|  |
| --- |
| **בית המשפט המחוזי בירושלים כבית-משפט לעניינים מנהליים**  |
|  |
| עת"מ 5007-01-16 ואח' עמק שווה נ' ועדת המשנה לעררים | 8 אוג 20165007-01-16, 45541-01-16, 51738-01-16 |
|  |
| **השופט** | ארנון דראל |
|  |
| **העותרים** | 1. בעת"מ 5007-01-16:עמק שווה בע"מ (חל"צ)2. בעת"מ 45541-01-16:אפריים הולצברג3. אורי ברשישת4. בעת"מ 51738-01-16:עמותת חסד מנחם מענדלע"י עו"ד איתי מקעו"ד גלעד ברנעעו"ד תומר גור |
|  |
|  | **- נגד -** |  |
|  |
| **המשיבות** | 1. ועדת המשנה להתנגדויות שליד הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים2. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים3. ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה4. ממשלת ישראל5. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים6. עיריית ירושלים7. הקרן למורשת הכותל המערבי רשות העתיקותע"י עו"ד מורן בראוןעו"ד אילנית מיכאליעו"ד שלום זינגר וגדי רוביןעו"ד יורם בר סלע |

**פסק דין**

|  |
| --- |
|   |

**מבוא**

1. שלוש עתירות מנהליות, שעניינן אישורה, תוך שינויים, של תכנית בניין ערים לבניית מבנה שעתיד לשמש את הקרן למורשת הכותל המערבי כמרכז המיועד למטרות חינוך והדרכה - בית הליבה (להלן: בית הליבה).
2. ביום 30.11.2015 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות שליד הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים (להלן בהתאמה: ועדת המשנה להתנגדויות ו- הוועדה המחוזית), בסיומו של דיון שהוחזר אליה על ידי ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן בהתאמה: ועדת המשנה לעררים ו- המועצה הארצית), לאשר את תכנית 11053 – המרכז למורשת הכותל המערבי, רחבת הכותל העיר העתיקה (להלן" תכנית 11053 או התכנית), ולדחות את ההתנגדויות לתכנית זו. במסגרת האישור הוכנסו לתכנית שינויים שעליהם הורתה ועדת המשנה לעררים.
3. החלטה זו באה בעקבות הליכים שונים שנוהלו בין העותרים ואחרים לבין המשיבות, שעסקו בהקמתו של בית הליבה. הליכים אלה החלו בוועדה המחוזית, נדונו בבית המשפט לעניינים מנהליים, חזרו לדיון בוועדה המחוזית, נדונו בערר בפני ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הוחזרו לדיון בפני הוועדה המחוזית, נדונו בפני ועדת המשנה להתנגדויות פעם נוספת, ועתה עומדים להכרעה בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, משהוגשו שלוש עתירות מנהליות שהדיון בהן אוחד.
4. העותר בעת"מ 5007-01-16, ארגון עמק שווה (להלן: עמק שווה), העותר בעת"מ 45541-01-16, אפרים הולצברג, שהוא בעל נכס מקרקעין ברחוב הכותל (מאחורי הבניין המתוכנן) (להלן: הולצברג), והעותרים בעת"מ 51738-01-16, אורי ברשישת, מתכנן ערים הפועל בעיר ירושלים ועמותת חסד מנחם מענדל, ששם היא בעלת נכס מקרקעין ברחוב הכותל (להלן: ברשישת ו-העמותה) תוקפים את ההחלטה שהתקבלה. עמק שווה מבקשת להתיר לה לערור על ההחלטה בפני המועצה הארצית. הולצברג מבקש לבטל את אישור התכנית וכן לבטל את ההחלטות השונות שהתקבלו במסגרת הליך אישורה. ברשישת והעמותה מבקשים גם הם לבטל את ההחלטה לאשר את התכנון הכולל לרחבת הכותל ואת תכנית בית הליבה, לבטל את החלטת ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לדחות את הערר שהגיש ברשישת על החלטת הוועדה המחוזית, וכן לבטל את החלטת הוועדה המחוזית בדיון החוזר שקיימה בהתאם להחלטת ועדת המשנה לעררים.
5. המשיבות, הוועדה המחוזית, ועדת המשנה שלה להתנגדויות, ועדת המשנה לעררים, וממשלת ישראל (אשר ייקראו יחד, אלא אם נעשית התייחסות נפרדת: המדינה); הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, ועיריית ירושלים, וכן הקרן למורשת הכותל (להלן: הקרן), ורשות העתיקות מתנגדות לעתירות השונות ומבקשות לדחות אותן.
6. כפי שאפרט להלן ביסוד העתירות התכנית שאושרה להקמת בית הליבה, כאשר חלק מהטענות מתמקד בשאלה רחבה יותר הנוגעת לבנייה ברחבת הכותל, והדרך הראויה להסדרתה. בטרם נעמוד על הטענות השונות ונכריע בהן נסקור את המסד התכנוני וההליכים שהתנהלו בין הצדדים. **התכניות**
7. רחבת הכותל, שבה עוסקות העתירות, הוקמה לאחר מלחמת ששת הימים עם שחרור העיר העתיקה ואיחוד ירושלים. בית הליבה, שבנייתו עומדת בבסיס התכנית, מיועד לקום באזור רחבת הכותל המערבי, בעיר העתיקה בירושלים. השטח שבו עתיד לקום המבנה, לאחר השינויים הרבים שהוכנסו במהלך הדרך בתכניות לבנייתו, כלול בשתי תכניות בניין ערים:
	* תכנית עמ/9 – תכנית המתאר לעיר העתיקה, שפורסמה בשנת 1977 (להלן: תכנית עמ/9).
	* תכנית 2185 – תכנית המתאר לרובע היהודי שפורסמה בשנת 1978 (להלן: תכנית 2185). **תכנית עמ/9**
8. תכנית עמ/9, ובשמה המלא "תכנית מתאר מקומית עמ/9 לירושלים העתיקה וסביבתה", חלה על שטח של כ- 10,800 דונם ומטרתה היא לאפשר את פיתוחו של האזור עליו חלה תוך שמירה קפדנית על אופיו המיוחד, וכן לשמור על האתרים המסורתיים המשמשים נכסי קדושה והווי ליהדות ולדתות אחרות. התכנית חלה על שטח העיר העתיקה, הר הבית ורחבת הכותל (לאחר השלמת ההליך התכנוני עולה כי שטח מזערי של 42.74 מ"ר מתוך השטח של בית הליבה כלול בתכנית זו). הסעיף הנוגע לדיון שלפנינו בתכנית עמ/9 הוא סעיף 8.2.2 לתכנית, שבו נכתב בהתייחס לרחבת הכותל כי נדרש לגביה תכנון סופי: "שטח רחבת הכותל יתוכנן סופית כשטח בעל עיצוב מיוחד, אשר פרטיו יאושרו על ידי הוועדות המוסמכות – בהיותו מקום מקודש המיועד להתייחדות ולתפילה". [ההדגשות מכאן ואילך שלי – א.ד.]
9. עם השנים והצרכים שהתפתחו נבחנו ואושרו תכניות נקודתיות שונות, שאושרו אף בטרם נערך תכנון סופי, וזאת כדי לתת מענה להתפתחויות שגרם להן הזמן. אחת התכניות עסקה בשיקום של מעלה המוגרבים. במסגרת דיון בתכנית זו והיחס בינה לבין תכנית עמ/9, נדונה ההוראה המחייבת תכנון סופי. בית המשפט העליון אישר את בניית מעלה המוגרבים אף בהיעדרו של תכנון כולל או סופי לרחבה אך הדגיש את הדברים הבאים: "... התכנית עמ/9 איננה אוסרת תכנון נקודתי. בית המשפט הכשיר הרי את התכנון הנקודתי בעניין הגשר עצמו. התכנית איננה אוסרת את שינויה שלא במסגרת "תכנון כולל". אכן, עמ/9 אף אינה נוקטת בניסוח "תכנון כולל" אלא דווקא מדברת על הצורך ששטח רחבת הכותל "יתוכנן סופית". תכנון סופי יכול על דרך העקרון לבוא גם לאחר תכנון נקודתי, ובלבד שאין התכנון הנקודתי תכנון בלתי הפיך. התכנית עמ/9 והתכנית שלפנינו הן אמנם שוות דרגה ועל כן יכולה התכנית לשנות את עמ/9. השאלה הטענה הכרעה איננה אם יש סמכות לתכנון נקודתי שאינו חלק מתכנון כולל. סמכות כזו קיימת. השאלה האמיתית היא האם תכנון נקודתי בעניין ההרחבה כ"תוצאת לוואי" של התכנית בעניין הגשר אכן ראוי וסביר הוא...". (עע"מ 7490/10 הקרן למורשת הכותל המערבי נ' ד"ר מחמוד מסאלחה, פסקה 11 (3.4.2012) (להלן: עניין מסאלחה). **תכנית 2185**
10. תכנית 2185 היא התכנית המתארית לרובע היהודי והיא פורסמה למתן תוקף ביום 22.10.1978. בסעיף 4(א) לתקנון תכנית 2185 נקבע כי במקרה של סתירה בינה לבין תכנית עמ/9 תהיינה הוראות תכנית 2185 מכריעות ובהתאם לכך השטחים מבית הליבה שכלולים בשטח תכנית 2185 סומנו על פי הייעודים שנקבעו בה.
