

שימור מבנים ואתרים בירושלים

תקציר

רקע כללי

"שימור מבנים ואתרים" מוגדר פעולה המיועדת להבטחת המשך קיומם של מבנים ואתרים שיש להם ערך תרבותי, היסטורי ואדריכלי, והוא מעיד על יחסה של החברה לערכיה המוצהרים¹. המונח שימור מגלם צורות התערבות שונות שמטרתן כולן היא להגן בצורה זו או אחרת על אתרים שנמצאו ראויים להגנה, הן מפגעי טבע ומסכנת התמוטטות והן מפיתוח מואץ.

מדינות רבות בעולם שהיה להן עניין לשמר נכסי עבר יצרו כלים משפטיים-חוקיים מיוחדים המבטיחים הגנה על אתרי מורשת מפני הרס². גם בישראל הוכר השימור כתכלית תכנונית ראויה וכאינטרס ציבורי רב חשיבות. הדבר התבטא בין היתר בחקיקתן של הוראות התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), בראשית שנות התשעים של המאה העשרים.

השימור דורש לא רק הימנעות מפגיעה בקיים, אלא גם פעולות אקטיביות של תחזוקה, תיקון, שיפוץ וחזוק³. בקביעה כי מבנה או אתר המצויים במקרקעין פרטיים מיועדים לשימור - בעיקר שימור מחמיר - יש לעיתים משום פגיעה בחירותו של בעל זכויות הקניין על הנכס לממש את קניינו כרצונו, ובכך טמון מטבע הדברים נזק כלכלי אפשרי לבעל הנכס ולבעלי נכסים סמוכים. התנגשות זו שבין האינטרס הקנייני הפרטי לבין הערך החברתי הגלום בשימור אינה זרה למציאות התכנונית, והיא מתקיימת גם בנושאים אחרים, שבהם נדרש למצוא את האיזון הנכון בין זכויות הקניין של הפרט ובין אינטרס הכללי⁴.

מנובמבר 2008 ועד נובמבר 2018 כיהן מר ניר ברקת כראש עיריית ירושלים (להלן גם - העירייה). בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד ראש העירייה.

- 1 חומי נובנשטרן, "למען עתידו של עברנו", בתוך: חומי נובנשטרן (עורך), **לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים**, (1991), עמ' 11.
- 2 שם, עמ' 12; אליהו הכהן, "אמנת שימור אתרים היסטוריים", בתוך: פרופ' יוסי שביד, מייק טרנר, חומי נובנשטרן, יוסי פלדמן (עורכים), **שימור מבנים ואתרי התיישבות - היבטים ערכיים ומשפטיים** (1995), עמ' 40.
- 3 ד"ר אמנון פרנקל, קלמן דניס, שני חניקיס, חגי ירון, חברת סיטילינק - מתאר תכנון אורבני וייעוץ כלכלי, "איתור ההשפעות המאקרו כלכליות של שימור מבנים בתל אביב", **אוגדן מסמכים בנושא שימור מבנים בעיר תל-אביב-יפו - מסמך מס' 3** (2003), עמ' 1.
- 4 עת"ם 1034/08 ד"ר וינברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב, עמ' 12 - 13 (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.13).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור מבנים ואתרים בירושלים. הביקורת נעשתה בעיריית ירושלים - באגף תכנון עיר, באגף רישוי ופיקוח ובמחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים (להלן - מחלקת השימור), וכן בוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים ובוועדת השימור הסטטוטורית לשימור אתרים (להלן - ועדת השימור), וכללה גם סיורים ברחבי העיר. בביקורת נבדקו המדיניות העירונית בתחום השימור ותפקודן של ועדת השימור ומחלקת השימור. ביקורת השלמה נעשתה במינהל התכנון שבמשרד האוצר⁵ ובמשרד הבינוי והשיכון.

יצוין כי בשנת 2005 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור מבנים ואתרים ברמה הארצית והמקומית ופרסם דוח ביקורת בנושא זה (להלן - הדוח הקודם)⁶.

הליקויים העיקריים

ההיבט התכנוני וגיבוש מדיניות שימור עירונית

בתחילת שנות האלפיים החלה העירייה לקדם תוכנית מתאר שתחליף את תוכנית 62 ותקבע את עקרונות התכנון של העיר עד לשנת 2020. במועד סיום הביקורת עדיין לא הופקדה תוכנית המתאר ולא אושרה כחוק, אך היא משמשת מסמך מדיניות שעל בסיסו מתקבלות במוסדות התכנון החלטות על קידומן של תוכניות מפורטות או דחייתן, זאת אף שמסמך מדיניות אינו תחליף לתוכניות שיש להן מעמד סטטוטורי מחייב.

ההסדר התכנוני בירושלים נעשה טלאי על טלאי, והוא אינו משקף ראייה משולבת ומתואמת בכל הנוגע לשימור מבנים ואתרים בעיר.

בירושלים נקבעו רק לגבי מבנים ואתרים מעטים בלבד הוראות שימור מחמירות אשר מונעות בין היתר תוספות בנייה (להלן - הוראות שימור מחמירות)⁷. משמעות הדבר היא הגבלת האפשרות לממש זכויות בנייה קיימות רק

5 ביולי 2015 הועברו עיקר הסמכויות מכוח החוק, ובהן הסמכויות מכוח הוראות התוספת הרביעית, ממשרד הפנים למשרד האוצר.

6 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005** (פורסם בשנת 2005), "שימור מבנים ואתרים" (להלן: הדוח הקודם), עמ' 57 - 136.

7 יצוין כי העירייה מגדירה מבנים נוספים כמבנים לשימור מחמיר, אך המגבלות שקובעת העירייה במסגרת השימור המחמיר מאפשרות מימוש זכויות בנייה קיימות ורק מגבילות את האפשרות להוסיף עליהן, ובמובן זה אין מדובר בשימור מחמיר כפי שמוגדר בדוח זה.

ההסדר התכנוני
בירושלים נעשה
טלאי על טלאי, והוא
אינו משקף ראייה
משולבת ומתואמת
בכל הנוגע לשימור
מבנים ואתרים בעיר

בנוגע למבנים ואתרים אלה⁸, מבין אלפי מבנים ואתרים בירושלים המיועדים לשימור. העירייה קבעה מדיניות זו ללא גיבוש תשתית עובדתית מלאה בדבר העלויות הכרוכות בשימור ובלי שבחנה את האפשרות להרחיב את מספר הבניינים והאתרים שיתבצע בהם שימור מחמיר ולשלם את הפיצויים הכרוכים בכך.

על אף מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים ולפיה עקרונות השימור הם נדבכי יסוד בפיתוח העיר, ועל אף היתרונות הכלכליים הטמונים בשימורם של מבנים היסטוריים בעיר, השימור בירושלים נתפס במקרים רבים כגורם מגביל בקרב הגורמים העוסקים בתחום בעירייה. קובעי מדיניות התכנון והבנייה בעיר עדיין רחוקים מלראות בשימור ערך מרכזי ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות בוועדות התכנון בדבר שימורם של מבנים העומדים בסכנת הריסה או שינוי.

הרכב הוועדה לשימור אתרים

כפי שכבר הוער בדוח הקודם, הרכב הוועדה לשימור אתרים, כפי שמחייב חוק התכנון והבנייה, עלול לעורר בעייתיות מאחר שתפקידי יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה ויו"ר ועדת השימור עשויים להיות מאוישים בידי אותו אדם. מצב זה עלול להעמידו בניגוד עניינים מוסדי, כאשר נושא המובא לפתחן של שתי הוועדות מחייב איון בין שיקולים מתנגשים שכל אחת מהוועדות מייצגת. כתוצאה מכך נוצר מצב אבסורדי המייתר לכאורה את עצם מתן חוות הדעת המייעצת.

הייצוג המצומצם של הדרג המקצועי בוועדת השימור, כפי שנקבע בחוק התכנון והבנייה, עלול לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על הדרג המקצועי מצד נבחריו הציבור, דבר שעשוי להביא לקבלת החלטות לא מקצועיות, לפגיעה בערכי השימור ולסיכול תכליות השימור.

ליקויים בהסדרת ניגוד העניינים של חבר מועצה לשעבר

במועד סיום הביקורת טרם קבע שר האוצר הנחיות לעניין העמדה לעיון הציבור של הסדרי ניגוד עניינים שנעשו לגבי חברי מוסדות התכנון ולגבי חברי ועדת השימור.

8 בהם 24 מבנים ואתרים הכלולים בתוכנית 3423 וכן מבנה בית 'צ'רצ'יל ברח' שמואל הנגיד 18 הכלול בתוכנית מתאר 101-0184523 (נחלאות דרום), ששימורו נזוק כפי שיתואר להלן בתת-הפרק "כהונת חבר מועצה בוועדת השימור על אף החשש כי הוא נמצא בניגוד עניינים".



היעדרה של רשימת
שימור כוללת בנוגע
לעיר ירושלים,
המשופעת באתרים
ומבנים לשימור,
פוגע בתכנון העירוני
ובמדיניות השימור
כאחד

נמצאו ליקויים בהסדרת ניגוד העניינים של חבר מועצת עיריית ירושלים לשעבר מר פני עזרא, ונמצא כי הוא פעל שלא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לעירייה שנקבעו בהסכם למניעת ניגוד עניינים שעליו חתם. כמו כן, נמצא כי העירייה השתתה בטיפול בעבירות הבנייה החמורות שהתגלו במקרקעין שלחבר המועצה לשעבר יש זיקה אליהם, דבר המעורר חשש למשוא פנים.

תיעוד ישיבותיה של ועדת השימור ופרסום הקלטות הישיבה

דיוני ועדת השימור אומנם מתועדים בפרוטוקולים המפורסמים באתר המרשתת (האינטרנט) של העירייה, אך התיעוד אינו כולל ציון של שמות המשתתפים ותפקידם, וכן לא מצוין קיומו של מניין חוקי לפי דרישות החוק. התיעוד החסר גורם לפגיעה קשה בשקיפות הדיונים ומונע בקרה חיצונית אפקטיבית על ההחלטות המתקבלות בהם. מלבד זאת, הקלטות ישיבותיה של ועדת השימור אינן מועלות לאתר המרשתת של העירייה, כפי שנוהגת העירייה לגבי ישיבותיהם של מוסדות התכנון.

ועדת השימור של העירייה מעולם לא הגישה או פרסמה דוח שנתי המפרט את מועדי הדיונים שקיימה בשנה שחלפה ואת מועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המיעצת, כולם או חלקם, כנדרש בחוק.

הכנת רשימה של אתרים ומבנים לשימור

על אף ההערות בדוח הקודם לא קיימה עיריית ירושלים את הוראת הדין, וזה יותר מ-20 שנה שהיא אינה משלימה את גיבושה של רשימה כוללת של מבנים ואתרים לשימור בתחום השיפוט שלה. היעדרה של רשימת שימור כוללת בנוגע לעיר ירושלים, המשופעת באתרים ומבנים לשימור, פוגע בתכנון העירוני ובמדיניות השימור כאחד. כמו כן, בשל היעדרה של רשימה כזאת נמנע מאתרים ומבנים לשימור המעמד המיוחד הניתן להם בדברי חקיקה מסוימים.

בתחום השיפוט של העירייה קיימים אלפי מבנים ואתרים המיועדים לשימור. במועד הביקורת כללה הרשימה רק כ-1,100 מבנים שאושרו על ידי ועדת השימור לפי התוספת הרביעית. כ-3,000 מבנים ואתרים אחרים מצויים ברשימה מתהווה שטרם אישרה ועדת השימור, אך עתידים לעלות לדיון לצורך אישור הכללתם ברשימה הסטטוטורית. נוסף על אלה קיימים מבנים ואתרים רבים שהעירייה מצאה שהם ראויים לשימור, אך הם אינם חלק מהרשימה המתהווה. למעשה, הן למבנים שברשימת המתהווה והן למבנים שאינם ברשימה זו לא ניתנת הגנה תכנונית מספקת.

בעיריית ירושלים לא קיים מוקד ידע אחד המרכז בצורה נוחה את כל המידע הקיים לגבי מבנים או אתרים המיועדים לשימור והמפרסם מידע מחייב בעניין מבנים ואתרים אלה. עקב כך נפגם עקרון השקיפות, ומידת חשיפתו של הציבור לסיווגו של המבנה לשימור פוחתת במידה ניכרת.

אי-מניעת סכנה ממשית לאתרים המיועדים לשימור

בביקורת נמצא כי ועדת השימור דרשה ממהנדס העיר מר שלמה אשכול לגבש חוות דעת בנוגע לשימוש בסמכויות העירייה לדרוש את ביצוען של עבודות תחזוקה בנוגע לשני מבנים לשימור. ואולם למרות דרישת ועדת השימור לא גיבש המהנדס את חוות הדעת האמורות, ושימורם של המבנים נפגע באופן חמור ובלתי הפיך. מהנדס העיר לא עשה אפוא דבר כדי למנוע את הרס שני המבנים, ובכך לא מילא את תפקידו. התנהלותה של ועדת השימור, ובייחוד התנהלותו של מהנדס העיר, ממחישות באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפות העירוני וסותרות את מדיניותה המוצהרת של העירייה בנוגע לשימור.

ליקויים בדיוניו של צוות השימור

דיוני צוות השימור, הפועל מכוחו של נוהל עירוני, מתועדים באופן לקוי. לא קיים פרוטוקול דיון, אלא סיכום תמציתי וקצר של ההחלטות שהתקבלו. יתרה מזאת, סיכום הדיון אינו משקף את מהלך הדיון ואת חילופי הדברים בין המשתתפים בו שקדמו להחלטה שהתקבלה. לגבי כמחצית המקרים לא היה ניתן להבין מקריאת הפרוטוקולים באופן ברור וחד-משמעי מהן ההמלצות.

ליקויים שגרמו להריסת גדר ועמודי שער היסטוריים

עיריית ירושלים אישרה תוכנית לפיתוח ושדרוג של המרחב העירוני במרכז העיר; התוכנית כללה הרס של גדר ועמודי שער היסטוריים. ועדת השימור העירונית - שהיא המתאימה ביותר לדון במעמדם השימורי של מבנים כאמור ובעלת מומחיות בעניין - מעולם לא נדרשה לדון בגדר ובעמודים, ולבסוף הם נהרסו לפי הכרעתם של אדריכל העיר וצוות התכנון שליווה את עבודות הפיתוח במתחם שבו היו מצויים.



