכנית נקבעה חובת תכנון מפורט ביחס למתחמים מסויימים, אשר כפי שהוצגו הדברים בפני בית המשפט קמא,

הכביש אינו נכלל בהם, ומכאן הסיק בית המשפט קמא כי לגבי הכביש אין חובה כזו וניתן להסתפק בתכנית 2317 כמקור למתן היתרים. **בדיקה תכנונית מדוקדקת ביותר שערכה המבקשת מעלה כי המצב שונה: הכביש כלול, בחלק ניכר ממנו, במתחם לתכנון מפורט לפי תכנית 2317, כך שגם לשיטת פסק הדין, ביצועו מותנה בעריכת תכנון מפורט.**

ג. נפסק כי חלופת הביצוע שנבחרה תואמת את הוראות התכנית וממילא אין פגם בבחינת חלופות ביצוע בשלב הרישוי (סעי' 34, 43 לפה"ד). עמדת המבקשת בענין זה היא כי החלופות שנבחנו מציגות חלופות תכנון לכל דבר המתמודדות עם נושאים בעלי השפעה ניכרת על השכונה ותושביה וכי ראוי היה כי אותן חלופות ייבחנו בשלב התכנון, במסגרת תכנית מפורטת, ולא בשלב הרישוי.

ד. נפסק כי זכות השימוע של העותרים לא נפגעה, לאור ההידברות שנערכה עם התושבים. לפי פסק הדין, נערכה הידברות זו לפני משורת הדין, שכן מדובר בהיתרים תואמי תכנית שאינם מקימים זכות שימוע (סעי' 36 לפה"ד). עמדת המבקשת בענין זה היא כי כאמור תכנית 2317 אינה מאפשרת מתן היתרים לכביש מכוחה, והדבר מחייב תכנון מפורט, ובכלל זה הפקדת תכנית מפורטת להתנגדויות. מכאן כי זכות השימוע נפגעה וקופחה חרף התמונה השונה המתקבלת בפסק הדין.

ה. כי העתירה לוקה בשיהוי לאור העובדה שהתושבים ידעו על סלילתו הצפויה של הכביש והיו מעורבים בהידברות בענין זה (סעי' 44 ואילך). בהיבט זה תתייחס המבקשת להידברות ולכך שזו אינה יכולה לבוא במקום תכנון מפורט מקום בו תכנון כזה נדרש על פי דין.

11. בשל כל אלה (בעיקר) דחה בית המשפט קמא את העתירה.

תמצית עמדת המבקשת

12. **המבקשת תטען כי בכל הכבוד, בפסק הדין קמא נפלו שגיאות בניתוח המצב התכנוני והוא אינו משקף כראוי את פגיעתו הרעה של הכביש בשכונה.** המבקשת סבורה כי דיוק התמונה התכנונית וכן גם תיאור פגיעת הכביש בתושבים ובאופי השכונה ומרקם החיים בה, הינם חשובים ביותר להכרעה מיטבית בשלוש סוגיות העומדות בלב הערעור: תכנית 2317 כתכנית ישנה שאינה תכנית מפורטת, השפעתו הצפויה של הכביש והבעייתיות שב"שיתוף הציבור" שקיימה המשיבה 1.

13. **המבקשת סבורה, בהסתמך על חוות הדעת המצורפת, כי התוכנית אינה מפורטת דיה לסלילת הכביש, והיא מיושנת מכדי להסתמך עליה לביצועו;** כי ממילא, חלק ניכר מן הכביש מצוי במתחם לתכנון מפורט לפי תכנית 2317, כך שאין צורך להזדקק לפרשנות בשאלת חובת הכנת תכנון מפורט לכביש; כי ביצוע הכביש במתכונת הנוכחית יפגע באופן אקוטי בשיגרת היום-יום של עשרות מתושבי השכונה אשר יאלצו לערוך מעקפים אבסורדיים כדי להגיע ממקום למקום ולעיתים אף תימנע מהם לחלוטין הגישה ברכב לבתיהם שנבנו בהיתרים כדין (!); וכי בניגוד

לתמונה העולה מפסק הדין, הציבור אשר עתיד להיות המושפע ביותר מן הכביש הודר מבחירת חלופות תכנון לביצועו.

14. ביחס לנקודות אלה תבקש המבקשת להציג את עמדתה, כמפורט להלן.

המבקשת

15. המבקשת היא עמותת אנשי מקצוע העוסקת בזכויות אדם בתכנון המרחבי. המבקשת פועלת בשיתוף עם קהילות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית, לקידום טובתן בהיבטי תכנון. הפעילות כוללת עריכת מחקרים מקיפים ופרסומם, הגשת חוות דעת למוסדות התכנון ולבתי המשפט, ביצוע סקרים תכנוניים, ליווי וייעוץ לקהילות בהליכי תכנון, הגשת התנגדויות, עררים ועתירות מנהליות בתחום התכנון ועוד.

16. בין היתר עוסקת המבקשת באופן שוטף, מאז הקמתה בשנת 1999, בסוגיות תכנוניות שונות בירושלים המזרחית, ובית ספאפא ושרפאת בכלל זה.

17. בשל ניסיונה העשיר והידע הרב המצוי ברשותה, כמפורט לעיל, מציעה המבקשת ראיית רוחב מקצועית ומומחיות אשר תוכל לסייע לבית המשפט הנכבד בהכרעה בערעור (והשווה למשל דנ"פ 9384/01 מוחמד אל נסאסרה נ' לשכת עורכי הדין, פוסם במאגר נבו, בפסקה 16 לפסק הדין). המבקשת סבורה כי בבקשה זו ובחוות הדעת המצורפת לה מוצגים היבטים מהותיים להכרעה בערעור, אשר לא יובאו בפני בית המשפט בדרך אחרת.

צירוף צד שלישי להליך כ"ידיד בית המשפט"

18. בית משפט נכבד זה הכיר במוסד ידיד בית המשפט כחלק מן המשפט הישראלי, בפסק דינו בענין מ"ח 7929/96 קוזלי נ' מדינת ישראל (פ"ד נג(1) 529, 554, להלן: "ענין קוזלי"). וכך נקבע בענין קוזלי, בסעיף 40 ואילך לפסק הדין:

"עיקרו (של מוסד ידיד בית המשפט – הח"מ) הוא סיוע לבית-המשפט בסוגיה כלשהי, על-ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון... **בהמשך התפתח המוסד "ידיד בית-המשפט" כצד להליך, שאינו דווקא ניטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג – מתוקף תפקידו או עיסוקו – אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית-המשפט בסכסוך ספציפי.** כך, באותם המקרים שבהם קיים גורם שלישי – שאינו מעורב בסכסוך עצמו – ניתן יהיה לצרפו כ"ידיד בית-המשפט", אם יהא בנוכחותו בהליך כדי לתרום לגיבושה של ההלכה בעניין מסוים, זאת על יסוד הצגת מלוא העמדות הרלוונטיות בעניין הנדון ותוך מתן ייצוג ופתחון פה ודעת לגופים מייצגים ומקצועיים."

19. כן נקבעה בענין קוזלי רשימה פתוחה של קריטריונים אותם ישקול בית המשפט בבואו להכריע בבקשה להצטרף להליך כידיד בית המשפט: תרומתה הפוטנציאלית של העמדה המוצעת; מהות המבקש, מומחיותו, ניסיונו והייצוג שהוא מעניק לאינטרס שבשמו מבקש הוא להצטרף

להליך; סוג ההליך והפרוצדורה הנוהגת בו; הצדדים להליך והשלב בו הוגשה בקשת ההצטרפות; ומהות הסוגיה העומדת להכרעה. בנוסף יש לבחון אם צירופו של "ידיד בית המשפט" להליך קיים יפגע ביעילות הדיון, בצדדים ובזכויות היסוד שלהם (סעי' 45 לפסק הדין בענין קוזלי).

20. לאחר פסק הדין בענין קוזלי ניתן מעמד של ידיד בית המשפט למבקשים שונים במגוון הליכים ועניינים. ראו למשל בג"צ 769/02 הוועד הציבורי נגד העיניים בישראל נ' ממשלת ישראל (טרם פורסם, פסק הדין מיום 14/12/06); בג"צ 2531/05 "החלמה ונופש" נ' משרד הבריאות (החלטה מיום 26/6/05); בג"צ 1119/01 זריקתה נ' משרד הפנים (טרם פורסם, פסק הדין מיום 15/4/01); ע"א 11152/04 פלוני נ' מגדל חברה לביטוח (החלטה מיום 4/4/05); ע"א 10425/03 מדינת ישראל נ' שאשא (טרם פורסם, החלטה מיום 28/7/04); בש"א (י-ם) 8031/07 עמותת ידיד נ' כונס הנכסים הרשמי (החלטה מיום 16/1/08).

21. הערעור הינו בעל השלכה ממשית ואקוטית על למעלה מעשרת אלפים תושבי השכונות בית ספאפא ושרפאת. המבקשת סבורה כי הגשת מידע מדוייק ומקיף בענין נשוא הערעור תסייע רבות ליצירת בסיס מידע מלא ומספק להכרעה בסוגיה הנדונה. המבקשת מעוניינת להשמיע טענות לעניינים שבחוות דעתה בלבד.

22. המבקשת סבורה כי יישום תכנית מתאר שנערכה לפני קרוב לשלושים שנה, כאשר מאז חלו תמורות רבות הן במצב התכנוני והן בתפיסות המקובלות במוסדות התכנון ובכלל, הוא סוגייה מורכבת המצדיקה שמיעת גופים מקצועיים מומחים שהמבקשת נמנית עליהם.

23. למיטב ידיעת המבקשות, טרם ניתנה החלטה בבקשה לצו ביניים ומכל מקום טרם נקבע מועד לדיון בערעור.

24. לפיכך, לאף אחד מן הצדדים להליך לא ייגרם כל נזק מקבלת הבקשה, לא יהיה בכך כדי להכביד על ההליך המשפטי ו/או לפגוע ביעילות הדיון בערעור.

עמדת המבקשת בסוגיה

25. לבקשה זו מצורפת חוות דעת מקצועית שנערכה על ידי אדריכליות עובדות המבקשת המתמחות בירושלים המזרחית (להלן: "חוות הדעת"). חוות הדעת מציגה את אופי השכונה ואת ההסטוריה התכנונית הרלוונטית שלה ושל סביבותיה. חוות הדעת מנתחת לעומק את הסוגיות התכנוניות-משפטיות עליהן התבסס פסק הדין ועליהן נסוב הערעור.

26. להלן נביא בתמצית רבה את עיקרי חוות הדעת.

המצב התכנוני בבית ספאפא ושרפאת

27. תכנית מתאר מקומית 2317, ששטחה כ-2300 דונם, אושרה בשנת 1990. התכנית הופקדה לפני 28 שנה ומכאן שהוחל בעריכתה לפני כשלושים שנה. נספחי בינוי, חתכים וסקרים נעדרים מן

התכנית. לאחר שנים של שינוייה באמצעות תכניות מפורטות, תוכנית 2317 אינה משקפת עוד מצב תכנוני עדכני. לחוות הדעת צורפו מפות הממחישות זאת: הבינוי בשנות ה-70 – מפה 3, הבינוי ברקע תשריט התכנית, כנראה משנות ה-80 המאוחרות – מפה 5, והבינוי המופיע בתצלום אוויר משנת 2011 משמש רקע לכל יתר המפות.

מתחמים לתכנון מפורט בתכנית 2317

28. סעיף 24 לתקנון התכנית, שכותרתו "שטח לתכנון מפורט", קובע 5 מתחמים לתכנון מפורט, כמפורט בחוות הדעת. בפסק הדין נקבע כי דרכים אינן כלולות במתחמים אלה (ראה סעיף 19 לפה"ד). למעשה, קטע נכבד ומרכזי של כביש 4 דרום (כ-420 מטר), מדרך דב יוסף ועד לפנייה הצפונית ביותר מדרך אס-ספא לתוך שכונת אג'ג'מעיה, נכלל במתחם לתכנון מפורט מס' 3. משכך, לא יכול להיות עוד ספק כי יש צורך בתכנון כזה – הן לשיטת פסק הדין והן לפי הוראות התכנית עצמה - ומתייתר הצורך בפרשנות באשר לרמת הפירוט של התכנית.

המצב התכנוני של כביש 4 דרום

29. כביש 4 דרום – כ-3.5 ק"מ מצומת גולומב עד צומת רוזמרין – תוכנן, כמו כל תוואי כביש 4, בתכנית המתאר הארצית לדרכים תמ"א 3 משנת 1976, ככביש פרברי מהיר בן שישה מסלולים, וכחלק מעורק עירוני ראשי, הוא דרך בגין. רוב תוואי כביש 4 דרום, למעט כקילומטר בצפון וכ-330 מ' בדרום, נכלל בתחום תוכנית 2317 מבלי לקבוע פרטים תכנוניים נוספים אודותיו (רוחב, מספר הכביש, חתכים וקווי בנין).

30. הכביש מתחלק לשלושה מקטעים, אשר לגבי הראשון נערך תכנון מפורט, בעוד שלגבי המקטעים הנדונים (מקטע 2,3) לא נערך תכנון כזה. ענייננו בשני המקטעים הדרומיים, מפסי הרכבת ועד לדרך דב יוסף. מקטעים אלה אינם כלולים במלואם בתוכנית 2317. כ-240 המטרים הראשונים שלו, מפסי הרכבת לכיוון דרום-מזרח, כלולים בתוכנית מפורטת מס' 13138, ועוד כ-X דונם בדרום, מצומת רוזמרין צפונה, גם הם אינם כלולים בתוכנית.