11. בכל הנוגע לשטח שעליו אמור לקום בית הליבה ושאליו מתייחסת תכנית 11053 הרי ששטח זה מיועד בתכנית 2185 להקמת מבני ציבור ברובו וחלקו מוגדר כשטח לתכנון בעתיד (רק חלק מזערי מתכנית בית הליבה – 42.74 מ"ר אינו כלול בתכנית 2185 ולכן חלה עליו תכנית עמ/9). **תכנית 11053**
12. מכאן נפנה לתכנית הנדונה בעתירות. עיקריה של תכנית 11053 הם "יצירת מסגרת תכנונית להקמת המרכז למורשת הכותל המערבי", וזאת במגרש הצפון מערבי של רחבת הכותל. במקור תוכנן בית הליבה כך שיהיה בן 4 וחצי קומות כאשר קומה וחצי הן מתחת למפלס ה- 0.00 ושלוש קומות הן מעל למפלס ה- 0.00. התכנית כללה שטח למבנים ולמוסדות ציבור בהיקף של 3,722 מ"ר שיכללו ספריה ומרכז פדגוגי, אודיטוריום ואולמות הרצאות, מרכז תקשורת, חללי תצוגה לממצאים ארכיאולוגיים ומבנים טכניים המיועדים לשימוש הקרן למורשת הכותל.
13. לאחר ההליך התכנוני והמשפטי שהתנהל שונתה וצומצמה התכנית בהתאם להחלטת ועדת המשנה לעררים כך ששטח הבנייה הופחת. על פי דברי ההסבר המעודכנים לתכנית ייבנו שלוש קומות ולא ארבע וחצי –קומה ארכיאולוגית מתחת למפלס ה- 0.00 ושתי קומות מעל מפלס ה- 0.00. השטח המבונה הוא בהיקף של 2,985 מ"ר (כאשר השטח לשימוש עיקרי שמעל הכניסה הקובעת הוא 1,505 מ"ר).
14. בפרק ייעודי הקרקע ושימושים בתקנון התכנית הוברר כי: "1. בשטח תותר הקמת מרכז חינוכי (המרכז למורשת הכותל המערבי) ויותרו השימושים:מבואה, ספריה/חלל עיון, כיתות לימוד, מרכז למידה, חדרי צוות, משרדים ומרפסת תצפית. כמו כן יותרו חדרים טכניים למרכז למורשת הכותל. 2. המפלס שמתחת למפלס המבואה והכניסה לבניין הינו מפלס עתיקות הכולל את ממצאי האתר הארכיאולוגי שנחשף. לא יותרו בשטח זה שימושים המיועדים לאולמות שמחה. לא יותרו שירותי אכסון מלונאי וכן לא יותרו שירותים אישיים, מלאכה ומסחר קמעונאי וסיטונאי."
15. התכנית מבהירה בנוסף כי שטח מרפסת התצפית ירוצף ויפותח לשימוש הציבור ובתחומה של המרפסת ישולבו מרכיבים של ישיבה והצללה. החזית המערבית של מרפסת התצפית המתוכננת תהיה שקופה ותאפשר מבט מהרחבה אל העתיקות ואל הצוק שבדופן הפנימית של הבניין. בנוסף נקבע כי ביקור במפלס העתיקות ובמפלס המבואה וההשתתפות בפעילות החינוכית בבית הליבה יהיו זמינים לשימוש כלל הציבור וכך גם שטח מרפסת התצפית. זכות המעבר לגג הבניין מוסדרת במסגרת התקנון בדרך של זיקת הנאה שתסומן כך שתבטיח מעבר רגלי למרפסת התצפית. בנוסף התקנון מגדיר כסטייה ניכרת שימושים מסחריים או מוסדיים בבניין וכך גם סטייה מההוראה המתירה גישה חופשית לציבור לתצפית לעבר רחבת הכותל.
16. חלוקת השטח כעולה מפרוגרמת השימושים (נספח 3 לתכנית) מלמדת כי המבואה תהיה בשטח של 210 מ"ר, הספרייה וחלל העיון – 165 מ"ר, כיתות הלימוד – 120 מ"ר, מרכז הלמידה – 135 מ"ר, חדרי הצוות – 50 מ"ר, משרדים – 120 מ"ר ומדריכים – 55 מ"ר. **עקרונות מדיניות התכנון במרחב הכותל המערבי**
17. לצד התכניות הנקודתיות שאושרו מזמן לזמן, החליטה הוועדה המחוזית לקבוע עקרונות למדיניות התכנון במרחב הכותל. עקרונות אלה גובשו בהליך שהיו שותפים לו גורמים רבים והוקמה לגביו ועדת היגוי שכללה נציגים מגופי תכנון ושלטון. מאחר וחלק מההליכים לגיבוש מדיניות התכנון התנהלו במקביל לאישור התכנית, וההחלטות השונות שאותן אסקור להלן, מתייחסות גם לתכנון הכולל, אפרט באשר למסמך מדיניות התכנון בהמשך.
18. אציין בקצרה כי במסמך שגובש ואושר על ידי הוועדה המחוזית ביום 26.10.2010 הוגדרו מתחמים ושימושים כאשר נקבעה מדיניות תכנון הקובעת כי מרחב הכותל יפותח בחלקו בשני מפלסים: מפלס תחתון שישמש בעיקרו להגעת קהל מצד דרום, התכנסות ובידוק (במרחבים מקורים ומרווחים) וכן לתצוגה ולהמחשה של הממצאים הארכיאולוגיים ומפלס עליון שייועד לתפילה והתכנסות ובשוליו בינוי לצרכים הנובעים מכך.
19. המפלס העליון עתיד להיות מחולק למספר מתחמים: רחבת תפילה, שטח להרחבת הרחבה, אזור התכנסות, בינוי מעבר לקו בינוי דופן הרחבה ואזור התכנסות על גג מבנה. עוד הוגדרו החלקים השונים של המפלס התחתון. המסמך קובע עקרונות לבינוי ועיצוב, עקרונות לתנועת הקהל, לגישה התחבורתית ונתונים פרוגרמאתיים. **ההליכים שהתנהלו לאישור תכנית 11053**
20. כפי שציינתי לעיל, המדובר בתכנית שעברה מספר לא מבוטל של גלגולים עד לאישורה הסופי, מאז הוגשה לראשונה לוועדה המקומית לתכנון לבנייה, וזו המליצה לוועדה המחוזית על הפקדתה. **החלטת הוועדה המחוזית**
21. ביום 26.10.2010 דנה הוועדה המחוזית בשני נושאים הקשורים לרחבת הכותל. הנושא האחד היה התכנון הכולל לרחבה והנושא השני – תכנית בית הליבה – 11053. במסגרת הדיון שהתנהל באופן מאוחד נשמעו גם התנגדויות ובהן התנגדויות של חלק מהעותרים. בתום הדיון החליטה הוועדה המחוזית לאשר את התכנון הכולל ולהורות על הפקדת התכנית (הוועדה דנה גם בתכנית נוספת – 13371, שעוסקת בבניית מעליות ומעבר תת קרקעי, וזו אינה נדונה במסגרת העתירות שלפני).
22. הוועדה המחוזית סקרה בהחלטתה את המסד התכנוני לרחבת הכותל, את תכנית עמ/9 וכן את התכניות השונות שאושרו ושמתוכננות. מפורטות בפרוטוקול עמדות המשתתפים השונים בדיון ובהם מר ברשישת שפרט את התנגדותו לתכנון וכן נבחנו ההיבטים השונים שעלו מהתנגדויות אחרות. בכל הנוגע לשאלת הגיבוש הסטטוטורי של קביעת מדיניות התכנון לגבי רחבת הכותל נשמעה בדיון עמדתו של נציג משרד המשפטים, מר ארז קמיניץ שאמר: "... נדרש זירוז הליכי תכנון באופן כללי וכי למרות העובדה שמסיבות שונות לא סביר שהתכנית תהפוך לסטטוטורית בשנים הקרובות, אין לעצור את התכנון, וזאת מכיוון שהתכנית מציעה מענה לצרכים קיימים ודחופים. העובדה שלא כל מרכיבי התכנית פתורים... אינה מונעת גזירת תכניות נקודתיות מהתכנון הכולל, שכן התכנית מציגה קונספט כולל ובו הרחבת רחבת הכותל, הוצאת המכוניות מהרחבה, יצירת מפלס ארכיאולוגי תיירותי, ויצירת קשר בינו לבין המפלס העיון, ומרכיבים אלה מייצגים תפיסה כוללת מספקת לשלב זה..." (סעיף 51).
23. בתום הדיון אישרה הוועדה המחוזית את מדינות התכנון לרחבת הכותל. במסגרת ההחלטה פרטה הוועדה המחוזית את השיקולים לאישור התכנון הכולל: "הוועדה בחנה את התכנון הכולל שהוצג בפניה והיא סבורה כי ועדת ההיגוי של התכנון הכולל זיהתה בצורה נכונה את הסוגיות הדורשות טיפול. כך מדובר בהעדר יכולת לתת מענה ראוי להיקף הרב של המבקרים באתר ובהעדר יכולת להתמודד עם הגידול הניכר במספר המבקרים במקום מדי שנה, נוכח התשתיות הלקויות והבלתי מספקות. עוד מדובר בסוגיית התחבורה המוטורית והחניה באזור העיר העתיקה בכלל וברחבת הכותל בפרט וכן בסוגית ניהול תנועת הולכי הרגל הרבים המגיעים לאתר. הועדה סבורה כי התכנון הכולל מציע טיפול ראוי בחוסר האחידות התכנוני ובעירוב הסגנונות החזותי בדפנות הרחבה וכן בליקויי הבטחון והבטיחות. הוועדה סבורה כי התכנון הכולל אף מציע אופן התייחסות ראוי לממצאים הארכיאולוגיים הרבים הקיימים במקום..." (פסקה 5)
24. משם פנתה הוועדה המחוזית לדיון בתכנית בית הליבה. היא מצאה את התכנית כנגזרת מהנחיות המדיניות הכוללת ומצאה כי "התכנית מבקשת לענות על צרכים ממשיים וחשובים שראוי כי ימוקמו ברחבת הכותל, לאור היותם בזיקה ישירה לכותל עצמו ולמשמעותו הסימבולית". הוועדה המחוזית סברה כי התכנית צפויה לתת מענה לחלק מהצרכים הדחופים והדוחקים הנובעים מהגידול במספר המבקרים והרצון לשפר את חווית הביקור ומצאה כי ראוי לאפשר את השימושים המבוקשים במיקום זה. **הפנייה לבית המשפט לעניינים מנהליים**
25. חלק מהעותרים פנו בעתירה מנהלית לבית משפט זה ובה תקפו את החלטה לאשר את התכנון הכולל ולהורות על הפקדת התכנית (עת"מ 24835-12-10 ברשישת נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח'; עת"מ 28375-12-10 מסלאחה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח').
