

**בבית המשפט המחוזי בירושלים**  
**בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**  
**בפני כבוד השופט ד"ר יגאל מרזל**

**העותרות** .1 **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**

ע"י ב"כ עו"ד שרון קרני-כהן  
רח' עזה 36 ירושלים 92382  
טל': 02-5669655 פקס : 02-5660551

.2 **האגודה לזכויות האזרח בישראל**

ע"י ב"כ עו"ד קרן צפריר ואח'  
ת.ד. 34510 ירושלים 91000  
טל': 02-6521218 פקס : 02-6521219

- נ ג ד -

**המשיבים** .1 **יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה י-ם**

.2 **הוועדה המחוזית לתכנון ובניה י-ם**

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי  
רח' מח"ל 7, ירושלים, ת.ד. 49333, 97763  
טל': 02-5419555 פקס : 02-5419582

.3 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה י-ם**

ע"י המחלקה המשפטית - עיריית ירושלים  
כיכר ספרא 8 ירושלים  
טל': 02-6297586 פקס : 02-6297125

.4 **שר הפנים**

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי  
רח' מח"ל 7, ירושלים, ת.ד. 49333, 97763  
טל': 02-5419555 פקס : 02-5419582

**כתב תשובה מטעם המדינה**

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מוגש בזאת כתב תשובה לעתירה שבכותרת מטעם המשיבים 1, 2 ו- 4.

המשיבים יטענו להלן כי דין העתירה דנן להידחות על הסף בהעדר עילה ולחלופין לגופה. בעיר ירושלים התבססה בשנים האחרונות מדיניות תכנון. מדיניות זו, היא סבירה וראויה. מטרתה של העתירה – להביא לביטול מדיניות התכנון ולמעשה להשיב את מערך התכנון בעיר ירושלים למצב תכנוני קשה, מוגבל ומגביל, שיהיה בו כדי לפגוע בציבור בכללותו ובאופן פרטני גם בציבור הבלתי מסוים אותו ככל הנראה מבקשות העותרות לייצג. אין לעמדתנו מקום להתיר זאת.

**פתח דבר :**

1. עניינה של העתירה שבכותרת, בבקשת העותרות כי הוועדה המחוזית תחדל מלהסתמך על מסמכי תכנית המתאר החדשה לירושלים כתוכנית שעל בסיסה נדונות תכניות מוצעות, וזאת בשל העובדה שתכנית המתאר טרם הופקדה או אושרה.
2. להלן תובא עמדת המשיבים 1-2 ו-4 שעיקריה היא דחיית העתירה דן על הסף, בהעדר עילה.
3. ענייננו בעתירה רחבה וכוללנית ביותר של עותרים ציבוריים, אשר מבקשים 'לתלוש' חלק מתכנית המתאר החדשה לירושלים, אשר כפי שיובא להלן מהווה את מדיניות התכנון העדכנית בירושלים, ולהתעלם ממנה.
4. אלא שקבלת העתירה משמעה חזרה בזמן למצב בוא לא הייתה כל מדיניות תכנון עדכנית המאפשרת את פיתוחה הנאות של העיר ירושלים – מערבה ומזרחה של העיר. ככל ותתקבל העתירה, הרי שהעותרות ירשמו הישג, אך תושבי העיר ירושלים על מוסדות התכנון שבה ייוותרו נפסדים. משמעות קבלת העתירה, היא ככל הנראה עיכוב הליכי התכנון באופן משמעותי ויצירת תכנון קלוקל שהוא בבחינת 'טלאי על טלאי' וללא כל ראייה כוללנית בדבר עתידה הראוי של העיר ירושלים.
5. כפי שיובהר להלן – קבלת העתירה משמעה המיידית תהיה גם פגיעה במי שהעותרות מבקשות לייצג – 'תושבי מזרח העיר'. שכן, מדיניות התכנון הנוכחית, היא זו אשר מבקשת לקדם ולפתח את ירושלים – במערב העיר ובמזרחה, בשום שכל, ובראייה רחבה אשר מבקשת ליתן פתרונות תכנוניים ראויים הן לתושבי העיר הנוכחיים והן לטובת הדורות הבאים. העותרות מבקשות לעצור ולחזור לקידומן של תכניות נקודתיות ספוראדיות אשר הנזק שבהן לציבור ולעיר עולה על תועלתן.
6. כפי שיובא להלן – העתירה דן אין בה את הבסיס העובדתי או המשפטי המספק לצורך קבלת הסעד המבוקש במסגרתה. המדובר בעתירה ציבורית – כוללנית אך המקום הנכון והמתאים לדיון בחלק מהטענות העולות במסגרתה הוא אגב תכניות פרטניות.
7. להלן תובא עמדת המדינה בהרחבה.

**תכנית המתאר ירושלים 2000 :**

8. תכנית המתאר ירושלים 2000 הנה תכנית מתאר עירונית חדשה לירושלים, המתווה באופן כולל את מדיניות התכנון העירונית של העיר והצפויה להחליף את תכנית המתאר התקפה בעיר (תכנית 62) מאז שנת 1959.
9. תכנית המתאר החדשה לירושלים גובשה במשך כעשר שנים בהשתתפות עשרות אנשי מקצוע, נבחרי ציבור, נציגי משרדי ממשלה, גופים ציבוריים שעניינם תכנון, ותוך הליך שיתוף הציבור הרחב בניהולה של עיריית ירושלים, והכל תוך השקעת תשומות אדירות של זמן ותקציב.

10. תכנית המתאר החדשה לירושלים, מתווה באופן כולל את מדיניות התכנון העירונית של העיר. התכנית קובעת עקרונות תכנוניים לפיתוח עתודות מגורים ותעסוקה, וזאת בהתבסס על מערך השטחים הפתוחים העירוני. במסגרת זאת, קובעת התכנית את גבולות הבינוי העירוניים ומעגנת את השטחים הפתוחים בהתאם לרמת חשיבותם ובכלל זאת קובעת פארקים מטרופוליניים, פארקים רובעיים ושטחים פתוחים נוספים. כן קובעת התכנית את דרכי פיתוח העיר. אחת ממטרותיה המרכזיות של התכנית היא ליתן מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיית ירושלים וזאת בשלושה אמצעים עיקריים. האחד, עיבוי השכונות על ידי הוספת אזורים חדשים המיועדים לבנייה בשולי השכונות הקיימות. השני, ציפוף השכונות הקיימות על-ידי הוספת קומות לבניינים קיימים ועידוד בניה במגרשים ריקים. השלישי, באמצעות מתן אפשרות להרחבות דיור. הכל, בכפוף לעקרונות התכנון והוראות הבינוי הקבועות בתכנית. נרחיב עוד בעניינים אלה להלן.
11. ביום 9.3.06 המליצה הוועדה המקומית להפקיד את תכנית המתאר החדשה ובעקבות החלטה זו הוגשה התכנית בחודש אפריל 2007 ללשכת התכנון המחוזית.
12. לאחר הגשת התכנית ללשכת התכנון המחוזית התקיימו בעניינה עשרות רבות של ישיבות מקצועיות בלשכת התכנון המחוזית, בהשתתפות נציגי הוועדה המקומית ועיריית ירושלים ונציגי לשכת התכנון, וזאת לשם גיבוש עמדת גורמי המקצוע בלשכת התכנון ביחס לתכנית.
13. בין החודשים מרץ 2008 לאוקטובר 2008, קיימה מליאת הוועדה המחוזית שורה של דיונים תכנוניים מעמיקים בסוגיות השונות הנכללות בתכנית המתאר. נציין כי מליאת הוועדה המחוזית שמעה טרם קבלת החלטתה בעניינה של תכנית המתאר, גורמים ציבוריים שונים ובהם, בין היתר, נציגי עמותת "במקום" אשר התייחסו לצרכי תושבי מזרח העיר ירושלים וכן להוראות תכנית המתאר בכל הנוגע למזרח העיר ירושלים.
14. לאחר השלמת דיוני מליאת הוועדה המחוזית בעניינה של תכנית המתאר בוצעה עריכה מחדש של מסמכי התכנית בהתאם להחלטות הוועדה. בתום עריכת מסמכי התכנית הועברו אלה לעיון והערות חברי הוועדה.
15. בחודש נובמבר 2008 נבחר מר ניר ברקת לתפקיד ראש עיריית ירושלים. ראש העירייה הנבחר ביקש כי תינתן לו האפשרות להציג לוועדה המחוזית את הערותיו לתכנית המתאר טרם הפקדתה. יו"ר הוועדה המחוזית דאז החליטה להיענות לבקשת מר ברקת וביום 5.5.09 הובאה התכנית לדיון נוסף בפני מליאת הוועדה המחוזית אשר מטרתו הייתה שמיעת הערות ראש העירייה ביחס לתכנית ושמיעת הערות חברי הוועדה ביחס למסמכי התכנית המתוקנים.
16. בתום הדיון שהתקיים ביום 5.5.09 החליטה הוועדה לקבל חלק מהערות ראש העירייה וחזרה על החלטתה בדבר הפקדת תכנית המתאר החדשה, בכפוף לשינויים עליהם הוחלט במסגרת הדיון. הוועדה קראה בהחלטתה לעיריית ירושלים לפעול לשם הפקדתה של התכנית.