היתרי הבניה לוקים בכשלים חמורים

31. לשם ביצוע רוב מקטע 2 ורוב מקטע 3 ניתנו באוגוסט 2012 שני התרי בניה מס' 1130.01, 1131.01 (להלן: "ההיתר הצפוני" ו"ההיתר הדרומי"). פירוט באשר להיתרים מצוי בחוות הדעת, ואילו כאן נתייחס בקצרה להיבטים עיקריים לענייננו:

א. בין שני קטעי הכביש שביצועם הותר מכוח ההיתרים קיים מרווח של כ-45 מטרים, בו חוצה את הכביש רחוב אל-בוטמה המשמש דרך גישה יחידה בזמן ביצוע העבודות (ואחת מתוך שתי דרכי גישה במצב הרגיל) למתחם מגורים המאכלס עשרות מבנים (להלן: "הרחוב"). ככל שבעת ביצוע העבודות יישאר הרחוב בשימוש, יהיו שני הקטעים של כביש 4 דרום שייסללו מכוח ההיתרים מנותקים זה מזה לחלוטין (שכן הרחוב עובר

כאמור ביניהם). מובן כי במצב זה לא יוכלו שני קטעי הכביש לשמש לשום מטרה, עד שיבוצע ה"חלק החסר", כולל ביצוע כל ההליכים הנדרשים לשם כך. יצויין כי למיטב ידיעת המבקשת בקשה להיתר לביצוע ה"חלק חסר" אף לא הוגשה. **מצב זה מעלה תהיות קשות בנוגע לדחיפות לכאורה בביצוע הכביש**, דחיפות אשר בגינה בין היתר נטען כי אין לאפשר תכנון מפורט ואשר ניתן לה משקל בפסק הדין (ראה למשל סעי' 41, פסקה 4 לפה"ד). זאת ועוד, **הסיטואציה התמוהה מעידה על העדרו של תכנון מפורט ברור ומדויק מבסיס להיתרים שניתנו**. המבקשת סבורה כי ההתייחסות לענין זה בסעיף 42 לפסק הדין אינה משקפת דייה את מצב הדברים בפועל ואת משמעותם כאמור.

ב. מן השטח הכלול בהיתר הדרומי נגרע שטח בה פועלת ישיבה הממוקמת במבנים יבילים והמצויה בקרקע המיועדת לדרך. מובן מאליו כי גם כאן עולות תהיות קשות בנוגע ליכולת ואו לכוונה לממש את המשך ביצוע הכביש, ויש לשאול מדוע אצה הדרך למשיבות ליצור מצב בו כביש מהיר רב נתבי יתנקז לנקודה בלתי פתורה זו שלמיטב ידיעת המשיבות טרם ניתן לה מענה.

ג. בהיתר הדרומי מסומן קירוי הכביש באורך כ-180 מטר, כאשר ההחלטה לגבי קירוי חלקי או מלא תתקבל בתאום עם משרד התחבורה. המבקשת סבורה כי מדובר בקטע קצר ובלתי מספק וכי לאור משמעות הקירוי בענייננו, אין מקומה של החלטה זו להתקבל בהליך רישוי וללא תכנון מפורט, התנגדויות ואפשרות לתבוע פיצוי בגין ירידת ערך קרקע.

ד. במהלך הכנת התוכניות לביצוע, עליהן התבססו הבקשות להיתר, נבחנו כנראה חלופות ביצוע, אך היתר הבניה שהתקבל אינו תואם/כולל את "חלופת הביצוע שנבחרה", כלשון פסק הדין. כלומר, אף אם ההידברות שנערכה עם התושבים היה בה די למלא את הדרישה לשיתוף ציבור (ואין הדבר כך), ממילא אין ההיתרים משקפים את החלופה שנבחרה. בהקשר זה ייאמר כי הסוגיות שנבחנו בהיתרים שלפנינו, ובפרט סוגיית הקירוי, הן חלופת תכנון לכל דבר, להבדיל מחלופות ביצוע.

השפעת ביצוע הכביש על אופי השכונה ושגרת החיים של תושביה

32. סלילת הכביש תשבש לחלוטין את התנועה המרחבית בבית ספאפא, ובפרט ביצוע ההיתר הדרומי, המותיר את שאלת החיבורים בין שני צידי הכפר כנעלם. לנושא חשוב זה התייחסה המבקשת בהרחבה בחוות הדעת, ונציין כאן רק כי אין בהיתר הבניה הדרומי כל זכר לחיבורים סטטוטוריים לדרכים קיימות, אשר יחדלו לתפקד בעקבות ביצוע הכביש. המצב הקשה ביותר צפוי בשכונת אס-ספח, התלויה במיוחד בביצוע חיבורים סטטוטוריים מעל לקטע המקורה על מנת לאפשר גישה אליה. ביצוע הכביש בהתאם להיתרים פירשו כי כל תושבי שכונת אס-ספח, שאין לה חיבור חלופי לדרך דב יוסף תחת החיבורים שייחסמו, יישארו נצורים בתוך שכונתם. הם לא יוכלו לצאת או להיכנס לשכונה באמצעות כלי רכב ומסלול ההליכה שלהם למרכז הכפר יהפוך למסורבל קשה (ובלתי אפשרי לקשישים) ויתארך משמעותית. כך גם מסלול הנסיעה של ילדי השכונה לבית הספר. מדובר בהשפעה קשה וממשית על חייהם ושגרת יומם של עשרות רבות של תושבים או אף למעלה מזה, וזאת מבלי למנות את מבקרי השכונה,

כניסת רכב חירום או תברואה וחזוקה וכדומה. למותר לציין כי אילו הוגשה, למשל, לועדה המקומית ירושלים, תכנית למתחם מגורים שאינה מאפשרת גישת כלי רכב, לא היתה תכנית כזאת יכולה להתקדם מבלי לתת פתרון לכך. והמשמעות ברורה.

33. עשרות בתי מגורים מתפקדים שהוקמו רובם ככולם, למיטב ידיעת המבקשת, בהיתר, ייפגעו קשות מן הכביש. בתחום התכנית ובתחום מגבלות בניה לפי תכנית המתאר הארצית לדרכים תמ"א 3 על תיקוניה (להלן: "תמ"א 3"), נמצאים עשרות בתים שלפחות בחלקם נבנו בהיתרי בניה כדין. כך למשל, עשרה בתים מצויים בקו בנין של פחות מ-50 מטר מציר הדרך בניגוד לתמ"א 3; כ-90 בתים נוספים נמצאים בפרוזדור ה-100 מטר; שורת בתים, הנמצאת מצפון לכביש ומחוץ למובלעת שתוארה לעיל, שנבנו כולם בהיתר עם חזית לדרך המשנית המחברת בין א-ספא ואל-קש לאל-בוטמה, בשכונת אס-ספח, יוותרו ללא גישה מוסדרת (!); ועוד כמפורט בחוות הדעת.

34. השפעה קשה וקיצונית זו של ביצוע הכביש מחייבת ביצועו בתכנון מפורט תוך שימת לב לסוגיות אלה ומתן זכות שימוע לתושבים בעניינן.

פגיעה בזכות השימוע והעדר שיתוף ציבור בתכנון המפורט

35. אין צורך להכביר מילים בדבר מעמד העל שנתן בית משפט נכבד זה לזכות הטיעון בכלל ולזכות ההתנגדות בהליכי תכנון בפרט (זכות הטיעון ובצידה שקיפות ההליך הוכרו כאבני יסוד של ההליך התכנוני בישראל. לענין זה ראה למשל, אחד מיני רבים, עע"מ 10112/02 **אדם טבע ודין נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים** (פ"ד נ"ח(2), 817)).

36. נציין כי עמדתה העקרונית של המבקשת היא כי הליך שיתוף הציבור הסטטוטורי אינו מספק וכי בין השאר ראוי היה כי שיתוף הציבור בתכנון ייערך בשלב מוקדם בהרבה.

37. מכל מקום, בענייננו, הזכות הסטטוטורית לשיתוף הציבור יושמה ביחס לתכנון הכולל לשכונה בתכנית 2317, אך לא ביחס לתוכן מהותי אשר ראוי להסדירו בתכנון מפורט, כפי שנעשה ביחס למקטע הראשון ולחלק הדרומי ביותר של מקטע 3, כאמור. כך למשל ביחס לקביעת סוג הכביש, מרחק בינו לבין בתים קיימים אשר נבנו במהלך למעלה מ-30 השנים שחלפו מהכנת התכנית ו-23 שנה שחלפו מאז אישורה, ואופן חיבורו למערכת הדרכים הקיימת והמתפקדת.

38. אנו סבורים כי מפגשים והידברות כגון אלה שנערכו בענייננו ואשר תוארו בהרחבה בפסק הדין, אינם יכולים לשמש תחליף לשלב הסטטוטורי המחייב של דיון בהתנגדויות. ההמנעות מתכנון מפורט לכביש קיפחה את זכות השימוע של למעלה מעשרת אלפים איש, אשר ייפגעו ו/או יושפעו באופן ממשי מביצוע הכביש.

39. מן האמור לעיל, המפורט בהרחבה בחוות הדעת, עולות, בתמצית, המסקנות הבאות:

א. **כביש 4 דרום מאיים להרוס את אופי השכונה ויביא להפיכתה למקבץ של מובלעות.** זאת על ידי קטיעת הרצף המרחבי וביטול דרכים קיימות פעילות. תחת חיזוק המערכת

המתפקדת הקיימת, יביא הכביש להריסתה. ביטול האפשרות למעבר רגלי בין שני אזורים של בית ספאפא לאחר שהכביש ייסלל וחיזוק התלות ברכב פרטי ישפיעו על כלל תושבי המקום ובפרט על ילדים, זקנים ובעלי מוגבלויות.

ב. לא ניתן לתת היתרי בניה מכוח תכנית 2317 לכביש 4 דרום: בניגוד לרושם שנוצר בדיון בעתירה ולקביעות פסק הדין, כביש 4 דרום נכלל בחלקו בתוכנית 2317 בתוך מתחם לתכנון מפורט. המשמעות היא כי גם לפי הפרשנות שהתקבלה בפסק הדין, רק מתוקף תוכנית מפורטת ניתן לתת היתרים לביצועו.

ג. תוכנית 2317 איננה עדכנית ומציגה גישת תכנון מיושנת ולא מקובלת: רוב שטח התכנית זכה לתכנון מפורט, וכיום התכנית אינה מתאימה עוד להחלה בשטח. זאת בנוסף לכך שהיא חסרה מסמכים מהותיים - כאמור בסעי' 22 לפסק הדין, "ניתן להניח כי לו תכנית 2317 הייתה מובאת לאישור בשנים האחרונות, היו מצורפים אליה נספחים שונים, כמו גם תסקיר השפעה על הסביבה". אכן כך; ולשיטת המבקשת, אין די בכך שלפני 25 שנה טרם הובן וטרם הוכר הצורך בבחינה מקצועית של ההיבטים שכיום לא ניתן להעלות על הדעת תכנית דרך שלא תכלול התייחסות אליהם, כדי להצדיק יישומה של תכנית כזאת כיום. פער הזמנים בין תכנון הכביש לבין ביצועו מחייב חשיבה מחודשת על נחיצותו ואופיו.

ד. הציבור הרלוונטי הודר מהליך בחירת חלופת המיקרו: בשיחות עם תושבי המקום צפה ועולה תחושה קשה של עוול שנגרם לתושבים, ובצידה היאחזות בתקווה לביצוע קירוי/מינהור מלא שיאפשר את המשך החיים כסדרם בשכונה גם לאחר ביצוע הכביש או שלא יושלם כלל. בעוד נאחזים התושבים בתקוות אלו, הוכנו תוכניות ביצוע שבחנו חלופות תכנון שלא בסמכות ולהם לא נתנה האפשרות לומר את דברם.

ה. סתירה של תמ"א 3: ההיתרים שניתנו סותרים את תמ"א 3 בכל הקשור למרחק בין קווי הבניין של הבתים לאורך התוואי ובין ציר הדרך. אילו נערך תכנון מפורט, היה צורך לבקש מהמועצה הארצית הקלה מתמ"א 3. משלא התבקשה הקלה כזאת, מדובר בהיתרים שניתנו בסטייה ניכרת מתכנית ועל כן בטלים.

ו. מקטעי הכביש כלולים בתכניות שונות וקצותיו במחלפים, שלא כקביעת פסק הדין: בכל הכבוד, קביעות פסק הדין כי אין צורך בתכנון מפורט של קטע הכביש מאחר והוא כלול בתוכנית אחת מפורטת ואין לאורכו מחלפים (סעי' 31 לפה"ד) אינן עומדות במבחן המציאות. למעשה, הקטעים המדוברים אינם כלולים בתכנית אחת אלא בשלוש תכניות שונות, מתוכן רק שתיים מפורטות. רק חלק מתוואי הכביש נכלל בתחומה של תוכנית 2317, והמחלפים המיועדים להסדיר את הגישה אליו אינם כלולים בה.

ז. **שלילת הגישה ברכב לשכונת אס-ספח**: ביצוע הכביש לפי היתרי הבניה יותיר את שכונת אס-ספח מנותקת לחלוטין מהכפר וללא כל פיתרון גישה באופן שאינו מתקבל על הדעת בישראל של 2013.

40. המלצת חוות הדעת היא כי ייערך תכנון מפורט לכביש וכי במסגרתו תישקל בין היתר חלופה של מינהור/קירווי באופן שתימשך הגישה לכל חלקי השכונה, כמו גם חלופת אי ביצוע הכביש. זאת בהשתתפות מלאה של התושבים, מבעוד מועד, על מנת לגבש את הפתרון המתאים ביותר. לכל הפחות, יש לערוך תוכנית מפורטת לקטע הכביש הכלול במתחם לתכנון מפורט כאשר ברור שזהו פיתרון צר אופקים ושגוי הנותן מענה רק עבור הפשט הסטוטורי ולא לרעיון העומד במרכזו. להרחבה נבקש להפנות לחוות הדעת.