26. בפסק דין שניתן על ידי כב' השופט (כתוארו אז) י' נועם נדחו העתירות מחמת שהגשתן הייתה מוקדמת מדי. בית המשפט קבע כי לא מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות עריכת ביקורת שיפוטית על מדיניות התכנון, עוד לפני הליך ההתנגדויות ובטרם מוצו הליכים לפני מוסדות התכנון. אשר לתכנון הכולל קבע בית המשפט כי על העותרים להגיש את השגותיהם לפני הוועדה המחוזית הן לגבי התכניות הנקודתיות והן בעניין מדיניות התכנון: כאמור, העותרים תוקפים את חוקיות, סבירות ותקינות החלטת הוועדה המחוזית בעניין "התכנון הכולל" לרחבת הכותל המערבי, וכפועל יוצא – מבקשים להורות על ביטול ההחלטה הנ"ל וכן ההחלטות בדבר הפקדת שתי התכניות הנקודתיות. כל עוד לא אושרו תכניות נקודתיות ברחבת הכותל מכוח התכנון הכולל, העתירות דנן הִנן אקדמיות ומוקדמות; ובכל הנוגע לתכנית בית שטראוס, הרי שלא הוגשה עתירה בעניינה לאחר שאושרה בהחלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. אינני סבור, כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות עריכת ביקורת שיפוטית על מדיניות התכנון, עוד לפני הליך ההתנגדויות, ובטרם מוצו הליכים לפני מוסדות התכנון. אכן "התכנון הכולל" הִנו מקיף ומפורט, ואף כולל את המתחמים נושא התכניות הנקודתיות; ועל-כן מביעים העותרים חשש כי בתפקידה המעין שיפוטי של הוועדה בשמיעת ההתנגדויות, היא תמצא עצמה כבולה למדיניות התכנון שאישרה, ומכל מקום תתקשה להצדיק סטייה ממדיניות זו. ואולם, בטרם הגשת עתירה, על העותרים להעלות את כלל השגותיהם לפני הוועדה המחוזית בהליך ההתנגדויות, הן לגבי התכניות הנקודתיות והן בעניין מדיניות התכנון. חזקה על הוועדה, כי תדון בהשגותיהם, כמו-גם ביתר ההתנגדויות לתכנית, בלב פתוח ובנפש חפצה, וכי דעתה תהיה פתוחה אף לשקול ולבחון את מדיניות התכנון, ככל שיעלה הצורך בכך; ובפרט על-רקע העובדה שמדובר במקום קדוש המיועד להתייחדות ותפילה, על כל המשתמע מכך, והרגישות הרבה המתחייבת בתכנון המקום תוך שאיפה לשיתוף והסכמה מצד כל הגורמים הרלבנטיים. בהקשר זה יש להוסיף, כי במהלך הדיון שבו אומצה מדיניות התכנון על-ידי הוועדה המחוזית, הדגישה יו"ר הוועדה, כפי שצוין לעיל, כי אין לראות את התכנון הכולל כמכתיב את התכניות הנקודתיות, וכי כל תכנית תידון ותיבחן בנפרד..." (פסקה 25, עמ' 24).
27. משכך נדחו העתירות. **הערעור לבית המשפט העליון**
28. על פסק הדין שניתן בבית המשפט לעניינים מנהליים הגיש ברשישת ערעור לבית המשפט העליון (עע"מ 1956/13 אורי ברשישת נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים אח'). בתום הדיון ביקש ברשישת למחוק אותו וכך נעשה. **הדיון בפני ועדת המשנה להתנגדויות**
29. ועדת המשנה של הוועדה המחוזית להתנגדויות דנה בתכנית ביום 14.2.2013 לאחר שהוגשו לה התנגדויות. הוועדה החליטה לדחות את ההתנגדויות ולאשר את התכנית בכפוף לתיקונים טכניים. בהחלטתה ציינה הוועדה כי מצאה את התכנית ראויה, נותנת מענה לצרכים ממשיים וחשובים ועל כן החליטה לאשר אותה. בהתייחסה לטענות לעניין מדיניות התכנון הכולל של רחבת הכותל כתבה הוועדה כי: "בחינת מסמכי המדיניות מלמדת כי זו מציעה ראייה כוללת של רחבת הכותל המתבססת על עקרונות תכנון של צניעות, השתלבות במרחב ושמירה על אותנטיות האתר תוך ניסיון לתת מענה כולל לחוסרים מהותיים הפוגעים בחוויית הביקור באחד מהאתרים החשובים בעולם. המדובר באזור בעל משמעות דתית, תרבותית והיסטורית עמוקה ביותר והתכנון הכולל מתייחס באופן רגיש ביותר לאלמנטים היסטוריים וארכיאולוגיים הפרושים בו. וזאת, תוך גיבוש עקרונות לפיתוח מערכת המאפשרת תנועת קהל בטוחה, נוחה וחווייתית וכן מערך שירותים מקיף הנובע מהצרכים השונים שמופו במהלך התכנון." (פסקה 4)
30. ועדת המשנה הוסיפה והתייחסה להיבטים השונים של מסמך המדיניות והתכנון הכולל ומצאה כי אישור המדיניות התכנונית הכוללת נותן מענה לראוי לגידול העצום שחל במספר המבקרים ולצורך בתשתיות שיקלטו את הקהל הרב. עוד עמדה ועדת המשנה להתנגדויות על הליך הכנת מדיניות התכנון הכולל: "מדיניות התכנון הכולל אשר הכנתה רוכזה על ידי הרשות לפיתוח ירושלים, גובשה בוועדת היגוי שהוקמה לשם כך. ועדת ההיגוי, היתה מורכבת מנציגי משרד ראש הממשלה, שני סגני ראש העיר לתכנון, מתכננת המחוז, נציג רשות העתיקות, נציגי משרד התחבורה, נציגי הרל"י, מהנדס העיר, נציג החברה לפיתוח הרובע, נציגי משרד התיירות, נציגי משטרת ישראל, נציגי משרד הפנים ונציג הקרן למורשת הכותל. תחת ועדת ההיגוי פעלה ועדת עבודה אשר שקדה על התכנון המפורט, אשר בראשה עמדה סגנית ראש העיריה, הגב' נעמי צור. ועדת העבודה וועדת ההיגוי הנחו את צוות התכנון בכל הנוגע להכנת מדיניות התכנון הכולל ובחנו את מסמכי העבודה שהוכנו ..." (פסקה 13).
31. על רקע זה הייתה עמדת ועדת המשנה שמדיניות התכנון נעשתה בדרך תכנונית ראויה, תוך מתן האפשרות לגורמים שונים ובהם חלק מהמתנגדים לתכנית להשמיע את עמדתם וקבלת החלטה לאחר הליך סדור ורחב.
32. אשר לטענות שהועלו בקשר לכך שהתכנון הכולל נעשה במסגרת קביעת מדיניות תכנונית ולא כתכנית סטטוטורית סברה ועדת המשנה כי לא נפל פגם בקידום התכנון הכולל בדרך זו. הנימוקים לכך היו כי אין כל פגם בקביעת מדיניות תכנון שלא בדרך של קבלת אישור סטטוטורי מלא של תכנית כוללת. הערכת ועדת המשנה הייתה כי הכנת תכנית כוללת לרחבת הכותל "עלולה להימשך שנים ארוכות וכי צרכי התכנון הדוחקים אינם מאפשרים להמתין תקופה כה ארוכה". על-כן, כך ועדת המשנה להתנגדויות, בחרה הוועדה לקדם מדיניות תכנון כולל שלא תאושר כתכנית סטטוטורית אך תאפשר לבחון את התכניות הנקודתיות שיקודמו בהתבסס עליה ומתוך ראייה כוללת של המתחם כולו (פסקה 21). עוד העריכה ועדת המשנה להתנגדויות כי "נוכח הרגישות הרבה, מבחינה דתית, לאומית, היסטורית ועוד של רחבת הכותל, ניתן להניח כי תכנון כולל סטטוטורי של הרחבה, לא יצלח בעתיד הנראה לעין" (פסקה 22).
33. פרשנותה של ועדת המשנה להוראה המחייבת תכנון כולל או סופי במסגרת עמ/9 (סעיף 8.2.2), כפי שהובאה לעיל, הייתה כי אין ההוראה מחייבת לבצע את התכנון הכולל במסגרת תכנית סטטוטורית דווקא וכי ניתן היה לעשות זאת במסגרת קביעת מדיניות תכנון כולל שאושרה במוסדות התכנון לאחר הליך סדור של קביעת המדיניות, תוך מתן אפשרות לציבור ולמתנגדים להביע את עמדתם. מכל מקום הוועדה סברה כי גם אם הייתה הוראה מחייבת כזו בתכנית עמ/9 ניתן לשנותה בתכניות הנקודתיות המאוחרות יותר שמעמדן ההיררכי זהה למעמדה של תכנית עמ/9. ועדת המשנה דחתה גם את הטענות בדבר הצורך בהכנת תכנית מתאר ארצית לרחבת הכותל.