17. ביום 26.5.09 קיימה מליאת הוועדה המחוזית דיון נוסף בעניינה של תכנית המתאר וזאת בהתאם לבקשה נוספת של ראש העירייה, ולשם השלמת התייחסות ראש העירייה לשני היבטים נוספים בתכנית המתאר. בתום דיון זה הורתה הוועדה על שני שינויים נוספים בעניינה של התכנית.
18. לאחר השלמת עריכת מסמכי התכנית בהתאם להחלטת מליאת הוועדה המחוזית, נחתמו המסמכים על ידי עורך התכנית ועל-ידי ראש עיריית ירושלים והוגשו לוועדה המחוזית לשם הפקדתם.
19. ביום 16.6.09 פנה שר הפנים דאז, מר אלי ישי, במכתב ליו"ר הוועדה המחוזית אליו צורפו מכתבי חברי מועצת עיריית ירושלים וראש עיריית מעלה אדומים. במכתבם של חברי מועצת עיריית ירושלים נטען כי במהלך הדיונים שקיימה הוועדה המחוזית בעניינה של תכנית המתאר הורתה הוועדה על שינויים רבים, ועל-כן התכנית המיועדת עתה להפקדה שונה באופן מהותי מהתכנית שעל הפקדתה המליצה הוועדה המקומית. חברי מועצת העירייה טענו כי בנסיבות אלו ובהתחשב בכך שההמלצות גובשו לאחר היוועצות עם נציגי העירייה אך בלא שיתוף הוועדה המקומית, יש להחזיר את התכנית לדיון בפני הוועדה המקומית. במכתבו של ראש עיריית מעלה אדומים נטען כי להחלטת הוועדה המחוזית בדבר הרחבת שטחי הבינוי בשכונות עיסויה וא-טור עלולות להיות השלכות שליליות, הן בשל הפגיעה הצפויה בנוף והן בשל קרבת הבינוי המתוכנן לצירי התנועה המובילים למעלה אדומים. נטען כי יש לשקול השלכות אלו בטרם הפקדת התכנית. נוכח האמור במכתבים שלעיל ביקש שר הפנים לעכב את פרסום ההודעה על הפקדת התכנית כך שבמידה ויתברר כי ההחלטות בדבר שינויים בתכנית המתאר לא נעשו על דעת חברי הוועדה המקומית, תוחזר התכנית לדיון בפני הוועדה המקומית ולאחר מכן תידון להפקדה בוועדה המחוזית, תוך התחשבות בעמדת הוועדה המקומית.
20. בעקבות הנחיית שר הפנים ניתנה ביום 1.7.09 חוות-דעתו של יועמ"ש הוועדה המחוזית, ועל דעת יועמ"ש משרד הפנים (נספח 5 לעתירה), בה צוין כי בהתאם להוראות סעיף 62 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), על הוועדה המחוזית לדון בתכנית שהוגשה לה והמצויה בסמכותה ולהחליט אם לדחותה או להפקידה, עם או בלי שינויים. צוין כי החוק קובע מועד להעברת המלצת הוועדה המקומית ביחס לתכנית אך הוא מאפשר לוועדה המחוזית לדון בתכנית אף בהעדר המלצה מאת הוועדה המקומית. עוד צוין כי תכנית המתאר לירושלים הוגשה לוועדה המחוזית כשהיא ערוכה בהתאם להמלצת הוועדה המקומית וכי בשל כך המלצת הוועדה המקומית בעניינה של התכנית הובאה בפני הוועדה המחוזית. כן צוין כי החוק אינו מורה על החזרת התכנית לוועדה המקומית לאחר שהוועדה המחוזית החליטה על הפקדתה, וזאת גם אם הוכנסו בתכנית שינויים. צוין כי המועד למתן המלצות הוועדה המקומית בעניינה של תכנית הוא בטרם קיום הדיון בעניינה בוועדה המחוזית, כפי שאף נעשה בעניינה של תכנית המתאר לירושלים. צוין כי החזרת תכנית שהוכנסו בה שינויים לדיון חוזר לצורך המלצה נוספת של הוועדה המקומית, אינה עולה בקנה אחד עם חלוקת הסמכויות בין מוסדות התכנון והוראותיו הברורות של המחוקק ועם האבחנה בין גוף

ממליץ לגוף מאשר והתפקידים שניתנו לכל גוף, כאמור, במסגרת חוק התכנון והבניה. צוין כי בהתחשב בכך שהחוק אינו מורה על קיום דיון נוסף בוועדה המקומית והדבר אף מתחייב מהצורך בהליכי תכנון יעילים ומהירים שאינם מצריכים דיונים חוזרים ונשנים בוועדות השונות, אין מקום לחייב בהחזרת התכנית לוועדה המקומית בטרם הפקדתה. עוד הובהר כי ליו"ר הוועדה המחוזית אין סמכות להורות על החזרת הדיון בתכנית המתאר לוועדה המקומית לאחר שהוועדה המחוזית החליטה על הפקדתה של התכנית.

21. עוד הובהר בחוות הדעת כי חברי מועצת העירייה יוכלו להגיש התנגדותם לתכנית המתאר ככל שימצאו לעשות כן וכי ממילא בהתאם להוראות ס' 106 לחוק תהא הוועדה המקומית רשאית להגיש את חוות דעתה ביחס להתנגדויות שיוגשו לתכנית המתאר. צוין כי גם הטענות המועלות במכתבו של ראש עיריית מעלה אדומים הן טענות המתאימות לשלב ההתנגדויות לתכנית וכי ככל שתוגש התנגדות לתכנית על ידי עיריית מעלה אדומים היא תיבחן ותישקל לגופה. עוד צוין כי בהתאם להוראות ס' 109 לחוק רשאי שר הפנים לקבוע כי התכנית טעונה את אישורו במידה והוא מוצא לנכון לעשות כן, וכי במידה ויקבע שר הפנים כי תכנית המתאר לירושלים טעונה את אישורו, לא ניתן יהיה לתת לה תוקף אלא באישור השר.

22. לאחר האמור לעיל צוין בחוות הדעת כי בהתחשב בהוראות הפסיקה לפיהן הכלל של סופיות הדיון אינו חל על מוסדות התכנון, רשאית הוועדה המחוזית, והיא בלבד, במידה ותסבור כי קיימים טעמים המצדיקים זאת ותנמק את החלטתה, להחליט לקיים דיון חוזר בהחלטה על הפקדת התכנית ובמסגרת זאת לפנות לוועדה המקומית ולאפשר לה לחוות דעתה פעם נוספת על תכנית המתאר לירושלים עוד טרם הפקדת התכנית.

23. נוכח האמור בחוות הדעת שלעיל, סוכם כי התכנית תובא לדיון נוסף בפני מליאת הוועדה המחוזית אשר תשקול אם יש הצדקה לבקש את חוות דעתה העדכנית של הוועדה המקומית בעניינה של התכנית. עד עתה לא הובאה התכנית לדיון נוסף בפני מליאת הוועדה המחוזית.

24. נציין כי מאז שהחליטה מליאת הוועדה המחוזית על הפקדת תכנית המתאר החדשה לירושלים, מתייחסת אליה הוועדה כאל מסמך המשקף את מדיניות התכנונית של הוועדה ותכניות נבחנות תוך התייחסות למידת התאמתן לתכנית המתאר החדשה.

25. יובהר כבר עתה כי לטעמנו גישה זו של הוועדה המחוזית המתייחסת לתכנית הכללית המתגבשת כאל תכנית מנחה המתווה את מדיניות התכנון הינה גישה ראויה המשרתת את האינטרס התכנוני הכולל והמבטיחה כי החלטות יתקבלו על בסיס מדיניות תכנונית כוללת. עוד יובהר כי ההתייחסות לתכנית כוללת, עוד בטרם הפקדתה או אישורה, כאל תכנית מנחה המשקפת את מדיניות התכנון, אושרה אף בפסיקה כפי שיפורט בהמשך התייחסות זו.

26. כידוע, עתה מבקשות העותרות כי הוועדה תחדל מהסתמכות על מסמכי תכנית המתאר לירושלים 2000 בעת דיוניה בתכניות המוגשות לה.

**תכנית המתאר החדשה כמדיניות תכנון מנחה לעיר ירושלים :**

27. תכנית המתאר החדשה לירושלים גובשה, כמצוין לעיל, במשך כעשר שנים ובהשתתפות עשרות אנשי מקצוע, נבחרו ציבור, נציגי משרדי ממשלה, גופים ציבוריים שעניינם תכנון, ותוך הליך שיתוף ציבור שנוהל על ידי עיריית ירושלים. מליאת הוועדה המחוזית קיימה בעניינה של תכנית המתאר ישיבות רבות וארוכות שבסופן החליטה להפקיד את תכנית המתאר.
28. כפי שהובא לעיל, תכנית המתאר החדשה לירושלים, מתווה באופן כולל את מדיניות התכנון העירונית של העיר. התכנית קובעת עקרונות תכנוניים לפיתוח עתודות מגורים ותעסוקה, וזאת בהתבסס על מערך השטחים הפתוחים העירוני.
29. במסגרת זאת, קובעת התכנית את גבולות הבינוי העירוניים ומעגנת את השטחים הפתוחים בהתאם לרמת חשיבותם ובכלל זאת קובעת פארקים מטרופוליניים, פארקים רובעיים ושטחים פתוחים נוספים. כן קובעת התכנית את דרכי פיתוח העיר.
30. אחת ממטרותיה המרכזיות של התכנית היא ליתן מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיית ירושלים וזאת בשלושה אמצעים עיקריים. האחד, עיבוי השכונות על ידי הוספת אזורים חדשים המיועדים לבנייה בשולי השכונות הקיימות. השני, ציפוף השכונות הקיימות על ידי הוספת קומות לבניינים קיימים ועידוד בניה במגרשים ריקים. השלישי, באמצעות מתן אפשרות להרחבת דיור. הכל, בכפוף לעקרונות התכנון והוראות הבינוי הקבועות בתכנית.
31. בנוסף, קובעת התכנית הוראות ייחודיות ביחס לאזור העיר העתיקה, ביחס לאזור העיר הקדומה ואגן העיר העתיקה וביחס לאזור העיר ההיסטורית (הכולל בעיקר את השכונות שהיו קיימות ערב הקמת מדינת ישראל). כן קובעת התכנית הוראות ביחס לאזורי המגורים השונים. עוד עוסקת התכנית בסימון אזורי תעסוקה ותעשייה, בסימון אזורי תיירות, במתן פתרון למערך תחבורה עירוני ובמגוון נושאים נוספים המתווים את מדיניות התכנון העירונית.
32. יש להדגיש כי **תכנית המתאר החדשה לירושלים אינה קובעת הוראות של תכנית מפורטת שמכוחן ניתן להוציא היתרי בניה**, ועל-כן, ככלל היא מהווה נדבך תכנוני ראשון, שבהתאם לו ניתן לקדם תכניות מתאר שכונתיות ולבחון תכניות מתאר נקודתיות. עוד נציין כי תכנית המתאר אינה פוגעת בזכויות קיימות ואינה מונעת הוצאת היתרי בניה מכוח תכניות תקפות.
33. העותרות טוענות כי הסתמכות הוועדה המחוזית על מדיניות התכנון המשתקפת בתכנית המתאר החדשה לירושלים, אינה חוקית, וזאת בשל העובדה שתכנית המתאר טרם הופקדה ועל כן אינה בעלת תוקף סטטוטורי. המדינה סבורה כי יש לדחות את טענות העותרות.
34. כמצוין לעיל, מאז קבלת ההחלטה בדבר הפקדתה של תכנית המתאר החדשה, מתייחסת אליה הוועדה כאל מסמך המשקף את מדיניותה התכנונית. גישה זו של הוועדה המחוזית

המתייחסת לתכנית הכללית המתגבשת כאל תכנית מנחה המתווה את מדיניות התכנון הינה גישה ראויה המשרתת את האינטרס התכנוני הכולל והמבטיחה כי החלטות יתקבלו על בסיס מדיניות תכנונית כוללת ולא באופן נקודתי.