41. המבקשת סבורה כי הפסקת העבודות בשטח לאלתר חיונית על מנת לאפשר תכנון מפורט ראוי.

סיכום

42. בשל כל אלה ולאור האמור בחוות הדעת יתבקש בית המשפט הנכבד **לקבל את הבקשה, להורות על צירוף המבקשת להליך הערעור כידיד בית המשפט ולאפשר לה להביא עמדתה ולהגיש את חוות הדעת המצורפת בפני בית המשפט הנכבד בדונו בערעור.**

43. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את הערעור.

44. לבקשה זו ולחוות הדעת הנלווית לה מצורף תצהיר כדין.

עמדות הצדדים

45. ב"כ המערערים עו"ד קייס נאסר ועו"ד מוהנד ג'בארה נתנו את הסכמתם לבקשה.

46. ב"כ המשיבות 1-3, עו"ד אילנית מיכאלי, מבקשת להגיב לאחר שיומצא לה העתק הבקשה.

47. ב"כ המשיבה 4, עו"ד מאיה אשכנזי, מבקשת להגיב לאחר שיומצא לה העתק הבקשה.

48. בשל לוחות הזמנים לא עלה בידי המבקשת לקבל את תגובת ב"כ המשיבה 5, עו"ד ליאורה וייס, המטפלת בתיק למיטב ידיעת המבקשת כפי שנמסר לה במזכירות פרקליטות המדינה.

היום: 07 במרץ, 2013

עו"ד שרון קרני-כהן
ב"כ המבקשת

כביש 4 דרום¹ – המקטעים בתוך בית ספאפא ושרפאת

חוות דעת

6.3.2013

מטרת חוות דעת זו להשלים מידע תכנוני חשוב אשר יתכן ואינו עומד לפתחו של בית המשפט באופן מלא ומדויק. חוות הדעת מבוססת על מידע עדכני שנאסף בעמותת במקום בשנים האחרונות, במסגרת פרויקט מקיף בירושלים המזרחית, ועל מידע שהתקבל מתושבי השכונה איתם אנו עומדים בקשר.

רשימת מפות מצורפות

- מפה 1 – מיקום השכונה
- מפה 2 – מבנה השכונה
- מפה 3 – תצלום אוויר 1970
- מפה 4 – מפת תפקוד השכונה
- מפה 5 – תוכנית מתאר מקומית מספר 2317
- מפה 6 – מתחמים לתכנון מפורט
- מפה 7 – זכות דרך, כביש 4 דרום
- מפה 8 – חיבורים קיימים
- מפה 9 – חיבורים סטטוטוריים
- מפה 10 – בתים הנמצאים בתחום ההשפעה, לפי תמ"א 3

¹ מוכר גם כשדרות מנחם בגין ו/או כביש 50

עמותת במקום

עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, היא עמותה העוסקת בזכויות האדם בתכנון המרחבי. בין היתר מתמחה העמותה במגוון סוגיות תכנון בירושלים המזרחית.

הערה בפתח הדברים

בכל פעם שאנו כותבות 'תוכנית מפורטת' כוונתנו להדגיש כי התוכנית כוללת תנאים מפורטים למתן היתרי בנייה להבדיל מתוכנית מתאר שאיננה מפורטת ואינה כוללת תנאים אלו ולפיכך לא ניתן להנפיק מתוקפה היתרי בנייה.

תמצית חוות הדעת

אנו סבורות כי פסק הדין שניתן בבית המשפט המחוזי התבסס על מידע שגוי שהוביל למסקנות שגויות. בבסיס חוות הדעת עומד מידע תכנוני רחב ומדויק, המצוי בידינו. ניתוח המידע התכנוני בדגש על מרקם החיים של תושבי הכפר² חושף את הפגיעה שתיגרם להם על-ידי הכביש. עמדתנו היא כי מן המידע שלהלן, וניתוחו, עולות המסקנות הבאות:

- תוכנית מתאר מקומית מספר 2317 (או גם: "תוכנית 2317") לבית ספאפא ושרפאת, שתוקפה פורסם ברשומות³ בשנת 1990, אינה תוכנית מפורטת ולא ניתן להנפיק ממנה היתרי בנייה. ובוודאי שהיא אינה תוכנית עדכנית שראוי להסתמך עליה כיום.
- ביצוע כביש 4 דרום (או גם: "הכביש")⁴ במתכונת הנוכחית מוביל להרס מרקם החיים של הכפר ופוגע באופיו וביחסי הגומלין בין אזוריו השונים, כפי שיפורט.
- הציבור, אשר עליו הכביש עתיד להשפיע במידה הרבה ביותר, הודר מן ההליך התכנוני ובין השאר לא יכול היה לפעול למציאת חלופות עבור הכביש, אם ברמת המקור (תוואי הכביש) ואם ברמת המיקרו (סוג הכביש ואופן השפעתו/שילובו במרקם הקיים).

² על זהותן של בית ספאפא ושרפאת ככפרים בתוך העיר נרחיב בהמשך. בפתח הדברים נציין כי עבור תושבי המקום, הזהות הכפרית עומדת בעינה עד עצם יום זה.

³ להלן נשתמש בביטוי תוכנית מאושרת וכוונתנו תמיד לתאריך פרסום תוקף התוכנית ברשומות, אלא אם צוין אחרת.

⁴ לבל יתפרש כי אנו מקבלים את הכביש כעובדה מוגמרת, אנו מציינים בתחילה כי מדובר בתוואי עתידי מתוכנן. בהמשך לא נציין זאת בכל הזדמנות אלא נתייחס לכביש כעובדה תכנונית שיש להתדיין עימה ואף לשקול אם לבצעה אם לא ומתי, כפי שיפורט.

⁵ פרק א': רקע על בית ספאפא ושרפאת

בית-ספאפא ושרפאת הם כפרים פלסטיניים שצורפו לירושלים לאחר כיבוש הגדה המערבית בשנת 1967, אשר עם עוד כפרים ושכונות מרכיבים את ירושלים המזרחית. שני הכפרים, אשר משמרים במידה מסוימת את אופיים הכפרי - הבנייה נמוכה יחסית ובשטח פזורים שטחים חקלאיים מעובדים רבים - נמצאים בחלקה הדרומי של ירושלים המזרחית ומתגוררים בהם כ-10,700 תושבים.⁶

בית ספאפא גובלת מצפון בשכונות פת וגוננים ובאיזור התעשייה תלפיות (שבירושלים המערבית), ובדרך חברון ממזרח. ממערב, נמצאת שרפאת הגובלת בנחל רפאים מצפון, ובשטחים הפתוחים הקובעים את גבול השטח הבנוי של העיר, ממערב. מדרום תוחמת את שתי השכונות השכונה הישראלית גילה, אשר נבנתה אחרי 1967 בחלקה על אדמות שהופקעו מתושבי בית ספאפא ושרפאת. **להתמצאות במרחב, ראו מפה 1.**

השטח הבנוי של בית ספאפא ושרפאת מנותק מהרצף הגיאוגרפי של שאר השכונות הפלסטיניות בירושלים וגם מן הרצף הבנוי מחוץ לעיר באזור בית לחם. בטרם הפכו שני הכפרים לשכונות בתוך גבולותיה המוניציפאליים של ירושלים, תחת שלטון ישראלי, הם היו כפרים חקלאיים עצמאיים מדרום-מערב לעיר ירושלים, לצד התוואי של נחל רפאים. בתום מלחמת 1948 עבר הקו הירוק צפונית לגרעין הכפר של שרפאת ובתוך הרקמה הבנויה של בית ספאפא והיא חולקה למעשה לשניים; חלקה הצפוני (הקטן) נכלל בשטחי מדינת ישראל ובשטחי ירושלים המערבית ואילו חלקה הדרומי (הגדול) נותר ככפר בשליטת ירדן. לאחר מלחמת 1967 הוסרה הגדר שהפרידה בין שני חלקי בית ספאפא וכיום עובר בתוואי החלוקה רחוב תווחיד אל-קרית ("איחוד הכפר"). אזרחי ישראל ותושבי ירושלים, שאינם אזרחי המדינה, חיים כיום אלו לצד אלו בכל חלקי הכפר.

עיריית ירושלים רואה בבית-ספאפא ושרפאת יחידה תפקודית אחת, אשר לה מינהל קהילתי אחד, מוסדות חינוך משותפים, ותכנית מתאר אחת (תכנית מתאר מקומית מספר 2317, שהיוותה בסיס לעריכת תוכניות מפורטות, ראו להלן. למרות הקשר בין השכונות הן נותקו פיסית זו מזו על ידי דרך דב יוסף ("העלייה לגילה"), המחברת בין עמק הצבאים והשכונות הישראליות הסמוכות לו (פת וגוננים) לבין גילה. עקב כך, שתי השכונות מתפקדות כיום כיחידות נפרדות הפרוסות משני צדי הדרך הראשית. סמיכותם של בית ספאפא ושרפאת לשכונות ישראליות, שבהן תשתיות ושירותים כנדרש, ולאזור התעשייה תלפיות, הכולל גם אפשרויות תעסוקה ומסחר – משפרת את מעמדה בהשוואה לשכונות פלסטיניות אחרות בעיר.

⁵ להלן גם: "השכונה" או "הכפר" – ההתייחסות בלשון יחיד אין בכוונתה להציע שהדברים אינם נאמרים רק ביחס לבית ספאפא או לשרפאת, אלא גם יצוין אחרת.
⁶ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008

החל משנות ה-80 חל גידול באוכלוסיית שני הכפרים/שכונות בשל תופעת הגירה לתחומן. כיום מתגוררים בבית ספאפא יותר ממחצית הפלסטינים הישראלים המתגוררים בשכונות ערביות בירושלים.⁷ בנוסף, עם בניית מכשול ההפרדה, פלסטינים רבים בעלי מעמד של תושבים (בעלי תעודות זהות כחולות) היגרו אל השכונות הירושלמיות שבצד הישראלי של המכשול,⁸ ובכללן לבית-ספאפא ושרפאת.

שרפאת משתרעת על שתי גבעות ועל המדרון המתון הפרוס בניהן ומשקיפה על בית ספאפא ממזרח ועל נחל רפאים מצפון. הגלעין ההיסטורי של שרפאת ישב על גבעה קטנה בקצה שלוחה הגולשת צפונה ומערבה מרכס גילה. מנקודה זו התפתח הכפר דרומה במעלה השלוחה. בשנות ה-70 החל להתפתח מוקד בנייה נוסף על גבעת אדי-ד'הרה הצפונית והמרוחקת ובשנים האחרונות החלה בנייה גם על המדרון המחבר בניהן.

בית ספאפא, הממוקמת ממזרח לשרפאת, פרוסה באפיק של וואדי רחב ולמרגלות שתי גבעות הצופות עליו ממזרח, אג'יבל (הגבעה) ואט-טבאלייה (המוכרת כגבעת המטוס). ווסת אל-בלד (מרכז הכפר) התפתח סביב האזור העתיק הקרוי אל-בורגי (המגדל), דרומה בוואדי לכיוון שכונת אס-ספח, ומזרחה במעלה אג'יבל, שהיא הגבעה הקרובה יותר וממנה ניתן לצפות על כל האיזור. השכונות הדרומיות החדשות יותר – אג'ימעיייה ואט-טנטור – נמצאות על מדרון מתון של אט-טבאלייה. מקור שמותיהם של שני הכפרים במילים בערבית שפירושן מקום גבוה שאפשר לצפות ממנו. **להבנת המבנה הטופוגרפי של השכונה, ראו מפה 2.**

התפתחותן של בית ספאפא ושרפאת הוגבל ונקטע שוב ושוב במהלך השנים. בתחילה, כאמור, סלילתה של דרך דב יוסף ניתקה את בית ספאפא ושרפאת זו מזו. בהמשך, נסללה מצפון לשכונה דרך משה ברעם, המובילה מתלפיות מערבה לכיוון פת. למרות החיבור שהתאפשר לכאורה עם חלקים אחרים בעיר, אופן הביצוע של הכביש במפלסים מורמים, שלא אפשרו גישה סבירה לתושבי המקום, הבהירו להם שהדרכים לא נועדו לשיפור איכות חייהם. החיבורים המעטים והמסורבלים שהתאפשרו פנימה לתוך הכפר, בהשוואה לחיבורים המסודרים לתוך איזור התעשייה, העמיקו את תחושת הניכור וההפרדה של תושבי בית ספאפא ושרפאת משאר חלקי העיר.

לצד הכבישים המפותחים מסביב, מערכת הדרכים הקיימת בכפר נמצאת במצב רעוע. המערכת אמנם דלילה אך היא משמשת את התושבים מזה דורות ומבטאת הסכמות היסטוריות בין התושבים לבין עצמם. דרכים ציבוריות אלה מהוות הקצאה, בלתי פורמאלית אך תקפה, לשימוש הציבור והן עוברות בדרך-כלל בקצה חלקה בבעלות פרטית, במקום בו היא גובלת בחלקה נוספת בבעלות אחרת. על פי נסיונו, מערכות דרכים המתבססת על הדרכים הקיימות תוך הרחבתן והכנסת תיקונים נקודתיים, מתקבלות ביתר קלות בקרב תושבי ירושלים המזרחית והן קלות

⁷ מתוך ממחקרן של אסמהאן מסרי-חרזאללה, ערן רזין ומאיה חושן: "ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות ישראליות", מכון פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים 2011.

⁸ כ-4,800 דונם של השטח המוניציפאלי של ירושלים נותר בצד הפלסטיני של מכשול ההפרדה.