צולם על ידי מר איציק שוויקי, מנהל מחוז ירושלים במועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, במאי 2018.

מימין - גדר האבן ועמודי השער קודם להריסתם. משמאל - הריסות הגדר והעמודים זמן קצר לאחר ביצוע עבודות ההריסה.

מנהל אגף רישוי ופיקוח בעירייה פטר את עבודות הפיתוח שכללו את הרס הגדר ועמודי השער מקבלת היתר בנייה, אף על פי שמתן פטור כאמור לא היה מעוגן בדין, ואף שלא קדמה למתן הפטור התייעצות עם היועץ המשפטי לעירייה.

מכלול הליקויים המתוארים בדוח הביאו להריסתם המוחלטת והבלתי הפיכה של גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים. ניכר כי דרך פעולתם של גורמי העירייה השונים הקשתה על מחלקת השימור לבצע את תפקידה. אשר למחלקת השימור, היא לא עשתה די כדי להגן על נכסים אשר סברה כי הם ראויים לשימור.

ליקויים בפיקוח על עבודות במבנים ואתרים לשימור

עובדי מחלקת השימור אינם מבצעים פעולות פיקוח יזומות על עבודות המבוצעות במבנים ואתרים לשימור שבתנאי היתר הנוגעים להם נקבעו הנחיות מיוחדות לשימור. בכלל זה הם אינם עוקבים אחר התחלות בנייה באתרים ובמבנים לשימור כאמור בהסתמך על מידע האמור להימצא במסדו התכנון. הבקרה שמבצעת מחלקת השימור נשענת באופן מוחלט על דיווחיהם של המפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה וכן על דוחות הליווי שמגישים אדריכלי השימור. זאת על אף שנמצאו מקרים בהם מפקחים לא זיהו חריגות מהנחיות מחלקת השימור - ככל הנראה בשל היעדר הכשרה ומומחיות מתאימות, ומקרים בהם אדריכלי השימור הגישו דוחות באיחור רב וללא פיקוח ומעקב של מחלקת השימור.

ההמלצות העיקריות

על העירייה לפעול מול הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים לשם עדכון תוכנית המתאר לירושלים ואישורה כדין.

על עיריית ירושלים לפעול בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים - משרדי הממשלה, מוסדות התכנון, מומחים בתחום השימור ותושבי העיר - לקידום הסדר תכנוני מקיף ומלא שישקף ראייה משולבת ומתואמת.

על העירייה לבצע עבודת מטה לבחינת העלויות שעלולות להיות כרוכות בקביעת הוראות שימור מחמירות לגבי עוד מבנים ואתרים, למצוא פתרונות למימון העלויות ולהרחיב בכך את מספר המבנים שישומרו באופן מחמיר. הדבר חשוב מאחר שלשימור יש תועלות והשפעות חיוביות על המרחב הציבורי בעיר.

על מינהל התכנון לפעול בהקדם לקידום תיקון חקיקה בעניין הרכב ועדת השימור - לבחון את מתן האפשרות לאותו אדם למלא הן את תפקיד יו"ר ועדת השימור והן את תפקיד יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה ולבחון את מידת הייצוג של הדרג המקצועי בוועדת השימור, כדי שקולו של הדרג המקצועי יקבל את משקלו הראוי.

על שר האוצר לקבוע בהקדם הנחיות לעניין העמדה לעיון הציבור של הסדרי ניגוד העניינים של חברי מוסדות התכנון וחברי ועדת השימור.

על העירייה לפעול ללא דיחוי להשלמת הליכי האכיפה לגבי המקרקעין שלחבר המועצה לשעבר יש זיקה אליהם; זאת בין היתר על מנת למנוע את המשך הפגיעה החמורה באמון הציבור במוסדות התכנון ובוועדת השימור.

על העירייה לדרוש מחברי המועצה הממלאים את טופס ניגוד העניינים לציין אם נכסי מקרקעין שיש להם זיקה אליהם או שהייתה להם זיקה אליהם בעבר מיועדים לשימור.

על העירייה וועדת השימור להקפיד לתעד את מהלך דיוניה של הוועדה בהתאם להוראות הדין, ובכלל זה לוודא כי בפרוטוקול הדיון יפורטו שמות המשתתפים בדיון ותיאור תפקידם.

על מינהל התכנון לשקול לחייב לפרסם באתר המרשתת של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה את הקלטות דיוני מוסדות התכנון, בדומה לחובת הפרסום שנקבעה בעניין החלטות הוועדות והפרוטוקולים שלהן.

על העירייה לפעול בהתאם לאמור בחוק בעניין פרסום דוח שנתי שבו מפורטים מועדי הדיונים שקיימה ועדת השימור בשנה שחלפה ומועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המיעוט. בפרסומו של דוח כזה יש כדי להגביר את השקיפות בפעולות ועדת השימור.

על העירייה וועדת השימור לפעול ללא דיחוי על פי דין להשלמת רשימת המבנים לשימור בעיר לפי התוספת הרביעית ולאישורה של רשימה זו. ראוי כי העירייה וועדת השימור יפעלו לעיגונה של הרשימה בתוכנית באישור הוועדה

המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים, כדי שתהיה לפני מוסדות התכנון מדיניות שימור עירונית כוללת ומלאה.

על העירייה לפעול ליצירת מוקד ידע אחד מחייב שיאפשר קבלת מלוא המידע הקיים והעדכני הנוגע למבנים ואתרים לשימור.

על העירייה לפעול לגיבוש קריטריונים ברורים שינחו את שיקול הדעת של הגורמים המקצועיים בנוגע להפעלת סמכויותיה לדרוש לבצע עבודות תחזוקה או לבצען בעצמה, לשם מניעת הרס במבנים ואתרים המיועדים לשימור.

על חברי צוות השימור להקפיד לתעד את מהלך דיוני הצוות באופן ברור ומדויק ולא להסתפק בסיכום דיון קצר ותמציתי, זאת בייחוד במקום שהחלטות הצוות אינן מקבלות כל פרסום פומבי.

על העירייה לבחון מקרוב כיצד קרה שגורל הגדר ועמודי השער ההיסטוריים ברח' יפו שנמצאו ראויים לשימור על ידי מחלקת השימור, לא הובא לפתחה של ועדת השימור, אף שהיא הגורם המתאים ביותר לדון בכך. כל עוד מתעכבת השלמת הכנת רשימת השימור הסטטוטורית לפי התוספת הרביעית, מן הראוי כי כל סוגיה בתחום השימור - בין סוגיה שנוגעת למבנה או אתר הכלולים ברשימה ובין סוגיה שנוגעת למבנה או אתר שטרם הוחלט אם ייכללו בה - תובא לפתחה של ועדת השימור העירונית בטרם יבוצע במבנה או באתר שינוי בלתי הפיך.

על מינהל התכנון, בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר, לשקול קידום תיקון חקיקה בנוגע להחמרת הענישה על עבירה של עבודות אסורות במבנים ואתרים לשימור.

על מהנדס העיר לדאוג לשיתוף פעולה בין מחלקת השימור ובין מוסדות התכנון העירוניים, כדי שלמחלקת השימור יימסר כל המידע על התחלות בנייה במבנים ובאתרים לשימור, דבר שיוכל לסייע בידה לבצע את עבודתה.

כל עוד ברצונן של העירייה ומחלקת השימור להמשיך ולהסתמך על דיווחיהם של אדריכלי השימור המלווים, וכל עוד לא נוספים לתקן מחלקת השימור משרות של מפקחים ייעודיים בעלי ידע בתחום השימור, על העירייה ומחלקת השימור לשקול שינוי במתכונת העבודה הקיימת מול אדריכלי השימור המלווים וניתוק הזיקה שבינם ובין היזמים הפרטיים.

סיכום

חקיקתה של התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה בראשית שנות התשעים של המאה העשרים ביטאה את ההכרה הלאומית בחשיבותם של אתרים היסטוריים לשימור ואת המחויבות לשמור עליהם למען הדורות הבאים. מלבד ערכם החברתי והתרבותי של האתרים ההיסטוריים, יש לאתרים אלה גם ערך כלכלי בלתי מבוטל בשל היותם מקור משיכה והשראה לפעילויות מסחר ותרבות. עם זאת, לא אחת כרוכות פעולות השימור בפגיעה

בביקורת זו עלו
ליקויים ניכרים
בעבודתם של
הגורמים השונים
המעורבים בתהליכי
השימור העירוניים
בירושלים, ובחינת
מכלול הדברים
מעלה כי תחום
השימור אינו זוכה
ליחס ראוי ולהגנה
מספקת

בזכויות קניין של בעל הנכס או של המחזיק בו. בשל כל אלה יש הכרח בהתערבות ציבורית חיצונית על מנת להסדיר את ההגנה על אתרים לשימור ולהבטיח כי ערכי השימור בהם לא ייפגעו.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת זו ליקויים ניכרים בעבודתם של הגורמים השונים המעורבים בתהליכי השימור העירוניים בירושלים, ובכללם ועדת השימור ומחלקת השימור. בחינת מכלול הדברים מעלה כי קיימים ליקויים בתחום השימור בירושלים, וכי תחום זה אינו זוכה ליחס ראוי ולהגנה מספקת. הליקויים נוגעים להפעלת הכלים והסמכויות העומדים לרשות העירייה לשם קידום ההגנה התכנונית על ערכי השימור במבנים ואתרים היסטוריים ומניעת הפגיעה בהם.

זה יותר משני עשורים, כפי שכבר הוער בדוח הקודם, לא השלימה העירייה את גיבוש רשימת השימור כנדרש בתוספת הרביעית, ומבנים ואתרים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית שלא נכללו ברשימה נהרסו לחלוטין או שינו את פניהם לבלי הכר. במועד סיום הביקורת נכללו כ-1,100 מבנים ואתרים בלבד ברשימת המבנים והאתרים לפי התוספת הרביעית המעגנת את מעמדם כמבנים ראויים לשימור. קיימים עוד אלפי מבנים שמיועדים להיכלל ברשימה, אך הפעולות הנדרשות מגופי השימור העירוניים לצורך הכללתם ברשימה טרם הושלמו.

נמצאו ליקויים בנוגע להרכבה של ועדת השימור, דבר העלול בין היתר לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על גורמי המקצוע בוועדה. כן נמצאו ליקויים בנוגע לשקיפות דיוניה ולהסדרת ניגודי העניינים של חבריה. עוד מצביעים ממצאי הביקורת על חולשתם של גורמי המקצוע בעירייה דבר שגורם לא אחת לכך שנמנע מהם למלא את ייעודם ולהגן על נכסים שהם עצמם רואים בהם נכסים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית גבוהה.

ממצאי הביקורת מלמדים שלמרות מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים ולפיה עקרונות השימור הם נדבכי יסוד בפיתוח העיר, ועל אף הערך הכלכלי המגולם בשימורם של אתרים היסטוריים ברחבי העיר, השימור רחוק מלהיות אמצעי מוביל ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות במוסדות התכנון בדבר שימורם של אתרים העומדים בסכנת הרס או שינוי.

כדי לקדם את שימור המבנים והאתרים בירושלים, על העירייה ומינהל התכנון לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה, ויפה שעה אחת קודם. כמו כן, עליהם להגביר את המודעות של עובדי העירייה ותושבי העיר לחשיבות שבשימור מבנים ואתרים ולהשתמש בכל הסמכויות הנתונות להם כדי למנוע פגיעה בהם.

מבוא

"שימור מבנים ואתרים" מוגדר פעולה המיועדת להבטחת המשך קיומם של מבנים ואתרים שיש להם ערך תרבותי, היסטורי ואדריכלי, והוא מעיד על יחסה של החברה לערכיה המוצהרים⁹. המונח שימור מגלם צורות התערבות שונות שמטרתן כולן היא להגן בצורה זו או אחרת על אתרים שנמצאו ראויים להגנה, הן מפגעי טבע ומסכנת התמוטטות והן מפיתוח מואץ.

בעשורים האחרונים הולכת וגוברת המודעות לחשיבות השימור של מבנים בעלי ערך היסטורי, תרבותי ואדריכלי ולערך החברתי והכלכלי הגלום בכך. שימורם של מבנים מטיב עם הציבור בתחומים רבים - הוא מעודד תחושות של סולידריות ושל שייכות לקהילה, תורם ליציבות בקהילה, תורם לעיצוב הזהות העצמית של הפרטים בחברה, מקדם ערכים של יופי ואסתטיקה ועוד¹⁰. השימור גם מאפשר להגן על המורשת התרבותית של אוכלוסיות מיעוטיות תוך הדגשת ייחודם התרבותי והדתי, וכן מסייע לשיקום מתחמים ולפיתוח המסחר, התיירות והמגורים¹¹.

מדינות רבות בעולם שהיו מעוניינות לשמר נכסי עבר יצרו כלים משפטיים-חוקיים מיוחדים המבטיחים הגנה על אתרי מורשת מפני הרס¹². גם בישראל הוכר שימור מבנים ואתרים כתכלית תכנונית ראויה וכאינטרס ציבורי רב חשיבות. הדבר התבטא בין היתר בחקיקתן של הוראות התוספת הרביעית (להלן - התוספת או התוספת הרביעית) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), בראשית שנות התשעים של המאה העשרים.

פעולת השימור כוללת בעיקרה שלושה שלבים. בשלב הראשון מבוצעים סקר ותיעוד, על מנת לאפשר את הצגת מכלול המידע הרלוונטי בנוגע למבנה או לאתר המיועדים לשימור. בשלב זה נאספים ומנותחים נתונים, ומוגדר הערך התרבותי, ההיסטורי או האדריכלי של המבנה או האתר. בשלב השני מגובשים היבטים תכנוניים של הפרויקט, על פי צרכי מזמין השימור, האמצעים העומדים

9 חומי נובנשטרן, "למען עתידו של עברנו", בתוך: חומי נובנשטרן (עורך), **לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים**, (1991), עמ' 11.

10 ע"א 8366/99 **עפרת ואח' נ' שר הפנים ואח'**, פ"ד נו(1) 155, 173 (2001); דפנה לוינסון-זמיר, "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים ויזכויות בנייה עבירות" (TDR), **משפטים**, לא(1) (2000), עמ' 11 - 96.

