

קידוחי לידיו בתוכנית קדם – 13542 במלואת המועצה הארצית

רקע כללי:

תוכנית קדם היא תוכנית להקמת מבואה לגן הלאומי סובב חומות ירושלים, אשר עתידה לקום במתחם "חניון גבעתי" הסמוך לשער האשפות. במתחם זה נמצאו שכבות ארכיאולוגיות מימי בית ראשון ועד לתקופה המוסלמית הקדומה.

התוכנית הוגשה על ידי רט"ג, שהיא מנהלת הגן הלאומי, יחד עם עמותת אלע"ד מתפעלת הגן הלאומי ובעלת המגרש, בתמיכת רשות העתיקות ועיריית ירושלים.

הצורך בתוכנית:

לאחר עיר דוד הנמצא בגן הלאומי סובב חומות ירושלים מגיעים כיום כ-400,000 מבקרים בשנה, לאזור שערי חולדה מגיעים עוד כ-300,000 מבקרים ובשאר חלקי הגן הלאומי ישנם מבקרים נוספים. כבר כיום בשעות השיא ישנם באתר עיר דוד מעל 600 מבקרים בו זמנית. היקף הביקושים לביקור בעיר דוד גדול מקיבולת האתר, ולכן כבר כיום אנו נאלצים בימי השיא לדחות מבקרים המבקשים להגיע לביקור בעיר דוד.

התוכנית:

התוכנית כפי שהופקדה כללה 7 קומות (מתוכן שתי הקומות התחתונות מוקדשות אך ורק לקירוי והגנה על הארכיאולוגיה שנמצאה במקום, ללא בינוי נוסף). בשל הפרשי הגבהים שנוצרו כתוצאה מהחפירה הארכיאולוגית (31 מ') 6 קומות תוכנו למעשה מתחת למפלס כביש העופל (דרך השלום הדרומית לחומות) ורק קומה אחת תוכנה מעל למפלס הכביש, וכשישה מטרים מתחת לגובה החומות.

מטרת התוכנית היא לאפשר קליטה הולמת של קהל בהיקפים גדולים (צפי לגידול עד ל-2 מיליון תיירים בעשור הקרוב) הנגשת העתיקות במקום, הצגת ממצאים שנמצאו, חדרי תצוגה מתקדמים, נקודות יציאה לסוירים שונים במרחב הגן הלאומי ושירותי תיירות הולמים למרחב הגן הלאומי סובב חומות ירושלים.

התוכנית עברה אישור ועדת שימור בוועדה המקומית והוועדה המחוזית המליצה להפקדה. לאחר ההפקדה התקיים דיון בוועדה המחוזית בהתנגדויות לתוכנית.

החלטת הועדה המחוזית הייתה להוריד קומה שלמה לאורך הרחוב הסמוך לחומות, תוך הפחתה של כ-1,400 מ"ר משטח התוכנית, כך שהמבואה לגן הלאומי לא תעלה מעל למפלס הרחוב שמול החומות.

החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה:

על החלטת הוועדה המחוזית הוגשו עררים ברושות לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה.

דעת "הרוב" בוועדת המשנה לעררים (שלושה חברים) שנשענה על קולה הכפול של היורד שהיא נציגת שרת המשפטים עי"ד מיכל ברדנשטיין, "חותכה" את תכנית בנין המבואה לשניים, והפחיתה את זכויות הבניה בו למחצית. בעוד עמדת דעת המיעוט (גם היא בת שלושה חברים) סברה כי יש להותיר את החלטת הוועדה המחוזית על כנה.

על החלטה זו הוגש ערר למלואת המועצה הארצית על פי סעיף 6(ב) לחוק התכנון והבניה.

הבעייתיות בדעת הרוב:

א. פגיעה בתיירות- כאמור הצפי הוא לגידול בתיירות באזור הגן הלאומי עיר דוד, לכ-2-

מיליון תיירים בשנה בתוך עשור. נראה כי קשה להפריז בחשיבות התיירות למדינת ישראל כמונף כלכלי והסברתי. דעת הרוב לא נתנה את המשקל הראוי לצורך במבואה הולמת שתאפשר קליטה הולמת של מספר התיירים הצפוי. הקטנת המבואה לכדי חצי מהשטח המבוקש לא תאפשר קליטה ומתן שירותים הולמים לתיירים בהיקף הנדרש.