34. בקשות שהוגשו ליושבת ראש הוועדה מחוזית והממונה על המחוז למתן רשות ערר למועצה ארצית נענו בחיוב. **הערר שהוגש למועצה הארצית**
35. ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה דנה בעררים שהוגשו לה על ידי חלק מהעותרים וכן על ידי הקרן. העותרים הלינו על אישור התכנית בעוד שהקרן תקפה את צמצום הבנייה. החלטתה של ועדת המשנה לעררים ניתנה ביום 10.6.2014.
36. במסגרת ההחלטה דנה ועדת המשנה לעררים גם בטענות לפיהן אין לאשר את התכנית בטרם אישורה של תכנית סטטוטורית כוללת תוך הסתפקות במסמך מדיניות בלבד. בעניין זה קבעה ועדת המשנה לעררים את הקביעה הבאה: "הכנת מסמכי מדיניות מנחים היא פרקטיקה מקובלת ויש בה כדי לשרת את האינטרס התכנוני הכולל. הפסיקה הכירה בקביעת מסמכי מדיניות כדרך לגיטימית, בציינה כי למסמך מדיניות מעמד של הנחיה מינהלית, ממנה ניתן לסטות במקרים מתאימים... השאלה מתי לדרוש תכנון סטטוטורי כולל ומתי לנקוט בהליך של אישור מסמך מדיניות היא עניין לשיקול דעת מוסדות התכנון. בהקשר זה יש חשיבות לפרמטרים רבים, ובהם משך הכנתה הצפויה של תכנית סטטוטורית, היקף השטח בו מדובר, סוגי הייעודים המוצעים במסגרת התכנית ככלל ובהשוואה לייעודים המאושרים בפרט, רגישות השטח בו מדובר וכיו"ב. לאחר שקילת מכלול ההיבטים, מקובלים עלינו טעמיה של הוועדה המחוזית לנקוט בהליך אישור מסמך מדיניות ולא בהליך אישורה של תכנית סטטוטורית כוללת. עסקינן במרחב בעל רגישות מיוחדת והליך אישורה של תכנית סטטוטורית כוללת לרחבת הכותל עלול להימשך שנים ארוכות. מקובל עלינו כי צרכי התכנון אינם מאפשרים להמתין תקופה כה ארוכה, ואנו סבורים כי לקביעת מסמך מדיניות מנחה יש יתרונות בנסיבות אלה על פני הכנתה של תכנית סטטוטורית כוללת. בהקשר זה יצוין כי אין אנו יושבים בערר על החלטת הוועדה המחוזית לאשר את מסמך המדיניות. עניין זה אינו מצוי בסמכותנו הישירה, באשר על החלטה לאשר מדיניות אין זכות ערר בהתאם לסעיף 11 לחוק. אנו נזקקים לנושא זה אגב השאלה אם יש מקום לקבל את הטענות הנוגעת לתכנית בית הליבה לפיהן לא היה מקום לאשרה מאחר שלא נערך תכנון סטטוטורי כולל. שקלנו את הנטען בעניין זה ואיננו סבורים כי יש מקום לדחות את התכנית נשוא הערר רק מאחר שהתכנית הכוללת לאזור רחבת הכותל לא נערכה כתכנית סטטוטורית דווקא. שוכנענו כי לצרכי התכנית שבפנינו שעניינה בשטח הרחבה העליון די במדיניות הכוללת כפי שאושרה, ואין מקום להמתין לאישורה של תכנית סטטוטורית כוללת. שטח רחבת הכותל לא תוכנן במסגרת תכנית מתאר ארצית בעלת הוראות של תכניות מפורטות, ואין חובה כי יתוכנן במסגרת תוכנית כאמור דווקא. מכל מקום משהתכנית שבפנינו הינה תכנית בסמכות ועדה מחוזית, ומשלא סברנו כי נדרש אישורה של תכנית סטטוטורית כוללת דווקא יש לדחות אף את טענות העוררים בהקשר זה.
37. אשר לטיבו של התכנון הכולל שנעשה התרשמה ועדת המשנה לעררים כי: "אופן יזום ועריכת התכנון הכולל הוצגו בפנינו בהרחבה. התרשמנו כי מדובר היה בתהליך עבודה מסודר שמטרתו הייתה להתמודד עם המורכבות בשטח בו עסקינן ואשר נדרש לכלל ההיבטים הצריכים לעניין. כפי שהובהר לנו ועדת ההיגוי הייתה מורכבת מנציגי משרד ראש הממשלה, שני סגני ראש העיר לתכנון, מתכננת המחוז, נציג רשות העתיקות, נציגי משרד התחבורה, נציגי הרשות לפיתוח ירושלים, מהנדס העיר, נציג החברה לפיתוח הרובע, נציג משרד התיירות, נציגי משטרת ירושלים, נציגי משרד הפנים ונציג הקרן למורשת הכותל. תחת ועדת ההיגוי פעלה ועדת עבודה, בראשות הגב' צור, אשר הנחתה את צוות התכנון בכל הנוגע להכנת מדיניות התכנון הכולל. כפי שנמסר לנו עבודת התכנון הכולל נעשתה על פי הכלים שנקבעו ע"י אמנת אונסקו ובהתבסס על התיעוד המקדים. התוצר התכנוני הוצג לוועדה המחוזית אשר קיימה שני דיונים בקשר אליו, כפי שפורט לעיל. במהלך הדיון הראשון נשמעו מרבית העוררים שבפנינו. התוצר התכנוני, על מסמכיו השונים, הוצג גם לנו. טענות העוררים בקשר לתכנון הכולל ואופן עריכתו נדונו בהרחבה במסגרת החלטת הוועדה המחוזית ונדחו. לא מצאנו להתערב בהחלטת הוועדה המחוזית בהקשר זה."
38. ועדת המשנה לעררים התייחסה גם לטענות שהועלו בפניה לעניין פרשנות תכנית עמ/9, והדרישה שכלולה בה לתכנון סופי, תוך בחינת האמור בעניין מסאלחה, לפיו ככל שמאושר תכנון נקודתי עליו להיות בלתי הפיך. עמדת ועדת המשנה לעררים הייתה כי דין הטענה להידחות. בהחלטתה ועדת המשנה עמדה על כך שבשטח התכנית כלול שטח מצומצם של 42.74 מ"ר בלבד מתוך השטח הכלול בתכנית עמ/9, אשר ייעודו לרחבת הכותל ושאר השטחים כלולים בשטח שבתכנית 2185 ותכניות נוספות. עוד ציינה ועדת המשנה לעררים כי במסגרת התכנית גדל שטח רחבת הכותל ברצועה של 118.20 מ"ר בשל כך שלא ייבנה שטח שאמור היה להיות 'מיועד תכנון עתידי'.
39. מכל מקום עמדת ועדת המשנה לעררים הייתה כי התכנון הסופי, שנדרש לפי תכנית עמ/9, אינו חייב להיות סטטוטורי. הוועדה פרשה את הקביעות בעניין מסאלחה, כקביעות שאינן מחייבות תכנון כולל בדרך של תכנון סטטוטורי. לא זו אף זו, הוועדה לא שללה את עמדת הוועדה המחוזית שלא להחיל באותו שטח שהיה כלול במסגרת תכנית עמ/9 את ההוראה הדורשת תכנון סופי מכוח הסמכות שיש לוועדה המחוזית לשנות את תכנית עמ/9, בתכנית מאוחרת יותר באותה דרגה.
40. בסופה של ההחלטה היא קבעה את הקביעות הבאות: "סוף דבר ופה אחד – לאחר שקילת מכלול ההיבטים הצריכים לעניין ולנוכח רגישותה וחשיבותה של התכנית סבורה הוועדה כי יש להחזיר את הדיון בתכנית לוועדה המחוזית על מנת שתוצג לה חלופה תכנונית המצמצמת את היקף הבניין ומקטינה את מופע חזית הבניין לכיוון רחבת הכותל כמפורט להלן:
	* החלופה התכנונית אשר תוגש תכלול צמצום אורך חזית הבניין הפונה לכותל ללא חריגה מהגובה שאושר על ידי הוועדה המחוזית וככל הניתן בהתאמה לגבולו הדרומי של המגרש לבנייני ציבור בתכנית 2185 המאושרת לשטח זה. חלופה תכנונית זו תכלול הצעה לפיתוח השטח אשר מתפנה כתוצאה מצמצום שטח הבניין כשטח פתוח לרחבת ציבור מבקרי רחבת הכותל תוך שקילת שילוב פתרונות ישיבה והצללה לקהל הרחב בשולי הרחבה.
	* החלופה התכנונית תכלול פירוט מחייב של השימושים המוצעים בבניין תוך פירוט ההיקף במ"ר של כל שימוש ושימוש, בהתייחס לשימושים המשרתים את כלל הציבור הרחב לצרכי המטרה העיקרית של הבניין באופן ישיר ותוך צמצום האפשרות לשימושים נלווים, תפעוליים ואחרים, למינימום ההכרחי לתפקוד הבניין. ההתייחסות לשימושים המוצעים תיעשה תוך בחינת האפשרות למקם חלק מן השימושים המוצעים בתכנית זו בתכניות האחרות שאושרו לא מכבר בסביבה (תכנית 12996 בעניין בית שטראוס ותכנית 11371 א' היא התכנית המתקנת בעניין מעליות הכותל).