יותר לביצוע בשטח. לעומת זאת, תוואי הדרכים בתוכניות שהכינה העירייה עבור השכונות הפלסטיניות, ובכלל זאת עבור בית ספאפא ושרפאת, מתעלם, פעמים רבות, מדרך קיימת ומציע דרך שונה לחלוטין החודרת לעומק החלקות הפרטיות. התופעה משפיעה בעיקר על השטח מחוץ לגרעין ההיסטורי של הכפרים, במקומות בהם הייתה בנייה דלילה בעת עריכת התוכניות (ראו **מפות 3, 4**).

בהשוואה לשכונות פלסטיניות אחרות בירושלים המזרחית, נותרו בשכונה/כפר שטחים פנויים רבים יחסית, בהם מורגשת בשנים האחרונות האצה של בנייה ופיתוח. עם זאת, תהליך המעבר ממובלעת של כפר בתוך עיר לשכונה עירונית מלווה בבעיות ותסכולים בשל העדר הפיתוח, ההזנחה המתמשכת והמחסור בשטחי ציבור. התושבים מדווחים על תחושה של דחיקה פסיבית החוצה, דבר המתבטא במעבר של ילדיהם אל מחוץ לעיר, לרמאללה ולבית לחם. התחושה קשה במיוחד נוכח התוכנית להקמת שכונה ישראלית חדשה על אדמות הכפר, בגבעת המטוס.

פרק ב': סקירה וניתוח של המצב התכנוני

המצב התכנוני בבית ספאפא ושרפאת

בשנת 1990 אושרה לראשונה תוכנית עבור בית ספאפא ושרפאת⁹ – **תכנית מתאר מקומית 2317**. מסמכי התוכנית, שכללו תשריט והוראות בלבד, (ללא נספחי בינוי, חתכים וסקרים) הופקדו להתנגדויות בשנת 1987 והתוכנית אושרה בנובמבר 1990. מאז שעמלו עורכי התוכנית על הכנתה עברו יותר מ-30 שנה (היא הופקדה כאמור לפני 28 שנה וסביר להניח שעריכתה ארכה מספר שנים). הוראות התוכנית אינן מפורטות ואינן כוללות תנאים למתן היתרי בנייה ועיקר התוכנית הוא קביעת מתחמים לתכנון מפורט, ראו להלן. התוכנית חלה על חלק משטח שני הכפרים, כ- 2,300 דונם, אך לא כללה את שכונת אדי-ד'הרה בצפון שרפאת, את גבעת המטוס ושטח נוסף בלב בית ספאפא, אשר להם הוכנו תוכניות אחרות.

במקביל לעריכת תוכנית 2317, הוכנו שתי תוכניות משלימות עבור השטחים שלא נכללו בתחומה, כאמור. הראשונה מבין השתיים, תוכנית מפורטת מס' **3488**, על כ-220 דונם במרכז בית ספאפא (ממערב לגבעת המטוס), אושרה, עוד לפני אישור תוכנית 2317, בשנת 1987. השנייה, תוכנית

⁹ במהלך שנות ה-80 ושנות ה-90 הוכנו ואושרו התוכניות לשכונות השונות, לרבות בית ספאפא ושרפאת. לתוכניות מספר חולשות אופייניות, בגין אין הן מספקות ולו ראשית מענה לצרכי התושבים: הן אינן מפורטות מספיק, שטחן אינו תואם את השטח בבעלות התושבים, "יעודי הקרקע אינם מותאמים למצב בשטח ולצרכי התושבים, והן כוללות תוואי דרכים חדש שלרוב אינו חופף לתוואי הדרכים הקיימות בשטח.

מספר 3365 לשכונת אדי-דיהרה בצפון שרפאת¹⁰ (מצפון לתוואי כביש 4), אושרה מאוחר יותר ב-1992.

במהלך שנות ה-90, הוכנו שתי תוכניות נוספות בבית ספאפא: תוכנית מפורטת מס' 3801 לגלעין הכפר אושרה בשנת 1993, ומדרום לה תוכנית מפורטת מס' 3802 לשכונת אס-ספח אושרה בשנת 1992¹¹. התוכנית לגלעין הכפר ממוקמת מצפון לתוואי המתוכנן של כביש 4 דרום, והתוכנית לשכונת אס-ספח ממוקמת מדרום לו. תוכניות אלו מהוות שינוי לתוכנית 2317 והן מפרטות חלק מהמתחם לתכנון מפורט הגדול ביותר שנקבע בה (מתחם 3, ראו להלן), מרחיבות אותו וקובעות מתחמים לאיחוד וחלוקה. לקראת סוף שנות ה-90 ותחילת שנות ה-2000 אושרו תוכניות מפורטות 5676, 5677, ו-5678 עבור המתחמים לאיחוד וחלוקה שנקבעו בתוכנית 3801.

בהמשך אושרו תוכניות נוספות עבור המתחמים שיועדו לתכנון מפורט בתוכנית 2317: תוכנית מפורטת מס' 4552, המשתרעת על כ-415 דונם בדרום שרפאת¹², אושרה ב-2001 (מתחם 5, ראו להלן); תוכנית מפורטת מס' 3855, המשתרעת על כ-130 דונם ממזרח לגלעין הכפר, אושרה ב-2006 (מתחם 3א, ראו להלן); ותוכנית מפורטת מס' 8336, המשתרעת על כ-34 דונם בצפון מערב שרפאת¹³, אושרה ב-2007 ושינתה את תוכנית 3365 (שצוינה לעיל) בשטח הצמוד לכביש 4, ממערב לגשר שרפאת. במהלך השנים אושרו גם כ-30 תוכניות נקודתיות ששינו זכויות בניה במגרשים קטנים. לבסוף, בשנת 2011 אושרה תכנית מספר 3584 בגבעת המטוס¹⁴. לא נרחיב כאן על התוכניות של גבעת המטוס, רק נציין ששטחן לא נכלל בקו הכחול של **תוכנית האב החדשה** לבית ספאפא ושרפאת, עליה שוקד צוות תכנון מטעם עיריית ירושלים בימים אלה. המטרה המוצהרת היא כי לאחר שתושלם תוכנית האב, היא תהווה בסיס לתוכנית מתאר מקומית חדשה לשכונות.

עורכי **תוכנית האב** נדרשו לקבל את כביש 4 דרום כעובדה מוגמרת ולא התאפשר להם להשפיע על תכנונו. מאז תחילת קידומה של תוכנית האב, נערכו בעניינה מספר דיונים במוסדות התכנון, כפי שתואר בעתירה ובערעור של התושבים. ברצוננו להתייחס לשני הדיונים האחרונים של ועדת ההיגוי של התוכנית (בתאריכים 5.12.12, 25.12.12), בהם נציגת לשכת התכנון במחוז הדגישה כי יש לפעול לקבלת הקלה מתמ"א 3 עבור סלילת הכביש¹⁵. דיונים אלו התקיימו לאחר שהעירייה

¹⁰ תוכנית 3365 אינה מוגדרת כתכנית מתאר מקומית אך בפועל היא כזו. אין בה הוראות מפורטות למעט קביעת מתחם לאיחוד וחלוקה מחדש. בתשרי 2317 מופיע השטח של תוכנית 3365 כמתחם לתכנון מפורט מספר 4, ראו להלן.

¹¹ עבור שתי התוכניות הללו, בנפרד, אושרה מאוחר יותר תוכנית שמטרתה קביעת הוראות בדבר התרת גביית הוצאות תכנון מבעלי הזכויות בחלקות/מגרשים שבשטח התוכניות.

¹² בפועל, זוהי תכנית מתאר מקומית עם הוראות מפורטות. התוכנית כוללת תנאים למתן היתרי בניה ומתחמים לתכנון מפורט.

¹³ קבעת מתחם לאיחוד וחלוקה מחדש

¹⁴ תוכנית 3584 היא התכנית העיקרית של גבעת המטוס, מתוך ארבע תוכניות, ובה רוב הקרקע הציבורית והפנויה. היא משלימה את אחד המתחמים שלא נכללו בתוכנית 2317 (הגבעה עצמה, שעליה הוקם מרכז הקליטה בזמנו) אך אינה חלה רק על מתחם זה. מטרת שלוש התוכניות האחרות, שהופקדו אך טרם אושרו, להסדיר שטחים פנויים ומבוזנים בסביבת הגבעה עצמה. חלק משטחן של תוכניות אלו תוכנן בתוכניות קודמות, ששינו את 2317, אך רובו טרם תוכנן באופן מפורט וחלקו אף נכלל במתחם לתכנון מפורט מס' 2. התכנית לאיחוד וחלוקה מחדש של גבעת המטוס א' אושרה בוועדה המקומית בסוף 2012.

¹⁵ מתוך סיכומי ישיבות צוות ההיגוי שצורפו לעתירת התושבים.

כבר הנפיקה את היתרי הבניה והעבודות בשטח החלו. התנהלות זו מעידה על תקלה חמורה בתפקוד המערכת התכנונית, בלשון המעטה, כאשר לשכת התכנון המחוזית לא הייתה מודעת ככל הנראה לכך שהכביש נמצא כבר בשלב הביצוע.

לסיכום, **תוכנית 2317 כבר אינה רלבנטית ואי אפשר לומר שהיא משקפת תכנון כולל ועדכני עבור בית ספאפא ושרפאת**. רוב רובה של התוכנית כבר שונה על ידי תכנון מפורט ואינו חל יותר בשכונה (מפה 5). התמונה המלאה של המצב התכנוני בבית ספאפא ושרפאת מצטיירת רק בקומפילציה של כל התוכניות המפורטות שאושרו, ולהן הוראות מפורטות ותנאים למתן היתרי בניה, גם אם תמונה זו עדיין רחוקה מלשקף באופן מלא את המצב הקיים ואת צרכי התושבים. בנוסף, השוואה בין הבינוי בשנות ה-70 (מפה 3), הבינוי המופיע ברקע התשריט שהוא ככל הנראה משנות ה-80 המאוחרות (מפה 5) והבינוי המופיע בתצלום אוויר משנת 2011 (כל שאר המפות המצורפות) מדגיש עד כמה השתנתה השכונה בעשורים האחרונים.

מתחמים לתכנון מפורט של 2317

כאמור, תוכנית המתאר המקומית 2317 קבעה 5 מתחמים לתכנון מפורט (ראו: **מפה 6**). המתחמים סומנו במספרים סידוריים ושטחם הוקף בקו שחור מקווקו. **הקו המקווקו נבלע לעיתים מאחורי קווים אחרים בתשריט וקשה לעקוב אחריו**. שניים מהמתחמים (מתחם מס' 1 למורדות המערביים של גבעת המטוס ומתחם מספר 4 לגבעת אדי-ד'הרה בצפון שרפאת לא נכללו בתוך הקו הכחול של התוכנית ואושרו עבורם תוכניות נפרדות (3488, 3365 בהתאמה וכפי שפורט לעיל).

מתחם 2 נקבע לאיזור המזרחי של אג'י-גבל, מצפון לגבעת המטוס ועבורו ישנה תוכנית בהכנה (5834ג' המוכרת בשמה גבעת המטוס ג')¹⁶. מתחם 3 נקבע לאיזור שבין אג'י-ג'בל המערבית לבין ווסת אל-בלד (מרכז הכפר). תוכנית מפורטת מס' 3855 כללה את רוב שטחו וחלק קטן ממתחם 2. מתחם 5 נקבע לחלק הדרומי של שרפאת, מדרום לתוואי העתידי של כביש 4 דרום, בסביבות גלעין הכפר ההיסטורי. תוכנית מפורטת מס' 4552 כללה כמעט את כל שטח המתחם, למעט רצועה צרה ממערב.

מתחם 3 הוא המתחם הגדול ביותר וגם היחיד הכולל שטחים משני צידי התוואי המתוכנן של כביש 4 דרום. כלולים בו ווסת אל-בלד (מרכז הכפר), שכונת אל-בורג' העתיקה, ואזור אס-ספח מדרום. עבור מרכז הכפר הוכנה תוכנית מפורטת מס' 3801 אשר כללה גם חלק ממתחם 3א. עבור שכונת אס-ספח הדרומית הוכנה תוכנית מפורטת מס' 3802 וכללה שטחים נוספים אשר לא נכללו במתחם המקורי. כמו כן, **קטע נכבד ומרכזי של כביש 4 דרום (כ-420 מטר), מדרך דב יוסף ועד**

¹⁶ תוכנית מפורטת מס' 5834 נמצאת בשלב ההפקדה. בדיון בהתנגדויות בתאריך 18/12/2012 החליטה הוועדה להשלמת תוכניות שליד הוועדה המחוזית לדחות את התוכנית.

לפנייה הצפונית ביותר בדרך אס-ספא לתוך שכונת אג'–ג'מעיה, נכלל במתחם לתכנון מפורט מס' 3.

השטחים שלא נכללו במתחמים לתכנון מפורט, אג'–ג'בל המערבית ושכונת אט-טנטור, הם השטחים היחידים עבורם נערך תכנון למערך הדרכים הפנימיות שהתבסס על מערך הדרכים הקיים בפועל בשטח. מערך דרכים פנימי כזה נעדר מהאזורים שסומנו לתכנון מפורט מתוך הנחה כי יתווסף בשלב התכנון המפורט.

יש לציין כי כמעט כל שטחי המתחמים זכו לתכנון מפורט, מלבד קטע הכביש המרכזי של כביש 4 דרום, רצועה בדרום-מערב שרפאת ושטחים מזעריים של מתחמים 2 ו-3א.

המצב התכנוני של כביש 4 דרום¹⁷

כביש 4 דרום תוכנן ככביש פרוורי מהיר, בדמות אוטוסטרדה בת שישה מסלולים, וכחלק מעורק עירוני ראשי אשר מטרתו ליצור חיבור תחבורתי מהיר בין כביש 60 מדרום לירושלים (כביש המנהרות) לבין שאר התוואי של כביש 4 המתחבר לכביש 443 מצפון לעיר – מעין עוקף ירושלים¹⁸.