35. המשפט המינהלי מכיר בצורך לעיתים אף ההכרח בקיומן של הנחיות מנהליות המתחמים את פעילות המינהל והלכה למעשה מביאים להבנייה של שיקול דעתו. בעע"מ 9156/05 משה גרידינגר נ' מריוס ושרון ראפ (10.6.2008) דן בית המשפט העליון בשאלת נפקותה של מדיניות תכנון שהוגדרה לאזור מרכז הכרמל אשר אומצה על-ידי מוסדות התכנון שם. בית המשפט פוסק כך:

**"כפי שציין בית המשפט קמא, ואין איש חולק על כך, אין למסמך המדיניות מעמד סטטוטורי של "תוכנית" על פי החוק. עם זאת, המדובר במובהק בהנחיה מנהלית שאומצה על ידי הועדה המחוזית והועדה המקומית. מסמך המדיניות מהווה איפוא הנחיה פנימית של הועדה המחוזית, אשר נועדה להדריך את הועדה המחוזית ואת הועדה המקומית בהפעלת סמכויותיהן לעריכת תוכניות בניה ולאישורן. סטייה מהנחיה מנהלית אינה כשלעצמה בלתי חוקית, שכן בניגוד לחוקים או לתקנות, ההנחיות נועדו להדריך את שיקול דעתה של הרשות, ועליה לשקול כל מקרה שבא בפניה לגופו. לפיכך, הרשות רשאית לסטות מן ההנחיות המנהליות במקרה ספציפי בהסתמך על נסיבות המקרה, מבלי לשנות את ההנחיות. ואולם "ההנחה היא שהרשות תפעל לפי ההנחיות, והנחה זאת יוצרת ציפייה מוצדקת שכך תפעל הרשות" (יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב 787 (1996); ראו גם בג"ץ 143/64 אדטו נ' עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 51, 57 (1964))."**

36. לא למותר לציין כי בעניין גרידינגר שלעיל, התייחסות מוסדות התכנון ליתכנית בהכנה כפי שהיה שם, עוד בטרם הפקדנה או אישורה, כאל תכנית מנחה המשקפת את מדיניות התכנון, אושרה בהקשר זה נקבע כדלקמן:

**"אשר לטענתה הראשונה של הוועדה המחוזית, הרי שגם בהעדר תוקף סטטוטורי, מסמך המדיניות אינו נעדר תוקף משפטי. בית המשפט הבהיר בעבר, כי כל רשות מנהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות לפעולה, אף אם אין הוראת חוק המאפשרת זאת במפורש, ולהסתמך על הנחיות אלה כשהיא באה להחליט במקרה מסוים (ראו בג"ץ 80/54 נוחימובסקי נ' שר המשפטים, פ"ד ח 1941 (1954); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הנ"ל, בעמוד 4). כפי שהראינו לעיל, הסטייה מההנחיה המינהלית אף עשויה להוות עילה לפסילת ההחלטה. מכאן שהעדרו של תוקף סטטוטורי אינו מהווה צידוק מספיק לסטייה מהעקרונות שנקבעו במסמך."**

37. בהקשר זה, יש לדחות טענת העותרות לפיה הלכת גרידינגר אינה ישימה לענייננו (סעי' 157-163 לעתירה). פסק הדין הקובע במפורש כי מסמך מדיניות מהווה הנחיות פנימיות של מוסד תכנון וכי כל רשות מנהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות לפעולה, אף בלא הוראת חוק המאפשרת זאת במפורש, ומכאן כי המדובר בהלכה רלוונטית מאין כמוה

לענייננו. נוסף כי אף פסקי הדין בעניין הפטריארכיה היוונית אורתודוקסית ובעניין מוחמד חלילה אליהם נפנה להלן, רלוונטיים ביותר לענייננו, באשר הם דחו במפורש טענות כי על הוועדה להימנע מלהסתמך על המדיניות הקבועה בתכנית המתאר החדשה לירושלים, אשר אינה בעלת מעמד סטטוטורי.

38. נבקש להבהיר כי קיימת עדיפות של ממש בקיומה של מדיניות תכנונית כוללת שלפיה ייבחנו תכניות נקודתיות. עמדה זו המעדיפה קיומה של ראייה תכנונית כוללת, ובחינת תכניות מהכלל אל הפרט, מהווה עקרון בסיסי בכל הנוגע להליכי תכנון. לתכניות מתאר הנמצאות בהליכי קידום, מעמד מנחה, עוד טרם אישורן, וככאלה הן מהוות מעין מסמך מדיניות המשקף את עקרונות התכנון של מוסד התכנון הרלוונטי. לטעמנו, קיומה של מדיניות תכנונית כוללת הינו דבר ראוי ורצוי, ומכל מקום הוא עדיף באופן משמעותי על העדר מדיניות ועל בחינת תכניות בלא ראייה רחבה.

39. הנחיות מנהליות הן "הוראות המגדירות את נהלי העבודה של הרשות ואת העקרונות שצריכים להנחות אותה בהפעלת שיקול דעתה" (ד' ברק-ארז, משפט מינהלי כרך א', 228 (2010)). בע"א 3089/11 מינהל מקרקעי ישראל נ' עוגן נדל"ן בע"מ (22.8.2012) קובע כב' השופט סולברג בדומה כי "הנחיות מינהליות הן כללים שרשות מינהלית קובעת לעצמה על מנת שידריכו אותה בהפעלת סמכותה. פרשנות ההנחיות המינהליות נעשית על-פי נוסחן, בהתאם לתכליתן, לאור הלכות המשפט המינהלי".

40. העותרות למעשה טוענות כי הסתמכותה של הוועדה המחוזית על הנחיות מנהליות, ובלשונו הקונקרטי 'מדיניות תכנון', הינה בלתי חוקית. לאור האמור, ברי כי הטיעון משולל יסוד משפטי.

41. ונדגיש, אין כל פגם בבחינת תכניות נקודתיות בהתאם למדיניות תכנון. בעניין זה נזכיר כי בהתחשב בכך שאין זכות מוקנית לאישור תכניות חדשות (להבדיל ממימוש זכויות בתכניות תקפות), ובכך שבעת בחינת תכניות חדשות על מוסד התכנון לבצע בחינה תכנונית ולהפעיל שיקול דעת ביחס לתכנון הראוי, מובן, כי בחינת תכנית לאור מדיניות כוללת ולא באופן שרירותי, תואמת את הוראות החוק ואת כללי המשפט המנהלי, והטענה כי יש להתעלם מהמדיניות הכוללת, היא טענה מוקשית.

42. לא למותר לציין, כי בשנים האחרונות בתי המשפט וכן מוסדות תכנון אחרים הכירו בהתייחסות אל תכנית המתאר החדשה, בשלב הנוכחי, כאל מדיניות תכנון ולא מצאו כל פגם בכך.

43. כך למשל, בעת"מ 51297-06-11 הפטריארכיה היוונית אורתודוקסית נ' משרד הפנים ירושלים ואח', נקבע במפורש כי הסתמכות הוועדה המחוזית על תכנית המתאר החדשה לירושלים כאל מסמך מדיניות המשקף את מדיניות התכנונית, הינה כדין. בית המשפט הנכבד קבע שם, כדלקמן:

**"ואכן, בשנים שחלפו מאז ההחלטה משנת 1996, אושרה להפקדה (אם כי טרם הופקדה), תכנית המתאר ירושלים 2000. תכנית זו הינה תכנית עירונית כוללת, אשר הושקעו בה משאבים רבים ושנות עבודה רבות. מאז נתקבלה ההחלטה**



**בדבר הפקדתה, מתייחסת אליה משיבה 1 כאל מסמך מדיניות המשקף את מדיניותה התכנונית, ובדין היא עושה כן (ראו: עע"מ 9156/05 גרידינגר ואח' נ' ראפ ואח', פורסם במאגרים)..."**

44. עוד נפנה לפסק הדין בעת"מ 29494-05-12 מוחמד חלילה ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ואח', שאף במסגרתו נדחתה הטענה כי הוועדה המחוזית אינה רשאית להסתמך על תכנית המתאר החדשה לירושלים בשל העובדה שהיא טרם הופקדה. בית המשפט הנכבד קבע בפסק דינו בעניין זה, כדלקמן:

**"העובדה כי תכנית המתאר טרם הופקדה אינה גורעת מיכולתן של המשיבות להסתמך עליה, שכן אין כל מניעה כי מוסד תכנוני יגבש מדיניות תכנונית שלא במסגרת תכנית סטטוטורית ויראה בו מסמך מדיניות המשקף את עקרונות התכנון העתידיים לאזור הרלוונטי, בוודאי כאשר מדובר בתכנית עירונית כוללת אשר הושקעו בה משאבים רבים ושנות עבודה רבות (עת"מ (י-ם) 51297-06-11 הפטריארכיה היוונית אורתודוקסית נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים, 30.10.11; עע"מ 9156/05 גרידינגר נ' ראפ, 10.06.08). מה גם יש לזכור שלעותרים, כמו לכל אדם אחר, אין זכות מוקנית לשינוי ייעוד של קרקע..."**

45. כן נביא מפסק הדין בעת"מ 12884-10-11 יהודה רחמים חברה לבניין בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים – המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח', שם התייחס בית המשפט בעקיפין להסתמכות הוועדה המחוזית על תכנית המתאר החדשה וקבע, כדלקמן:

**"לא מצאתי בטענות העותרת התמודדות של ממש עם נימוק זה של המשיבות 1-2, המבוסס כאמור על המדיניות העדכנית של הוועדה המחוזית, בהתאם לתכנית המתאר החדשה (וראו לעניין זה ומשמעותו, עת"מ (י-ם) 51297-06-11 הפטריארכיה היוונית אורתודוקסית נ' משרד הפנים ירושלים (30.10.2011); עע"מ 9156/05 גרידינגר נ' ראפ (לא פורסם, 10.6.2008))."**

46. עוד נציין כי הדברים עולים אף מפסק דינו של כב' השופט נועם בעת"מ 45582-12-11 שעבאן ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ואח' (8.1.2013).

47. מן האמור לעיל עולה כי הסוגיה נשוא העתירה כבר הלכה למעשה הוכרעה בפסיקה וכי בתי המשפט חזרו פעם אחר פעם על הקביעה כי אין כל מניעה בכך שהוועדה מסתמכת על המדיניות התכנונית המשתקפת בתכנית המתאר החדשה לירושלים וזאת למרות שלתכנית זו אין מעמד סטטוטורי בשלב זה.