	* להוראות התכנית יתווסף סעיף אשר יבטיח כי שימושי המרכז החינוכי הכלולים בבניין יהיו זמינים לשימוש כלל הציבור". **הדיון החוזר בוועדה המחוזית**
41. כאמור הדיון הוחזר לוועדת המשנה להתנגדויות וזו דנה בתכנית בישיבתה מיום 30.11.15. בהמשך להנחיות שניתנו על ידי ועדת המשנה לעררים, הגישה הקרן חלופות אפשריות לתכנון המקורי באופן שיעלה בקנה אחד עם החלטת ועדת המשנה לעררים. ועדת המשנה להתנגדויות דנה בתכנית פעם נוספת, שמעה את טענות העותרים ואת התייחסות נציגי הקרן, רשות העתיקות והמשטרה והחליטה, שוב, לאשר את התכנית, תוך תיקונים המתחייבים מהחלטת ועדת המשנה לעררים.
42. בהחלטה מציינת ועדת המשנה להתנגדויות כי בחנה את החלופות השונות והחליטה לקבל את החלופה ה'מצמצמת 13 מ' מאורך חזית בית הליבה, וזאת מאחר וחלופה זו מצמצמת את הבינוי לתחום השטח המיועד לצרכי ציבור בתכנית 2185. בנוסף חלופה זו מאפשרת את יצירתו של חלק פתוח משמעותי בצד הדרומי של הבניין לרווחת ציבור המבקרים. בהתחשב בעמדת נציג משטרת ישראל וכדי לצמצם עוד את מופע חזית הבניין לכיוון רחבת הכותל ולהשאיר שטח גדול יותר לציבור המבקרים הוחלט כי השטח המתפנה לא ישמש שטח פתוח נוסף בהמשכה של רחבת הכותל אלא מרפסת צפייה. שטח המרפסת, כך נקבע, יסומן בזיקת הנאה לציבור ויכלול אלמנטים של פיתוח לרבות אמצעי הצללה. בעקבות הצמצום הועמד שטחה בניין על 1,505 מ"ר בשטח שמעל הקרקע.
43. אחת הטענות שהועלו בפני ועדת המשנה להתנגדויות הייתה כי ההליך הנכון ליישום החלטת ועדת המשנה לעררים הוא הפקדה של התכנית במתכונתה החדשה או נקיטה בהליך לפי סעיף 106(ב) לחוק. הוועדה הבהירה כי השינויים שהוכנסו במצוות ועדת המשנה לעררים אינם משנים את התכנית באופן מהותי ואינם מייצרים "תכנית חדשה", שיש להפקיד אותה מחדש. החלופות המצמצמות אינן פוגעות בצדדים שלישיים אלא מדובר בהמשך של תהליך תכנוני ארוך בו היו שותפים המתנגדים. **השאלות העומדות להכרעה**
44. אף שהעתירות והתשובות אוחזות עמודים רבים ומטבע הדברים כל תכנון ותכנית העוסקים ברחבת הכותל המערבי הם בעלי חשיבות עצומה ועניין רב, מצאתי כי הסוגיות הנצרכות להכרעה אינן כה מורכבות.
45. ביסוד ההכרעה בחינה תכנונית של תכנית מוגדרת אשר מביאה להקמת בית הליבה. אף שמעיון בעתירות נקל להתרשם כי לדעת העותרים מדובר בפגיעה רחבת היקף ברחבת הכותל הרי שתמונת המצב שונה לחלוטין. התכנית מושא העתירות ממוקמת בשטחה של תכנית 2185 ולמעשה מגשימה את הייעודים שנקבעו בה לכתחילה לפני כשלושים שנה: מבנה ציבור ושטח לתכנון עתידי (שיכול לשמש גם הוא למטרות שונות ולאו דווקא נועד להרחבת רחבת הכותל אל מעבר לשטח שיועד לה). מבחינה זו אין בתכנית חידוש אלא יישום מתחייב מצרכי הזמן של תכנית קודמת, היא תכנית 2185. השטח שבו 'נוגסת' התכנית לכאורה משטח הרחבה הוא שטח של 42.74 מ"ר בלבד (שרק עליו חלה תכנית עמ/9 ולא תכנית 2185). גם באותה רצועת שטח קטנה לא נעשה שימוש מבונה אלא מדובר בשביל שאינו מקטין את הרחבה. לעומת זאת הבניין מוסיף לרחבת הכותל שטח התכנסות ומרפסת תצפית, וכן מאפשר לראשונה גישה ראויה ונוחה לממצאים הארכיאולוגיים.
46. הנה כי כן, המדובר למעשה בתכנית נקודתית, העוסקת במבנה המצוי מחוץ לתחום הרחבה, וזאת נוכח היעוד שנקבע לו בתכנית 2185, כאשר במסגרת בניית המבנה הורחב למעשה היקף השטח המיועד לציבור תוך יצירת מרפסת המאפשרת תצפית לרחבת הכותל וכן רחבה נוספת לשימוש הקהל. מכל מקום, השאלה האם מדובר בתכנית ראויה או לא, היא שאלה תכנונית מובהקת של האופן הנכון ליישום תכנית 2185 על רקע הצרכים הדרושים במקום. כפי שנקבע: "על החלטת ועדת הערר בעניינים כגון זה הנדון בפנינו ניתן לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים, והוא בוחן אותה על פי כללי המשפט המינהלי ועל פי עילות ההתערבות שנקבעו בהם. כללים אלה משמיעים לנו כי בית המשפט אינו ממיר את שיקול דעתה של הרשות התכנונית בשיקול דעתו שלו וכי היקף הביקורת השיפוטית מתמצה בבדיקה האם החלטת מוסד התכנון ניתנה בסמכות וכן האם נתקבלה בתום לב, ללא משוא פנים, ללא הפליה, ללא שיקולים זרים, ואינה חורגת ממתחם הסבירות"(עע"מ 8256/12 הוועדה המקומית לתכנון לבנייה ראשון לציון נ' נאות מזרחי בע"מ, פסקה 10 וההפניות שם, (31.7.2014)).
47. עם זאת, נוכח הפירוט הנרחב של הטענות מזה ומזה בחלק מהנושאים אדרש גם אליהם בהמשך הדברים, אף שכאמור, ספק אם יש מקום לערוך דיון במדיניות התכנון הכולל לרחבת הכותל במסגרת זו.
48. מכאן נפנה לבחינת הטענות המרכזיות שהועלו על ידי העותרים והתשובות שניתנו להן. אבהיר כי העתירות תוקפות היבטים רבים ושונים של הליכי התכנון ולא מצאתי לנכון להידרש לכל הטענות אלא רק לאלה שמצריכות ליבון ובחינה. ככל שלא ניתנה התייחסות לאיזו מהטענות יש לראות את ההחלטות המפורטות של הוועדה המחוזית, ועדת המשנה לעררים וועדת המשנה להתנגדויות לצד תשובת המדינה, העירייה, הקרן ורשות העתיקות כנותנות מענה הולם לכך.  **"תכנון כולל", "תכנון סופי" והתכנית מושא העתירה**
49. הנדבך המרכזי בטיעוני העותרים (מטעמי נוחות וקיצור אמנע מהבחנה בין העותרים השונים), הוא קביעת מדיניות התכנון לרחבת הכותל – התכנון הכולל. לעניין זה מייחסים העותרים חשיבות מכמה היבטים. הם טוענים כי ההחלטה לאשר את תכנית 11053 כתכנית נקודתית נגזרה מאישור מדיניות התכנון ולמעשה בעת אישור תכנית 11053 על רקע קביעת המדיניות לא הופעל שיקול דעת תכנוני עצמאי אלא כזה הנובע מהמדיניות עצמה.
50. אשר לאישור התכנון הכולל טוענים העותרים טענות במישור הסמכות ובמישור שיקול הדעת לעשות כן. המסד לטיעון הוא כי אכן נדרש תכנון כולל וסופי לרחבת הכותל בטרם אישורן של תכניות נקודתיות בזו אחר זו, אשר כל אחת מהן דנה בפלח אחר של רחבת הכותל. דרישה זו, לקיום תכנון כולל וסופי בטרם אישור תכניות נקודתיות, אף נובעת מהוראות תכנית עמ/9 ומפסק הדין בעניין מסאלחה.
51. הנדבך השני בטיעוני העותרים הוא שלצד החובה לעריכת תכנון כולל וסופי לרחבת הכותל, בטרם יאושרו תכניות נקודתיות נדרש שהתכנון ייעשה בהליך המתקיים לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה), לאישור תכנית 'סטטוטורית' ולא בדרך של קביעת מדיניות. עמדה זו מתחייבת לדעת העותרים משום שזו 'דרך המלך' לאישור תכניות, כך מתאפשר דיון תקין וראוי וכך נשמעות עמדות המתנגדים ונתונות להם הזכויות השונות שמקנה החוק. כך גם נשמרים הכללים שקובע חוק התכנון והבנייה באופן אחיד ומובטח שימור האינטרסים השונים שהחוק מגן עליהם, ובהם פומביות הדיון, פתיחתו להליכי התנגדות, השגה וערעור.