11 ד"ר אמנון פרנקל, קלמן דניס, שני חניקיס, חגי ירון, חברת סיטילינק - מתאר תכנון אורבני וייעוץ כלכלי, "איתור ההשפעות המאקרו כלכליות של שימור מבנים בתל אביב", **אוגדן מסמכים בנושא שימור מבנים בעיר תל-אביב-יפו - מסמך מס' 3** (2003), עמ' 1.

12 חומי נובנשטרן, "למען עתידו של עברנו", בתוך: חומי נובנשטרן (עורך), **לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים**, (1991), עמ' 12; אליהו הכהן, "אמנת שימור אתרים היסטוריים", בתוך: פרופ' יוסי שביד, מייק טרנר, חומי נובנשטרן, יוסי פלדמן (עורכים), **שימור מבנים ואתרי התיישבות - היבטים ערכיים ומשפטיים** (1995), עמ' 40.

לרשותו והמצב הפיזי של המבנה, וכן נקבעים תוכנית השימור ותהליך העבודה. בשלב השלישי מבוצע השימור בהתאם לתוכנית השימור שהוגדרה¹³.

שימור יכול להיות מחמיר ולכלול הקפאה של המצב הקיים והימנעות מכל פגיעה במבנה המיועד לשימור (כפי שנעשה בבית ביאליק בתל אביב ובטחנת הרוח בירושלים). עם זאת, הבנייה ההיסטורית אינה תואמת לעיתים את הדרישות והצרכים של החיים המודרניים. לכן במקרים מסוימים אפשר לצקת תוכן חדש למבנה שמיועד לשימור¹⁴. לדוגמה, ניתן לשמר מבנה בדרך של הנצחה סמלית, כלומר לשמר פרט או חלק מבניין כמזכרת או כסמל ולשלב את החלק הנשמר בפיתוח חדש (כפי שנעשה במתחם "טליתא קומי" בירושלים¹⁵).

השימור דורש לא רק הימנעות מפגיעה בקיים, אלא גם פעולות אקטיביות של תחזוקה, תיקון, שיפוץ וחזוקה¹⁶. בקביעה כי מבנה או אתר המצויים במקרקעין פרטיים מיועדים לשימור - בייחוד שימור מחמיר - יש לעיתים משום פגיעה בחירותו של בעל זכויות הקניין על הנכס לממש את קניינו כרצונו, ובכך טמון מטבע הדברים נזק כלכלי אפשרי לבעל הנכס וכן לבעלי נכסים סמוכים. התנגשות זו שבין האינטרס הקנייני הפרטי לבין הערך החברתי הגלום בשימור אינה זרה למציאות התכנונית ומתקיימת גם בנושאים אחרים דוגמת הגנת ערכי נוף וטבע ושמירה על שטחים ציבוריים, שבהם נדרש למצוא את האיזון הראוי בין זכויות הקניין של הפרט ובין אינטרס הכללי¹⁷.

בשנת 2005 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור המבנים והאתרים ברמה הארצית והמקומית (להלן - הביקורת הקודמת) ופרסם דוח ביקורת בנושא זה (להלן - הדוח הקודם)¹⁸. הביקורת הקודמת כללה שליחת שאלון ל-229 רשויות מקומיות בישראל וביצוע ביקורת מורחבת בתשע רשויות מקומיות, ובהן עיריית ירושלים. במסגרת הביקורת הקודמת נעשו גם בדיקות השלמה בכמה משרדי ממשלה, ובהם משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון וכן במועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות¹⁹ (להלן - המועצה לשימור).

13 ראו בעניין זה הדוח הקודם, עמ' 64, וכן הנחיית מינהל התכנון במשרד הפנים בנושא "תיעוד מקדים ותיק תיעוד" מ-4.3.08.

14 ראו לדוגמה, עת"ם 6/97 ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב, פסקה 15 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 10.5.99).


15 בטליתא קומי פורקו שלושה רכיבים אדריכליים מהבניין המקורי, שנהרס כולו, והוצבו על גבי בסיס מוגבה. יש שרואים בשימור מסוג זה שימור לא ראוי, משום שהוא עשוי להיות כרוך לעיתים בפגיעה במהות השימור. ראו ישראל קמחי (עורך), ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים (2014), עמ' 119.

16 ד"ר אמנון פרנקל, קלמן דניס, שני חניקיס, חגי ירון, חברת סטילינג - מתאר תכנון אורבני וייעוץ כלכלי, "איתור ההשפעות המאקרו כלכליות של שימור מבנים בתל אביב", אוגדן מסמכים בנושא שימור מבנים בעיר תל-אביב-יפו - מסמך מס' 3 (2003), עמ' 1.

17 עת"ם 1034/08 ד"ר וינברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב, עמ' 12 - 13 (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.13).

18 הדוח הקודם, עמ' 57 - 136.

19 עמותה עצמאית שהחלה את דרכה כמחלקה בחברה להגנת הטבע, בעקבות המלצת ועדת החינוך של הכנסת. המועצה לשימור היא גוף ציבורי מקצועי שאין לו מעמד וביטוי בחוקים התומכים בשימור. בשנת 2008 שונה שמה של העמותה ל"מועצה לשימור אתרי מורשת בישראל".



 הביקורת הקודמת
 העלתה כי עיריית
 ירושלים המעיטה
 בהכנת תוכניות
 לשימור או באישור
 תוכניות המחייבות
 שימור, מחשש שיוטל
 עליה לשלם פיצויים
 בסכומים גדולים,
 ומאחר שהשימור
 כרוך בעלויות גבוהות

בביקורת הקודמת עלה כי עיריית ירושלים לא עשתה שימוש מספק בכלים המשפטיים העומדים לרשותה ולא הפעילה את סמכויותיה על מנת למלא את החובות המוטלות עליה מתוקף דברי החקיקה השונים בנוגע לשימור מבנים ואתרים. עוד העלתה הביקורת הקודמת כי עיריית ירושלים המעיטה בהכנת תוכניות לשימור או באישור תוכניות המחייבות שימור, מחשש שיוטל עליה לשלם פיצויים בסכומים גדולים ומאחר שהשימור כרוך בעלויות גבוהות. כן העלתה הביקורת הקודמת כי היו מקרים שבהם נפגעו ואף נהרסו מבנים המיועדים לשימור בירושלים.

נושא שימור האתרים ההיסטוריים בירושלים נבדק בשנים 2013 עד 2014 גם על ידי מבקרת עיריית ירושלים. בדוח שהכינה המבקרת צוינו ליקויים במדיניות השימור העירונית, בטיפול בבקשות לקידום תוכניות מתאר באתרים לשימור, בטיפול בבקשות להיתרי בנייה באתרים לשימור ובאכיפת עבודות בנייה והריסה באתרים כאמור²⁰.

מנובמבר 2008 ועד נובמבר 2018 כיהן מר ניר ברקת כראש עיריית ירושלים. בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד ראש העירייה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור מבנים ואתרים בירושלים. הביקורת נעשתה בעיריית ירושלים - באגף תכנון עיר, באגף רישוי ופיקוח ובמחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים (להלן - מחלקת השימור), וכן בוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים ובוועדת השימור הסטטוטורית לשימור אתרים (להלן - ועדת השימור), וכללה גם סוירים ברחבי העיר. בביקורת נבדקו המדיניות העירונית בתחום השימור ותפקודן של ועדת השימור ומחלקת השימור. ביקורת השלמה נעשתה במינהל התכנון²¹ שבמשרד האוצר ובמשרד הבינוי והשיכון.

20 מבקרת עיריית ירושלים, **דוח ביקורת על עיריית ירושלים לשנים 2013 - 2014** (2014), "שימור אתרים היסטוריים", עמ' 243 - 317.

21 מינהל התכנון הוא גוף המטה בדרג הארצי, ותפקידו העיקריים הם גיבוש מדיניות תכנון לטווח הארוך במישור הארצי, ייזום תוכניות מתאר ותפעול מוסדות התכנון המחוזיים והארציים. בכל מחוז על פי גבולות המחוזות של משרד הפנים פועלת לשכת תכנון מחוזית, ותפקידיה העיקריים הם גיבוש חוות דעת מקצועיות שיוצגו לוועדה המחוזית, ריכוז עבודת הוועדה המחוזית, ניהול הליכי התכנון ומעקב אחר התקדמותם על פי השלבים הקבועים בחוק. ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד משבר הדיור** (2015), עמ' 23.

המסד הנורמטיבי בנוגע לשימור אתרים ומבנים בישראל

החוק העיקרי המסדיר את נושא שימורם של מבנים ואתרים בישראל הוא חוק התכנון והבניה והוא גם קובע את המסגרת הכללית להסדרה התכנונית במדינה. החוק מאפשר לכלול התייחסות לערכי השימור בהליכי התכנון²², אולם רשויות התכנון וגופי השלטון המקומי השתמשו בו בעיקר בנוגע לפיתוח ולבנייה, ובמידה פחותה בנוגע לשימור.

על רקע תנופת הפיתוח במדינת ישראל והתודעה ההולכת וגוברת בציבור בישראל בדבר הצורך בשימור מבנים ואתרים, חוקקה בשנת 1991 התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה, כחלק ממהלך שמטרתו לחזק את ההגנה על ערכי השימור במסגרת הליכי התכנון²³. התוספת הרביעית הסדירה באופן מפורט היבטים רבים של הליך השימור, ובכלל זה את הסמכות לבצע שימור גם במבנה המצוי במקרקעין פרטיים ולאכופף זאת על בעלי המבנה. התוספת מטילה את עיקר האחריות ליישום הוראות החוק בנושא על גופי השלטון המקומי.

בתוספת נקבעה בין היתר סמכותה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לאשר בשטח שהיא אחראית לו תוכנית לשימור אתרים בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית (להלן - תוכנית לשימור); בעניין זה נקבע בתוספת הרביעית כי סטייה מהוראותיה דינה כדן סטייה ניכרת האסורה בדיון. בתוספת גם נקבעו הוראות בעניין הליכי אישורה של תוכנית לשימור, מעמדה הסטטוטורי (כשל תוכנית מתאר מקומית²⁴) ומעמד האתר המיועד לשימור בתקופת הכנת התוכנית; התוספת הסדירה בעניין הליכי שימור אתרים ומבנים ומימון הליכים אלה באמצעות תשלום פיצויים והענקת הקלות במס; הוטלה על הרשויות המקומיות החובה להקים ועדה לשימור אתרים ליד הוועדה המקומית; ונקבעו מעמדה ותפקידיה של ועדה כאמור, ובהם הכנת רשימת אתרים לשימור במרחב התכנון המקומי (להלן - רשימת השימור הסטטוטורית), תחזוקת מבנים שנועדו לשימור ומתן ייעוץ לוועדה המקומית בכל עניין הנוגע לשימור אתרים.

בשנים 1991, 1995 ו-1999 פרסם משרד הפנים, שהיה מופקד באותו הזמן על ביצוע הוראות החוק, קווים מנחים ליישום הוראות התוספת הרביעית וכן נוהל עבודה המפרט את תפקידי ועדת השימור וסמכויותיה ואת קשרי הגומלין בינה לבין רשויות התכנון והמועצה לשימור. בהמשך פרסם משרד הפנים גם הנחיות

22 לפי סעיפים 61 ו-69 לחוק. ראו גם ה"פ (ת"א) 1991/95 **בית ברחוב גורדון 9 בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז תל-אביב ואח'**, פסקה 4 לפסק הדין (1996) (לא פורסם, 26.9.96); עת"מ (ת"א) 1206/01 **מן נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה**, פ"מ, מינהליים (התשס"ב) 398, 385 (2002).

23 דברי ההסבר לתיקון 31 לחוק, שבו נוספה התוספת הרביעית.

24 תוכנית המסדירה את ייעודי המקרקעין וגבולותיהם, שחלות עליה הוראות סימן ג' לפרק ג' לחוק.

הנוגעות לאיסוף מידע על אתרים ומבנים לשימור, לצורך הערכת היבטי שימור בעת הליכי התכנון. ביולי 2015 הועברו עיקר הסמכויות מכוח החוק, ובהן הסמכויות מכוח הוראות התוספת הרביעית, ממשרד הפנים למשרד האוצר.

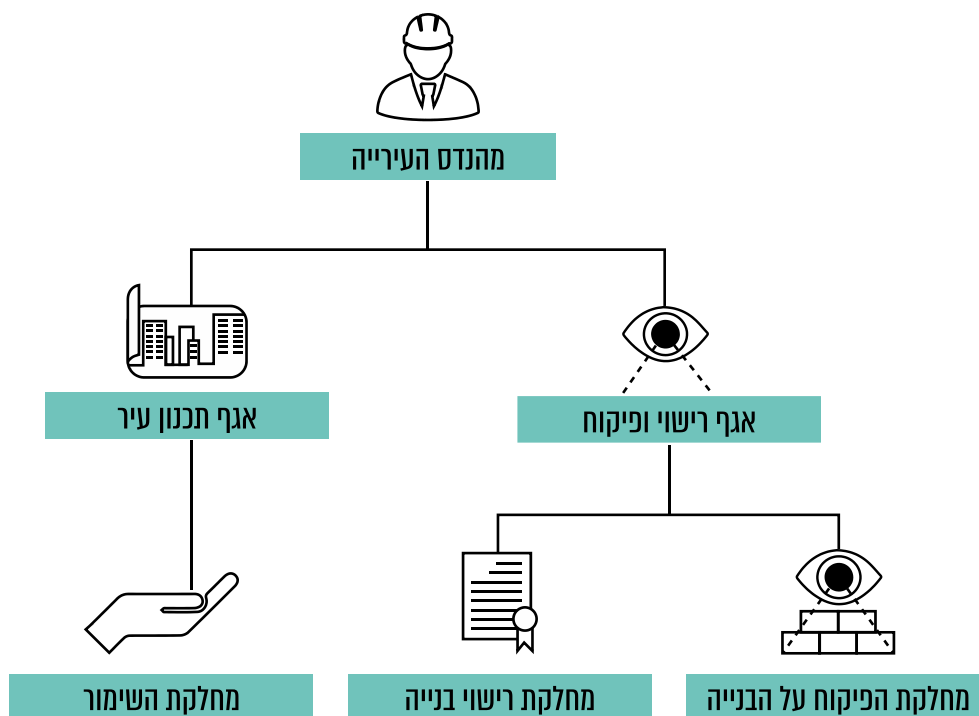
יצוין כי ההסדר הקיים בישראל לגבי מבנים ואתרים המוגדרים "עתיקות", שבעיקרם הם מבנים ואתרים שהיו קיימים לפני שנת 1700, הוא מיוחד ושונה מההסדר הקיים לגבי מבנים ואתרים לשימור שלא הוגדרו "עתיקות"²⁵. התפיסה שעומדת בבסיס חוק העתיקות, התשל"ח-1978, היא כי יש למדינה זכות להפקיע את שטח המקרקעין שבו נמצאות העתיקות, ללא פיצוי.