תוואי כביש 4 דרום, כ-3.5 ק"מ מצומת גולומב ועד צומת רוזמרין, כמו התוואי של כביש 4 כולו, תוכנן בתוכנית המתאר הארצית לדרכים, מספר 3 (להלן: תמ"א 3), שאושרה בשנת 1976. לפי התמ"א המקורית המרחק בין קו בנין לציר הדרך לא יפחת מ-100 מ' (סעיף 5 לתמ"א). בשינוי 7 לתמ"א (תמ"א 7/3 משנת 1992), ניתנה יותר גמישות ונקבע טווח מרחקים, בהתאם לרשימת תנאים (סעיף 8 לתמ"א 7/3), כאשר המינימום הופחת ל-50 מ'. לגבי מחלפים, המרחק מקו בנין למרכז מחלף לא יפחת מ-150 מ' (ככתוב בנספחי תשובת העירייה לעתירה).

רוב התוואי של כביש 4 דרום, למעט כקילומטר בצפון (מצומת גולומב ועד פסי הרכבת) וכ-330 מ' בדרום, נכלל בתחום הקו הכחול של תוכנית 2317 והוטמע בה מבלי שנקבעו פרטים תכנוניים נוספים אודותיו, כגון רוזטה (סימון בתשריט המציין את מספר הכביש ורוחבו), חתכים, קווי בנין וכד'. כך, באופן סטטוטורי, שמרה תוכנית 2317 רצועת קרקע רחבה עבור חלק נכבד מהכביש, אבל לא יצרה תשתית תכנונית מספקת לביצועו.

לחלקו הצפוני ולחלקו הדרומי של כביש 4 דרום הוכנו תוכניות מפורטות (מפה 7). החלק הצפוני ביותר של התוואי (מקטע 1 להלן) נכלל בתחילה במספר תוכניות שונות (3419, 1361, 2855, 13316ב'). לימים אושרו במקומן שתי תוכניות מפורטות (11428 ו-13138, שאושרו ב-2011, בהפרש של כמה חודשים) ומכוחן ניתנו היתרי בנייה¹⁹. החלק הדרומי ביותר של התוואי (חלק

¹⁷ מוכר גם כשדרות מנחם בגין ו/או כביש 50.

¹⁸ הכביש אמנם עובר בתוך ירושלים אך מאפשר נסיעה מהירה ורציפה, ללא רמזורים ועצירות.

¹⁹ שתי התוכניות הוכנו בהוראת בית המשפט כמפורט בערעור של התושבים. לתכנית 13138 הוגשה התנגדות בשם מינהל קהילתי בית ספאפא ושרפאת ובו הודגש הצורך לתאם את התכנון אם אפשרות מינהור הכביש בבית ספאפא.

ממקטע 3, (להלן) נכלל בתוכנית מפורטת מספר 3944, לדרך ירושלים-גוש עציון, שאושרה בשנת 1991. תוכנית זו שמרה את תוואי הדרך, מהקו הכחול של תוכנית 2317 ועד לגבול המוניציפאלי של העיר (כולל המנהרה הראשונה שבכביש 60 – כביש המנהרות) ובין מסמכיה נכללו, כמקובל בתוכניות מפורטות לדרכים, חתכי רוחב ואורך והוראות מפורטות לגבי תנאים סביבתיים לביצוע הכביש ושלביות הביצוע.

כביש 4 דרום מחולק לשלושה מקטעים, התואמים את התוכניות שצוינו לעיל באופן חלקי :

- **מקטע 1** (כ-1.1 ק"מ) : מצומת גולומב עד פסי הרכבת. מקטע זה אינו כלול בתוכנית 2317. חלקו הצפוני של המקטע, מצומת גולומב ועד קניון מלחה (כ-400 מטר), כלול בתוכנית מפורטת מס' 11428. חלקו הדרומי של המקטע, מקניון מלחה ועד פסי הרכבת (כ-700 מטר), כלול בתוכנית מפורטת מס' 13138.
- **מקטע 2** (מקטע שרפאת, כ-725 מ') : מפסי הרכבת ועד לדרך דב יוסף. כל המקטע מופיע בתוכנית 2317, כאשר כ-240 המטרים הראשונים של המקטע, מפסי הרכבת לכיוון דרום-מזרח, כלולים בתוכנית מפורטת מס' 13138²⁰. עבור שאר המקטע לא הוכנה תוכנית מפורטת.
- **מקטע 3** (מקטע בית ספאפא, כ-1.4 ק"מ), מדרך דב יוסף ועד לצומת רוזמרין שבגילה. רוב המקטע (כ-1.1 ק"מ) כלול בתוכנית 2317 ולא הוכנה עבורו תוכנית מפורטת. החלק הדרומי ביותר של המקטע (כ-340 מ') נמצא מחוץ לקו הכחול של תוכנית 2317 וחלה עליו תוכנית מפורטת מס' 3944. כ-420 מטרים של מקטע זה, כאמור, כלולים במתחם לתכנון מפורט מספר 3 של תוכנית 2317.

לשם ביצוע שני המקטעים האחרונים של הכביש, ניתנו שני היתרי בנייה (מס' 1130.01, 1131.01) באוגוסט 2012. בין שני חלקי הדרך שביצועם מותר לכאורה מכוח היתרי הבנייה, היכן שעובר רחוב אל-בוטמה, ישנו רווח של כ-45 מ'. **כלומר, הכביש יוכל להיפתח לתנועה רק לאחר שיינתן היתר בניה נוסף עבור קטע זה.** מרחק זה מאפשר, אמנם, את המשך תפקודו של הרחוב המשמש את התושבים, במהלך העבודות, אבל הוא גם מעיד על החופזה שבה הוצאו ההיתרים ועל העדרו של תכנון מפורט ברור המנחה אותם. יתרה מזאת, ההיתר השני בסדרה, הדרומי, נקטע בסמוך לצומת רוזמרין. שטח של כ-1.6 דונם החיוני לשם חיבור הכביש לרחוב הרוזמרין, כלל אינו כלול בתחום ההיתר. במקום פועל ביי"ס תיכון תורני לבנות של מוסדות "יד אשר", במבנים יבילים שהוצבו על קרקע המיועדת בתוכנית 2317 לדרך. כך, **תפקוד הכביש כולו עומד בסימן שאלה והכביש המהיר יושלם ויתנקז לנקודה לא פתורה זו.** החיפזון להתחיל את עבודות הבניה המסיביות בלב שכונת בית ספאפא, תוך דילוג על שלבי תכנון הכרחיים איננו ברור לאור זה שטרם נקבע האם, כיצד ומתי יסולק ביה"ס הזמני מתוואי הכביש.

²⁰ באתר של חברת מוריה מופיע מידע שגוי לפיו תוכנית מס' 13138 הוכנה עבור כל מקטע 2. בנוסף, לא ברור למה מקטע 1 מגיע עד לרכבת במקום עד לחיבור עם דרך דוד בבנישתי. השערתנו היא שגבול המקטע נקבע לפי גבול תוכנית 2317.

היתר הבניה הראשון בסדרה, והצפוני מבין השניים, חל על רוב המקטע השני ועל כמאה מטר מהמקטע השלישי. ההיתר השני, הדרומי, חל על רוב השטח הנותר של מקטע 3. צומת כביש 4 עם דב יוסף כלולה במסגרת ההיתר הצפוני, וצומת רוזמרין מופיעה בתחום ההיתר השני. ככל שניתן לפענח, החיבור בדב יוסף יעשה באמצעות מחלפון מורס כך שהכביש יעבור מתחת לדב יוסף ויתאפשר גם מעבר תת קרקעי להולכי רגל. לעומת זאת, לפי ההיתר הדרומי, צומת רוזמרין תמשיך לתפקד על פני הקרקע (עם רמזור) כאשר תישמר רצועה רחבה בחלק הדרומי ביותר של מקטע 3 עבור חיבור עם מחלף עתידי. שוב, כביש מהיר שלם יתנקז לצומת מרומזרת.

לפי היתרי הבנייה שניתנו, רוחב זכות הדרך²¹ (רצועת הדרך, ההפרדה בין כיווני הנסיעה ואלמנטים נוספים כגון הקירות האקוסטיים) משתנה. רוחבה של רצועת הדרך (הכוללת רק את המיסעה, השוליים והנתיבים) כמעט ואינו משתנה ועומד על כ-30 מ'. בשרפאת, משני צידי גשר שרפאת, זכות הדרך היא כ-40 מ'. ככל שמתקרבים למחלפון בצומת דב יוסף, זכות הדרך מתרחבת לכ-75 מ'. בבית ספאפא, בין המחלפון לתחילת הקירוי²² (ראו להלן), זכות הדרך רחבה יחסית (48 מ'). **בקטע המקורה, זכות הדרך היא הצרה ביותר (33 מ')! מכאן, שאם טובת השכונה הייתה בסדר עדיפות עליון, אזי הגיוני היה לקרות כמה שיותר מהכביש.** דרומית לקירוי, וככל שמתקרבים למחלף בצומת רוזמרין, זכות הדרך מתרחבת (ומגיעה עד כ-60 מ') בכדי לכלול אי תנועה גדול, כאמור, שמטרתו לשמור את האפשרות להתחברות עם המחלף העתידי. גם רצועת הדרך בקטע זה מתרחבת ומגיעה לכדי 50 מ', משמע שהמיסעה, הנתיבים והשוליים מתרחבים גם הם.

בהיתר הדרומי מסומן קירוי באורך של כ-180 מטר לכביש. הקטע המקורה הוא החלק הדרומי ביותר של קטע הכביש הכלול במתחם לתכנון מפורט מספר 3, כפי שפורט לעיל. אולם, **בסדר היום שהופץ לקראת אישור ההיתר בוועדה המקומית, מצוין כי ההחלטה לגבי קירוי חלקי או קירוי מלא תתקבל בשלב מאוחר יותר, בתאום עם משרד התחבורה**²³. יש לציין כי אין מקומן של החלטות עקרוניות כאלו בשלב זה, הנסתר מעיני הציבור. עליהן להתקבל במהלך בחינת חלופות תכנון ברמת המיקרו, לעת התכנון המפורט וטרם הוצאת היתר בנייה. במהלך הכנת התוכניות לביצוע²⁴, עליהן התבססו הבקשות להיתר, נבחנו כנראה "חלופות ביצוע" (לשון פסק הדין). אבל, **היתר הבניה שהתקבל אינו כולל את "חלופת הביצוע שנבחרה"** (לשון פסק הדין). בחירת החלופה, אם כן, נעשתה שלא בהליך תקין. מצער שעובדה זו, ובכלל זה מקומו של הציבור בהליך בחירת חלופות התכנון, לא קבלה התייחסות רחבה יותר בפסק הדין.

בהליך של בקשה להיתר בנייה נבחנות אמנם חלופות ביצוע אך אין זה המקום לבחינת חלופות תכנון. הסוגיות שנבחנו בהיתרים שלפנינו הן חלופות תכנון לכל דבר. הסוגיה העיקרית – סוגיית

²¹ זכות הדרך נופלת כולה בתוך ייעוד הקרקע לדרך לפי 2317 ולפעמים אף צרה מיייעוד קרקע זה. יש לציין שמשני צדי הכביש לסירוגין ישנו שטח בייעוד להרחבת הדרך ו/או לטיפול נופי. היתרי הבנייה רחבים מעט מכלל השטחים בשני ייעודים אלו, בכדי לאפשר גישה לשטחי תפעול ועבודה.

²² קירוי הכוונה לשיטת המנהור הידועה בשמה המוחשי יותר: cut and cover. בהמשך נשתמש לחילופין במושגים מינהור וקירוי ובכל מקרה כוונתנו לשיטה זו, המאפשרת הסתרה של הכביש ושימוש בשטח שמעליו.

²³ עמוד 4 לסדר היום של דיון הוועדה המקומית לתכנון ובניה בתאריך 29/02/2012

²⁴ עותק מתוכניות אלו הגיע לידינו אך אין אנו יודעים אם זוהי הגרסה העדכנית ביותר.

הקירוי – הצטמצמה לוויכוח על כמה מטרים ראוי לקרות תוך שהיא מתעלמת משאלות מהותיות הקשורות לאופי המקום ותפקודו, כפי שיפורט להלן. לא זאת אף זו, שסוגיה זו אפילו לא הוכרעה בהיתר אלא נותרה פתוחה ללא הגבלת זמן.

הפגיעה במרקם החיים

סלילתו של כביש 4 דרום בלב השכונות הפלסטיניות תשבש לחלוטין את התנועה המרחבית בהן (ראו: **מפה 8**). היתר הבנייה הדרומי הוא בעייתי במיוחד מבחינה תפקודית. בעוד שההיתר הצפוני מפרט את גשר שרפאת (כולל גשר זמני שיוקם במהלך העבודות), כפיתרון לחיבור בין שני חלקי שרפאת, וגם את גשר דב יוסף, כמצוין לעיל, **ההיתר הדרומי מותיר את שאלת החיבורים בין שני צידי הכפר כנעלם**. על גבי ההיתר כתובות המילים "חיבור למצב קיים" ליד כבישים קיימים בסמוך לתוואי. מתוך עיון בתוכניות לביצוע עולה כי הכוונה לכניסה וליציאה לכביש שירות אשר אמור להיבנות ממזרח לתוואי הכביש בכדי לשרת את שכונת אג'י-ג'מעיייה ולחברה צפונה לכיוון ווסת אל-בלד (מרכז הכפר)²⁵. כך, מוצע להסיט את דרך אס-ספא, שהיא דרך היסטורית (ראו שוב מפה 3), לכיוון מזרח.