#### **דחיית העתירה על הסף:**

48. דין העתירה להידחות על הסף בשל העובדה שהעותרות מתעברות על ריבם של אחרים. המדובר בעתירה כוללנית שמטרתה להביא להטלת מחסום על כל שימוש בתכנית המתאר החדשה. הבסיס המהותי לטענה זו מודגם על-ידי העותרות על הוראות התכנית המתייחסות ל"אזור מגורים עירוני מוצע". לטענה זו עוד נתייחס בהרחבה בהמשך, אך

כבר כאן יש לעמוד על כך שהעתירה דנן מקבצת את כל אזורי מזרח העיר למקשה אחת וגורסת כי כל התכנון המתארי שתכנית המתאר מבקשת כי יבוצע, לצורך אישור תכניות נקודתיות בשכונות מזרח העיר (ולמעשה גם במערבה) "תקוע", ומכאן הטענה כי מדיניות התכנון עוצרת הגשת תכניות נקודתיות מטעם תושבים של מזרח העיר.

49. בהקשר זה נציין כי תכנית המתאר החדשה יצרה מתחמים שונים, המכונים גם 'פוליגונים' – מתחמים המיועדים לשינוי ייעוד ומהווים למעשה את עתודות הקרקע לפיתוח עירוני, כולל שטחים נרחבים למגורים ולמבני ציבור (המדובר על מתחמים אשר על-פי המצב הסטטוטורי הקיים – אליו העותרות כה מייחלות לשוב – אינם מיועדים לתכנון כלל). אף מפסד הדין בעניין שעבאן לעיל, אליו הפנו העותרות, עולה כי 14 פוליגונים תוחמו באמצעות תכנית המתאר החדשה במזרח העיר והם מצויים בשלב תכנון שונים. כאמור בפסק הדין:

**"לאחרונה עם הכנת תכנית המתאר החדשה לירושלים (להלן – תכנית המתאר החדשה), אשר טרם הופקדה, מתייחסים מוסדות התכנון לתכנית המתאר האמורה כאל מסמך המשקף את המדיניות התכנונית בירושלים, אשר מנחה את מוסדות התכנון בדבר התכנון הראוי בכל אחד מאזורי העיר. תכנית המתאר החדשה הנה תכנית עירונית כוללת. היא מסדירה, בין-השאר, את אזורי הבנייה בירושלים, ובכלל זה תיחמה 14 פוליגונים חדשים במזרח העיר. הפוליגונים הם אזורים שניתן להציע בהם תכנון לבנייה חדשה, בכפוף לכללים הקבועים בתכנית. נקודת המוצא לתכנון פוליגון, היא תכנון השטחים הציבוריים; ועל-כן, נדרש תכנון מוקדם של "השלד הציבורי", הכולל סימון דרכים, שטחים ציבוריים פתוחים, מבני ציבור וכדומה. בשמונה מבין ארבעה-עשר הפוליגונים הָחַל הליך תכנוני, כאשר בשלושה נטלה על עצמה העירייה את עריכת התכנית, וביתר נערכות תכניות על-ידי גופים אחרים (אחד על-ידי מינהל מקרקעי ישראל והיתר על-ידי תושבי השכונות). לגבי שישה פוליגונים, ובכלל זה הפוליגון שבו מצויים המקרקעין נושא העתירה, טרם החל כל תכנון. תחום התכנית נושא העתירה נכלל בשטח המיועד ל"אזור מגורים עירוני מוצע", באחד מהפוליגונים הבלתי מתוכננים בשכונת אבו-טור. בייעוד זה נדרשת – בהתאם לתכנית המתאר החדשה לירושלים – אישורה של תכנית מתאר כוללת למתחם בטרם אישור תכניות מפורטות."**

50. הנה כי כן, הפוליגונים במזרח העיר מתוכננים בנפרד על-ידי הוועדה המקומית, כאשר התכנון מצוי בשלבים שונים. העתירה דנן, כאמור, מבקשת להתייחס לכל הפוליגונים כאחד, אף כי יש שוני בין הדברים. כפי שראינו בעניין שעבאן, הרי שבפני כל בעל עניין בקרקע המבקש להגיש תכנית נקודתית עומדת האפשרות להשיג עליה, בשים לב לסטאטוס התכנוני בו מצוי הפוליגון. בית המשפט יידרש לכך אגב תכנית נקודתית ועתירה פרטנית ויידון בסבירות יישומה של מדיניות התכנון, המבקשת טרם אישורה של תכנית נקודתית לאשר תכנית מרחבית למתחם כולו, בשים לב לסטאטוס התכנוני בו מצוי המתחם.

51. הלכה למעשה, הסתמכות הוועדה על תכנית המתאר החדשה לירושלים כעל מסמך המשקף את מדיניותה התכנונית מבוצעת אגב דיון בתכניות המוגשות על-ידי בעלי עניין כאלה ואחרים.

52. בנסיבות אלו, העותרות הן למעשה עותרות ציבוריות, המגישות עתירה בנושאים בהם בעלי העניין עצמם יכולים להגיש עתירה לבית המשפט, אגב תכנון פרטני. בנסיבות העניין אין להתיר זאת, ויש להעדיף את הדיון אגב תכנית פרטניות ולא כעתירה כוללת ובלתי מובחנת. בעניין זה יפים הדברים שנקבעו בפסק הדין בבג"צ 731/11 התנועה למען איכות השלטון נ' כבוד נשיאת בית המשפט המחוזי – השופטת מוסיה ארד ואח', כדלקמן:

**"זאת ועוד, העותרת במקרה דנן, על אף טענותיה, היא למעשה עותרת ציבורית והיא אינה נפגעת ישירה מהחלטתו של בית המשפט המחוזי. חשוב להדגיש כי על אף ההרחבה של זכות העמידה של העותרים הציבוריים בבית משפט זה (ראו בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441 (1988)), עדיין נשמר הכלל כי לפיו "בית המשפט לא ייעתר, דרך כלל, לעתירה ציבורית מקום שברקע העניין מצויים אדם או גוף אשר נפגעים באופן ישיר מנושא העתירה, ואשר נמנעו מפנייה לבית המשפט לבקש סעד על אף הפגיעה בזכות או באינטרס שלהם" (בג"ץ 6972/07 לקסר נ' שר האוצר (טרם פורסם, 22.3.2009)). מכאן שגם בעתירה ציבורית יש סייגים לזכות העמידה. "בין היתר בית-המשפט עשוי למנוע זכות עמידה מאדם אחד המתעבר על ריב של אדם אחר: אם העתירה תוקפת מעשה מינהלי הפוגע בזכות או באינטרס של אדם מסוים, ואותו אדם נמנע מלעתור לבית-המשפט, עשוי בית-המשפט למנוע את זכות העמידה מאדם אחר" (בג"ץ 1759/94 סורזברג נ' שר הביטחון, פ"ד נה(1) 625, 631 (1994))..."**

53. נבקש לציין כי אמנם הוגשו מספר עתירות בהן הועלו, בין היתר, אף טענות ביחס לעובדה שהוועדה המחוזית בוחנת תכניות תוך התייחסות למדיניות המשתקפת בתכנית המתאר החדשה לירושלים. בחלק מעתירות אלו נדחתה טענה זו של העותרים (עת"מ 51297-06-11 הפטריארכיה היוונית אורתודוקסית נ' משרד הפנים ירושלים ואח'; עת"מ 29494-05-12 מוחמד חלילה ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ואח') ובעתירות אחרות לא התקבלה הכרעה ביחס לטענה זו. גם בימים אלה תלויות ועומדות בפני בית המשפט הנכבד עתירות בהן, בין יתר הטענות, הועלתה אף טענה בנוגע להסתמכות הוועדה המחוזית על תכנית המתאר החדשה לירושלים.

54. ודוק, במקום בו מועלית הטענה המזוקקת כי אי-תכנונו או עיכובים בתכנון הכולל של שטח מסוים, בשילוב עם יישומה של מדיניות התכנון העדכנית, מביאים לתוצאה בלתי סבירה של דחיית אישורה של תכנית נקודתית, בתי המשפט נדרשים לנושא. כך קרה בעת"מ 30828-10-11 מאזן אכרם סביתאני נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים (16.3.2012) בו נדונה החלטת הוועדה המחוזית שלא לקדם תכנון בשל העדר תכנון מקומי כולל. כבי השופט בן אור פסקה כך:

"אלא שכפי שזכותו של העותר לסיום הליכי התכנון, על מנת שיוכל לממש את זכות הקניין שבידו על פי התכנית ומכוחה, טעונה איזון עם זכות הציבור לאיכות חיים סבירה בשטח המתוכנן, כך גם זכות הציבור טעונה איזון עם זכות הקניין של העותר. רוצה לומר, זכות הציבור אינה עומדת לעולם ועד. ככל שחולף הזמן, יתכנו נסיבות בהן יהיה זה בלתי סביר ובלתי מידתי למנוע מבעל מקרקעין לעשות שימוש בנכס, אך מן הטעם, שהאזור בו הוא נמצא טרם תוכנן כלל על ידי הרשויות, כפי שנאמר בבג"צ 486/82 הנ"ל. ניתן לשאוב השראה לתפישה זו גם מפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"צ 2390/06 קרסיק ואח' נ' מדינת ישראל (פ"ד נה(2), 625), בו נקבע, כי מקום בו אין הרשות מממשת משך זמן רב את ההפקעה, מלמדת היא על עצמה כי אין היא זקוקה לקרקע שהופקעה. ובענייננו, שיקולים של טובת הציבור הולכים ומתקאים, מקום שהרשות אינה עושה שימוש בסמכויותיה ונמנעת מלתכנן את השטח הנדון לרווחת הציבור. במצב דברים זה, עשויה לגבור זכותו הקניינית של בעל הנכס.

לנוכח האמור לעיל אני מורה, כי בשים לב לעובדה שהאזור בו מדובר מיועד, על דרך העיקרון, לאזור מגורים עירוני עד 6 קומות על פי תכנית מתאר 2000, הרי שבחלוף פרק זמן של שלוש שנים מיום מתן פסק דין זה, יהיה על משיבה 1 לקבל החלטה לגופה של התכנית שהגיש העותר, ובמסגרת אותה החלטה לא תוכל לדחות את התכנית בנימוק של העדר תכנון כולל של המתחם."

55. מכל מקום, הדבר מלמד כי מי שסבור שהוא נפגע מהחלטת הוועדה לבחון תכנית תוך הסתמכות על המדיניות המשתקפת בתכנית המתאר החדשה יכול להעלות טענות בעניין ואף עושה כן, ובנסיבות אלו יש לדחות את עתירת העותרות, אשר מתעברות על ריבם של אחרים ואשר אינן נפגעות באופן ישיר מהחלטת הוועדה המחוזית, על הסף.