25 "עתיקה" מוגדרת בסעיף 1 לחוק העתיקות, התשל"ח-1978, כאחת מאלה: (א) נכס, בין תלוש ובין מחובר, שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700 לספירה הכללית, לרבות דבר שהוסף לו לאחר מכן והוא חלק בלתי נפרד ממנו; (ב) נכס, כאמור בפסקה (1), שנעשה בידי אדם החל בשנת 1700 לספירה הכללית, והוא בעל ערך היסטורי והשר הכריז שהוא עתיקה; (ג) שרידים זואולוגיים ובוטניים מלפני שנת 1300 לספירה הכללית.

ההגנה התכנונית על מבנים ואתרים לשימור בירושלים

1. קיימים אלפי מבנים ואתרים הראויים לשימור בירושלים בשל ערכם ההיסטורי, האדריכלי, הדתי או האסתטי. במוקד הפעילות העירונית בתחום השימור בירושלים עומדות ועדת השימור ומחלקת השימור. מחלקת השימור היא חלק ממינהל תכנון ותשתיות, המאגד את המחלקות והאגפים המעורבים בתהליכי השימור בעירייה ואשר בראשו עומד מהנדס העיר.

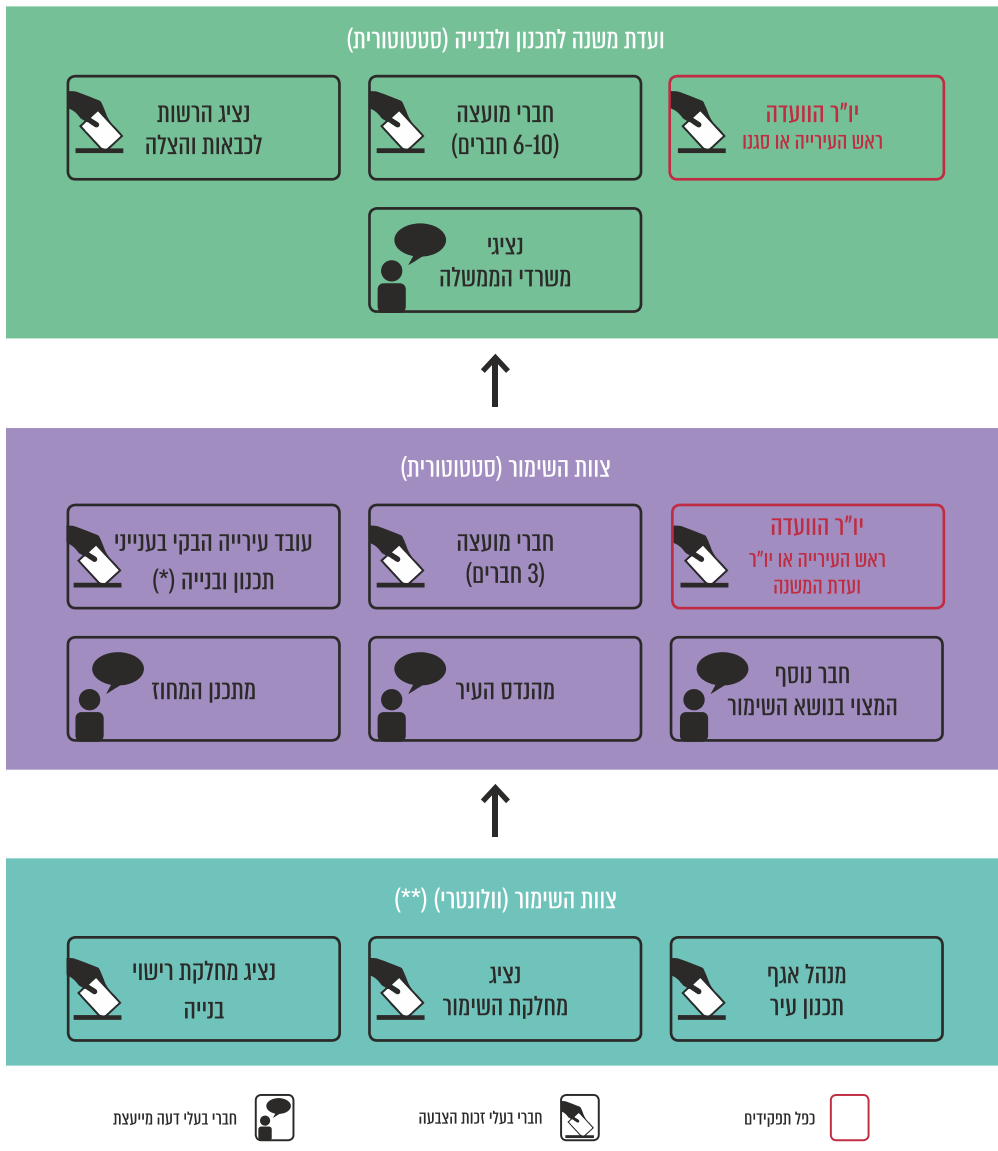
תרשים 1: המבנה הארגוני של מינהל תכנון ותשתיות



המקור: נתונים מאתר המרשתת (האינטרנט) של העירייה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תפקידיה של מחלקת השימור והממשק בינה ובין ועדת השימור מוסדרים בנוהל השימור העירוני שאישרה העירייה בשנת 2010 (להלן - נוהל השימור העירוני). לצד מחלקת השימור וועדת השימור פועלים ועדת המשנה לתכנון ולבנייה וצוות השימור (ראו תרשים 2 להלן), המעורבים גם הם בתהליכי השימור בירושלים.

תרשים 2: הגופים העיקריים המעורבים בתהליכי השימור העירוניים בירושלים



(*) בוועדת השימור בירושלים ממלא את תפקיד זה מהנדס העיר וממלאי מקומו - מנהל אגף תכנון עיר ומנהלת מחלקת השימור

(**) קיים הבדל בין הרכב הצוות כפי שהוא מוגדר בנהל השימור העירוני ובין הרכבו הלכה למעשה כמפורט בתת הפרק העוסק במחלקת השימור.

2. אתרים ומבנים רבים בירושלים זכו להגנה סטטוטורית עוד קודם לחקיקתה של התוספת הרביעית, מתוקף הוראות שימור שנכללו בתוכניות מתאר בעלות מעמד סטטוטורי מחייב שיזמה עיריית ירושלים במשך השנים (להלן - תוכניות מתאר שכונתיות), ושסטייה מהן כמוה כסטייה ניכרת מהוראות תוכנית, האסורה לפי דין.

תוכניות המתאר השכונתיות נועדו לפרש או לשנות, בהתאם למציאות המתפתחת, את הוראות תוכנית המתאר הנוגעת למרחב התכנון המקומי של ירושלים, שקיבלה תוקף ביולי 1959 (להלן - תוכנית 62)²⁶. תוכנית 62 אומנם לא כללה התייחסות מפורשת לנושא השימור אך תוכניות המתאר השכונתיות התבססו גם על תוכנית האב לירושלים משנת 1968, אשר אין לה תוקף חוקי מחייב²⁷ אך כללה לראשונה רשימה של יותר מ-1,000 מבנים לשימור.

תוכניות המתאר השכונתיות שיזמה העירייה במשך השנים, שבהן נקבעו הוראות שימור מפורשות, התמקדו בשכונות הוותיקות שנבנו מחוץ לחומות העיר העתיקה עוד לפני קום המדינה. הוראות השימור מגדירות בין היתר אזורים מסוימים כאזורים לשימור, זאת הן על ידי שמירה על פרטי בניינים, אופיים וסגנון בנייתם והן על ידי שמירה על פרטי סביבה דוגמת רחובות, סמטאות, גדרות, שערים, עצים וצמחייה. אשר למושבה הגרמנית, המושבה היוונית, קטמון הישנה, טלביה ורח' ברוריה קידמה העירייה תוכניות אב מוטות שימור. תוכניות אלה, בניגוד לתוכניות המתאר השכונתיות, אינן בעלות תוקף חוקי מחייב, אך הן יוצרות מסגרת תכנונית לפיתוח האזורים האמורים בד בבד עם שימור הערכים ההיסטוריים והתרבותיים בהם.

3. לצד הוראות השימור שנכללו בתוכניות המתאר השכונתיות, יזמה העירייה שתי תוכניות מתאר מקומיות הכוללות רשימת אתרים ומונומנטים לשימור במרחב התכנון המקומי של ירושלים - תוכנית 2097²⁸ ותוכנית 3423²⁹ (שתי התוכניות יחד ייקראו להלן - תוכניות המונומנטים). בתוכניות המונומנטים מצוינים בסך הכול 155 מונומנטים ומבנים ייחודיים שלהם ערך היסטורי, אדריכלי, דתי או אסתטי. מטרתן של התוכניות היא להגן על הרכיבים האופייניים של המונומנטים או המבנים, לרבות גדרות עץ, טרסות ומבנים נלווים, והן אוסרות במפורש על הריסתם או שינוי צורתם החיצונית או הפנימית. תוכניות המונומנטים כוללות גם הוראות שימור המגבילות את האפשרות להגדיל את היקף הבנייה במבנים הכלולים בתוכניות אלו, ומבחינה זו הן מעניקות הגנה טובה יותר לאתרים ומבנים לשימור בירושלים, לעומת ההגנה שמעניקות תוכניות המתאר השכונתיות. אשר ל-24 מבנים

26 בשנת 1967 נוספו למרחב התכנון העירוני של ירושלים כ-70,000 דונם שהתוכנית לא חלה עליהם - לרבות העיר העתיקה וסביבותיה. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), "עיריית ירושלים - הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים", עמ' 1158.

27 ישראל קמחי (עורך), **ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים** (2014), עמ' 14.

28 תוכנית מתאר מקומית 2097 אושרה בשנת 1989.

29 תוכנית מתאר מקומית 3423 אושרה בשנת 1991.

ואתרים הכלולים בתוכנית 3423, נקבעו הוראות שימור מחמירות המונעות תוספות בנייה במבנים ואתרים אלה (להלן - הוראות שימור מחמירות), גם אם במועד אישור התוכנית היו קיימות זכויות בנייה לא ממומשות בהם.

4. בתחילת שנות האלפיים החלה העירייה לקדם תוכנית מתאר שתחליף את תוכנית 62 ותקבע את עקרונות התכנון של העיר עד לשנת 2020 (להלן - תוכנית מתאר 2000). התוכנית נועדה לקדם שתי מטרות מרכזיות שביניהן קיים מתח מתמיד - מתן מענה לצורכי הפיתוח הצפויים מצד אחד, ושמירה על המורשת הבנויה, השטחים הפתוחים, ערכי הטבע, הנוף והמורשת הטבעית מצד שני.

תוכנית מתאר 2000 מגדירה את מתחם העיר ההיסטורית ואת השכונות ההיסטוריות כאתרים לשימור. העיר ההיסטורית כוללת את אזור ההתיישבות הרציף מחוץ לחומות העיר העתיקה כפי שהיה ערב הקמת המדינה, שהוא הגלעין ההיסטורי של התפתחות ירושלים מחוץ לחומות, והשכונות ההיסטוריות כוללות את השכונות וגרעיני הכפרים שנבנו ערב הקמת המדינה מחוץ לתחום העיר ההיסטורית ואשר אין ביניהם רצף גיאוגרפי. התוכנית מאפשרת למוסדות התכנון גמישות רבה יותר בכל הנוגע למתחמים אלה, בהנחה שכל בנייה שתאושר בהם תיעשה תוך שמירה על השטחים הבנויים והטבעיים של העיר, שהם נכס תרבותי ותיירותי כאחד. תוכנית מתאר 2000 קובעת הוראות להכנת תוכניות כוללות בתחום השימור וכן הוראות לגבי תהליך הדיון בתוכניות נקודתיות עד לאישור תוכנית כוללת, בהדגישה בייחוד את השמירה על המרקם הקיים.

יצוין כי מתחם העיר העתיקה וחומותיה מוכרז אתר מורשת עולמית (אתר שוועדת המורשת העולמית של אונסק"ו הכריזה עליו אתר הראוי לשימור בזכות חשיבותו המיוחדת למורשת המשותפת לאנושות) וכן מוכרז אתר עתיקות על פי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, ובשל מעמדו הסטטוטורי המיוחד נקבעו לגביו בתוכנית מתאר 2000 הוראות מיוחדות.

במועד סיום הביקורת עדיין לא הופקדה תוכנית מתאר 2000 ולא אושרה כחוק³⁰, אך היא משמשת מסמך מדיניות שעל בסיסו מתקבלות במוסדות התכנון החלטות על קידומן של תוכניות מפורטות או דחייתן. מאחר שלתוכנית אין מעמד סטטוטורי מחייב, ההגנה שהיא מעניקה למבנים ואתרים לשימור פחותה מההגנה שמעניקות תוכניות המתאר השכונתיות ותוכניות המונמנטים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה עוד בדוח משנת 2016³¹ כי אכן, כפי שקבעו בתי המשפט, בהיעדר תכנון סטטוטורי מאושר אין פסול בהתבססות על מסמך מדיניות תכנון מנחה. ואולם מסמך מדיניות כאמור אינו תחליף לתוכניות שיש להן מעמד סטטוטורי מחייב, ומן הראוי כי

30 בשנת 2008 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים להפקיד את התוכנית להתנגדויות, אולם ההליכים בנוגע לתוכנית הוקפאו, והיא לא אושרה ולא קיבלה תוקף מחייב.

31 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (פורסם בשנת 2016)**, "עיריית ירושלים - הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים", עמ' 1159 - 1160.