לעומת זאת, אין בהיתר הבניה הדרומי כל זכר לחיבורים "החלופיים" (לשון עתירת התושבים), המופיעים בתכנית מפורטת מס' 3802 ואשר יחליפו לכאורה את אלו הקיימים. חיבורים אלו מופיעים בתכנון לביצוע בדמות שתי דרכים, או שני גשרים, על גבי הקטע המקורה, או המקורה חלקית. מקורם של דרכים אלו במצב הסטטוטורי (ראו: **מפה 9**)²⁶. אם הכוונה שתישמר הדרך הקיימת הנמצאת בתחום הקירוי (רחוב אל-קש, להלן), אין לכך כל ערובה בהיתר. בנוסף, החיבורים הסטטוטוריים בעייתיים גם מכיוון שהם דורשים סלילה בעומקן של חלקות חקלאיות ודורשים הפקעות נוספות לביצוען.

שכונת אס-ספח תלויה במיוחד בביצועם של שני גשרים אלו. החיבור המתאפשר באמצעות רחוב אל-בוטמה (חיבור מספר 1, מפה 8), המקשר בין שכונת אס-ספח צפונה לכיוון מרכז הכפר, הוא חיוני ביותר - כה חיוני עד שהשאירו את תפקודו בזמן הסלילה. כמוהו גם רחוב אל-קש (חיבור מספר 2, מפה 8), המשמש כחיבור נוסף של השכונה עם מרכז הכפר, באמצעות כביש רוחבי חשוב המחבר בינו לבין רחוב אל-בוטמה ומאפשר גישה לכיוון צפון. באמצעות רחוב אל-קש מתאפשר חיבור גם לרחוב אס-ספא. **אם יושלם הכביש בהתאם להיתרים שניתנו בניגוד לחוק, כל תושבי שכונת אס-ספח, שאין לה חיבור משלה לדרך דב יוסף, יישארו נצורים בתוך שכונתם. הם לא יוכלו לצאת או להיכנס לשכונה באמצעות כלי רכב ומסלול ההליכה שלהם למרכז הכפר ישתנה ואף יתארך באופן משמעותי**. אמנם ניתן לפנות לרחוב הסיגלית שבגילה אך משם אין חיבור

²⁵ היציאה הצפונית של כביש השירות מסומנת בשטח הקירוי.

²⁶ הגשר הדרומי הוסדר באמצעות שתי התוכניות המפורטות משני צידי הכביש (3801, 3802) ומסומן בהן כדרך מספר 4. והגשר הצפוני הוסדר באמצעות התוכנית הדרומית (3802) ותוכנית מספר 3488 כדרך מספר 10. נציין כי התושבים מתנגדים במיוחד גם למעבר דרך מספר 10 בשכונה אשר אינה עוקבת אחרי תוואי דרך קיימת, ונועדה לחבר בין דרך דב יוסף לדרך חברון.

למטה לשכונת אס-ספח. בתסריט כזה, יאלצו התושבים להשאיר את רכבם בכפר ולטפס לרחוב הסיגלית בגילה רק כדי ללכת לאורך דב יוסף אל כניסה צפונית של הכפר. נוסף לכך, לא תהיה כניסה לרכבי הצלה, ביקורי משפחה יתמעטו, והגישה מן הבתים למרכז המסחרי, לבתי המרקחת למרפאות, למסגדים, לבית הקברות ולבתי הספר תשתבש (ראו שוב מפה 4).

כך גם מסלול הנסיעה של ילדי שכונת אס-ספח, בדרום מערב בית ספאפא, כמו גם ילדי דרום שרפאת, לבתי-הספר בווסת אל-בלד (מרכז בית ספאפא), יתארך באופן משמעותי. אם יושלם הכביש במתכונת הנוכחית, הנסיעה לבתי הספר ובחזרה תכלול חציה של האוטוסטרדה במחלפים מרוחקים, במקום נסיעה ברחובות שכונתיים, ובכך תגבר חשיפת הילדים לסכנת תאונות הדרכים הקיימת בכבישים ראשיים.

תושבי האזור כולו ייפגעו לא רק מהסדרי התנועה החדשים אלא גם מהרעש, עבודות העפר המתמשכות וירידת ערכי הנכסים. **דיירי עשרה בתים נפגעים באופן קיצוני במיוחד, מפני שקו הבניין שלהם נמצא פחות מ-50 מטר מציר הדרך** (בסתירה מובהקת לתמ"א 3, ראו מפה 10). כ-90 בתים נוספים נמצאים בתוך פרוזדור ה-100 מטר (13 מהם בשרפאת). 15 בתים נמצאים ברדיוס של 150 מ' ממרכז המחלפים (רובם מושפעים על ידי מחלף רוזמרין). גשר שרפאת, האמור לאפשר חיבור בין צפון השכונה לדרומה, מתוכנן להיבנות בסמוך לבית קיים, אשר נבנה כחוק לפני מספר שנים, ובכך תיפגע איכות חייהם של דיירי הבית באופן חמור. הגשר מתוכנן על התוואי של דרך סטוטורית שאינה קיימת בעוד שהגשר הזמני חופך לתוואי של דרך קיימת, שאינה סטוטורית אך מרוחקת יותר מן הבית. **שורת בתים, שנבנו כולם בהיתר עם חזית לדרך המשנית המחברת בין א-ספא ואל-קש לאל-בוטמה, בשכונת אס-ספח, יוותרו ללא גישה מוסדרת.** באופן דומה, בית בקצה המערבי של שכונת טנטור ינותק מכביש הגישה שלו. לסיכום, עשרות בתי מגורים שהוקמו לפי היתרי בנייה שניתנו להם על ידי הוועדה המקומית עצמה, עתידים להיפגע בצורה קיצונית ביותר מהכביש.

פרק ג': תכנון וקהילה

על חשיבות השתתפותו של הציבור בהליכי התכנון ראוי להרחיב מעט את הדיון. ידוע כי הזכות להתנגד לתוכניות בשלב הפקדתן מעוגנת בחוק. במקרה שלפנינו, זכות זו יושמה ביחס לחלופות המקרו (התכנון הכולל של השכונה) אך לא יושמה ביחס לחלופות המיקרו (התכנון המפורט). במילים אחרות, התקיים הליך של הפקדה להתנגדויות ביחס לקביעת תוואי הכביש (במסגרת תוכנית 2317) אך לא התקיים הליך שכזה ביחס לקביעת תוכן מהותי ביותר כמו למשל סוג הכביש, פרטי הכביש, מרחקו מן הבתים הקיימים אשר נבנו במהלך שלושת העשורים שחלפו מאישור התוכנית ואופן חיבורו למערכת הדרכים הקיימת והמתפקדת.

שלב הפקדת תוכנית לעיון הציבור הוא שלב מאוחר במסלול העריכה והאישור של תוכנית. לכן, למרות שהחוק לא מחייב זאת, רשויות מקומיות רבות, כולל עיריית ירושלים, נוהגות לקיים

מפגשי שיתוף ציבור (או: "יידוע הציבור") מתוך מטרה להקל על שלב ההתנגדויות ולקצרו. מפגשים אלו עונים חלקית על סוגיית היידוע של הציבור והדרישה לשקיפות במוסדות התכנון אך הם אינם יכולים ואינם אמורים לשמש כתחליף לשלב הסטטוטורי המחייב של שמיעת הציבור במסגרת ההתנגדויות.

גם הידברות בין מינהל קהילתי, המשמש כזרוע של העירייה, לבין העירייה עצמה לא יכולה להיחשב כתחליף להשתתפות הציבור בתכנון באופן מלא כל שכן כתחליף לשיתוף ציבור סטטוטורי (הפקדה להתנגדויות). טענת המינהל הקהילתי על כך שהליך הרישוי הוסתר מהם מדגישה את הבעייתיות בהסתמכות על ההידברות כתחליף לתכנון מפורט. יתרה מזאת, לדעתנו, אין מקום להתייחס למגעים שהתקיימו כאל השתתפות הציבור שיש בה "לפנים משורת הדין" בעוד שהרמה המינימאלית של הדין עצמו – עריכת תכנון מפורט והפקדתו להתנגדויות – כלל לא התקיימה.

עם כניסת הדחפורים לשכונה, יצאו תושבי בית ספאפא, זקנים לצד צעירים שנולדו מאז אישורה של תוכנית 2317, למאבק²⁷. מאבק התושבים נגד הכביש מדגיש כשל של מוסדות התכנון. מוסדות התכנון לא עשו את המינימום הנדרש, כדי לוודא שצרכי האנשים אותם הם אמורים לשרת נלקחים בחשבון. עצם העובדה שמוסדות התכנון דלגו על שלב התכנון המפורט, מנעה מאלפי תושבים זכות בסיסית להביע את דעתם על חלופות תכנון ברמת המיקרו עבור הכביש. סביר להניח שבשלב זה הייתה עולה גם הדרישה לבחון את חלופת האפס, אשר לפיה בוחרים שלא לבצע את הכביש או לבחון חלופות מקרו אחרות.

פרק ד': מסקנות

מסקירת התכנון לעיל עולות מספר מסקנות מובהקות:

א. כביש 4 דרום מאיים להרוס את אופי הכפרים/שכונות ולהופכם למקבץ של מובלעות
כאמור, מקטעים 2 ו-3 של כביש 4 דרום עתידיים לחצות את בית ספאפא ושרפאת מצפון-מערב לדרום-מזרח. כך, עתיד הכביש לפצל ולבתר את הכפרים/שכונות ולפגוע קשות במרקם החיים בהן ובקשר שביניהן. מפסק הדין עולה כי הפגיעה בתפקוד הכפר היא "דרסטית" (לשון פסק הדין). הפגיעה מתבטאת בעיקר בקטיעת הרצף המרחבי ובביטולן של דרכים קיימות המשמשות את תושבי המקום יום יום. אמנם, מערכת הדרכים הקיימת, הסובלת מהזנחה רבת שנים, זקוקה נואשות לשיפור ושדרוג, אך כביש 4 דרום לא יספק את השדרוג המיוחל.

²⁷ במהלך המאבק, שלחו תושבי ירושלים פניות לראש העיר, לשר התחבורה ולמנכ"ל חברת מוריה. לשיטתנו, הדברים לעיל מפריכים את הנטען בתשובות הרשמיות אשר נשלחו לבתי התושבים. אנחנו קבלנו תשובה מלשכת ראש העיר וידוע לנו על תשובה שהתקבלה מלשכת שר התחבורה.

נהפוך הוא, כביש 4 דרום יגרום להרס של מערכת מתפקדת במקום לחיזוקה. בנוסף לפגיעה בתפקוד הכפר כמכלול ישנן קבוצות אוכלוסייה – ילדים, זקנים ובעלי מוגבלויות, שהפגיעה באיכות חייהם תהיה חמורה במיוחד בשל ביטול האפשרות להליכה ברגל, חיזוק התלות ברכב הפרטי, התארכות מסלולי הנסיעה בתוך השכונות והגברת חשיפתם לסכנות שבדרכים. כל עוד שאלת החיבורים בין שני צידי הכביש נותרה סוגיה לא פתורה, או פתורה חלקית, הרי שהכביש דורסני והרסני לא רק בממדיו אלא גם מעצם קיומו.

אנו מפנים תשומת לבכם שוב למפת תפקוד הכפר (מפה 5), אשר הוכנה יחד עם התושבים.

ב. לא ניתן לתת היתרי בנייה מתוקף תוכנית 2317 – גם לא עבור כביש 4 דרום

מבלי לסתור את המצוין לעיל, ובניגוד לרושם שנוצר בדיון בעתירה ולקביעות פסק הדין, **כביש 4 דרום נכלל בחלקו המרכזי והסבוב ביותר בתוך מתחם לתכנון מפורט של תוכנית 2317.** המשמעות היא כי גם לפי הפרשנות שהתקבלה בפסק הדין, רק מתוקף תוכנית מפורטת הכוללת הוראות ותנאים למתן היתרי בנייה, אשר עברה את מסלול האישורים ואת בקרת הציבור (במסגרת התנגדויות על-פי החוק) ניתן לתת היתרים. תוכנית כזאת מעולם לא נערכה, לא אושרה ולא קיימת ולפיכך במצב התכנוני הקיים אי אפשר לתת היתרי בנייה לכביש. מכאן שהליך הרישוי העומד במרכז ההליך המשפטי, פסול מעיקרו והדיון על פרשנותן של הוראות התוכניות מתייתר.

ג. הכביש נסלל ע"פ תוכנית 2317 שאיננה עדכנית ומציגה גישת תכנון מיושנת ולא מקובלת

תוכנית 2317, שנערכה לפני כ-30 שנה ושמה רוב שטחה פורט ושונה, איננה רלוונטית ואינה מתאימה לשטח. השטח השתנה, שכונות שלמות נוספו במרחב, וכך גם החשיבה התכנונית-סביבתית-חברתית (גם פסק הדין התייחס לכך שכיום תוכניות מסוג דומה כוללות נספחים מקצועיים). מעבר אוטוסטרדות וכבישים רבי מסלולים בלב ערים, שהיה מקובל בתכנון עירוני בעבר, אינו מקובל עוד, קל וחומר כשמדובר באוטוסטרדה בלב שכונת מגורים. **פער הזמנים בין תכנון הכביש לבין ביצועו מצדיק כשלעצמו חשיבה מחודשת על נחיצותו ואופיו.** בבוא העת ליישם תוכנית, ראוי לוודא שהתוכנית אותה מיישמים מתאימה לעידן בו היא מתבצעת ולא רק לעידן בו היא תוכננה.