52. דרישה זו אף נגזרת ממה שקובעת תכנית עמ/9, שמחייבת, לטענת העותרים, כי "שטח רחבת הכותל יתוכנן סופית כשטח בעל עיצוב מיוחד, אשר פרטיו יאושרו על ידי הועדות המוסמכות – בהיותו מקום מקודש המיועד להתייחדות ולתפילה". חובה זו לכך השטח 'יתוכנן סופית' בתכנון אשר פרטיו 'יאושרו על ידי הועדות המוסמכות' מקימה אתה חובה לכך שההחלטה תתקבל בדרך שבה מוסמכות ועדות תכנון להחליט – תכנון סטטוטורי ולא מסמך מדיניות.
53. החובה לקבוע את מדיניות התכנון בתכנית סטטוטורית נובעת לדעתם של העותרים לא רק מהוראות החוק ומתכנית עמ/9 אלא מתחייבת גם מרגישותו המיוחדת של הכותל המערבי ורחבתו והנחיות ביתי המשפט שדנו בעניין. לדעת העותרים, הפעלת שיקול הדעת המנהלי והתכנוני חייבה את מוסדות התכנון להעדיף תכנון סטטוטורי כולל על פני קביעת מדיניות ואישור תכניות נקודתיות. מכאן הטענה לבטלות מדיניות התכנון לרחבת הכותל משיקולים של חוסר סמכות וחריגה קיצונית ממתחם הסבירות וכפועל יוצא מכך הטענה לבטלות אישור תכנית 11053, שלטענת העותרים, אושרה מכוח מסמך המדיניות הפסול.
54. העותרים חולקים על הנימוקים שהובאו על ידי מוסדות התכנון להחלטתם להעדיף קביעת מדיניות על פני הכנת תכנית סטטוטורית. הם אינם מסכימים כי הכנת תכנית כזו תארך זמן כה רב וממילא אישור מסמך המדיניות ארך גם הוא פרק זמן ניכר. עוד הם חולקים על הטענות כי בשל הרגישות הליך כזה צפוי להיות מורכב באופן שלא יביא לאישור תכנית סטטוטורית בטווח הזמן הנראה לעין או כי צרכי השעה דוחקים ולא ניתן להמתין עם בניית בית הליבה. לצד טענות אלה הם מדגישים כי היקף בינוי כמו זה המוצע בבית הליבה, שהוא מבנה רחב ממדים בהינתן המיקום והצפיפות חייב כי החלטה על בנייתו תיגזר מתכנון כולל סטטוטורי ורק לאחר קביעת תכנית מפורטת לרחבת הכותל כולה ניתן היה לאשר תכנית נקודתית של מבנה בתחומה.
55. אשר לטענה כי התאפשר לעותרים להביע את עמדתם לגבי מדיניות התכנון הכולל בעת הדיון בתכניות הנקודתיות טוענים העותרים כי הדבר אינו נכון וכי שמיעתם בפני מוסדות התכנון נעשתה למראית עין ומבלי שהייתה נכונות אמיתית לדון בהסתייגויות שיש להם על מדיניות התכנון לרחבת הכותל.
56. העותרים מלינים גם על קביעת מוסדות התכנון כי יש לראות את התכנית 11053 ככזו המשנה את ההוראה המחייבת תכנון סופי בתכנית עמ/9 ולדעתם לא ניתן היה לעשות כן אגב תכנית נקודתית אחרת.
57. לעותרים טענות רבות נוספות באשר לתכנון הכולל, לחוסרים שקיימים בו ולהיבטים שלא נבדקו. הם טוענים כי לא הוגדר בטרם עריכתו 'חזון' שהוא שלב מקדמי להכנת תכנון כולל לרחבת הכותל, תוך פתיחת הדיון לעיון הציבור כפי שנעשה הדבר בניסיון קודם לתכנון כולל בשנות השבעים. עוד מלינים העותרים על מעורבות הקרן בהכנת התכנון הכולל, דבר המקים ניגוד עניינים וחשש ממשי שהתכנון לא נעשה בדרך של בחינה אמיתית לצרכים השונים, וכן כי לא נשקלה חוות דעתה של אונסק"ו, ולא נעשתה התייעצות עם שר הדתות ועם שר הפנים.
58. המדינה טוענת כי אין כל מניעה ליצירת תכניות אב שהן מעין "הנחיה מנהלית", המשקפת את מדיניות רשות התכנון ודיני התכנון והבנייה מכירים ביכולתם של מוסדות תכנון לקבוע מדיניות תכנונית שאינה סטטוטורית וכוללת עקרונות תכנוניים שעל פיהן נבחנות תכניות מפורטות. הכנת מסמכי מדיניות מנחים היא פרקטיקה מקובלת ויש בה לשרת אינטרס תכנוני כולל, ככלי להבניית שיקול הדעת של הרשות המנהלית. בעניין זה מפנה המדינה לעע"מ 9156/05 משה גרידינגר נ' מריוס ושרון ראפ (10.6.2008) (להלן: עניין גרידינגר), שבו אישר בית המשפט העליון את אותה פרקטיקה של מדיניות תכנונית כהנחיה מנהלית ללא מעמד סטטוטורי. המדינה מסכימה כי נכון לגבש קריטריונים ומדיניות בטרם נבחנות תכניות נקודתיות, ואולם אין מניעה לעשות כן בדרך של קביעת מדיניות גלויה, וחשופה לעין הציבור, אשר ככל הנחיה מנהלית, סטייה ממנה מחייבת הנמקה. בדרך זו מובטחת ודאות אך נמנעת שרירותיות.
59. בכתב התשובה שלה מדגישה המדינה כי אישור תכנית סטטוטורית אורך זמן ובמקרה של רחבת הכותל המדובר בצפי לזמן ארוך במיוחד ולכן קם הצורך לקדם תכניות נקודתיות לשם מתן מענה לצרכים ודרישות תכנוניות, מבלי שניתן להמתין להשלמה סטטוטורית של התכנון הכולל. השאלה מתי לדרוש תכנון סטטוטורי כולל ומתי לנקוט בהליך של אישור מסמך מדיניות היא לדעת המדינה עניין לשיקול דעת מוסדות התכנון ואין להתערב בשיקול הדעת הזה. שיקול דעת זה הופעל בשל כך שמדובר באתר רגיש ביותר ובעל חשיבות כלל עולמית. במצב דברים זה בשל אלמנטים שונים לא ניתן לצפות לתכנון סטטוטורי בעתיד הנראה לעין, אם בשל החפירות הארכיאולוגיות הדרושות, אם בשל סוגיות תנועה סבוכות ואם בשל הרגישות המיוחדת של המקום. ככל שתתקבל דרישת העותרים לתכנון סופי בדרך של תכנון סטטוטורי כתנאי לאישור תכניות נקודתיות נימצא במצב שבו לא יינתן מענה דרוש לצרכים המידיים ומצב זה הוא בלתי סביר ולא נובע מתכנית עמ/9.
60. עוד נטען בהקשר זה כי אין ללמדת מתכנית עמ/9 ופסק הדין בעניין מסאלחה על קיום דרישה לתכנון כולל כתנאי לאישור תכניות נקודתיות אלא ההיפך מכך. תכנית בית הליבה אינה בלתי הפיכה ועל כן אין לראותה כעומדת בסתירה לתכנית עמ/9. המדינה מפרשת את תכנית עמ/9 כמחייבת תכנון סופי אשר פרטיו יאושרו על יד הוועדות המוסמכות אך לא כמחייבת תכנון סטטוטורי לרחבת הכותל. לא זו אף זו, מאחר ולתכנית עמ/9 מעמד זהה לזה של התכניות הנקודתיות הנדונות הרי שאין כל מניעה לשנות את ההוראה במסגרת התכניות הנקודתיות המקודמות לאור מדיניות התכנון הכולל.
61. עוד מפנה המדינה לכך שעובר לגיבוש המדיניות, נשמעו עמדות שונות והתנהל הליך רחב היקף שכלל גם את שיתוף הציבור, תוך שהתאפשר לעותרים להביע את עמדתם ולהתנגד.
62. הקרן מוסיפה לטענות המדינה וטוענת כי התכנון הכולל לרחבת הכותל אינו יוצר שינוי דרמטי במצב הקיים. רחבת הכותל נותרת משטח פתוח וגדול ככל הניתן המיועד למבקרים הולכי רגל בלבד, לרבות התכנסות באירועים מיוחדים, בעלי חשיבות לאומית. הפיתוח במסגרת התכנון הכולל מוכוון להגדלה משמעותית של האזור הפתוח לקהל, שיפור הסדרי התנועה של הקהל ושיפור השירות באמצעות יצירת מפלס תת קרקעי מתחת לרחבה הקיימת - אזור שלם שלא קיים היום. עוד מדגישה הקרן כי הכותל היה ונותר המונומנט המרכזי באזור המתוכנן, ואין בתכנון הכולל בינוי כלשהו אשר משיק לכותל, מתקרב אליו או מאפיל עליו בדרך כלשהי.
63. אשר לבניין בית הליבה טוענת הקרן כי מדובר במבנה שישמש מרכז חינוכי למבקרים ויוכל לאפשר לימוד והדרכה. מכל מקום הקרן מדגישה כי בית הליבה המתוכנן אינו מצוי כלל ברחבת הכותל, לא בהגדרתה התכנונית ולא בהגדרתה התפקודית ולכן הוא אינו גוזל שטח מהרחבה. מבחינה תכנונית בית הליבה מיועד לקום על שטח שבעבר ניצבו בו מבנה משטרה וסוללת עפר ומזה 12 כעשר שנים הוא מגודר לצורך חפירות ארכיאולוגיות האמורות להשתלב במפלס התת קרקעי של המבנה החדש, כלומר שטח שמעולם לא שימש פונקציונאלית כחלק מרחבת הכותל. מבחינה תכנונית היעוד הסטטוטורי של השטח מאז אישור תכנית 2185 ועד לאישור התכנית שלפנינו אינו לרחבת הכותל אלא שטח למבני ציבור בחלקו הגדול ובחלקו הקטן שטח לתכנון בעתיד (למעט 42.74 מ"ר שגם הוא לא עתיד להפוך שטח בנוי אלא שטח פתוח שישמש כחצר תצפית וירידה למפלס העתיקות).