משרד מבקר המדינה
מעיר לעיריית ירושלים
ולוועדה המחוזית על
"גרירת הרגליים"
בנוגע לאישור תוכנית
מתאר לירושלים,
המותירה את העיר
הגדולה בישראל ללא
תכנון מתארי מאושר
כדין

מוסדות התכנון יפעלו לעדכונה ולאישורה של תוכנית 2000 בהקדם בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבנייה.

התכנון המתארי של מרחב התכנון המקומי נועד להתוות את מדיניות התכנון העירונית ולקבוע את אופייה של העיר ואת כיווני התפתחותה הרצויים, מתוך ראייה כוללת ואיזון בין הצרכים השונים. הימנעותם המתמשכת של עיריית ירושלים ושל מוסדות התכנון מלקדם את אישורה כדין של תוכנית מתאר לירושלים, שהיא בעלת מעמד סטטוטורי מחייב, מונעת בין השאר את עיגונם של שיקולים הנוגעים לשימורם של מבנים בהוראותיה. אף שמתשובותיהן של העירייה ושל הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה לירושלים להערות משרד מבקר המדינה, כפי שמצוין בדוח משנת 2016, עולה כי הן רואות חשיבות בקידום הנושא ובאישורה של התוכנית כדין, מאז הוקפא הטיפול בתוכנית 2000 לפני כעשור לא קודמה תוכנית מתאר לירושלים. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המחוזית על "גרירת הרגליים", המותירה את העיר הגדולה בישראל ללא תכנון מתארי מאושר כדין. על העירייה לפעול מול הוועדה המחוזית לשם עדכון תוכנית המתאר לירושלים ואישורה כדין.

5. שתי תוכניות סטטוטוריות נוספות המעניקות הגנה מוגברת למבנים ואתרים לשימור בירושלים הן תוכנית מתאר ארצית לאתרי מלחמת העצמאות משנת 1982 (להלן - תמ"א 21) ותוכנית מתאר ארצית לאתרי הנצחה למחוזות ירושלים וחפיפה משנת 1997 (להלן - תמ"א 29). תמ"א 21 כוללת רשימה של 119 אתרים בעלי חשיבות היסטורית הקשורים למלחמת העצמאות, 24 מהם בירושלים, וקובעת כי המדינה תישא בהוצאות הטיפול באתרים אלה והפיצויים עקב אישור התוכנית. בתמ"א 29 נקבע שימור של 187 אתרי הנצחה שהוקמו עד 16.4.86, ובהם 46 אתרים בירושלים. כמו כן, יש להזכיר בהקשר זה את תוכנית מתאר מקומית 10038³² הכוללת הנחיות מיוחדות לבינוי בירושלים באזורים בעלי מאפיינים מיוחדים - אזור העיר העתיקה, אזור העיר ההיסטורית, אזורי שימור ואזורים המיועדים להתחדשות עירונית - לפי תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38). תוכנית מתאר מקומית 10038 מסייגת את תחולתה לגבי האתרים הכלולים בתמ"א 21 ובתמ"א 29. אך אינה קובעת סייגים לתחולתה בנוגע לתוכניות המונומנטים ולתוכניות המתאר השכונתיות הנזכרות לעיל.

6. מבנים ואתרים לשימור בירושלים זוכים להגנה גם מתוקף הכללתם ברשימת האתרים לשימור לפי התוספת הרביעית. במועד סיום הביקורת כללה רשימה זו כ-1,100 מבנים שוועדת השימור אישרה את הכללתם בה. קיימים עוד אלפי מבנים שמיועדים להיכלל ברשימה, אך הפעולות הנדרשות מגופי השימור העירוניים לצורך הכללתם ברשימה טרם הושלמו, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך. מכל מקום, הכללתם של מבנים ואתרים

ברשימת האתרים לשימור אינה מבטיחה להם הגנה תכנונית "חזקה" מפני הריסה או שינוי, כל עוד לא מקבלת הרשימה מעמד כשל תוכנית לשימור כהגדרתה בחוק.

7. הגבלות חוקיות בנוגע למבנים ואתרים לשימור חלות גם מכוח הנחיות מרחביות שפרסמה עיריית ירושלים בנובמבר 2017, לפי סעיף 145ד לחוק התכנון והבנייה (להלן - ההנחיות המרחביות). ההנחיות המרחביות כוללות הנחיות גם בנושא שימור, ובכלל זה מרכיבים שעל היתר בנייה ב"מבנה היסטורי" לכלול, למשל החובה לצרף אדריכל שימור מלווה לליווי עבודות הבנייה, להפקיד ערבות בנקאית, להגיש כתב התחייבות ולהכין ולהגיש תיק תיעוד³³. "מבנה היסטורי" מוגדר בהנחיות המרחביות מבנה המסומן לשימור בתוכניות סטוטוריות או תוכניות אב, מבנה המיועד להיכלל ברשימת אתרים לשימור (מסומנים במערכת ה-GIS העירונית³⁴ כאתרים לשימור בהתהוות) וכן מבנה אחר שזוהה כמבנה היסטורי על פי קווים מנחים המפורטים בהנחיות.
8. לבסוף יצוין כי גם מבנים היסטוריים שלא הוגדרו מבנים לשימור בתוכנית זו או אחרת עשויים לזכות להגנה תכנונית מתוקף סמכותם החוקית של מוסדות התכנון להביא בחשבון בין יתר השיקולים שיקולי שימור³⁵.

נמצא אפוא כי עיריית ירושלים משתמשת בכלים תכנוניים שונים המעניקים למבנים ואתרים המיועדים לשימור הגנה תכנונית ברמות שונות.

ואולם במבט כולל נראה כי ההסדר התכנוני בירושלים נעשה טלאי על טלאי, וכי הוא אינו משקף ראייה משולבת ומתואמת בכל הנוגע לשימור כלל המבנים והאתרים בעיר. על עיריית ירושלים לפעול עם כל הגורמים הרלוונטיים - משרדי ממשלה, מוסדות התכנון, מומחים בתחום השימור ותושבי העיר - לקידום הסדר תכנוני מקיף ומלא שישקף ראייה משולבת ומתואמת כאמור.

33 לפי הנחיית מינהל התכנון במשרד הפנים, תיק תיעוד הוא מסמך מפורט ובו מכלול המידע ההיסטורי-תרבותי והאדריכלי בנוגע למבנה או אתר המיועדים לשימור, מהרמה הכללית ועד לפרטי הבניין, החומרים, טכנולוגיית הבנייה וכיוצא באלה.

34 מערכת ה-GIS (Geographic Information System) היא מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע על פני המרחב. בעזרת המידע הגיאוגרפי ניתן ליצור טבלאות ולהפיק נתונים שונים, כגון גושים וחלקות, ייעודים ושימושים של קרקע, שמות רחובות, מספרי בתים וכיוצא באלה.

35 ערר 43/12 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעתיים ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב ואח', פסקה 123 להחלטה (פורסם במאגר ממוחשב, 28.4.13).

מדיניות השימור בירושלים

בביקורת הועלה כי מאז פורסם הדוח הקודם חל שיפור ניכר בפעולות שנוקטת עיריית ירושלים בתחום השימור. עם זאת, קיים פער בין המדיניות המוצהרת של העירייה ובין פעולות הגורמים האמונים על השימור בה, ועקב כך שימורם של מבנים ואתרים נפגע, לעיתים אף באופן בלתי הפיך כפי שיפורט להלן.

גיבוש מדיניות שימור עירונית

1. דף מחלקת השימור באתר המרשתת של עיריית ירושלים נפתח בהצהרה ולפיה "כל מוסדות התכנון שפעלו בעיר מעולם, הכירו בערכיה המיוחדים והנפלאים של ירושלים וקבעו את עקרונות השימור כנדבכי יסוד לפיתוח העיר".

בשנת 2016 החליט מהנדס העיר מר שלמה אשכול, בשיתוף אגף התכנון ומחלקת השימור, לקדם את גיבושו של מסמך בעניין מדיניות השימור לירושלים (להלן - מסמך המדיניות), שיבטא את החזון העירוני בתחום, ובאישור ראש העירייה החלה העירייה לפעול לגיבוש מסמך כאמור. לצורך גיבוש המסמך שכרה העירייה משרד אדריכלים (להלן - צוות העבודה), וזה החל את עבודתו בנובמבר 2016 ופועל על פי אבני דרך. עד מועד סיום הביקורת הסתיים גיבושם של חלקים מרכזיים של המסמך; הגשת המסמך המלא נקבעה לסוף שנת 2019.

בטיטת חלקו הראשון של מסמך המדיניות צוין כי התפיסה שמנחה את צוות העבודה היא "שימור והגנה ארוכת טווח ובת קיימא של המורשת התרבותית וההיסטורית בעיר מתפתחת ומתחדשת". קרי, השימור בירושלים אמור להשתלב בפעולות לפיתוחה והתחדשותה של העיר ולהיות חלק בלתי נפרד מפעולות אלה.

באפריל 2019 כתב מינהל התכנון כי תחום השימור והעיסוק בשימור מורשת התרבות הם חלק בלתי נפרד מתכנון מונחה איכות שמקדם מינהל התכנון בראייה אסטרטגית כוללת, וכמו כן הם חלק מתפיסה המקדמת יצירת מרחב אורבני מגוון ועשיר ברבדים. עוד צוין בתשובה כי שימור המורשת הבנויה הוא חלק מתפיסה הרואה בחברה, בכלכלה ובסביבה מכלול אחד המניע מדיניות ותהליכי תכנון ברמות השונות.

2. מחקרים לא מעטים עסקו בנושא הערך הכלכלי של השימור ובשאלה אם שימור מבנה או אפילו הכרזה על מבנה כמבנה לשימור מעלים או מורידים את ערכו. חלק מהמחקרים מצביעים על עלייה בערך הנכסים ששומרו,

מחקרים אחרים מצביעים על ירידה, ולא מעט מחקרים מתקשים להצביע על מגמה ברורה³⁶.

מבנים היסטוריים הם מקור משיכה והשראה לפעילויות מסחר ותרבות, והערך הכלכלי של שימור מבנה מחושב לפי התועלת המופקת משימוש, מצפייה או מביקור בו. מנגד, השימור כרוך בעלויות: שיפוץ מבנה המיועד לשימור יקר על פי הערכה בכ-20% עד 30% משיפוצו של מבנה רגיל³⁷, ותחזוקתו של מבנה המיועד לשימור עשויה להיות יקרה מתחזוקתו של מבנה רגיל, בגלל השימוש בשיטות בנייה ובחומרים מיוחדים.

כמו כן, לבעלים של מבנה לשימור עלול להיגרם הפסד כספי עקב הגבלות מימוש זכויות הבנייה במבנה הנובעות מדרישות השימור. לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, על הרשות המקומית לפצות את הבעלים של מבנה המיועד לשימור בגין הגבלות כאמור. מצד שני, לרשות מקומית יש סמכות מכוח סעיף 196א לחוק לגבות היטל השבחה בגין עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית.

קיים מתח מובנה בין רשות מקומית המבקשת לשמר מבנה לבין יזם או בעל נכס המבקש לשנותו ולבצע בו תוספות בנייה. ברובם של המקרים אין לרשות המקומית די משאבים כדי לפצות את הבעלים, ולרוב התוצאה הבלתי נמנעת היא פשרה המאפשרת ליזם תוספת בנייה במבנה שמיועד לשימור. תוספת זו משנה לעיתים את המבנה, עד כדי אובדן ערכו המיוחד היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות בנייה עבירות³⁸ (שנועד מלכתחילה לשימור³⁹). בתשובתה לדוח הקודם כתבה העירייה כי תשלום פיצויים מהווה מעמסה כבדה על קופתה של הוועדה המקומית, וכי הוועדה המקומית אינה יכולה לשאת במטלות השימור לבדה.


נמצא כי עיריית ירושלים לא נדרשה מעולם לשלם פיצויים לבעלי מבנים ואתרים לשימור בתחום שיפוטה, וכי מוסדות התכנון קבעו הוראות שימור מחמירות לגבי מבנים ואתרים מעטים בלבד בירושלים³⁹. משמעות הדבר היא הגבלת האפשרות לממש זכויות בנייה קיימות רק בנוגע למבנים ואתרים אלה, מבין אלפי מבנים ואתרים בירושלים המיועדים לשימור. אשר למבנים והאתרים שלא נקבעו לגביהם הוראות שימור מחמירות, לא הוטלו מגבלות בנוגע למימוש זכויות בנייה קיימות בהם ובנוגע להרחבת זכויות הבנייה, וכפי הנראה מטעם זה מעולם לא נדרשה העירייה לשלם פיצויים כאמור.

36 ישראל קמחי (עורך), **ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים** (2014), עמ' 53.

37 דפנה לוינסון-זמיר, "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות בנייה עבירות" (TDR), **משפטים**, לא(1) (2000), עמ' 41.

38 שם, עמ' 14 - 15.

39 יצוין כי העירייה מגדירה מבנים נוספים כמבנים לשימור מחמיר, אך המגבלות שקובעת העירייה במסגרת השימור המחמיר מאפשרות מימוש זכויות בנייה קיימות ורק מגבילות את האפשרות להוסיף עליהן, ובמובן זה לא מדובר בשימור מחמיר כפי שמוגדר בדוח זה.



 מדיניותה של העירייה

 להמעט בקביעת

 הוראות שימור

 מגבילות נובעת ככל

 הנראה גם משיקולי

 תקציב ונקבעה ללא

 גיבוש תשתית

 עובדתית מלאה בדבר

 העלויות הכרוכות

 בקביעת הוראות

 כאלה

עוד נמצא כי עיריית ירושלים לא בדקה את היקף הפיצויים שתדרש לשלם אם ייקבעו הוראות שימור מחמירות בתוכניות המתאר לגבי מספר גדול יותר של מבנים ואתרים, וכן לא בדקה את האפשרות שלה לעמוד בתשלום הפיצויים בתרחישים שונים. אומדן של היקף הפיצויים יכול לשמש בסיס לקבלת החלטה מושכלת של העירייה לגבי קביעת סדר עדיפויות לשימור מחמיר של מבנים נוספים, בהתאם למדיניותה. בקביעת האומדן יש להביא בחשבון מקרים שבהם ייעוד של מבנה או אתר לשימור עשוי להביא גם לעלייה מסוימת בערכו של הנכס ולהשבחתו.