ד. הציבור הודר מהליך בחירת חלופת המיקרו

תושבי המקום חיים בתחושת קיפוח מתמדת. משיחות עימם ניתן להבין את עומק התסכול וגם את עומק התקווה – התקווה לקירו/מנהור²⁸. במהלך השנים - מההפקעות, חשיפת התוואי ועד לחפירות ההצלה – תושבי בית ספאפא ושרפאת קיוו שיזכו במנהור הכביש או בהמשך העיכוב בביצועו, כפי שקורה לעיתים תכופות, במיוחד בירושלים המזרחית. בעוד

²⁸ יצוין כי לאורך כביש 4 ישנו קטע כביש מקורה, בסמוך לגבעת מרדכי, באורך של כ-300 מ' ומעליו נבנה היום פרויקט מגורים.

נאחזים התושבים בתקוות אלו, הוכנו תוכניות ביצוע שבחנו חלופות תכנון שלא בסמכות ולהם לא נתנה האפשרות לומר את דברם.

ה. סתירה של תמ"א 3

ההיתרים שניתנו סותרים את תמ"א 3 בכל הקשור למרחק בין קווי הבניין של הבתים לאורך התוואי ובין ציר הדרך ומקודקודי המחלפים, כפי שפורט לעיל. 10 בתים נמצאים בתוך התוואי המינימאלי של 50 מ', רובם בבית ספאפא (1 בשרפאת, 3 בשכונת אט-טנטור הדרומית, 1 באג'י-ג'מעיה, והשאר באס-ספת). אם היה מתקיים תכנון מפורט כחוק, היה צורך לבקש מהמועצה הארצית הקלה מתמ"א 3.

1. מקטע 2 ו-3 של כביש 4 דרום נכלל בשתי תוכניות שונות ובכל קצה מחלף

הקביעות בפסק הדין כי אין צורך בתכנון מפורט של קטע הכביש מאחר והוא כלול כולו בתוכנית אחת, שהיא מפורטת, ואין לאורכו מחלפים, אינן עומדות לדעתנו במבחן המציאות. למעשה, ובניגוד לאמור בפסק הדין, הקטעים המדוברים אינם כלולים בתוכנית אחת אלא בשלוש, אשר רק שתיים מבניהן מפורטות. הקטע האמצעי והארוך ביותר איננו כלול בתוכנית מפורטת וקיים בו מחלפון אחד. התוכנית המפורטת הדרומית, שבה כלול מחלף רוזמרין, איננה מפורטת מספיק.

2. כביש 4 דרום מאיים להותיר את שכונת אס-ספח ללא גישה

כפי שנטען לעיל, רחוב אל-בוטמה הינו כביש חיוני ביותר, אשר במקום לקבוע קירוי גם בשטחו ובכך לאפשר את המשך קיומו, דינו להתבטל ובכך לקטוע מערך חיים שלם המסתמך עליו. כך גם לגבי רחוב אל קש והדרך המחברת אותו עם רחוב אל-בוטמה. מכיוון שבנוסף אין כל ערובה לביצוע החיבורים הסטטוטוריים מעל לשטח המקורה (או המקורה חלקית), **לאחר השלמת ביצוע היתרי הבנייה כפי שאושרו שכונת אס-ספח תישאר מנותקת לחלוטין מהכפר וללא כל פיתרון גישה.**

פרק ה': המלצה

ביום עיון באניברסיטת תל אביב (במאי 2003) שמטרתו הייתה "להעלות לסדר היום הציבורי את הדיון במנהור כחלופה אטרקטיבית בישראל" צוינו מספר יתרונות למנהור וביניהם:

"מנהור מאפשר את שימורו של אורח החיים הכפרי של תושבי האזור, דבר העלול להיחרס כתוצאה מהפיתוח האופייני לצד כבישים מהירים (פרוור, הקמת קניונים ותחנות דלק). בנוסף, עלות הקצאת תשתית למנהור יורדת באופן שיטתי בעולם כולו.

כביש 4 דרום – המקטעים בבית ספאפא ושרפאת - חוות דעת מקצועית, עמותת במקום

bimkom@bimkom.org / T 02-566-9655 / F 02-5660551 / www.bimkom.org

למרות היתרונות הברורים של מנהור, ההימנעות ממנהור בישראל נובעת מחוסר ניסיון מקומי ובחישוב לא נכון של עלויות המנהור.²⁹

אנו מציעות כי חלופת מנהור/קירוי של חלק נכבד ככל האפשר מתוואי הכביש תישקל במלוא כובד הראש, לצד חשיבה מעמיקה גם על חלופת האפס של אי ביצוע הכביש. לצורך כך, יש לערוך תוכנית (או תוכניות) מפורטות למקטעים 2 ו-3 של כביש 4 דרום, ולהפקידן להתנגדויות. ראוי שהתכנון ייעשה בהשתתפות מלאה של התושבים, מבעוד מועד, על מנת שהוא יוליד את הפתרון המתאים ביותר. לכל הפחות, יש לערוך תוכנית מפורטת לקטע הכביש הכלול במתחם לתכנון מפורט (מתחם 3, כפי שפורט) גם אם מדובר בפתרון צר אופקים הנותן מענה רק עבור הפשט הסטטוטורי ולא לרעיון העומד במרכזו.

אנו ממליצות כי, לכל הפחות, יקורה גם קטע הכביש מדרך דב יוסף ועד לתחילת השטח המסומן בהיתר הדרומי כקטע כביש לקירוי וכי יימשך הקירוי המתוכנן מעט דרומה בכדי לכלול מעליו דרך קיימת נוספת. כך, יישמרו הדרכים הקיימות העיקריות ויתאפשר בהמשך ביצוע של החיבורים הסטטוטוריים.

אנו ממליצות כי העבודות בשטח ייפסקו באופן מידי על מנת לאפשר חזרה להליך תכנון תקין, נכון וצודק, ללא תוצאה ידועה מראש, כאשר כל הקלפים מונחים חשופים על השולחן.

אחרית דבר

התכנון המפורט לתוואי המלא של כביש 4 דרום, ולמחלפים שלאורכו, מעולם לא הושלם ולמרות זאת, כידוע, עבודות הסלילה נמצאות בעיצומן. ביקור במקום מדגיש את חוסר ההלימה בין קנה המידה של הכביש לבין קנה המידה של המקום ואת השסע העמוק ההולך ונפער בלב הכפר.

בכבוד רב,

שרי קרוניש, אדריכלית, עמותת במקום

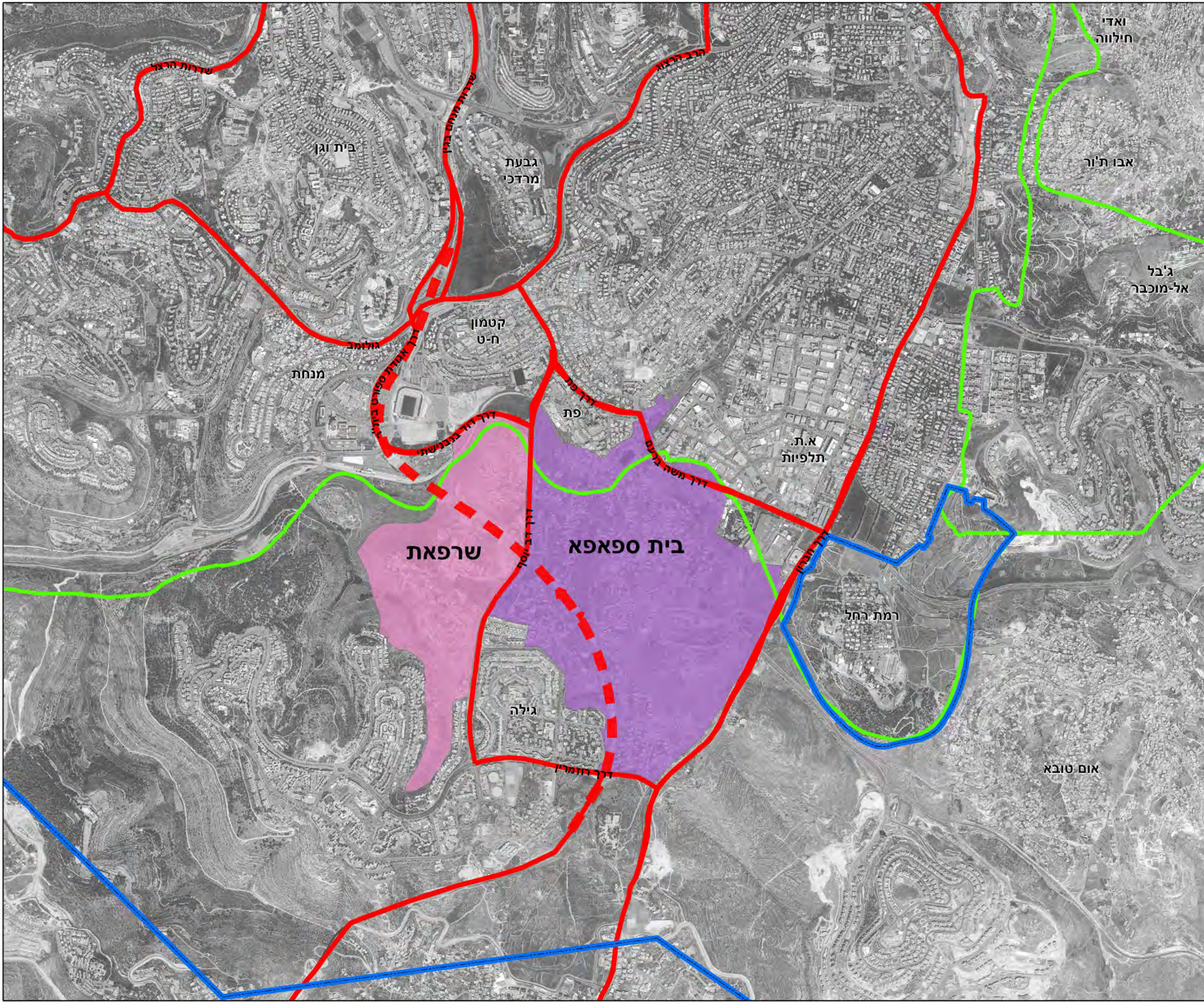
²⁹ מתוך האתר של אוניברסיטת תל אביב, לקראת יום עיון בנושא "המינהור כפתרון תחבורתי בישראל":