56. יצוין כי המדינה הגישה ערעור על פסק הדין בעניין **סביתאני** (נע"מ 3206/12, קבוע לדיון ביום 30.9.13) שכן לעמדתנו, קציבת פרק זמן של שלוש שנים להשלמת תכנון כולל למתחם בו עסקינן בפרשת סביתאני אינה סבירה. המדינה טוענת בהקשר זה כי פסק הדין בעניין סביתאני אינו נותן משקל מספק למורכבות התכנון הכולל ולכך שהוא אינו יכול להיעשות בכל העיר בבת אחת ובתוך זמן קצר. יתירה מכך, למיטב הידיעה, עיריית ירושלים שוקדת על תכנון כולל של מספר אזורים ברחבי העיר, וזאת על-פי סדר עדיפויות שנקבע על-ידה. בנוסף טוענת המדינה בערעור, כי לא הונחו בפני בית המשפט קמא כל נימוקים שיצדיקו קציבת פרק זמן כה קצר, שמשמעו, לכל הפחות, קביעה לפיה יש להסיט את משאבי התכנון (המוגבלים) דווקא לאזור הנדון (לגביו הוגשה העתירה) ולהעדיפו על פני אזורים אחרים, ללא כל נימוק ענייני שיצדיק לעשות כן וגם אז, ספק אם יהיה בכך לאפשר השלמת התכנון בפרק הזמן הקצר שנקצב.

57. אכן, וכפי שגם קבעה כב' השופטת בן אור בפרשת סביתאני שלעיל, "הליכי תכנון כולל הם הליכים עתירי זמן, ואישור תכנית נקודתית בהיעדרו של תכנון כולל, טומנת בחובה פגיעה אפשרית באיכות החיים של אחרים, כאשר יצירת עובדות בשטח שלא מתוך ראייה כוללת תביא לידי כך שבעתיד לא ניתן יהיה עוד לייעד שטחים לצרכי ציבור, לייעד

**שטחים פתוחים, לסלול דרכים בצורה היעילה ביותר, וכדומה".** תכנונם של הפוליגונים במזרח העיר ירושלים הינו באחריות עיריית ירושלים אשר מייחדת עבודה בנושא, אשר טרם הושלמה. מילא לא ניתן לתכנן הכל במקשה אחת, וממילא אין צורך בתכנון במקשה אחת בשים לב לכך שמתחמי "אזור עירוני מוצע" מטרתם מתן מענה לפיתוח העיר ירושלים שנים קדימה.

58. אלא שהחשוב הוא, כי הרואה עצמו נפגע מהחלטה של הוועדה המחוזית שלא לאשר תכנית שבבעלותו בשל העדרו של תכנון מתחמי, עומדות לו הדרכים לתקוף קביעה זו באמצעות הגשת עתירה פרטנית, בגין פולגון מסוים ובנסיבות פרטניות.

ראו בהקשר זה גם בפסק דינה של כב' השופטת בן אור בעת"מ 31084-03-13 **כאמל סואלחי ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה בירושלים** (ניתן ביום 4.6.2013).

59. העתירה דן הינה כוללנית ומטרתה למעשה, 'לשפוך את התינוק עם המים' ולהשיב את הוועדה המחוזית, כמייצג הציבור, לדיון בתכניות ספוראדיות נקודתיות אשר קידומן ככאלה, מבלי יד מכוונת וראיה כוללת עלול להוביל לתכנון לקוי של המתחם כולו. זאת בניגוד למדיניות הוועדה המחוזית ולעקרונות יסוד בדיני התכנון והבניה אשר במרכזם תפיסת עולם לפיה תכנון נכון צריך שיעשה מן הכלל אל הפרט, ובאופן שלא יפגע, בראש ובראשונה, בדיירים העתידיים של המתחם. התוצאה תהא כי מתחמים שלמים יתוכננו בדרך של טלאי על טלאי, מבלי שניתן לעמוד מלכתחילה על הזיקה התכנונית בין המגרשים השונים וליצור תכנון שלם וקוהרנטי למתחם. בדרך זו תיווצר תוצאה קשה, שתחייב את מוסדות התכנון להכריע בתכניות נקודתיות, תוך אישור זכויות למגורים, בלא התייחסות לאלמנטים תכנוניים שונים שניתן לבחנם רק במסגרת כוללת, ותוך פגיעה קשה באפשרות לתכנן בעתיד את העיר ירושלים באופן כולל.

#### **מענה פרטני לטענות המרכזיות המועלות בעתירה :**

##### **א. חוק התכנון והבניה אל מול 'מסמכי מדינות' :**

60. העותרות טוענות כי החוק אינו מכיר במסמכי מדיניות וכי בשל כך השימוש במסמך מדיניות נוגד את עקרון חוקיות המינהל (סעי' 120-112 לעתירה).

61. ואולם, כפי שנפסק בעניין גרידינגר שלעיל, כל רשות מנהלית רשאית לקבוע לעצמה הנחיות לפעולה, אף אם אין הוראת חוק המאפשרת זאת במפורש, ולהסתמך על הנחיות אלה כשהיא באה להחליט במקרה מסוים.

62. בענייננו, משמשת המדיניות הבאה לידי ביטוי בתכנית המתאר החדשה לירושלים ככלי המאפשר לוועדה לבחון תכניות המוגשות לאישורה על בסיס מדיניות כוללת. תכנית המתאר החדשה לירושלים, מהווה, בשלב זה, מסמך מדיניות המלמד על התכנון הראוי, לדעת הוועדה, בכל אזור מאזורי העיר. תכנית המתאר החדשה, אשר אינה בעלת תוקף סטטוטורי, אינה מקנה זכויות בניה ואינה קובעת ייעודי קרקע מפורטים. יחד עם זאת,

תכניות נקודתיות המוגשות לוועדה נבחנות כיום בהתאם למדיניות שנקבעה בתכנית המתאר החדשה.

63. נבהיר כי חוק התכנון והבניה אינו מתייחס כלל לדרך בו יפעילו מוסדות התכנון את שיקול דעתם בעת בחינת תכניות. הפעלת שיקול הדעת צריכה להיעשות בהתאם לכללי המשפט המנהלי, והחוק אינו קובע הוראות בעניין זה. מובן, כי בחינת תכנית לאור מדיניות כוללת ולא באופן שרירותי, תואמת את כללי המשפט המנהלי, ועל-כן יש לדחות את הטענה כי יש להתעלם מהמדיניות הכוללת. נפנה בהקשר זה גם לפסיקה שהובאה לעיל והנוגעת לקיומן של הנחיות מנהליות.

64. עוד נבקש לציין כי בצד מגבלות מסוימות שנקבעו במסגרת תכנית המתאר החדשה לירושלים, מאפשרת התכנית פיתוח בהיקפים ניכרים ביותר, בכל חלקי העיר ואף במזרח העיר ירושלים. יש להניח כי גם העותרות אינן מבקשות כי הוועדה המחוזית תתעלם מהוראות תכנית המתאר המאפשרות תוספת משמעותית של זכויות בניה באזורי מזרח ירושלים.

65. לטעמנו, לא ניתן לקבל טענה לפיה יש להסתמך על הוראות תכנית המתאר ככל שהן מתירות בינוי ופיתוח, אך אין להסתמך על תכנית המתאר בכל הנוגע למגבלות הקבועות בה. לא ניתן לגזור מהוראות תכנית המתאר החדשה, המלמדות על מדיניות התכנונית של הוועדה, הוראות מסוימות ולהתעלם מהוראות אחרות.

66. מכל מקום לדעת הוועדה המחוזית, בבחינת תכניות תוך התייחסות למדיניות התכנונית כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכנית המתאר החדשה לירושלים, אין פגם וודאי שאין מקום לטענה כי נפל בפעולתה זו אי חוקיות.

## **ב. עקרון השקיפות וזכות ההתנגדות:**

67. עוד טוענות העותרות כי השימוש בתכנית המתאר החדשה לירושלים פוגע בעקרון השקיפות ובזכות ההתנגדות (סעי' 121-136 לעתירה).

68. ראשית יובהר, כי מסמכי תכנית המתאר החדשה לירושלים מפורסמים באתר האינטרנט של עיריית ירושלים. בנוסף, החלטות הוועדה המחוזית בדבר הפקדת תכנית המתאר החדשה לירושלים, מפורסמות באתר משרד הפנים. כמו-כן, מסמכי תכנית המתאר החדשה לירושלים, עומדים לעיון הציבור, בלשכת התכנון המחוזית, וזאת בדומה למסמכי תכניות אחרות המצויות בארכיב לשכת התכנון.

69. עוד נציין כי תכנית המתאר החדשה לירושלים מוכרת וידועה לאדריכלים ולבעלי המקצוע העובדים מול הוועדה המחוזית, ולאחר קבלת החלטות בדבר הפקדתה, היא אף הוצגה מספר פעמים לגופים שונים ובהם האדריכלים העובדים בירושלים. תכנית המתאר אף צורפה כנספח לעתירה ואף נתון זה מלמד כי אין מדובר במסמך סודי הנסתר מהציבור וכי בטענה בדבר העדר שקיפות אין ממש.

70. באשר לזכות הטיעון וההתנגדות נציין, כי למגישי תכניות נקודתיות או מפורטות עומדת האפשרות, בעת הדיון המתקיים בפני הוועדה בתכנית המוגשת על ידם, לנסות ולשכנע את הוועדה כי עניינם מצדיק סטייה מהמדיניות שנקבעה במסגרת תכנית המתאר החדשה. במסגרת זאת, ניתנת למגישי תכנית זכות הטיעון וכן אפשרות להתייחס למדיניות המותווית בתכנית המתאר.

71. מגישי תכניות יכולים לטעון בעת דיוני הוועדה מדוע לשיטתם המדיניות הקבועה בתכנית המתאר אינה נכונה או מדוע יש לסטות ממדיניות זו. טענות אלו של מגישי תכניות נבחנות על-ידי הוועדה במסגרת קבלת ההחלטה ביחס לתכנית הספציפית. כן יובהר כי על החלטות הוועדה ביחס לתכניות השונות ניתן להגיש בקשת רשות ערר למועצה הארצית לתכנון ולבניה או עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים. בשל כך אף אין ממש בטענה כי הסתמכות על מדיניות הוועדה מונעת ביקורת תכנונית או ביקורת שיפוטית ולכן אין לקבל את הטענה כי זכות הטיעון נפגעת. כפי שהובא לעיל, אף בתי המשפט נדרשים לטענות מסוג זה וכן במקרים מסוימים אף ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

72. בהקשר זה יש לדחות אף את הטענה כי תכנית המתאר פוגעת בזכות ציבור מגישי התכניות לבחינת התכניות המוגשות על ידם. העותרות מציינות בעתירתן כי אין לאדם זכות מוקנית לאישור התכנית המוגשת על ידו, אך טוענות כי תכנית המתאר פוגעת בזכות מגישי התכניות כי התכניות המוגשות על ידן ייבחנו. כמצוין לעיל, הוועדה בוחנת תכניות המוגשות לה ואף מאפשרת למגישי התכניות לטעון בפניה. יחד עם זאת, בחינת התכניות מבוצעת תוך התייחסות למדיניות הקבועה בתכנית המתאר. כאמור, החלטות אלה כפופות לביקורת שיפוטית. בכך לא נפל כל פגם.