64. כתוצאה מכך, הקרן טוענת כי אין משמעות לטיעוני העותרים באשר לתכנון הסופי או הכולל, שכן תכנית עמ/9 שקובעת את הדרישה האמורה כלל אינה חלה על בית הליבה או על השטח שעליו הוא עתיד להיבנות. על כן, אין כל יסוד לדרישה לביצוע "תכנון סופי" בטרם תאושר תכנית בית הליבה.
65. כפי שציינתי לעיל, איני סבור כי הדיון העקרוני שנערך בשאלת התכנון הסופי והדרך לאשרו מתחייב במקרה זה, שכן, התכנית הנדונה בעתירות, שעוסקת בבניית בית הליבה אינה חלה על רחבת הכותל (למעט אותו שטח מזערי של 42.74 מ"ר), אלא חלה על הבנייה המתוכננת תכנית 2185. מכאן שהמדובר, בשטח שמלכתחילה נקבעה לגביו הוראה תכנונית מאוחרת לתכנית עמ/9 והוא יועד בתכנית 2185 לשמש ממילא מבנה ציבור או שטח לתכנון עתידי. על רקע זה, איני סבור כי הוראת סעיף 8.2.2 לתכנית עמ/9, שפורשה בפרשת מסאלחה, חלה על השטח המיועד להקמת בית הליבה וממילא לדעתי היו מוסדות התכנון מוסמכים לאשר את בניית בית הליבה גם ללא תכנון סופי, שהוא התכנון שנדרש לפי תכנית עמ/9. אשר לשימוש בשטח שיועד בתכנית 2185 לתכנון עתידי, איני סבור כי קביעת מוסדות התכנון שהשימוש בו ייעשה בדרך הזו מקימה עילה להתערבות מצד בית המשפט.
66. משזו תמונת המצב הרי שהמדובר בקביעות תכנוניות מובהקות שניתנו על ידי ועדות התכנון המוסמכות לכך ואין מקום להתערב בהן.
67. למעלה מן הצורך אוסיף כי אף אם הייתי סבור שנדרש אותו תכנון 'סופי', 'כולל', והדעת נותנת כי תכנון כזה הוא בוודאי רצוי וראוי, איני סבור כי נדרש שהתכנון ייעשה בדרך של תכנית סטטוטורית ולא בדרך של קביעת מדיניות, כפי שמצאה הוועדה המחוזית לנכון לקבוע. עמדה זו נכונה לדעתי הן במישור הסמכות להסתפק בקביעת מדיניות והן במישור שיקול הדעת לבכר דרך זו על פני תכנון סטטוטורי בהינתן השיקולים שעמדו בפני ועדות התכנון השונות. מכל מקום איני סבור שתכנית עמ/9 חייבה תכנון כולל אלא רק סופי. קביעת המדיניות היפה לעת הזו, אינה עומדת בסתירה לדרישה לקיים תכנון סופי שיאושר על ידי הוועדות המוסמכות, אלא מקיימת אותה. מכל מקום, כאמור, אף אם אניח כי אין בקביעת המדיניות כדי למלא אחר ה'תכנון הסופי' הדרוש לפי תכנית עמ/9, הרי שאיני סבור כי נטילת אותה רצועת שטח של 42.74 מ"ר בהתחשב במכלול ובתוספת השטחים שיימסרו לרשות הציבור, יוצרת מצב בלתי הפיך, באופן המנוגד לאפשרות שניתנה לבנייה ברחבת הכותל עצמה בעניין מסאלחה, גם בהיעדרו של תכנון סופי.
68. לסיכום, לא נדרשה כלל קביעת מדיניות תכנונית כוללת או קביעת תכנית סטטוטורית כוללת לרחבת הכותל לצורך אישור התכנית הנדונה, שאינה כלולה בשטח רחבת הכותל לפי תכנית עמ/9. אישור התכנית נעשה בהמשך לאישור תכנית 2185 והוא נגזר ממנה ועל כן אין לפנינו אי חוקיות או חריגה מסמכות אלא הפעלת שיקול דעת של מוסד תכנוני באישור תכנית נקודתית שהוגשה לאישורו. מכל מקום, אף שהדבר לא היה נדרש, הרי שנקבעה גם מדיניות תכנון כולל, זו נקבעה באופן סביר וכך גם התאפשרה ראייה רחבה יותר של הבנייה המוצעת בשים לב לאותה מדיניות. **הטענות כלפי ההליך שהתנהל**
69. העותרים מעלים טענות המתייחסות להליך שהתנהל ובהן טענה כי לאחר החזרתה של התכנית לדיון מוועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית נדרשה מליאת הוועדה המחוזית לדון בה ולא לוועדת המשנה להתנגדויות. לטענת העותרים הקביעה של מדיניות התכנון לרחבת הכותל נעשתה במליאת הוועדה ואף פסק הדין בעתירתם הקודמת הפנה את הדיון בהתנגדויות לוועדה המחוזית ולא לוועדת המשנה. בנוסף נטען כי על פי סעיף 11(א) לחוק התכנון הבנייה, אין ועדת המשנה מוסמכת לדון בהתנגדות שהוגשה כלפי התכנית וכלפי מדיניות התכנון. משכך, נדרש היה כי הדיון בהתנגדויות שהעלו לתכנית וכן לתכנון הכולל יישמע בפני מליאת הוועדה המחוזית. העותרים חשים כי בשל קיום דיון בפני ועדת המשנה לא נשמעו ההתנגדויות באופן ראוי, במיוחד בהתחשב במהות הנושא שעומד על הפרק וכי ועדת המשנה להתנגדויות לא חשה עצמה חופשיה לסטות ממדיניות התכנון הכולל.
70. טענה נוספת שמעלים העותרים היא כי היה מקום להורות על הפקדה חוזרת של התכנית לאחר השינויים שהוכנסו בה במהלך ההליך התכנוני ובמיוחד ההוראה הגוברת על סעיף 8.2.2 בתכנית עמ/9.
71. הטענה השלישית שהועלתה במישור זה הייתה כי מתחייב היה שקביעת המדיניות התכנונית תיעשה במסגרת תכנית מתאר ארצית. בעניין זה נסמכים העותרים על סעיף 49 לחוק התכנון והבנייה, המגדיר את הנושאים שבהם תעסוק תכנית מתאר ארצית, ומונה בין היתר "מקומות ולמטרות ציבוריים שיש להם חשיבות ארצית" ועל בג"ץ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד מד(1) 558 (1990).
72. עמדת המשיבות לעתירה היא שלא היה צורך בהפקדת התכנית מחדש שכן זו מתחייבת רק כאשר נערכו בתכנית שנויים רבים כל כך עד "שמרוב שינויים לא יכירו עוד את התכנית המקורית שהוועדה נתבקשה לאשר" (בג"ץ 189/74 ברונו נ' הוועדה המחוזית ירושלים, כט(1) 492, 496 (1974)). עוד נטען על ידי המשיבות כי לא הייתה כל מניעה חוקית לדיון בהתנגדויות בוועדת המשנה שנועדה לכך ואין כל עילה להתערב בכך. אשר להפניה למועצה הארצית טענו המשיבים כי גם לכך לא היה מקום.
73. לא מצאתי ממש בטענות העותרים במישור זה. ועדת המשנה להתנגדויות הייתה מוסמכת לדון בהתנגדויות ולבחון אותן כמו גם את מדיניות התכנון הכולל לרחבת הכותל ותחולתה והשלכותיה על התכניות הנקודתיות, ככל שבחינתן נעשית אגב דיון בהתנגדות לתכניות נקודתיות, כפי שנעשה. הדיון הפרטני לא עסק אפוא במדיניות ככזו אלא דן בה בגררא אגב דיון בתכנית 11053 וזאת לא הייתה מניעה לעשות בוועדת המשנה. אשר לצורך בהפקדה מחדש מקובלת עלי עמדת המשיבים מטעמיה כי לאחר שהדיון בתכנית הוחזר מוועדת המשנה לעררים לא הוכנסו בה שינויים שהצדיקו הפקדה מחדש, ואת עמדתי ביחס למעמד ההוראה בתכנית עמ/9 על התכנית הנדונה פרטתי לעיל. אף לעניין אי עריכתה של תכנית מתאר ארצית לא מצאתי עילה להתערב בהחלטה התכנונית להעדיף קביעה תכנונית מחוזית על פני קביעה בדרך של תכנית מתאר ארצית בהינתן ההיכרות המקומית של מוסדות התכנון במחוז ירושלים עם המורכבות הרבה של המקומות השונים בעיר. אמנם יתכן וניתן היה לקבוע את מעמד רחבת הכותל במסגרת תכנית מתאר ארצית אך איני סבור כי הייתה מוטלת חובה לעשות כן או כי ההימנעות מכך היא פסולה או בלתי סבירה. **קיומו של צורך של ממש במבנה ובשימושים המיועדים**
74. עניין נוסף שעלה בעתירות הוא הטענה כי המדובר בבניין שאין בו צורך של ממש. עיון ברשימת השימושים בבית הליבה מלמד כי הוא מיועד לספריה ומרכז פדגוגי, אודיטוריום ואולמות הרצאות, מרכז תקשורת וחללי תצוגה לממצאים ארכיאולוגיים לקהל הרחב וכן חדרים טכניים המיועדים למרכז מורשת הכותל. הטענה היא שאין כל הצדקה להקים בניין לשימושים כאלה כאשר יש באזור די והותר מבנים הנותנים מענה לאותם צרכים ובהם ישיבת "אש התורה, ישיבת "פורת יוסף", ישיבת הכותל, חללי מנהרות הכותל, בית שטראוס ומרכז דוידסון. הקרן, שהשתמשה באותם מבנים ומשתמשת בהם כיום יכולה להמשיך ולהשתמש בהם ועל כן אין הצדקה לתכנית. הקושי האמור מצטרף לכך שמוסדות התכנון לא הורו על עריכת סקר שימושים מטעמו של גורם מקצועי ובלתי תלוי ודחו את הטענה מבלי להידרש לאותם שימושים. החשש של העותרים הוא מכך שבסופו של יום ישמש הבניין למטרות אחרות ובהן עריכת אירועים.