ואולם נמצא כי עיריית ירושלים אינה מבחינה בין השבחה הנובעת מהוראות שימור ובין השבחה הנובעת מסיבות אחרות, ולכן לא ניתן לדעת אם הוראות השימור השפיעו על השבחת הנכס, וממילא גם לא לאמוד את מידת ההשפעה של הוראות השימור על השבחה. השמאית העירונית מסרה למשרד מבקר המדינה כי היעדר ההבחנה כאמור נובע מכך שתוכניות המתאר בירושלים כוללות הוראות בנושאים שונים ואינן עוסקות בנושא השימור בלבד.

יוצא אפוא כי מדיניותה של העירייה להמעט מאוד בקביעת הוראות שימור המגבילות מימוש זכויות בנייה קיימות נובעת ככל הנראה גם משיקולי תקציב. מדיניות זו נקבעה ללא גיבוש תשתית עובדתית מלאה בדבר העלויות הכרוכות בקביעת הוראות שימור מחמירות, ובלי שהעירייה בחנה את האפשרות להרחיב את מספר הבניינים והאתרים שייקבעו לגביהם הוראות שימור מחמירות ולשלם את הפיצויים הכרוכים בכך.

בד בבד עם גיבוש רשימת המבנים לשימור על העירייה לבצע עבודת מטה לבחינת העלויות שעלולות להיות כרוכות בקביעת הוראות שימור מחמירות לגבי מבנים ואתרים נוספים, למצוא פתרונות למימון עלויות אלה ולהגדיל את מספר המבנים שייקבעו לגביהם הוראות שימור כאלה. הדבר חשוב מכיוון שלשימור יש השפעות חיוביות על המרחב הציבורי בעיר.

3. ואכן, טיטוט מסמך המדיניות שגיבש צוות העבודה דנה בעלויות הגבוהות של השימור ומנגד בהשפעות החיוביות שיש לו ובתועלות המופקות ממנו. מטיוטת המסמך עולה כי במקרים רבים לא קיימת זהות אינטרסים בין בעלי העניין, והדבר גורם ל"כשל שוק". העלות הגבוהה של השימור נובעת הן מעצם פעולת השימור והן מעצם ההגבלות על מימוש זכויות בנייה מוקנות; כלומר, בעל הנכס נהנה רק מחלק מתועלות השימור. מסמך המדיניות קובע אפוא כי על מנת לקדם תהליכי שימור וליצור זהות אינטרסים בין כל הצדדים המעורבים נדרשת התערבות ציבורית.

בטיטוט מסמך המדיניות מוצעת שורה של פתרונות לנושא העלויות הגבוהות של השימור, באמצעות התועלות הכלכליות שיפקו ממנו, כדלהלן: תיירים רבים יבקרו באתרים שישומרו בשל ערכם ההיסטורי



קובעי המדיניות בעיר
עדיין רחוקים מלראות
בשימור ערך מרכזי
ומשפיע, ונדרשים
מאמצים רבים כדי
לקדם החלטות
בוועדות התכנון בדבר
שימורם של מבנים
המצויים בסכנת
הריסה או שינוי

והתרבותי ויאריכו את שהותם בעיר; הפעילות הכלכלית תגדל על ידי הוצאות עקיפות של המבקרים באתרי השימור; תהיה אפשרות למשוך עסקים ויזמים לעיר ולהחיות את מרכז העיר; ערך הנדל"ן יעלה בשל "ערך הנדירות" של האתר או המבנה; המרחב הציבורי ישודרג הן בשל שיפוץ חזיתות המבנים הישנים והן בשל שינוי ייעוד המבנה.

צוות העבודה סבר כי על השימור בירושלים להפוך ממנגנון מגביל, כפי שנתפס לא פעם על ידי מקבלי החלטות בעירייה ועל ידי גורמים שונים האחראים לעיצוב פני העיר, לכלי מוביל בתהליכי התכנון והפיתוח העירוניים.

הנחת העבודה של הצוות היא כי קידום שימור המורשת בירושלים יביא להארכת זמן השהות של מחצית מהתיירים והמבקרים במרחב הציבורי בכשעתיים. שהות ארוכה יותר של תיירים בירושלים תביא לתוספת פדיון ולהחזר ההשקעה הציבורית. תוספת זו נאמדה על ידי צוות העבודה בכ-154 מיליון ש"ח בשנה. לעומת זאת, על פי הערכת הצוות, תוספת ההוצאות בגין שימור המבנים, מלבד עלויות השיפוץ עצמו, תהיה כ-38 מיליון ש"ח בשנה.

על אף התרומה הפוטנציאלית הרבה של שימור המבנים בירושלים, בפועל ניכר כי השימור אינו מקבל את המקום הראוי לו בירושלים. הממצאים שיובאו בהרחבה בהמשך דוח זה מלמדים כי על אף מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים בדבר היותו של השימור נדבך יסוד בפיתוח העיר ועל אף היתרונות הכלכליים הטמונים בשימורם של מבנים היסטוריים בעיר - יש ממש במסקנת צוות העבודה ולפיה הגורמים העוסקים בתחום השימור בעיריית ירושלים רואים בו במקרים רבים גורם מגביל. קובעי מדיניות התכנון והבנייה בעיר עדיין רחוקים מלראות בשימור ערך מרכזי ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות בוועדות התכנון בדבר שימורם של מבנים המצויים בסכנת הריסה או שינוי.

הקצאת תקציבים לשימור מבנים ואתרים

עיריית ירושלים הקצתה תקציבים עבור שימור, הן במסגרת תקציבה הרגיל (לא כולל שכר עובדים) והן במסגרת תקציבים בלתי רגילים.

על פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, היטל ההשבחה מיועד אחרי ניכוי הוצאות הגבייה לכיסוי הוצאות הוועדה המקומית, לרבות הוצאות הכרוכות בשימור אתר או הפקעתו ובהכנת תוכניות לפי התוספת הרביעית.

מגזרות עיריית ירושלים נמסר כי בשנים האחרונות רובו של תקציב השימור של העירייה מקורו בכספי היטל ההשבחה שהיא גובה. להלן נתונים לגבי תקציב העירייה בתחום השימור ולגבי היטל ההשבחה שגבתה העירייה בשנים 2014 - 2017:

לוח 1: תקציב השימור הכולל (רגיל ובלתי רגיל) בתחום השימור והיטלי ההשבחה שגבתה העירייה, 2014 - 2017 (באלפי ש"ח)

2017	2016	2015	2014	
694	261.2	544	944	תקציב השימור הכולל
263,000	183,000	321,690	411,700	סך היטל ההשבחה שגבתה העירייה
0.26%	0.14%	0.17%	0.23%	שיעור תקציב השימור מסך היטל ההשבחה שגבתה העירייה

עולה כי בשנים 2014 - 2017 היה תקציב השימור פחות משליש האחוז מסך היטל ההשבחה שגבתה העירייה.

היבטים כלכליים בשימור מבנים ואתרים ובתחזוקתם

כדי לעודד את בעלי הנכסים או המחזיקים בהם לשמור עליהם נקבעו הוראות בדבר מתן תמריצים, מימון ופיצוי ובדבר חיוב לשאת בהוצאות השימור והתחזוקה של המבנים והאתרים.

נשיאה בהוצאות השימור

1. לפי סעיפים 249(א13), 250 ו-251א לפקודת העיריות [נוסח חדש], עירייה רשאית לחוקק חוקי עזר ולהתקין תקנות בדבר שמירת המראה של חזיתות בתים ולחייב בעלי בתים ודיירים מוגנים לשאת בהוצאות ביצוע העבודות בהתאם להוראות הדין.

פרק ח' לחוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והנקיון), התשל"ח-1978, עוסק בין היתר בשמירה על המצב התקין והמראה הנאה של חזיתות הבתים ובשיפוצן. אף שחוק העזר יכול לשמש כלי לקידום שימור מבנים ואתרים בעיר, לא נמצא כי עיריית ירושלים השתמשה בו.

לשם השוואה לעיריית תל אביב-יפו, נמצא כי היא משתמשת בהוראות חוקי העזר שחוקקה בדבר שמירה על חזיתות הבתים ושיפוצן, ובכלל זה חזיתות

בתים לשימור. יצוין כי בפסיקה נקבע כי הוראות חוקי העזר והוראות התוספת הרביעית אינן סותרות, אלא משלימות זו את זו⁴⁰.

בתשובתה מפברואר 2019 ציינה עיריית ירושלים כי "עדן - החברה לפיתוח כלכלי בירושלים", שנמצאת בבעלות העירייה, מעודדת פעולות לשיפוץ חזיתות הבתים במרכז העיר ואף משתתפת במימון השיפוץ.

על עיריית ירושלים לבחון את האפשרות להשתמש בהוראות חוק העזר, בין היתר על מנת לעודד תחזוקה של חזיתות מבנים לשימור ברחבי העיר.

2. בהתאם לחוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ם-1980, שר הבינוי והשיכון יכול להכריז בעקבות פנייה של ראש הרשות המקומית, כי אזור בתחום השיפוט של אותה רשות יהיה אזור שיפוץ. השר רשאי לקבוע לגבי אזור השיפוץ, בהתייעצות עם ראש הרשות, את פרטי השיפוץ ואת אופן ביצועו ולחייב את בעלי הבתים באזור לבצעו ואף לשאת בחלק מההוצאות. אם הכריז השר על אזור שיפוץ, עליו לקבוע את שיעור השתתפותה של הממשלה בהוצאות השיפוץ. יש להבהיר כי שיפוץ אינו בגדר שימור, והוא נוגע להיבט החיצוני בלבד של בתים פרטיים. ואולם ניתן באמצעותו לשמר חזיתות מבנים הראויים לשימור.

בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הבינוי והשיכון לא השתמש בכלים שמקנה חוק זה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי והשיכון בדוח הקודם שעליו לפעול להקצאת המשאבים המתאימים ליישום חוק זה או לחלופין להביא לביטולו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הבינוי והשיכון כי גם לאחר שעברו שנים רבות ממועד הביקורת הקודמת והערות מבקר המדינה בנושא, הוא לא עשה דבר על מנת ליישם את חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ם-1980, או לחלופין לבטלו.

בתשובתו מינואר 2019 מסר משרד הבינוי והשיכון כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה וכי ישקול את אופן הפעולה הנדרש לטיפול בנושא.

על עיריית ירושלים לשקול לפנות למשרד הבינוי והשיכון על מנת שיכריז על אזורי שיפוץ, בהתאם להוראות חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ם-1980. הדבר יאפשר את שימורן של חזיתות מבנים לשימור ואת השתתפות המשרד בהוצאות השיפוץ.

40 ה"פ 19130-01-09 עיריית תל-אביב-יפו נ' אליאשווילי ז"ל, פסקה ד(9) (פורסם במאגר ממוחשב, 2.4.13); ה"פ 15769-09-10 עיריית תל אביב-יפו נ' ישפה (פורסם במאגר ממוחשב, 30.10.13).

על עיריית ירושלים
להשתמש בכלים
נוספים לקידום של
ערכי השימור, כגון
הענקת מענקים
והלוואות והקמת
קרנות, בייחוד נוכח
מספרם הרב של
המבנים והאתרים
בעיר ומעמדה כבירה
וכעיר תיירות

הענקת מענקים והלוואות והקמת קרנות לשימור

בדומה לממצאים שעלו בביקורת הקודמת, גם בביקורת הנוכחית נמצא כי עיריית ירושלים אינה מעניקה סיוע כספי לשם שימור מבנים, ואין ברשותה קרנות או תקציב להלוואות למטרה זו. להקמת קרן כספית בנושא השימור בירושלים יוחד מקום במסמך המדיניות. ואולם במועד סיום הביקורת הנוכחית טרם אושרו עיקרי המסמך, ולא הוקמה קרן לשימור בירושלים.

על עיריית ירושלים לשקול שימוש בכלים נוספים לקידום של ערכי השימור, כגון הענקת מענקים והלוואות והקמת קרנות, בייחוד נוכח מספרם הרב של המבנים והאתרים בעיר, מעמדה כבירה וכעיר תיירות וכן פעולות השימור המעטות למדי שנעשו בה עד כה.

העברת זכויות בנייה

כאמור, אחד הדברים המקשים על שימורם של מבנים ואתרים הוא החשש מפגיעה בזכויותיהם של בעלי הנכסים. פגיעה כזו עלולה לחייב תשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה. פרט לפיצוי כספי ניתן לפצות בעלי נכסים באמצעות העברת זכויות בנייה⁴¹ שלא ניתן לנצל בנכס המיועד לשימור לקרקע אחרת השייכת לבעלים או לקרקע השייכת לגורמים אחרים המעוניינים בפיתוח מוגבר יותר מהפיתוח שהותר בחלקות באזור⁴².

חוק התכנון והבנייה אינו אוסר העברה של זכויות בנייה, ובהתאם להלכה הפסוקה "השאלה אם העברת זכויות במקרה פלוני מהווה מהלך סביר, ראוי שתיבחן על-פי נסיבותיו של המקרה הנתון"⁴³.

1. בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי בהיעדר מקורות כספיים זמינים למימון שימור מבנים ואתרים מן הראוי כי הרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות להשתמש בהעברת זכויות בנייה לשם מימון כאמור, בכפוף למגבלות הקיימות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים באותו דוח כי מן הראוי שיבחן את האפשרות לתת לוועדות התכנון הנחיות ברוח זו, ובתשובתו להערת הביקורת מסר משרד הפנים כי בתזכיר הצעת החוק המתגבש נקבעו כלים לשימור מבנים ומתחמים, וכי מינהל התכנון תומך בשכלול הכלים שיאפשרו העברת זכויות לשם מימוש מטרות ציבוריות.

41 TDR - Transfer of Development Rights

42 ע"מ 3030/03 לב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה באר שבע (פורסם במאגר ממוחשב, 14.9.04).

43 שם; ראו גם ע"מ 1034/08 ד"ר וינברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב, (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.13); דפנה לוינסון-זמיר, "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות בנייה עבירות" (TDR), משפטים, לא(1) (2000), עמ' 66 - 95; ישראל קמחי (עורך), ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים (2014), עמ' 91 - 104.

משרד הפנים ציין עם זאת כי השימוש בכלי זה שנוי במחלוקת בשל החשש כי יפתח פתח לניהול בלתי תקין ברשויות המקומיות.