73. כפי שהובא לעיל, במקרים שונים כבר הוגשו עתירות מנהליות במסגרתן נתקפה, בין היתר, הסתמכות הוועדה על מדיניות התכנון. כבר בשל כך יש לדחות את הטענה בדבר העדר ביקורת שיפוטית. עוד נציין כי במקרים המתאימים אף ניתן לבחון את הסוגיה במסגרת ערר למועצה הארצית לתכנון ולבניה. בהקשר זה נציין כי באחד המקרים בו דחתה הוועדה תכנית בשל סתירתה את מדיניות התכנון כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכנית המתאר החדשה לירושלים, הוגשה על החלטה זו עתירה בעת"מ 11-04-27356 לוי שליט ייזום ובניה בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ואח'. בעת הדיון בעתירה נענתה הוועדה המחוזית להצעת בית המשפט ליתן רשות ערר למועצה הארצית לתכנון ולבניה ביחס לתכנית נשוא העתירה. זאת, לשם בירור הטענה אם היה מקום לדחות את אותה התכנית בהתבסס על המדיניות הקבועה בתכנית המתאר החדשה לירושלים, ובהתחשב בנסיבות המיוחדות שלהן טענה העותרת.

74. בעקבות כך הוגש ערר למועצה הארצית לתכנון ולבניה (ערר 54/11). ערר זה נדחה על ידי המועצה הארצית בהחלטה מפורטת ומנומקת שהתייחסה אף לטענה כי הוועדה אינה מוסמכת לבחון תכניות תוך התייחסות למדיניות הבאה לידי ביטוי בתכנית המתאר (סעיפים 47-49 בהחלטה). האמור לעיל מלמד בראש ובראשונה כי אף המועצה הארצית אישרה את הסתמכות הוועדה המחוזית על המדיניות הקבועה בתכנית המתאר, וזאת

למרות שלתכנית המתאר אין תוקף סטטוטורי. כן מלמדת דוגמא זו, כי למגישי תכניות או למתנגדים ניתנת ההזדמנות להתייחס לתכנית המתאר ולהסתמכות הוועדה אליה, הן בעת הדיון המתקיים בוועדה, והן במסגרת עתירה מנהלית או במסגרת ערר למועצה הארצית (במקרים המתאימים לכך).

75. מכל מקום נוכח המפורט לעיל יש לדחות את הטענות בדבר העדר שקיפות ובדבר העדר זכות טיעון או הזדמנות לביקורת שיפוטית.

ג. מדיניות התכנון אינה יוצרת 'חוסר יציבות' ו'חוסר ודאות' – להיפך :

76. יש לדחות אף את הטענות בדבר חוסר יציבות וחוסר ודאות (סעי' 137-142 לעתירה). הטיעון למעשה מנותק מהפסיקה הקיימת בנושא באשר להנחיות מנהליות. בבג"ץ 10907/04 ישראל סולודוך נ' עיריית רחובות (1.8.2010) נפסק כך :

**"ההנחיות המינהליות אינן מחייבות את הרשות, אלא מנחות אותה בהפעלת שיקול דעתה, בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה... הן מתוות את דרכי הפעלת שיקול הדעת המינהלי ונועדו להבטיח אחידות, שוויוניות, ענייניות וסבירות בהפעלת מדיניות הרשות המינהלית. הן מהוות אמצעי שבעזרתו יכול הציבור לבקר את שיקול הדעת המינהלי, הן במישור המדיניות הכוללת והן בדרך יישומה במקרה הפרטני."**

77. כמצוין לעיל, מסמכי התכנית מפורסמים ומוכרים לציבור והוועדה פועלת לפיהם. כמו-כן, ממילא לא ניתן לסטות מהמדיניות המותווית בתכנית המתאר אלא בהחלטה מנומקת, כנהוג ביחס להנחיות מנהליות. בעוד שקיומה של מדיניות תכנון ברורה ומפורסמת, מאפשר בחינת תכניות בהתאם לאמור בה, התעלמות מהמדיניות, כמבוקש בעתירה, תוביל לכך שתכניות ייבחנו בלא קריטריונים וכללים תכנוניים ברורים ואחידים, תוך פגיעה בעקרונות תכנון ראויים ובלא שניתן יהיה לבחון את החלטות הוועדה לאורה של מדיניות כלשהי.

78. על-כן, דווקא קיומה של מדיניות גלויה ומפורסמת שסטייה ממנה מחייבת הנמקה, מבטיח ודאות והעדר שרירותיות ואילו היענות למבוקש בעתירה, תוביל לכך שהוועדה לא תוכל להסתמך על מדיניות ותידרש לבחון תכניות שלא על-פי כללים כלשהם.

79. באשר לטענה כי שינוי של תכנית סטטוטורית טעון הליך סטטוטורי חדש ומקים זכות לפיצויים, וזאת בניגוד להסתמכות הוועדה על מדיניות, נציין כי בהתחשב בכך שתכנית המתאר אינה מאפשרת הוצאת היתרי בניה מכוחה, ההתייחסות אליה ממילא מבוצעת במסגרת בחינת תכניות המקודמות בהליך סטטוטורי מלא בהתאם להוראות החוק ובכלל זאת הוראות החוק בעניין פיצויים בגין פגיעה מתכנית.

80. עוד נציין כי בהתחשב בכך שתכנית המתאר אינה פוגעת בזכויות מוקנות, ממילא אין בה, כשלעצמה, כדי לגרום לפגיעה היוצרת עילה לפיצוי. זאת, הן בשלב הנוכחי בו היא משמשת כתכנית מדיניות, והן לאחר שתאושר ותיכנס לתוקפה. כמצוין לעיל, תכנית



המתאר אינה קובעת ייעודי קרקע ואינה מקנה זכויות בניה, אלא אך קובעת כללים לבחינת תכניות שיקודמו מכוחה. בנסיבות אלו, תכנית המתאר כשלעצמה ממילא אינה גורמת לפגיעה בזכויות מוקנות ואינה יוצרת חבות בפיצויים, וככל שתכניות המקודמות מכוחה יגרמו לפגיעה היוצרת עילה לתביעת פיצויים, הרי שניתן יהיה להגיש בגין תביעות פיצויים בהתאם להוראות החוק, שכן תכניות אלו יהיו תכניות סטטוטוריות.

81. **העותרות מוסיפות ומתייחסות לאמור בדו"ח מבקר המדינה ביחס לקידום תכניות אב.** בעניין זה נבהיר בראש ובראשונה כי הוועדה המחוזית לא זנחה את הרצון להפקיד את תכנית המתאר החדשה לירושלים ולקדמה למתן תוקף. יחד עם זאת, עד להשלמת ההליך התכנוני, אין כל מניעה, כמצוין לעיל, להסתמך על המדיניות הבאה לידי ביטוי בתכנית המתאר. עוד נציין כי בהתחשב בכך שבענייננו אין מדובר בתכנית הפוגעת בזכויות מוקנות ובהתחשב בכך שממילא ניתנת ההזדמנות לטעון ביחס למדיניות, בעת דיון הוועדה בתכנית הספציפית, ואף בכך שקיימת ביקורת שיפוטית על החלטות הוועדה בתכניות המוגשות לה והנבחנות תוך התייחסות למדיניות, נראה כי אף הקשיים המצוינים בדו"ח המבקר והנזכרים בעתירה אינם רלוונטיים לענייננו.

ד. **גמישות ושימוש בהקלות ושימושים חורגים:**

82. העותרות טוענות כי הסתמכות הוועדה על תכנית המתאר מונעת שימוש במנגנון ההקלות והשימוש החורג המאפשר גמישות (סעי' 143-144 לעתירה).

83. נדמה כי העותרות נפלו בעניין זה לכלל טעות. כמצוין לעיל, תכנית המתאר החדשה לירושלים אינה תכנית מפורטת שניתן להוציא מכוחה היתרים. בהתחשב בכך שהיבטי הקלות ושימושים חורגים עוסקים בשלב הרישוי ולא בשלב התכנון, ממילא אין מנגנונים אלה רלוונטיים לשלב בחינת תכניות, שהוא השלב אליו מתייחסת העתירה.

84. עוד נציין כי ככל שיש לכך מקום, אין מניעה לבקש הקלות ושימושים חורגים מכוח תכניות תקפות ונבהיר כי העדר הפקדתה של תכנית המתאר אינה מונעת מימושן של תכניות תקפות או בקשות להקלות ולשימושים חורגים מכוחן.

85. מכאן שאף התייחסות העותרות לסעי' 77-78 לחוק התכנון והבניה אינה רלוונטית לענייננו. המדובר בסעיפים העוסקים בהגבלת הוצאת היתרים מכוח תכניות תקפות, ואילו אנו כלל לא מדברים בהוצאת היתרים או במימוש זכויות מוקנות, אלא בשיקול הדעת המופעל בעת בחינת תכניות חדשות. בענייננו אין מדובר בהוצאת היתרי בניה מכוח תכנית תקפה, וממילא מדיניות הוועדה אינה מונעת הוצאת היתרי בניה, כאמור.

86. אמרנו לא פעם, תכנית המתאר החדשה לירושלים אינה פוגעת בתכניות תקפות ואינה מונעת הוצאת היתרי בניה מכוחן של תכניות תקפות. העותרות מנסות ללמוד מסעיפים אלו, על אופן התייחסות לתכניות חדשות. ואולם, טענה זו אינה מתייחסת לאבחנה שבין שלב הרישוי, בו ממומשות זכויות מוקנות, לבין שלב התכנון, בו על מוסד התכנון לבצע בחינה תכנונית ולהפעיל שיקול דעת ביחס לתכנון הראוי. מובן, כי בעובדה

שהמחוקק אפשר להגביל מימושן של זכויות מוקנות, בהתקיים תנאים מסוימים, אין כדי ללמד על אופן הפעלת שיקול הדעת של מוסדות התכנון בעת בחינת תכניות חדשות. על כן יש לדחות אף טענה זו של העותרות.

87. **לאור כל המפורט, אף בטענה שהסתמכות הוועדה המחוזית חורגת ממתחם הסבירות** אין ממש. הוועדה בוחנת, כמצוין לעיל, תכניות המוגשות לה תוך התייחסות למדיניות התכנון המשתקפת בתכנית המתאר. התנהלות זו היא סבירה וראויה ואף תואמת את הוראות הפסיקה, כמצוין לעיל. דווקא היענות לבקשת העותרות וקביעה לפיה הוועדה המחוזית תבחן תכניות תוך התעלמות מהמדיניות התכנונית שגובשה על ידה, ושלא על בסיס מדיניות כוללת, תביא לתוצאה שאינה סבירה. על-כן, יש לדחות אף טענה זו של העותרות.