ב. פגיעה תכנונית וארכיאולוגית- "דעת הרוב" מנסת את בנין המבואה למחצית התכנית. הגיסור יוצר מבנה שאין לו כל קשר למרחב בו הוא מצוי, והוא גם נטול הגיון תכנוני, שכן מחצית מהחבר על הארכיאולוגיה שבו יישאר חשוף וחצי אחר יכוסה בבניין, כך שלא תהיה אפשרות להתרשם ולחות את כלל העתיקות במבט אחד כולל. יתרה מכך, הותרת חצי משטח העתיקות חשוף לפגעי מזג האוויר ולפגעים אחרים היא בעיה שימורית קשה, ורשות העתיקות תומכת בקירוי מתחם העתיקות כולו.

ג. פרשנות משפטית שגויה לתמ"א 8- דעת "הרוב" פָּרְשָׁה שתכנית מיתאר ארצית לגנים לאומיים ושמורות טבע מספר 8 (תמ"א 8) מאפשרת בניה בגנים לאומיים בצמצום רב עד כדי כך שלמשל לא ניתן לבנות בגן לאומי אולמות לחזיונות אור-קוליים. בפועל, חזיונות שכאלה ישנם לא רק בגנים לאומיים (קיסריה, מצדה, הרודיון, קומראן) אלא אף בשמורות טבע (עמק החולה, חוף האלמוגים, מערת הנטיפים, חי בר יטבתה, חי בר כרמל ועוד), וברור שמדובר בצורך ובמילוי יעודם של מקומות אלו, וכך גם בגן הלאומי סוכב חומות ירושלים. פרשנות דעת הרוב מנוגדת לכל הגיון, והיא תוביל לפגיעה לא רק בגן הלאומי דגן, אלא בכל הגנים הלאומיים האחרים בהם קיימים אולמות לחזיונות אור קוליים.

לאור פגמים אלו שנפלו בדעת הרוב, מתבקשת מלואת המועצה הארצית לקבל החלטה לדון בערר על התוכנית, ולאמץ את עמדת דעת המיעוט בוועדה.

בהתאם לתקנות התכנון והבניה (דיון חוזר), דיון בערר לפי סעיף 6(ב) הוא דו שלבי. בדיון ראשון מתקבלת החלטה האם המועצה תדון בנושא, ובדיון השני דנים לגופו של עניין לאחר שנשמעו עמדות הצדדים. ביום 05.01.2016 יתקיים הדיון הראשון במלואת המועצה הארצית לתכנון ובניה בו עתידה להתקבל ההחלטה האם לדון בערר או לא.

באזום: דורש טיפול (חלק מהטיפול אינו שלנו) בשחור: תקין
 חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה

מ"צג גוף	חבר / מ"מ	שם פרטי	שם משפחה	קבוצה	ס' (ז"ב)
משרד האוצר	יו"ר	אביגדור	יצחקי	שר האוצר	א
משרד האוצר	מ"מ	שירה	ברנד	שר האוצר	א
שלישי חברי ממשלה ומינהלים					
משרד האוצר	נציג השר	ערן	ניצן	שר האוצר	א
משרד האוצר	מ"מ	אמיר	רשף	שר האוצר	א
משרד האוצר	מ"מ	יאיר	פינס	שר האוצר	א
משרד האוצר	מ"מ	אשר	דולב	שר האוצר	א
משרד האוצר	מ"מ	צחי	דוד	שר האוצר	א
ב					
משרד להגנ"ס	נציג השר			שר להגנת הסביבה	ב
משרד להגנ"ס	מ"מ	מנחם	זלוצקי	שר להגנת הסביבה	ב
משרד להגנ"ס	מ"מ	יואב	צלניקר	שר להגנת הסביבה	ב
משרד להגנ"ס	מ"מ	שחר	סולר	שר להגנת הסביבה	ב
משרד להגנ"ס	מ"מ	רם	אלמוג	שר להגנת הסביבה	ב
משרד להגנ"ס	מ"מ	אילנה	גלדמן	שר להגנת הסביבה	ב
משרד להגנ"ס	מ"מ	בני	פירסט	שר להגנת הסביבה	ב
ג					
משרד האנוגיה והמים	נציג השר	דורית	הוכנר	שר האנוגיה והמים	ג
משרד האנוגיה והמים	מ"מ	איגור	סטפנסקי	שר האנוגיה והמים	ג
משרד האנוגיה והמים	מ"מ	יוסי	וידצבורג	שר האנוגיה והמים	ג
משרד האנוגיה והמים	מ"מ	שירלי	לוי	שר האנוגיה והמים	ג
משרד הותקשורת	מ"מ			שר האנוגיה והמים	ג
ד					
משרד הטיטון	נציג השר	עדנה	פרדו	שר הטיטון	ד
משרד הטיטון	מ"מ	רנסה	גומרוז בן מיכאל	שר הטיטון	ד
ה					
משרד הבריאות	נציג השר	דוד	ויינברג	שר הבריאות	ה
משרד הבריאות	מ"מ	גרגורי	רודשטיין	שר הבריאות	ה
משרד הבריאות	מ"מ	עירית	חן	שר הבריאות	ה
משרד הבריאות	מ"מ	עמיר	יצחקי	שר הבריאות	ה
ו					
משרד רוה"מ	נציג השר	גבריאל	גולן	ראש הממשלה	ו
משרד רוה"מ	מ"מ	אמיר	וייס	ראש הממשלה	ו
משרד רוה"מ	מ"מ	אבנר	סעון	ראש הממשלה	ו
משרד רוה"מ	מ"מ	איבהיים	זעבי	ראש הממשלה	ו
משרד רוה"מ	מ"מ	האשם	חוסין	ראש הממשלה	ו
משרד רוה"מ	מ"מ	איריס	פרנקל כהן	ראש הממשלה	ו
ז					
משרד החקלאות	נציג השר	רות	פרום איכא	שר החקלאות	ז
משרד החקלאות	מ"מ	רענן	אמואל	שר החקלאות	ז
משרד החקלאות	מ"מ	חגית	ברנר	שר החקלאות	ז
משרד החקלאות	מ"מ	נסע	פינשטיין	שר החקלאות	ז
ח					
משרד המשפטים	נציג השר			שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	ארז	קמיניץ	שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	שלומי	הייזלר	שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	מיכל	ברזנשטיין	שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	אורית	קוטב	שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	משה	גולן	שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	שילביה	רביד	שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	מיכל	פליגלר	שר המשפטים	ח
משרד המשפטים	מ"מ	כרמית	ויליס	שר המשפטים	ח