בביקורת הנוכחית פנה משרד מבקר המדינה למינהל התכנון על מנת לברר אם נעשו פעולות כלשהן לקידום הסדרתו של מנגנון להעברת זכויות בנייה לשם מימוש מטרות ציבוריות. מינהל התכנון מסר בדצמבר 2018 כי הנושא נבחן במשך השנים, ומדובר בנושא סבוך מהבחינה המשפטית הטעון בחינה בראייה כלל-ארצית, לרבות בחינת הצורך בתיקוני חקיקה. מינהל התכנון הוסיף כי במועד תשובתו, משרד המשפטים, בתיאום עימו, אמר לפרסם חוות דעת בנושא העברת זכויות בנייה, אולם ככל הנראה היא לא תעסוק בנושא השימור.

אף שטרם נקבעו כללים בנוגע להעברת זכויות בנייה, נמצא כי ועדות מקומיות שונות אישרו ועדיין מקדמות תוכניות הכוללות הוראות בדבר העברת זכויות על מקרקעין שמצויים בהם מבנים לשימור⁴⁴.

2. בביקורת הנוכחית לא נמצא כי הוועדה המקומית ירושלים נדרשה לשלם פיצויים בעקבות הוראות שימור הקבועות בתוכנית, וממילא, ככלל, גם לא המירה את תשלום הפיצויים בהעברת זכויות.

כפי שהוצג לעיל, הוועדה המקומית ירושלים ממעטת לקבוע הוראות שימור מחמירות העלולות לפגוע בזכויותיהם של בעלי מבנים לשימור, כנראה גם בשל החשש שתידרש לפצותם מקופתה. עם זאת נראה כי העברת זכויות בנייה עשויה להיות מנגנון לתמרוץ שימור מחמיר של מבנה. כשתגובש מדיניות מינהל התכנון בנושא העברת זכויות בנייה, יש מקום שעיריית ירושלים תבחן את התאמת העקרונות שייקבעו בנושא לתחום השימור, כך שבמקרים המתאימים ניתן יהיה לעשות שימוש מושכל ומבוקר במנגנון זה כדי להבטיח את שמירתם של מכלול האינטרסים התכנוניים והציבוריים, ובכלל זה לעודד את שימורם של מבנים.

הגברת המודעות הציבורית לערך של שימור מבנים ואתרים בירושלים

1. הגברת המודעות הציבורית לערך של שימור מבנים ואתרים הראויים לשימור והתקנת שלטי הסבר במבנים אלה תורמות להעמקת הקשר של הציבור למורשת.

נמצא כי עיריית ירושלים יוזמת אירועים וכנסים בנושא השימור, מקיימת סיורים באזור בית העירייה בכיכר ספרא בנושא שימור מבנים ומפעילה באמצעות מינהל החינוך בעירייה תוכניות חינוכיות בבתי הספר בירושלים להטמעת ערכי השימור.

2. שלא כמו ערים אחרות אשר מתקינות באופן עצמאי שלטי הסבר במבנים לשימור ואף מטילות משימה זו על בעליהם של מבנים פרטיים לשימור - עיריית ירושלים מתקינה את השלטים באמצעות המועצה לשימור.

במסמך משנת 2017 שהכינה המועצה לשימור עבור עיריית ירושלים צוין כי יש מקום להתקין 255 שלטי מורשת בעיר, ובכלל זה ב-85 מבנים ואתרים המוגדרים מונומנטים, זאת נוסף על כ-80 השלטים שכבר התקינה המועצה ברחבי העיר ונתרו על כנם. משנת 2014 ועד למועד סיום הביקורת נוספו כעשרה שלטים בכל שנה. כרבע מהשלטים שהוצבו עד כה ברחבי העיר הוסרו, נגנבו או ניזוקו. עלות שלט בודד היא כ-2,000 עד 4,000 ש"ח; כלומר, מדובר בהוצאה כספית שאינה גבוהה ביותר.

על עיריית ירושלים לפעול לצמצום הפגיעה בשלטים קיימים ובמקביל לפעול עם המועצה לשימור לקידום התקנת שלטים חדשים ולחשיפת המידע על המבנים והאתרים ההיסטוריים.

הוועדה לשימור מבנים ואתרים של עיריית ירושלים

הקמתה של ועדת השימור הסטטוטורית, הרכבה, מעמדה ותפקידיה מוסדרים בתוספת הרביעית. בסעיפים 12 עד 15 לתוספת מוגדרים תפקידיה של הוועדה, והתפקידים פורטו והובהרו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים⁴⁵. בתוספת נקבע כי על ועדת השימור הסטטוטורית להכין רשימה של אתרים הנמצאים בתחום אחריותה ולדעתה ראוי לבצע בהם שימור; ליעץ למועצת הרשות המקומית ולוועדה המקומית שמרחב תכנונה כולל את תחום השיפוט של הרשות המקומית בכל עניין הנוגע לשימורם של אתרים; ליעץ לוועדה המחוזית⁴⁶, אם הוועדה ביקשה ממנה לעשות כן; וכן לדרוש, באמצעות מהנדס הרשות המקומית, מהבעלים של אתר המיועד לשימור לבצע עבודות תחזוקה באתר כאשר נשקפת סכנה ממשית לאתר או לשימורו. אם לא ביצע הבעלים את עבודות התחזוקה בתקופה שנדרש לכך - רשאית ועדת השימור הסטטוטורית לבצע את העבודות בעצמה ואף להפקיע את האתר או חלק ממנו.

בחוק התכנון והבנייה נקבעו סדרי הדיון והעבודה של ועדת השימור הסטטוטורית, הגבלות לעניין כהונה של חבריה בשל ניגוד עניינים, היעדרות תכופה או הרשעה בפלילים וכן הוראות לעניין התכנסות הוועדה, תיעוד דיוניה ואופן קבלת ההחלטות בדיונים. הוראות אלו הוחלו על ועדת השימור מכוח סעיף 12(ה) לתוספת הרביעית, אף על פי שהיא איננה מוסד תכנון כהגדרתו בחוק.

בהתאם לחובה המוטלת עליה על פי החוק, הקימה עיריית ירושלים בשנת 1994 ועדה לשימור אתרים.

לצד ועדת השימור ממלאת הוועדה המקומית תפקיד מפתח בעיצוב אופייה של הסביבה הבנויה. הדבר מתבטא בין היתר בסמכותה לאשר תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, להמליץ על הפקדת תוכניות ולהתערב בשימורם של אתרים בעלי חשיבות עירונית והיסטורית. במקרים רבים מתערבת הוועדה המקומית

45 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/91 מיום 11.9.91 בנושא "חוק התכנון והבנייה (תיקון מספר 31) (תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/95 מיום 12.2.95 בנושא "חוק התכנון והבנייה (תיקון מספר 31) (תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991 - קווים מנחים לפעולות של ועדות השימור ברשויות המקומיות"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/99 מיום 14.4.99 בנושא "חוק התכנון והבנייה (תיקון מספר 31) תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991 - קווים מנחים לפעולות השימור ברשויות המקומיות", עמ' 15-23.

46 הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה פועלות בכל אחד מששת המחוזות של מינהל התכנון במדינה (מחוז ירושלים, מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל אביב ומחוז הדרום) ומשמשות ידו הארוכה של השלטון המרכזי בנוגע להכנת תוכניות מתאר מחוזיות הכוללות את שטח המחוז, אישור תוכניות מתאר מקומיות ופיקוח על פעולות ועדות התכנון והבנייה המקומיות. הוועדות המחוזיות כפופות למועצה הארצית לתכנון ובנייה, שהיא מוסד התכנון הראשי בישראל. ראו לעניין זה שרית דנה ושלום זינגר, **דיני תכנון ובנייה** (2015), עמ' 97 וכן אהרן נמדר, **תכנון ובנייה** (2015), עמ' 85.

באופן נקודתי בעיצוב מבנים המצויים בתחום אחריותה. למשל, היא מתירה תוספת בנייה על גגות מבנים, מאשרת תוספת יחידות דיור מכוח תוכנית מתאר או תוכנית מפורטת המתירות זאת או נותנת הנחיות לשימורם ולשיפוצם של מבנים המיועדים לשימור⁴⁷.

בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים בתכיפות התכנסותה של ועדת השימור של עיריית ירושלים וכן נמצאו ליקויים בהרכבה של הוועדה. בביקורת הנוכחית הורחבה הבדיקה גם להיבטים אחרים בהתנהלות הוועדה, ובכלל זה תיעוד ישיבותיה והסדרת ניגודי עניינים של חבריה. להלן פירוט:

הרכבה של ועדת השימור של עיריית ירושלים

הרכבה של ועדת השימור מוסדר בסעיף 10 לתוספת הרביעית. אשר לוועדת השימור ברשות מקומית שהיא ועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק, דוגמת עיריית ירושלים, נקבע כי בראשה יעמוד ראש העירייה או יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה (להלן - ועדת המשנה). כן נקבע כי הוועדה תורכב משלושה חברים שתבחר העירייה מקרב מועצת העיר וכן מעובד עירייה מקרב הדרג המקצועי הבקי בענייני תכנון ובנייה שימנה ראש העירייה. אשר לוועדת השימור של עיריית ירושלים, חבר הוועדה מקרב הדרג המקצועי הוא מהנדס העיר, וממלאי מקומו הם מנהל אגף תכנון עיר ומנהלת מחלקת השימור. כמו כן משתתפים בוועדת השימור של העירייה שלושה גורמים (או נציגים מטעמם) שלהם עמדה מייצגת בלבד: אדם המצוי בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות אשר מונה בידי מועצת העירייה; מהנדס הוועדה המקומית (בוועדת השימור של ירושלים מכהן המהנדס ממילא כחבר ועדה בעל זכות הצבעה); ומתכנן המחוז (ראו לעיל תרשים 2). על הוועדה לזמן אותם לכל דיוניה, על פי התוספת הרביעית. המניין החוקי (קוורום) לקבלת החלטות בוועדה הוא מחצית חבריה (ראו תרשים 2 לעיל).

כפל התפקידים של יו"ר ועדת המשנה

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי איש תפקיד יו"ר ועדת המשנה ויו"ר ועדת השימור בידי אותו אדם טומן בחובו בעייתיות, מאחר שלעיתים השיקולים העומדים לנגד עיניו של יו"ר ועדת המשנה אינם עולים בקנה אחד עם השיקולים של יו"ר ועדת השימור: יו"ר ועדת המשנה צריך להתמקד במכלול השיקולים הקשורים לתכנון העיר ולפיתוחה בהווה ובעתיד, והיבט השימור הוא רק אחד

47 ניר מועלם, "על סמכותה של ועדה מקומית לקבוע את עיצובם הארכיטקטוני של מבנים בתחומה: לקראת רנסנס עיצובי בישראל?", **מקרקעין**, ה/5 (2006), עמ' 3.

מהם. לעומת זאת, יו"ר ועדת השימור צריך לשים את מירב הדגש על שימור מורשת העבר ועל השמירה על האינטרס הציבורי בהקשר זה.

הדין הישראלי⁴⁸ אוסר על עובד ציבור⁴⁹ להימצא במצב שבו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. כלומר, אל לו לעובד הציבור לעסוק בנושא מסוים שבו יש לו עניין אחר, אישי או מוסדי. ניגוד עניינים מוסדי משמעו שעובד הציבור הממלא כמה תפקידים ציבוריים במוסדות שונים שנועדו לפעול באופן עצמאי, ישים דגש בתפקידו האחד על אינטרסים או על שיקולים הרלוונטיים לתפקידו האחר. מלבד זאת, קיים חשש שגם אם עובד הציבור עצמו לא יושפע מאינטרסים אישיים או אחרים, בעצם העובדה שיש לו אינטרס אחר די כדי לערער את אמון הציבור בכך שהוא פועל באופן ענייני, הגון וחסר פניות.

נוכח הבעייתיות שמעורר כפל התפקידים של יו"ר ועדת השימור, העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם למשרד הפנים, שהיה מופקד באותה עת על קיום הוראות החוק, כי מן הראוי שיבחן את האפשרות לזיזם שינוי בתוספת הרביעית בכל הנוגע להרכב ועדת השימור. משרד הפנים מסר בתגובתו כי מינהל התכנון תומך בשינוי התוספת הרביעית בכל הנוגע להרכב ועדת השימור ופועל עם משרדי ממשלה אחרים ועם המועצה לשימור לשינוי חקיקה בעניין זה.

בכל התקופה שנבדקה בביקורת, קרי משנת 2013 ועד אוקטובר 2018, כיהן מר ניר ברקת, ראש עיריית ירושלים באותה עת, בתפקיד יו"ר ועדת השימור. מאוגוסט 2015 ועד מרץ 2018 כיהן מר מאיר תורג'מן, סגן ראש העירייה וחבר מועצת העירייה באותה עת, כממלא מקום ראש העירייה בתפקיד יו"ר הוועדה, נוסף על תפקידו כממלא מקום יו"ר ועדת המשנה. יצוין כי חלק מחברי המועצה מכהנים הן בוועדת השימור והן בוועדת המשנה.

נמצא כי מינויו של מר מאיר תורג'מן לממלא מקום יו"ר ועדת השימור בוצע באוגוסט 2015, בעודו מכהן בתפקיד ממלא מקום יו"ר ועדת המשנה. יצוין כי כשנה לפני מינויו לממלא מקום יו"ר ועדת השימור אמר מר תורג'מן בדיון של ועדת השימור כי למחלקת השימור אין זכות קיום. מר תורג'מן הוסיף: "אני עוד אגיע לעמדה כזאת שאני אסגור את השימור". התבטאויות אלה היו על רקע הסתייגות מחלקת השימור מאישור שינויים במונומנט לשימור, הסתייגות שנתפסה ככל הנראה בעיניו של מר תורג'מן כמגבילה את פיתוח העיר. דוגמה זו ממחישה את החיוניות בכך שתפקיד יו"ר ועדת השימור לא יאוּש על ידי מי שמכהן כיו"ר ועדת המשנה. כאשר יו"ר ועדת המשנה מחזיק בעמדה החלטית בנוגע לשימור, העמדתו גם בראשות ועדת השימור עלולה לייתר את הצורך בקבלת עמדתה. איש שני התפקידים בידי שני אנשים שונים יאפשר לוועדת

48 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד ל"ד(2) 566, 569; בג"ץ 1045/89 דניאל נ' ראש העיר קריית אתא, פ"ד מד(3) 157, 159-160. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 257 (2007) "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27-38; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (פורסם בשנת 2017) "המועצה האזורית מטה בנימין, היבטים בהתנהלות המועצה", עמ' 729; וחוות דעת מס' 2.0000 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות מאפריל 2007 (עודכנה לאחרונה בפברואר 2014).