88. נוכח האמור לעיל יש לדחות את טענות העותרות העוסקות בסעד המבוקש בעתירה ובהסתמכות הוועדה המחוזית על מדיניות התכנון העדכנית שנקבעה על ידה במסגרת תכנית המתאר החדשה לירושלים.

#### ה. דרישת תכנית המתאר לתכנון כולל:

89. העותרות מלינות אף על הוראת תכנית המתאר המחייבת בתכנון כולל של אזורים המיועדים בה "אזור מגורים עירוני מוצע" (סעי' 67-92 לעתירה). עסקנו בנושא בקצרה לעיל וכעת נבקש להרחיב בסוגיה מפאת החשיבות לו שמייחסות העותרות לדבר. אך ראשית נדגיש, כי העותרות אינן מבקשות כל סעד ביחס להוראה זו בתכנית המתאר והן מביאות אותה כדוגמא לפגיעה הנובעת לשיטתן מתכנית המתאר.

90. הוועדה תטען כי יש לדחות אף טענות אלו של העותרות.

#### ה.1. כללי – אודות "אזור מגורים עירוני מוצע":

91. כמצוין לעיל, תכנית המתאר קובעת כי השטחים המסומנים בה כ"אזור מגורים עירוני מוצע" הם שטחים לעיבוי שכונות קיימות אשר ניתן יהיה לפתחם בכפוף לתכנון כולל של כל אחד מהמתחמים המסומנים בתכנית המתאר.

92. **הוראה זו בתכנית המתאר מתייחסת בעיקרה לאזורים שייעודם התקף הינו ייעוד של שטח פתוח ואשר תכנית המתאר מאפשרת לשנות את ייעודם לייעוד המאפשר בינוי בכפוף לקיומם של תנאים שונים ובהם תכנון כולל.**

93. נציין כי תכנית המתאר החדשה לירושלים, אשר קובעת, בין היתר, את גבולות הבינוי הראויים של העיר, הרחיבה, באופן משמעותי, את גבולות הבינוי של העיר וייעדה שטחים בלתי מבוטלים במזרח העיר ירושלים שייעודם התקף הינו ייעוד של שטח נוף פתוח לייעוד המאפשר בינוי. הוראה זו של תכנית המתאר צפויה לאפשר הרחבה ניכרת של

השכונות הערביות במזרח ירושלים לעבר השטחים שעד כה לא היו מותרים בבינוי ונשמרו כשטחים פתוחים.

94. עם זאת, על-מנת שאיכות החיים באותם שטחים תהא איכות חיים סבירה וראויה, יש להבטיח כי הבינוי באותם השטחים יבוצע רק לאחר תכנון כולל במסגרתו תיקבע מערכת דרכים ראויה, יובטחו דרכי הגישה למגרשים השונים, יוקצו שטחים מספקים לצרכי ציבור (מבני ציבור ושצ"פ) וכיוצ"ב. אישור תכניות מפורטות בטרם אישור התכנון הכולל לא יאפשר איכות חיים סבירה זו. עוד נבקש לציין כי ההוראה המחייבת בתכנון כולל של השטחים המיועדים לאזור מגורים עירוני מוצע נוגעת לשטחים המצויים ביעוד זה במזרח העיר ירושלים כמו גם במערבה.

95. תפיסת העולם התכנונית המנחה את עבודתה של הוועדה המחוזית היא כי תכנון נכון צריך שיעשה מן הכלל אל הפרט. התכנון הכולל חייב להיעשות לפני "גזירת" התכניות הנקודתיות או החלקיות. גישה זו של הוועדה המחוזית, הבאה לידי ביטוי בהחלטות רבות המתקבלות על ידה, אף אושרה על-ידי בית משפט נכבד זה בעת"מ 1149/06 יגאל פרסי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים ואח', שם נאמר (בסעיף 13 לפסק הדין):

**"תפיסתה התכנונית של המשיבה היא כי יש להסתכל על התכנית הפרטנית המוגשת לאישור בפניה מתוך ראייה תכנונית כוללת של האזור, על בסיס קווי היסוד של התכנית הכוללת המתגבשת ומתוך רצון ליצור מראה שכונתי עקבי התואם את מטרות התכנית. גישתה זו של המשיבה הינה ענין תכנוני מובהק המסור כולו לשיקום דעתם המקצועי של הגורמים המתכננים. ככלל, בית המשפט אינו נוהג להתערב בעניינים מקצועיים מסוג זה."**

96. הוועדה המחוזית תטען כי עמדתה לפיה יש להקדים את התכנון הכולל של המתחם לאישורן של תכניות נקודתיות בו, הינה עמדה סבירה וראויה המבקשת להבטיח כי רמת החיים באזור תהא סבירה. כאשר מתכננים תכנון נקודתי יש להראות כיצד התכנון הנקודתי משתלב בתכנון הכולל. במסגרת התכנון הכולל ניתן יהיה לבחון את היקף השטחים למגורים למול היקף השטחים לצרכי ציבור, את מיקום המבנים ביעודים השונים, את גודלם הראוי של המגרשים, את מספר יחידות הדיור הראוי, את הדרכים בשכונה ואת דרכי הגישה לכל מגרש ומגרש, את המרחק הראוי בין המגרשים ובין השימושים השונים, את האפשרות לתכנון נוסף בעתיד ועוד ועוד.

97. והכל מתוך בחינה כוללת של צרכי האוכלוסייה. כפי שצוין לעיל, המדובר במתחם שבמצב התכנוני התקף אינו מתוכנן. על-כן, שינוי יעוד שטחו למגורים או ליעוד אחר המאפשר בינוי, תוך קביעת נפח בניה ראוי, צריך להיעשות מתוך ראייה כוללת וחשיבה תכנונית ולא באופן ספוראדי ואקראי.

98. על כך יש להוסיף כי אישור תכנית אחת באופן נקודתי עלול להוות תקדים לתכניות נוספות ולסכל את האפשרות לתכנן את המתחם תכנון כולל, שיכתיב את מיקומן של הדרכים, את היקפם של השטחים המיועדים לצרכי ציבור ואת מיקומם של שטחים אלה, את עקרונות הבינוי הראויים במתחם ופרטים נוספים הנקבעים במסגרת תכנון כולל.

סביר להניח כי אם תאושר תכנית אחת, יוגשו תכניות נוספות המתייחסות למתחם, אשר יבקשו להחיל בעניינן אמת מידה שווה. אישור תכניות נקודתיות שכאלה, מבלי יד מכוונת וראיה כוללת עלול להוביל לתכנון לקוי של המתחם כולו בניגוד למדיניות הוועדה המחוזית ובאופן שיפגע בראש ובראשונה בדיריים העתידיים של המתחם.

99. עוד נבקש להזכיר כי אף שתכנית המתאר חייבה בהכנת תכנית כוללת למתחמים שיועדו במסגרתה ל"אזור מגורים עירוני מוצע", הרי שמדובר במתחמים שייעודם הנוכחי אינו מאפשר בהם בינוי וכי תכנית המתאר היא שמאפשרת את שינוי ייעודם לייעוד המאפשר בינוי. בהתחשב בכך, אין כל פגם בכך שהוועדה עומדת על קידום תכנון כולל בטרם אישור תכנון נקודתי. למעשה, הדבר אף מתבקש.

100. נציין עוד כי בהתחשב בכך שתכנית המתאר היא שמאפשרת את הבינוי בשטחים המיועדים במסגרתה ל"אזור מגורים עירוני מוצע", אין כל מקום לקבל טענה לפיה יש להסתמך על הוראות תכנית המתאר המגדירות את השטח כשטח בו יותר פיתוח, אך לא ניתן להסתמך על תכנית המתאר בכל הנוגע להוראה המחייבת בתכנון כולל. כאמור, לא ניתן לגזור מהוראות תכנית המתאר החדשה, המלמדות על מדיניות התכנונית של הוועדה, הוראות מסוימות ולהתעלם מהוראות אחרות.

101. בנוסף נציין כי על-פי הידוע לוועדה המחוזית, עיריית ירושלים כבר החלה לתכנן חלק מהמתחמים שנקבעו בתכנית המתאר החדשה כ"אזור מגורים עירוני מוצע" (וראינו כי הדברים הובאו מפורשות בפרשת שעבאן שלעיל). בנוסף, בכוונת העירייה לפעול לשם תכנון כולל אף של יתר המתחמים שנקבעו בתכנית המתאר החדשה כ"אזור מגורים עירוני מוצע". זאת, בכפוף לסדרי עדיפויות שייקבעו ולמגבלות תקציב. מן האמור לעיל עולה כי בכוונת העירייה לקדם את התכנון הכולל של המתחמים המיועדים ל"אזור מגורים עירוני מוצע" גם אם בחלק מהמתחמים, הדבר לא ייעשה באופן מידי אלא רק בעתיד.

102. עוד נבקש לציין כי בהתאם להוראות תכנית המתאר ניתן להסתפק אף באישור תכנית מתאר לחלק משמעותי מהמתחם כולו ובלבד שאושרה תכנית אב המתייחסת למתחם כולו והכוללת את השלד הציבורי. מן האמור לעיל עולה כי במידה והעירייה תכין תכנית אב המתייחסת לשלד הציבורי של המתחמים, ניתן יהיה לקדם תכניות באזור וזאת עוד בטרם אישורה של תכנית כוללת המתייחסת למכלול היבטי הבינוי במתחם כולו.

103. עוד נבקש להעיר כי למגישי תכניות אין כל זכות מוקנית לשינוי ייעוד שטח התכנית למגורים. אין להם אף זכות מוקנית לקבלת זכויות בניה כאלה או אחרות. בהקשר זה יובהר, כי מצבם התכנוני התקף של השטחים הנכללים ב"אזור מגורים עירוני מוצע" אינו מאפשר בהם בינוי מכל סוג שהוא. בהתחשב בכך, אין כל פגם בכך שהוועדה עומדת על קידום תכנון כולל בטרם אישור תכנון נקודתי.

**2.ה. טענות העותרות בדבר הזנחת התכנון במזרח העיר ירושלים :**

104. העותרות טוענות כי מוסדות התכנון הזניחו את תכנון מזרח העיר ירושלים וכי בשל כך יש לאפשר את תכנון האזור גם בלא תכנון כולל. נבקש לייחד התייחסות פרטנית לטענות אלה ;

105. ראשית נבקש לציין כי טענת העותרות בדבר הזנחה והעדר תכנון בשכונות מזרח ירושלים, מתעלמת מהמציאות העדכנית. הוועדה המחוזית פועלת במהלך השנים האחרונות במספר מישורים כדי להקל על התכנון במזרח העיר ירושלים. הוועדה קבעה נוהל מקל ביותר להוכחת בעל עניין בקרקע, המאפשר הגשת תכניות בשטחים שאינם מוסדרים ואינם רשומים. נוהל מקל זה מאפשר הגשת תכניות על ידי תושבי מזרח העיר, גם בלא הוכחה ממשית של זכויותיהם בקרקע.