<http://www.environment.tau.ac.il/art.asp?catID=199&artID=291&Tid=1&Sid=1>



בית ספאפא שרפאת

מיקום השכונה



- בית ספאפא
- שרפאת
- תוואי כביש 4 דרום
- שטח שיפוט
- הקו הירוק





מפה מס' 3



בית ספאפא שרפאת

תצלום אוויר 1970

א"ת תלפיות

אג' ג'בל

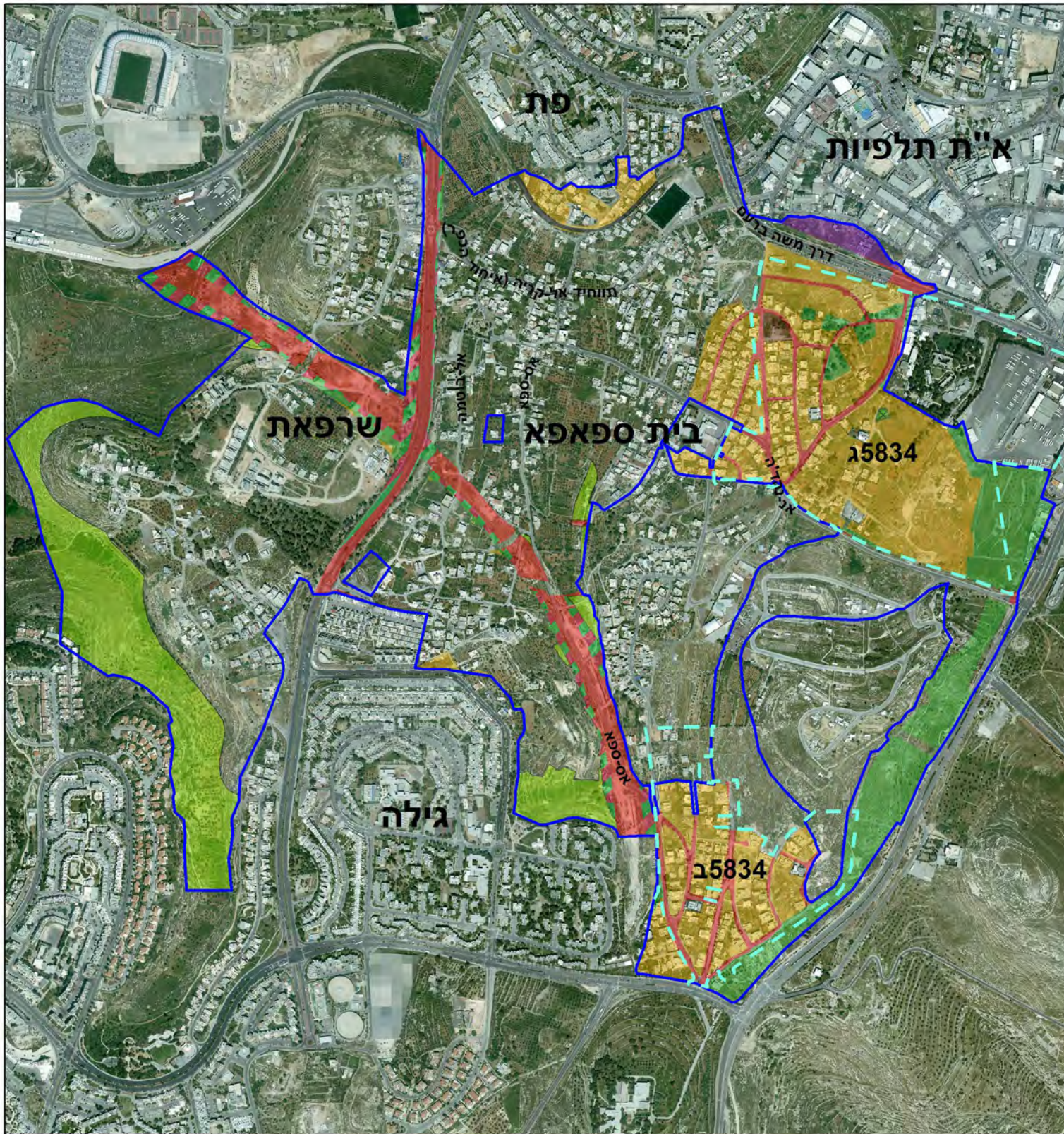
בית ספאפא

שרפאת

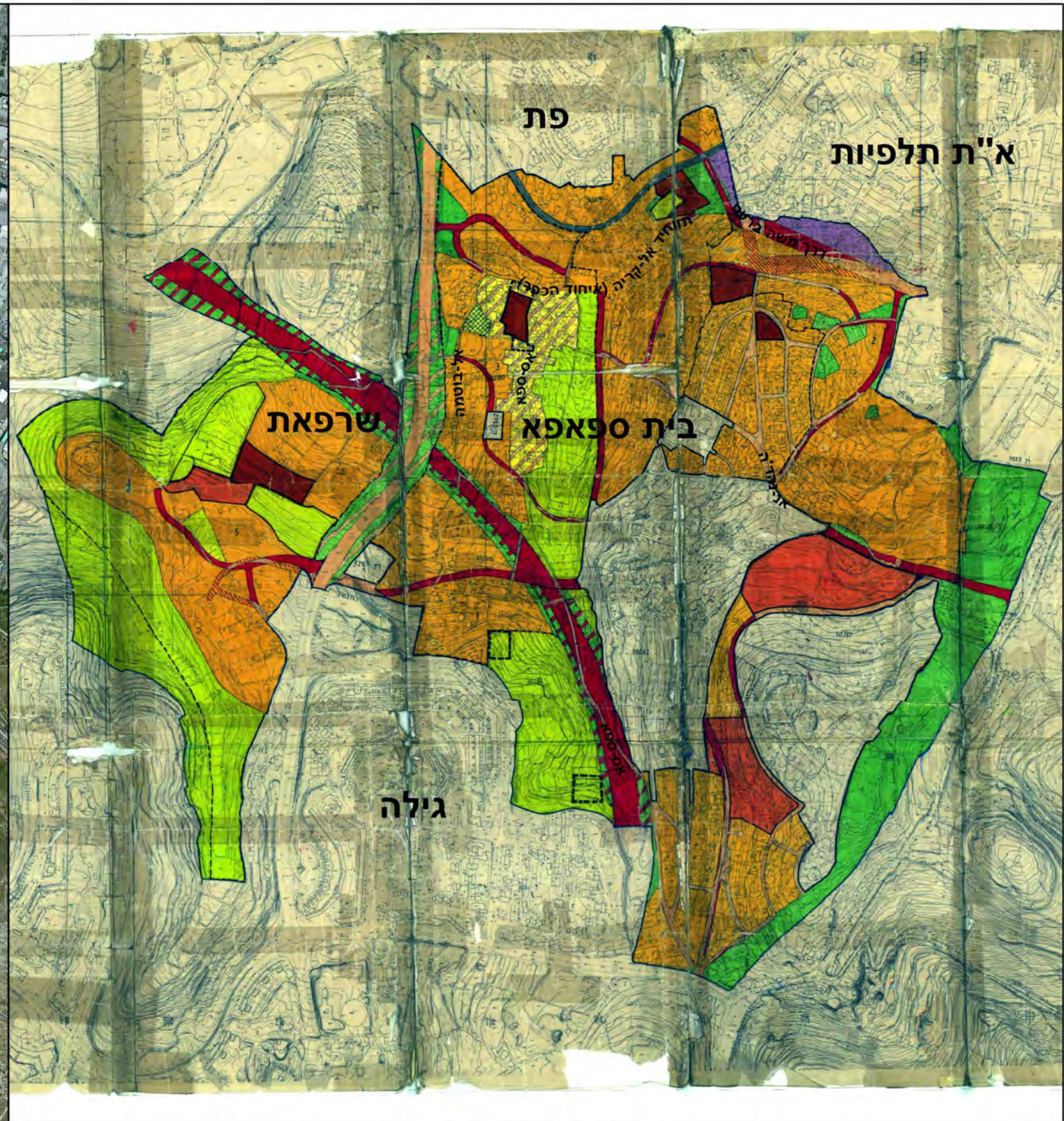
גילה

אט-טנטור





שטח התכנית שלא שונה



תשריט מקורית

מפה מס' 5

שטח ציבורי פתוח	שטח לא מאושרות באזור גבעת המטוס
שמורת טבע	גבול תכנית 2317
דרך	מגורים 5
דרך/טיפול נופי	אזור תעשייה
מסילת ברזל	שטח לבניני ציבור
	שטח נוף פתוח

בית ספאפא שרפאת

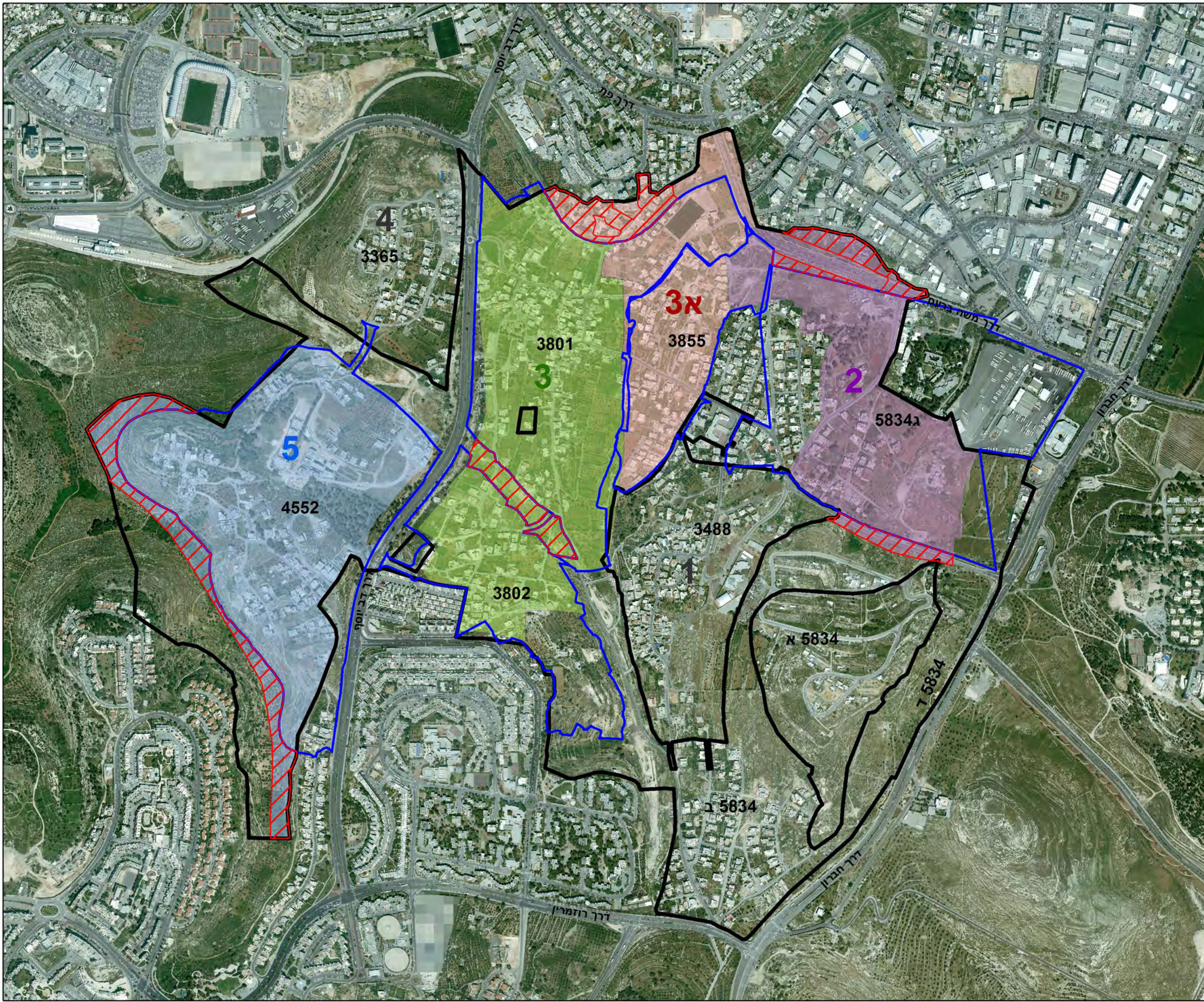
תכנית מתאר מקומית מספר 2317





בית ספאפא שרפאת

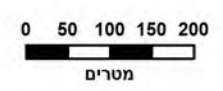
מתחמים לתכנון מפורט בתכנית מתאר מקומית 2317



-  שאריות המתחמים
-  תכנית מפורטת
-  גבול תכנית 2317

שטח לתכנון מפורט בתכנית 2317

-  אזור 2
-  אזור 3
-  אזור 3א
-  אזור 5

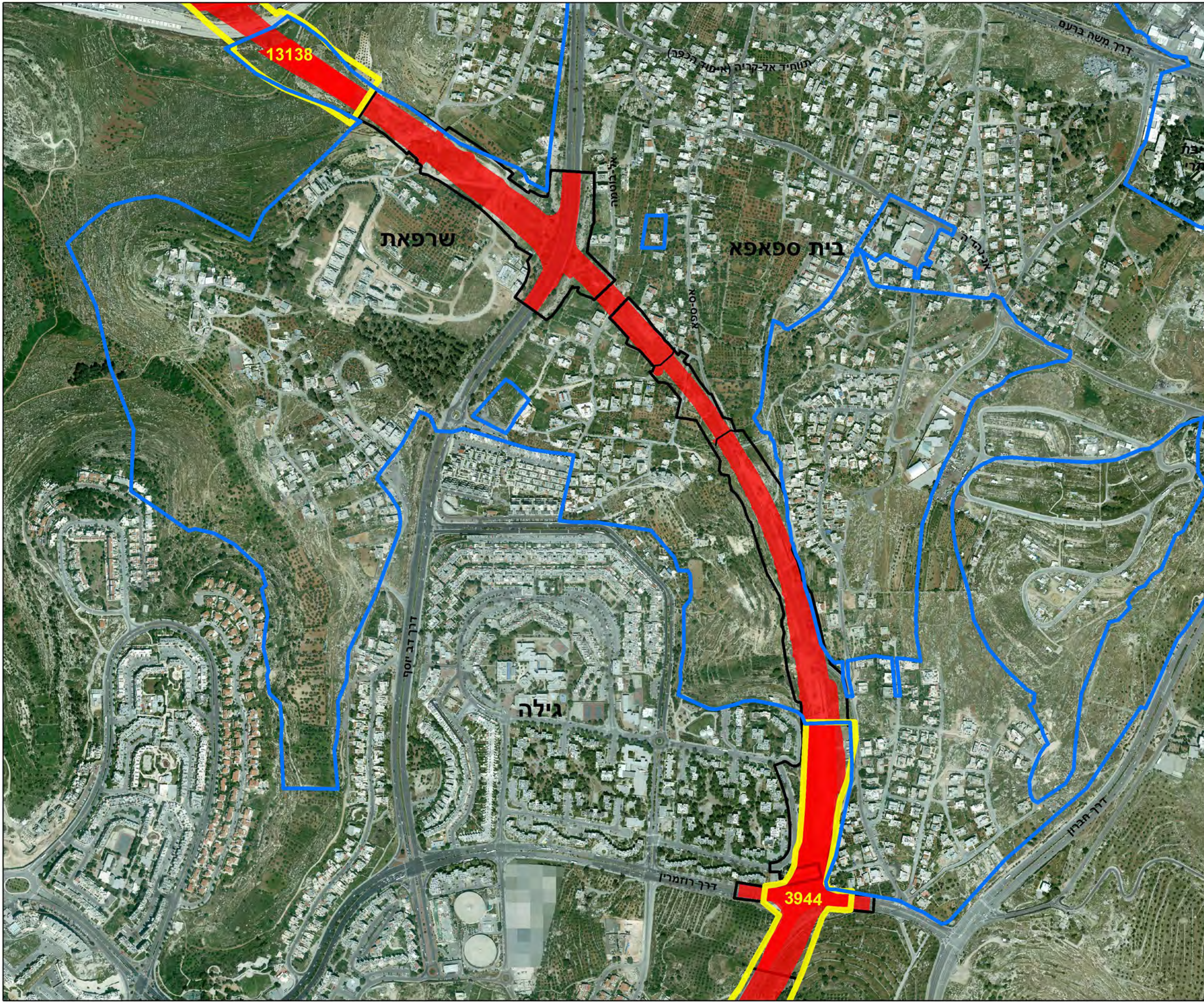




בית ספאפא שרפאת

זכות דרך כביש 4 דרום

-  גבול תכנית 2317
-  גבול תכנית מפורטת
-  זכות דרך
-  היתר בניה





בית ספאפא שרפאת

חיבורים סטטוטוריים

חיבור סטטוטורי

כביש קיים

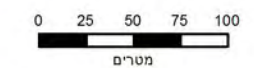
כביש סטטוטורי

יעודי קרקע לפי תכנית מאושרת

דרך

דרך/טיפול נופי

מעבר ציבורי להולכי רגל





בית ספאפא שרפאת

בתים הנמצאים בתחום ההשפעה לפי תמ"א 3

- ציר רצועת הדרך כביש 4 דרום
- היתר בניה
- 50 מטר מרחק מציר הדרך
- 100 מטר מרחק מציר הדרך
- 150 מטר מקודקוד המחלף