תבני המועצה הארצית לתכנון ולבניה

מ"צ גוף	חבר / מ"מ	שם פרטי	שם משפחה	קבוצה	ס' (גב)
משרד התחבורה	נציג השר	אורנה	להמן	שר התחבורה	ט
משרד התחבורה (רת"א)	מ"מ	פחש	בלגר	שר התחבורה	
משרד התחבורה	מ"מ	עירית	שפרבר	שר התחבורה	
משרד התחבורה (רספ"ן)	מ"מ	ינאל	מאור	שר התחבורה	
משרד התחבורה (רספ"ן)	מ"מ	ירון	שוויץ	שר התחבורה	
משרד התחבורה	מ"מ	אורית	נבון	שר התחבורה	
משרד הכלכלה	נציג השר	אריק	ליובוביץ'	שר הכלכלה	י
משרד התיירות	מ"מ	כרמית	פינץ קדמי	שר הכלכלה	
משרד התיירות	מ"מ	ירון	ארגז	שר הכלכלה	
רשות מקרקעי ישראל	מ"מ	רפי	אלמליח	שר הכלכלה	
משרד הביטחון	נציג השר	אשל	ארמוני	שר הביטחון והשיכון	יא
משרד הביטחון	מ"מ	אילית	קראוס	שר הביטחון והשיכון	
משרד הביטחון	מ"מ	טלי	הירש-שרמן	שר הביטחון והשיכון	
משרד הביטחון	מ"מ	אילן	טייכמן	שר הביטחון והשיכון	
משרד הביטחון	מ"מ	שלומית	גרטל	שר הביטחון והשיכון	
משרד הביטחון	מ"מ	ליאורה	זינדמן	שר הביטחון והשיכון	
משרד התיירות	נציג השר			שר התיירות	י"ב
משרד הפנים	נציג השר			שר הפנים	י"ג
3					
מנהל מינהל התכנון	חבר (מ"מ יוני המועצה)	כנית	שוויץ מילגר	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ	תמר	כפיר	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ	רונית	מזר	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ	אהוד	יוסמן	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ	דודון	דרוקמן	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ	ירון	טוראל	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ	שירה	ברנד	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ	מנחם	ארסלן	מנהל מינהל התכנון	
מנהל התכנון	מ"מ		מונו ממלא מקום נוספים לועדות משנה ועודדות מבין עובדי מינהל התכנון	מנהל מינהל התכנון	
4					
משרד הביטחון	חבר	יוסי	שטיינברג	בעל הכשרה בשיכון ובניה	
משרד הביטחון	מ"מ	ענת	גנון	בעל הכשרה בשיכון ובניה	
משרד הביטחון	מ"מ	אילית	קראוס	בעל הכשרה בשיכון ובניה	
משרד הביטחון	מ"מ	טלי	הירש-שרמן	בעל הכשרה בשיכון ובניה	
משרד הביטחון	מ"מ	אילן	טייכמן	בעל הכשרה בשיכון ובניה	
משרד הביטחון	מ"מ	שלומית	גרטל	בעל הכשרה בשיכון ובניה	
משרד הביטחון	מ"מ	ליאורה	זינדמן	בעל הכשרה בשיכון ובניה	
5					
רטי"ג	חבר	שאל	גולדשטיין	מנהל הרטי"ג	
רטי"ג	מ"מ	מודי	אורון	מנהל הרטי"ג	
רטי"ג	מ"מ	ענת	ציבי	מנהל הרטי"ג	
רטי"ג	מ"מ	יובל	פלד	מנהל הרטי"ג	
רטי"ג	מ"מ	הלל	זוסמן	מנהל הרטי"ג	
רטי"ג	מ"מ	גור	אנגרט	מנהל הרטי"ג	
6					
ירושלים	חבר	גור	ברקת	ירושלים	א
ירושלים	מ"מ	קובי	כחלון	ירושלים	
תל אביב - יפו	חבר	רון	חולדאי	תל אביב - יפו	ב
תל אביב - יפו	מ"מ	דודון	ספיר	תל אביב - יפו	
תל אביב - יפו	מ"מ	אסף	זמיר	תל אביב - יפו	
תל אביב - יפו	מ"מ	נתן	אלנזון	תל אביב - יפו	
תל אביב - יפו	מ"מ	מיטל	להבי	תל אביב - יפו	

חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה					
מ"מ / מ"מ	חבר	שם פרטי	שם משפחה	קבוצה	סי (ז"ב)
מ"מ	חבר	יונה	יהב	ח"פ	ג
מ"מ	מ"מ	חזוה	אלמוג	ח"פ	
מ"מ					
מ"מ	חבר	דניאל	דניאל	ב"ר שבע	ד

מיצג גוף	חבר / מ"מ	שם פרטי	שם משפחה	קבוצה	סי (בז)
חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה					
ראשי ערים					
עכו	חבר	שמעון	לנקרי	עיר אחת	א
טירת הכרמל	מ"מ	אריה	טל	עיר אחת	
הרצליה	מ"מ	משה	פדלון	עיר אחת	
אילת	חבר	מאיר	יצחק הלוי	עיר שתיים	ב
נס ציונה	מ"מ	יוסף	שבו	עיר שתיים	
דימונה	מ"מ	בנימין	ביטון	עיר שתיים	
בועינה נוג'ידאת	חבר	סאלח	סולימאן	מועצה מקומית אחת	ג
שגב שלום	מ"מ	עאמר	אבו מעמר	מועצה מקומית אחת	
קריית טבעון	מ"מ	דוד	אריאלי	מועצה מקומית אחת	
גדרה	חבר	יואל	גמליאל	מועצה מקומית שתיים	ד
חצור הגלילית	מ"מ	שמעון	סיוסה	מועצה מקומית שתיים	
גן יבנה	מ"מ	אהרון	דרור	מועצה מקומית שתיים	
עוספיה	חבר	וגיה	כיוף	מועצה מקומית שלוש	ה
ערערה בנגב	מ"מ	מטאע	אבו עראר	מועצה מקומית שלוש	
סאג'ור	מ"מ	ג'אבר	חמוד	מועצה מקומית שלוש	
לב השרון	חבר	עמיר	ריטוב	מועצה אזורית אחת	ו
מרום הגליל	מ"מ	עמית	סופר	מועצה אזורית אחת	
שפיר	מ"מ	אשר	אבג'יל	מועצה אזורית אחת	
לב השרון	מ"מ	יצחק	יצחק	מועצה אזורית אחת	
אשכול	חבר	גד	ירקוני	מועצה אזורית שתיים	ז
גולן	מ"מ	אליהו	מלכה	מועצה אזורית שתיים	
גן רוזה	מ"מ	שלמה	אלימלך	מועצה אזורית שתיים	
(8) מהנדסים ואדריכלים					
ארגוני נשים					
(9)					
(10)					
טכניון	חבר	אמנון	פנקל	טכניון	
טכניון	מ"מ	עזנה	שביב	טכניון	
טכניון	מ"מ	ארוזה	צ'רצ'מן	טכניון	
טכניון	מ"מ	אברהם	יזיאורו	טכניון	
(11) מוסדות מיישבים					
הסוכנות היהודית	חבר	אברהם צבי	דובבני	מוסדות מיישבים	
(12) בעל הכשרה בסוציולוגיה					
	חבר	מרים	ביליג	בעל הכשרה בסוציולוגיה	
(13) ארגון הגג					
תלמיט	מ"מ	איתמר	ירושלמי	ארגון הגג	
אדם טבע ודין	מ"מ	אלי	בן דוד	ארגון הגג	
תלמיט	מ"מ	ניר	מפאי	ארגון הגג	
תלמיט	מ"מ	ענת	הורוביץ הדאל	ארגון הגג	
(14) יצג הארגון					
(15)					

חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה					
מ"מ / מ"מ	חבר	שם פרטי	שם משפחה	קבוצה	ס' (ב)
מיצג גוף					
התאחדות הסטודנטים	חבר	דועי	דבר מונקה	הדור הצעיר	
				הדור הצעיר	

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	תכנון ובניה ושלטון ומקומי תכנון ובניה - משפט מינהלי
תאריך: כ"ט תמוז התש"ן (22.7.90) עדכון: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 מספר הנחיה: 8.1006 (1.1006)	שיקולי שר או נציגו במוסדות תכנון

שיקולי שר או נציגו במוסדות תכנון

התעוררה השאלה, האם החלטת ממשלה מחייבת שר או נציגו, בעת שהוא משמש כחבר במועצה הארצית לתכנון ובניה או שמא, מפאת טיבה של החברות במועצה - על הנציג להפעיל שיקול דעת עצמאי ואין הוא מחויב על-פי החלטת הממשלה.

יצוין, כי ההנחיה במקורה דנה במועצה הארצית לתכנון ובניה, אולם הדברים האמורים בה נוגעים לכלל מוסדות התכנון.

1. השאלה אם חייב שר לקבל את עמדת הממשלה בנוגע להפעלת סמכויות הנתונות לו על-פי חוק טרם נתלבנה בפסיקת בתי-המשפט אולם היא נתבררה לגופה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא המעמד של החלטת הממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין. (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1001). הכלל שנקבע בהנחיה הוא כי אכן מחייבת עמדת הממשלה את השר, אפילו הוקנתה הסמכות על-פי החוק לו במישרין ולא לממשלה. הטעמים והאסמכתאות למסקנה האמורה פורטו בהנחיה בהרחבה.

2. אולם בצד המסקנה בדבר חובתו של השר להפעיל את סמכותו בהתאם למדיניות או להחלטה של הממשלה, נקבע גם החרגי לה: כאשר מתוך לשונו של חוק המקנה סמכות לשר, או על-פי מהות הסמכות, משתמעת באופן ברור כוונה ששר יפעיל אותה סמכות באופן עצמאי, לפי שיקול דעתו, ללא כפיפות למדיניות או להחלטות של הממשלה. יש לבחון האם משתמעת כוונה כזו ממהות תפקידו של שר כחבר במועצה, והאם מתחייב מטיבם של דיוני המועצה ששר יפעיל את שיקול דעתו באופן עצמאי, בלא להכפיף את שיקול הדעת להחלטות של הממשלה ולהיות מחויב על-פיהן.

3. סמכויות המועצה כפי שנקבעו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 חלקן בעלות אופי מינהלי וחלקן בעלות אופי מעין שיפוטי. ברור שכלל שהמדובר בתפקיד שאופיו מעין שיפוטי חייב חבר מועצה לפעול במועצה באופן עצמאי, לפי שיקול דעתו, ואין הוא כפוף למדיניות הממשלה או להחלטותיה. נראה שהוא הדין גם כשמדובר בתפקידיה האחרים של המועצה, וזאת מהשיקולים הבאים:

(א) בעניין תכנית מתאר ארצית תפקידה של המועצה לייעץ לממשלה, שהיא הדרג המחלטה.

5. נציגי הממשלה במוסדות התכנון רשאים ואף צריכים לקחת בחשבון את מדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה. עם זאת, החלטה קונקרטיה בכל נושא ונושא צריכה להיות מוכתבת על-ידי שיקולי תכנון רלוונטיים וראויים, בהתייחס לכל האיבטים הקונקרטיים שהוצגו בפניהם.

בהתאם לכך, לא ראוי שהממשלה תקבל החלטה קונקרטיה, המתייחסת לפרטיו של נושא העומד על סדר יומו של מוסד תכנון - זאת להבדיל מהחלטות מדיניות עקרונית, שיש להן השלכה על נושאים העומדים על סדר יומם של מוסדות התכנון.