75. עמדת המדינה היא כי אין מקום להתערבות בהחלטות במישור זה, במיוחד כאשר ועדת המשנה לעררים שינתה את התכנית המקורית והקטינה את הבנייה. המדינה מפנה לכך שוועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית ציינה כי מדובר בשימושים ראויים אשר קיימת הצדקה למקמם בדפנות הרחבה, וכי השימוש העיקרי המוצע הוא למרכז חינוכי הצפוי לשרת את קהל המבקרים ברחבת הכותל ובעיקר את הקבוצות הרבות המגיעות לאתר. כך גם מצאה ועדת המשנה לעררים בהמשך כי הקמת מרכז לימודי, הכולל בין היתר אודיטוריום, חדרי לימוד וחללי תצוגה לממצאים ארכיאולוגיים היא תכנית המבקשת לענות על צורך פרוגרמאתי במיקום זה בדפנות הרחבה ולא במיקום מרוחק. בנוסף כדי להתאים את הבנייה לצרכים הורתה ועדת המשנה להתנגדויות לצמצם את השימושים הנלווים לשימוש מינימאלי, להפחית את השימוש למשרדים ואת השימושים התפעוליים. על רקע זה בחרה הוועדה המחוזית לאשר חלופה מצמצמת מאוד לבנייה וכן להבטיח כי שימושי מרכז החינוכי יהיו זמינים לשימוש כלל הציבור. בנוסף הוברר כי לא יתאפשר שימוש בבניין לצרכי אולם שמחות ושימושים סחירים וכך נקבע בתכנית.
76. הקרן תומכת בעמדת המדינה. היא מבהירה כי היקף הבנייה צומצם וכי לא ניתן לעשות שימוש בישיבת אש התורה, ישיבת הכותל, או ישיבת פורת יוסף למטרות החינוכיות של המרכז שעתיד לקום. בין היתר היא מפנה לכך שלא תתאפשר במסגרת הישיבות פעילות לגברים ונשים ביחד, למי שאינו חובש כיפה, ופעילות שאינה למטרה דתית. בנוסף השימושים שנקבעו ראויים וציבוריים ואין מקום לכך שגוף ציבורי כמו הקרן, המחזיק ומתפעל את הרחבה בשם ממשלת ישראל יזדקק לחסדים של מוסדות פרטיים כדי למלא את תפקידו הציבורי.
77. לא מצאתי כל עילה להתערב בהחלטה מנימוק זה. עמדת המשיבות השונות מקובלת עלי מטעמיה ולא ראיתי להוסיף עליה. המדובר גם כאן בהפעלת שיקול דעת תכנוני מובהק ואיני סבור כי נדרש בנוסף למה שעמד בפני הוועדות גם סקר צרכים נוסף. **סיכונים ביטחוניים ובטיחותיים**
78. טיעון נוסף שהועלה עוסק בקיום סיכונים ביטחוניים ובטיחותיים בתכנית. בעניין זה הובאו חוות דעת מטעם העותרים ומנגד חוות דעת אחרות מטעם המשיבות. כמו כן נשמעה גם עמדתו של מפקד מרחב דוד במשטרת ישראל ולאחר שמיעתה הוכנסו תיקונים שונים לבקשת המשטרה. גם בעניין זה איני סבור כי קמה עילה להתערבות בשיקול הדעת של מוסדות התכנון. **הפגיעה בקניינם של העותרים**
79. לצד הטענות העקרוניות נטען על ידי הולצברג והעמותה שמחזיקים בנכסים ברחוב הסמוך למבנה בית הליבה. הטענה היא כי אישור התכנית יביא לכך שלא ניתן יהיה עוד לצפות בכותל המערבי מחלונות המבנים של העותרים וכי פגיעה אנושה זו בנכס ואפשרות להפיק ממנו הכנסה לא הובאה בחשבון בעת אישור התכנית. המדינה והקרן חולקות על כך. הן מציינות כי צומצמו היקפי הבנייה תוך שבוטל האישור לבנות קומה נוספת ורצפת התצפית הונמכה. מכל מקום הן טוענות כי אין לאדם זכות קנויה לשמר את הנוף הנשקף מביתו ולמנוע מימוש בניה בנכס סמוך. גם במישור זה נשקלו על ידי מוסדות התכנון השיקולים הנוגעים לעניין והתקבלה החלטה. אין בטעמי העותרים כדי להצדיק התערבות בה. אין בכך כדי לגרוע מזכות העותרים לפיצוי, ככל שזו אכן עומדת להם. **עתירת עמק שווה**
80. עמק שווה עותרת כנגד החלטת יו"ר הוועדה המחוזית מיום 23.12.2015 שלא לתת לה רשות לערור בפני המועצה הארצית על החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 30.11.2015. לטענת עמק שווה היה מקום, משנדחתה ההתנגדות שהגישה, אף אם באיחור, לוועדה המחוזית, לאפשר דיון ערעורי בהחלטה זו במועצה הארצית או בוועדת המשנה שלה לערעורים וזאת נוכח החשיבות הרבה שיש לממצאים הארכיאולוגיים והמחלוקת המתעוררת בקשר עם התכנית בכל הנוגע לשימור ממצאים אלה. עמק שווה טוענת בנוסף כי ועדת המשנה להתנגדויות לא קיימה אחר הוראות ועדת המשנה לעררים ולא שקלה שורה של שיקולים שהיה עליה לשקול. מכאן נפנית עמק שווה לפרט ליקויים שונים שהיא מוצאת בתכנית, כפי שאושרה סופית.
81. המדינה טוענת כי לא היה מקום לתת רשות ערר גם מן הטעמים הפרוצדורליים וגם מן הטעם המהותי שוועדת המשנה לעררים דנה בתכנית, בחנה אותה ונתנה החלטה מנומקת ומפורטת. בעקבות הנחיותיה הוכנסו תיקונים שונים אך אין בכך כדי להצדיק רשות ערר ודיון מחודש בפני ועדת המשנה לעררים.
82. הקרן תומכת בעמדת המדינה. לטענתה יש לדחות על הסף את עתירת עמק שווה שכן אין לה זכות עמידה נוכח אי הגשת התנגדות מטעמה לתכנית במועד. בנוסף נטען כי עמק שווה אינה גוף שהיה רשאי להגיש התנגדות נוכח הוראת סעיף 100 (3) לחוק התכנון והבנייה, שכן רק "גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך בדרך כלל על ידי שר הפנים בצו ברשומות ושיש לו עניין ציבורי התכנית" רשאי היה להגיש התנגדות. עוד טוענת הקרן כי אין מקום למתן רשות ערר שעה שנשמעו בכל הליך התכנון עמדותיהם של ארכיאולוגיים בכירים מטעם המתנגדים לתכנית וכן מטעם רשות העתיקות. הדיון הוחזר לוועדה המחוזית לצורך הכרעה בשאלה האם יש לצמצם את קן הבניין הדרומי של בית הליבה וכל הנושא הארכיאולוגי, לרבות ההיבטים הקשורים לתכנון הכולל נדונו והוכרעו על ידי ועדת המשנה לעררים. מכאן שאין כל הצדקה למתן רשות ערר למועצה הארצית.
83. אף מבלי להידרש לשאלות לגופן נראה כי אין מקום לעתירת עמק שווה. ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית דנה בתכנית בהרחבה, לרבות בהיבטים הקשורים לממצאים הארכיאולוגיים ולדרך הטיפול בהם, דחתה את ההתנגדויות אך נתנה הוראות שונות לצמצום הבינוי. אלה בוצעו בהחלטת הוועדה המחוזית ולא היה מקום או צורך למתן רשות ערר נוספת למועצה הארצית, שעה שלא נעשה שינוי כזה שהצדיק זאת. **סיכום**
84. העתירות נדחות.
85. בנסיבות העניין, ובהינתן כי אף שהעותרים הציגו אינטרס ציבורי, קיים במקרה זה גם אינטרס פרטי, לגיטימי, מצאתי לנכון לחייב את העותרים בהוצאות. מר הולצברג והעמותה יישאו כל אחד בהוצאות המשיבות (לרבות שכר טרחת עורך דין) בסכום כולל של 50,000 ₪. עמק שווה יישא בהוצאות המשיבות כאמור בסכום כולל של 20,000 ₪. הסכום האמור יחולק בין המשיבות כך שהמדינה תקבל סכום של 40,000 ₪, הקרן סכום של 40,000 ₪, העירייה סכום של 20,000 ₪ ורשות העתיקות סכום של 20,000 ₪. **ניתן היום, ד' אב תשע"ו, 08 אוגוסט 2016, בהעדר הצדדים.**

|  |
| --- |
| **Picture 1** |
| **ארנון דראל, שופט** |