106. בנוסף, במסגרת מדיניות התכנון שנקבעה בתכנית המתאר החדשה לירושלים, ניתן להגדיל באופן משמעותי את זכויות הבניה באזורים המיועדים לבינוי ואת ציפופם. כך בחלקים נכבדים של השכונות הערביות במזרח ירושלים, מאפשרת תכנית המתאר הגדלה ניכרת של זכויות הבניה ושל גובה הבינוי. ויודגש, המדובר במהפכה של ממש המאפשרת, הכפלה, שילוש וריבוע של זכויות הבניה בחלק מהשכונות הערביות במזרח ירושלים ולעתים אף מעבר לכך.

107. מכאן, שאותה תכנית שלטענת העותרות, אין לפעול מכוח המדיניות המותווית בה, היא שמאפשרת את מרבית הבינוי המאושר כיום במזרח העיר.

108. בנוסף, בחינת היקף התכניות **המאושרות** בשנים האחרונות על ידי הוועדה המחוזית בשכונות מזרח העיר ירושלים, מלמד כי מדובר בהיקף משמעותי ביותר המגיע עד כדי **מאות תכניות**.

109. עוד נציין כי דווקא הדוגמאות המצוינות בעתירה ממחישות יותר מכל את הצורך בתכנון כולל ואת הקושי הגלום בתכניות נקודתיות. העותרות מתייחסות לרשת דרכים דלילה, להעדר תשתיות ולמחסור בשטחי ציבור גדולים ומתאימים. הצורך בתכנון כולל של האזורים שנקבעו לעיבוי שכונות נובע, כמפורט לעיל, מהרצון להבטיח קיומן של דרכים מתאימות וכן שטחים מספקים היכולים לשמש כשטחי ציבור ראויים ומתאימים.

110. דווקא אישור תכניות נקודתיות בלא תכנון כולל, הוא שיסכל אפשרות לקביעת דרכים מתוכננות וראויות וכן לאיתור שטחי ציבור בשטח מספק ובמיקומים ראויים מבחינה טופוגרפית ומבחינות אחרות. על-כן, לטעמנו האמור בעתירה אך ממחיש את הצורך בתכנון כולל של אזורים שיועדו עד עתה לשמש כשטחים פתוחים ואשר פיתוח בהם מחייב תכנון כולל, ולו של השלד הציבורי בלבד.

111. הוועדה תציין כי במסגרת הטענות המושמעות ביחס לדרישת הוועדה לתכנון כולל העלו העותרות מספר טענות שאינן נכונות. כך טענו העותרות בדבר הקושי בקידום תכניות לאיחוד וחלוקה במזרח העיר (סעי' 53 לעתירה). ואולם, עיריית ירושלים קידמה עשרות תכניות לאיחוד וחלוקה בבית חנינא ושועפט, אשר מרביתן כבר אושרו, ועל-כן בדוגמת

העותרות לדחיית שתי תכניות אין כדי ללמד על נכונות טענתן. נציין כי קיימים קשיים שונים בקידום תכניות אלו, אולם עיריית ירושלים והוועדה המחוזית גישו אמצעים להתגברות על קשיים אלה וכמצוין לעיל עשרות תכניות כבר אושרו. עוד נציין כי אף הטענה לפיה לא ניתן להוציא היתרי בניה עד לרישום המגרשים החדשים בפנקסי המקרקעין, אינה נכונה.

112. באשר לטענה כי זכויות הבניה במזרח העיר ירושלים הן זכויות בניה מצומצמות נשוב ונדגיש כי דווקא תכנית המתאר החדשה לירושלים היא שמאפשרת הכפלת, שילוש וריבוע זכויות הבניה המאושרות בשכונות רבות במזרח העיר ירושלים. על-כן, נראה כי הדרישה שהוועדה תחדל מלהסתמך על המדיניות הקבועה בתכנית המתאר דווקא תפגע בתושבי השכונות בהן מסתמכת הוועדה על תכנית המתאר בהחלטותיה לאשר תוספת משמעותית של זכויות בניה.

113. אף הטענה המצוינת בסעי' 72-74 לעתירה ולפיה בעוד שהוועדה עומדת על הדרישה לתכנון כולל של מתחמים הנכללים ב"אזור מגורים עירוני מוצע", היא מתעלמת מדרישה דומה הקבועה בס' 5.4.2(יד) לתכנית והמתייחס לאזורי מגורים עירוניים, היא טענה שאינה נכונה. בחינת הוראות תכנית המתאר מלמדת כי ס' 5.4.2(יד) קובע כי **הוועדה המקומית** תוכל לאשר תכניות להרחבת דיור לאחר אישור תכניות מתאר שכונתיות. סעיף זה עוסק בסמכות הוועדה המקומית (להבדיל מהוועדה המחוזית) לדון בתכניות, ולא בעצם אישורן של תכניות להרחבת דיור, ועל-כן הוא אינו רלוונטי לענייננו ואף אין ממש בטענה כי הוועדה אינה מקפידה על יישומו.

114. העותרות מציינות בסעי' 77-78 לעתירתן דוגמאות למקרים שהובאו בפני בית המשפט בנוגע לדרישת הוועדה להורות על תכנון כולל. דווקא דוגמאות אלו שבוטו ומדגישות את טענת הוועדה כי קיימת ביקורת שיפוטית על ההחלטות המתקבלות על-ידה בהסתמך על תכנית המתאר. כן מלמדות דוגמאות אלו כי העותרות מתעברות על ריבם של אחרים וכי מגישי תכניות שתכניתם נדחת בשל מדיניות הוועדה יכולים לתקוף את החלטת הוועדה במסגרת עתירה מנהלית ואף עושים כן.

115. מכל מקום, עמדת הוועדה המחוזית היא כי יש לדחות את טענת העותרות בדבר הזנחת התכנון במזרח ירושלים, וזאת הן בשל העובדה שחלק מטענות העותרות בעניין זה כלל אינן נכונות, הן בשל העובדה שבשנים האחרונות קודמות תכניות רבות העוסקות במזרח העיר ירושלים והן בשל העובדה שדווקא המדיניות שנקבעה בתכנית המתאר החדשה היא **שמאפשרת תוספת זכויות משמעותית ביותר בשכונות רבות במזרח העיר והיא שאף מתירה את פיתוחם של אזורים רבים המיועדים כיום לייעוד של שטח פתוח, בכפוף לתכנון כולל.**

### ה.3. טענות העותרות בדבר 'חובת הרשויות לתכנון':

116. באשר לטיעון בדבר 'חובת הרשויות לתכנון', נציין כי לטעמנו לא מוטלת על מוסדות התכנון החובה לתכנן שטח המיועד כיום לשטח נוף פתוח, באופן כולל ומפורט שיאפשר

את פיתוחו. יחד עם זאת, עיריית ירושלים הבהירה כי היא אמנם מתכוונת לבצע תכנון כולל במתחמים המיועדים ל"אזור מגורים עירוני מוצע" בתכנית המתאר החדשה לירושלים.

117. עיריית ירושלים החלה בתכנונם של חלק מהמתחמים המיועדים ל"אזור מגורים עירוני מוצע" ותכנון המתחמים מבוצע על בסיס קביעת סדרי עדיפויות ושיקולי תקציב. בהקשר זה נבקש להדגיש כי **תכנית המתאר החדשה לירושלים, היא תכנית המבקשת להתוות את מדיניות התכנון בעיר למשך שנים רבות.** אין מדובר בתכנית הצפויה להתממש במלואה באופן מיידי.

118. עוד נציין בהקשר זה, כי הניסיון שנצבר במהלך השנים האחרונות מהתכנון הכולל המבוצע בימים אלה על-ידי עיריית ירושלים במספר שכונות ברחבי העיר, מלמד כי הליכי הכנתן של תכניות כוללות למתחמים ולשכונות נמשכים זמן ארוך ביותר, ובמקרים רבים, אף שנים לא מעטות. נתון זה משליך על יכולת העירייה לבצע תכנון כולל בו זמנית בכל רחבי העיר.

119. כמצוין לעיל, חשיבותו של התכנון הכולל היא רבה ביותר וויתור על עקרון תכנוני זה עלול ליצור תכנון בלתי ראוי שלא יאפשר איכות חיים סבירה במקום. בנסיבות אלו, סבורה הוועדה כי אין מקום לבטל החובה בתכנון כולל של המתחמים המסומנים כ"אזור מגורים עירוני מוצע" וזאת גם אם תכנון, כאמור, טרם החל וצפוי עוד פרק זמן ניכר עד שיחל.

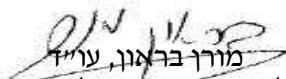
120. נוכח האמור לעיל, יש לדחות את טענת העותרות בדבר חובת הרשויות לבצע תכנון כולל. אף שלדעת הוועדה המחוזית חובה, כאמור, אינה בהכרח קיימת, פועלת עיריית ירושלים לתכנון כולל של המתחמים בהם נדרש תכנון כולל וזאת בכפוף למגבלות תקציב ולסדרי עדיפויות. כמו כן, נוכח החשיבות הרבה שיש לתכנון הכולל, סבורה הוועדה כי אין מקום לוותר על דרישתה לתכנון כולל.

#### סיכום:

121. לאור כל האמור לעיל, דינה של העתירה דן להידחות על הסף. את קיומה של מדיניות תכנון ויישומה בבקשות לאישור תכנית נקודתיות, יש להשאיר לדיונים אגב תכניות אלה ולא לדון כעתירה כוללת. יש לבחון כל תכנית בשים לב למיקומה, נסיבותיה, יחסם של אחרים אליה וכו'. אין לעשות זאת באמצעות עתירה כה כוללת.

122. מעבר לכך, דין העתירה להידחות אף לגופה. תכנית המתאר לירושלים היא פרי של עבודת רבת שנים תוך שיתוף הציבור והישענות על עקרונות יסוד של תכנון ראוי. היא מאפשרת את פיתוח העיר ירושלים שנים קדימה. אין מקום להפסיק ולהסתמך עליה כאשר אין חלופה אחרת וכאשר אין למעשה טענה כי מדיניות התכנון אינה ראויה.

אשר על כן ולנוכח המפורט לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה דנן, ולחייב את העותרות בהוצאות העתירה ובשכ"ט עו"ד.

  
מורדכי ברנר, עו"ד  
פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי

ירושלים ט"ז בתמוז תשע"ג

24 ביוני 2013

פמ"י עתמ/13/964

מ.ב. 280152