49 הביטוי "עובד ציבור" הוא ביטוי בעל משמעות רחבה, וכולל הן עובדים והן נבחרים.

הסדר שבו אדם עומד
בראש ועדה המייעצת
לוועדה אחרת שגם
בראשה הוא עומד
עלול להעמידו במצב
של ניגוד עניינים
מוסדי ולהביא למצב
אבסורדי המייתר
לכאורה את מתן חוות
הדעת

השימור למלא את ייעודה כוועדה מייעצת לוועדת המשנה. במצב עניינים כזה תוכל ועדת השימור להציג את עמדתה לפני ועדת המשנה והעומד בראשה, ואלו ישקלו אותה בין מכלול שיקוליהם.

על אף תשובתו של משרד הפנים בדוח הקודם, עד מועד סיום ביקורת זו, 13 שנים מאוחר יותר, לא נעשו שינויים בתוספת הרביעית לחוק בנוגע להרכב ועדת השימור, ותפקידי יו"ר הוועדה המקומית ויו"ר ועדת השימור עשויים להיות מאוישים על פי התוספת הרביעית בידי אותו אדם. נוסף על כך, מינהל התכנון הבהיר למשרד מבקר המדינה בעת ביצוע הביקורת הנוכחית כי הוא אינו יודע על מהלכים כלשהם שנעשו על מנת לקדם תיקון חקיקה בנושא זה.

משרד מבקר המדינה רואה צורך מיוחד לשוב ולהסב את תשומת ליבו של מינהל התכנון לבעייתיות הרבה שעלולה להיגרם מכהונתו של יו"ר ועדת המשנה גם כיו"ר ועדת השימור. הסדר שבו אדם עומד בראש ועדה אחת שהיא בעלת דעה מייעצת לוועדה אחרת שגם בראשה הוא עומד עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים מוסדי, כאשר נושא המובא לפתחן של שתי הוועדות מחייב איזון בין שיקולים מתנגשים שכל אחת מהוועדות מייצגת. כתוצאה מכך נוצר מצב אבסורדי המייתר לכאורה את עצם מתן חוות הדעת המייעצת. הדבר מקבל משנה תוקף בשים לב לחפיפה המסוימת בין חברי המועצה הנמנים עם ועדת השימור ובין חברי המועצה הנמנים עם ועדת המשנה.

נוכח תמיכתו בעבר של מינהל התכנון בשינוי התוספת הרביעית ובשל פרק הזמן הארוך שעבר ללא שינוי של ממש בנושא זה, משרד מבקר המדינה קורא למינהל התכנון לפעול בהקדם לקידום תיקון חקיקה בעניין.

ייצוג חסר לדרג המקצועי בוועדת השימור

כאמור, בוועדת השימור חמישה חברים קבועים בעלי זכות הצבעה, ורק אחד מהם הוא מקרב הדרג המקצועי של הרשות המקומית. אשר לשלושת המשתתפים האחרים בשיבות הוועדה (אדם המצוי בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות, מהנדס הוועדה המקומית ומתכנן המחוז), הם אומנם אנשי מקצוע, אך אינם בעלי זכות הצבעה. בהרכב הוועדה ניתן אפוא ייצוג מצומצם ביותר לדרג המקצועי של הרשות המקומית. ועדת השימור מייעצת לוועדת המשנה המקומית לתכנון ובנייה, ובהינתן העובדה שוועדת המשנה מורכבת מנבחרים ציבור, עוצמת השפעתו של הדרג המקצועי על החלטות המתקבלות בה בנוגע למבנים ואתרים לשימור פוחתת אף יותר.

קבלת החלטות מושכלות על בסיס ידע מהימן ורחב ובמעורבות מספקת של הגורמים המקצועיים חיונית להבטחת תקינות ההליך של גיבוש המדיניות ולהבטחת אמון הציבור במערכת השלטונית. בית המשפט העליון עמד על

היותה של מגמת "ההתמקצעות", שבה מועבר הטיפול בנושאים שונים מידיים פוליטיות לידיים בעלות אופי מקצועי ביסודן - מגמה ראויה ומבורכת⁵⁰.

מצב זה שבו כוללת ועדת השימור רק נציג אחד קבוע מקרב הדרג המקצועי, עלול במקרים מסוימים לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על נציג זה מצד נבחר הציבור, דבר שעלול להביא לסיכול תכליות השימור ולפגיעה בערכי השימור. אף בג"ץ עמד זה כבר על כך שהלחצים - הציבוריים והפרטיים - המופעלים על נבחר הציבור ברשויות המקומיות עלולים לגרום להם להעדיף את שיקולי הפיתוח המואץ על פני שיקולים ציבוריים חשובים אחרים וכן עלולים לפתוח פתח לקבלת החלטות בניגוד לדיון, להעדפה פסולה ואף לשחיתות⁵¹.

המקרה של בית הדואר בירושלים הוא דוגמה לכך. להלן פירוט:

בית הדואר בירושלים (להלן גם - המבנה) נבנה בתקופת המנדט כאחד משלושת בנייני הממשל הייצוגיים במרכז העיר. המבנה משתרע בין רח' יפו (שאליו פונה חזית המבנה) ובין רח' כורש (שאליו פונה חלקו האחורי). על בית הדואר חלה אחת מתוכניות המונומנטים (2097), אשר קבעו כאמור אתרים ומונומנטים בעלי ערך לשימור.

בהוראות התוכנית האמורה נקבע איסור לבצע כל שינוי בחזיתות המבנים לשימור, והודגש כי לא יותר שינוי בצורתו החיצונית של אתר לשימור או באופיו האדריכלי, "לרבות סוג האבן, הפתחים, כתובות, תבליטים, סיתות, כיחול, צבע, סורגים, עצים בוגרים, מקומות חניה, מתקנים ושערים".


ביוני 2014 הגיש זים פרטי בקשה לפתיחת שלושה פתחים בבית הדואר, כולם בצידו הדרומי של המבנה, הפונה כלפי רח' כורש, כדי "ליצור רצף של חנויות לאורך רחוב כורש". כן הגיש הזים בקשה לפתיחת חלונות מקוריים וליצירת גלריה, כחלק מהפעולות להפעלת מלונית במקום. בקשות אלה הובאו לפתחה של מחלקת השימור, וזו התנגדה לאישורן הן משום שסברה כי האישור יביא לשינוי באופיו הייחודי של המבנה בניגוד לתוכניות המונומנטים והן משום שסברה כי הדבר "עלול להוות תקדים ולגרור בקשות לשינויים אף אגרסיביים יותר מהתוכנית המוצעת במונומנטים השונים בעיר".

הבקשה נדונה בישיבה שקיימה ועדת השימור ביוני 2014. בדיון הביע הנציג המקצועי מטעם מחלקת השימור הסתייגות מאישור הבקשה. נוכח עמדתה של מחלקת השימור הודיע הזים הפרטי בדיון כי הוא מבקש לאשר את פתיחתו של פתח אחד בלבד במבנה, הפתח שנועד לשמש כניסה למלונית. מחלקת השימור המליצה לאשר את הבקשה המעודכנת בכפוף לקבלת חוות דעת משפטית כי הדבר אפשרי.

בדיון מתח מר מאיר תורג'מן, יו"ר ועדת המשנה דאז ומי שבהמשך כיהן גם כיו"ר ועדת השימור, ביקורת אישית ופוגענית על נציג מחלקת השימור ואף רמז על עתידו בעירייה. בין היתר אמר מר תורג'מן בדיון: "אני אבוא גם בלי קבלת

50 ע"מ 384/07 אריאב נ' סיעת שינוי, סעיף ט' (פורסם במאגר ממוחשב, 29.5.08).

51 בג"ץ 235/76 בנייני קדמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה לוד, פ"מ לא(1) 579, 584 (1976).



 חיזוק הדרג המקצועי

 בוועדת השימור

 באמצעות מינוי נציגים

 מקצועיים נוספים

 בעלי דעה מייעצת

 יאפשר לגורמי

 המקצוע להביע

 בחופשיות את

 עמדתם המקצועית

 ויצמצם את החשש

 מפני הפעלת לחץ

 פסול עליהם

קהל ואתן לך ציונים, חצוף, אתה מבין? אתה חצוף עובד הכי כישלון שיש בשימור, הבנאדם הזה לא נמצא בעבודה כלל". כפי שצוין לעיל, בדיון מתח מר תורג'מן ביקורת קשה על מחלקת השימור בכללותה ואיים כי יפעל לסגור אותה. בעקבות זאת עזבה מנהלת מחלקת השימור את הדיון.

על אף הודעתו של היזם על שינויה של הבקשה נמצא כי בנובמבר 2015 אישרה הוועדה המקומית ירושלים את בקשתו המקורית, הכוללת פתיחה של שלושת הפתחים, ולא את הבקשה המעודכנת שאותה המליצה מחלקת השימור לאשר. ועדת הערר שנדרשה לנושא באפריל 2016 קבעה כי החלטה זו ניתנה בסטייה ניכרת מהוראות התוכניות החלות על המקרקעין, בניגוד לדין ותוך התרשלות בטיפול בבקשה - ובשל כל אלה הורתה על ביטול ההחלטה. בהחלטתה ראתה לנכון ועדת הערר להדגיש כי הפעלת הלחץ האישי על גורמי המקצוע בדיון בוועדת השימור הביאה לכך ש"השיקולים המקצועיים שהציג הדרג המקצועי לא נשקלו כראוי", גם אם דבר זה לא גרם לפגם החמור בהחלטה⁵².

בתשובתו מפברואר 2019 מסר מר תורג'מן כי כחבר מועצה הוגשו לו תלונות רבות על תפקודה של מחלקת השימור, והתנהלות המחלקה במקרה המתואר היא דוגמה לכך.

התנהלות הוועדה והחלטת ועדת הערר משקפות אפוא את הקושי של הדרג המקצועי להשפיע על ההחלטות המתקבלות בוועדת השימור בהרכבה הנוכחי.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי עליו לבחון את מידת הייצוג של הדרג המקצועי בוועדת השימור ואת האיזון שבין הדרג המקצועי לנבחרי הציבור, על מנת להגביר את מקצועיות עבודתה של הוועדה ולהבטיח כי בכלל השיקולים שעל הוועדה לשקול יינתן משקל ראוי לשיקולים שמייצג הדרג המקצועי. חיזוק עמדת הדרג המקצועי בוועדה באמצעות מינוי נציגים מקצועיים נוספים בעלי דעה מייעצת שלא מקרב עובדי הרשות המקומית יאפשר לגורמי המקצוע להביע בחופשיות את עמדתם המקצועית ויצמצם את החשש מפני הפעלת לחץ פסול עליהם.

כהונת חבר מועצה בוועדת השימור על אף החשש כי הוא נמצא בניגוד עניינים

1. בסעיפים 44 ו-44ד לחוק התכנון והבנייה נקבעו הגבלות על כהונתו של חבר מוסד תכנון שקיים לגביו חשש לניגוד עניינים, ומכוח סעיף 12 לתוספת הרביעית - גם על כהונתו של חבר ועדת שימור שקיים לגביו חשש כזה. על פי הוראות החוק, על מועמד לכהונה במוסד התכנון למסור ליועץ המשפטי לוועדה את המידע הדרוש לבדיקת ניגוד העניינים לפני תחילת

52 ערר 87/16 עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 19.4.16).

כהונתו ולדווח ליועץ המשפטי על כל שינוי שחל במידע זה. עוד נקבע כי אדם לא יוכל לכהן כחבר ועדה אם הוא עלול להימצא באופן תדיר, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין חברותו במוסד התכנון לבין עניין אישי או תפקיד אחר שלו או של קרובו.

חוק התכנון והבנייה קובע כי במקרה שנמצא שאדם המועמד לכהן בוועדה עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים שאינו תדיר, יקבע היועץ המשפטי של הרשות המקומית הסדר למניעת ניגוד עניינים, ולפיו יפעל אותו אדם. כן נקבע כי המגבלות שהוטלו על חבר ועדה לפי הסדר למניעת ניגוד עניינים יועמדו לעיון הציבור בדרך שיקבע שר האוצר, ובלבד שלא יועמדו לעיון הציבור פרטים שאין למוסרם לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

במועד סיום הביקורת טרם קבע שר האוצר הנחיות לעניין העמדת הסדרי ניגוד עניינים לעיון הציבור. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם עיריית ירושלים עלה כי בהיעדר הנחיות כאמור, בקשות לעיון בהסדרי ניגוד עניינים של חברי ועדת השימור מטופלות על ידי העירייה במסגרת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ותקנותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר כי עליו לקבוע בהקדם הנחיות לעניין העמדת הסדרי ניגוד עניינים לעיון הציבור.

2. על פי חוות דעת עקרונית של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבכרי ציבור ברשויות המקומיות בראשות נציג היועץ המשפטי לממשלה⁵³, חבר מועצה העוסק בין השאר ביזמות מקרקעין או בתיווך מקרקעין במרחב התכנוני שאליו משתייכת הרשות המקומית שבה הוא מכהן (ובפרט בתחום השיפוט של אותה רשות המקומית) וכן בעיסוקים הקרובים לעיסוקים אלה, עשוי להיות נתון במצבים של ניגוד עניינים. עקב כך הוא יהיה מנוע מלמלא במסגרת כהונתו ברשות תפקידים בתחום התכנון והבנייה.

3. בביקורת נמצא כי בשנים 2015 - 2018 כיהן מר פיני עזרא כחבר מועצת עיריית ירושלים (להלן - חבר המועצה לשעבר). חבר המועצה לשעבר הוא בעליהם של כמה נכסי נדל"ן בירושלים, אשר אחד מהם הוא מתחם המיועד לשימור בשכונת נחלאות (להלן - מתחם צ'רצ'יל או בית צ'רצ'יל) ומחזק באמצעות חברה. בביקורת נמצאו ליקויים בהליכי הפיקוח והאכיפה בנוגע לעבירות בנייה שהתבצעו במתחם צ'רצ'יל. כמו כן נמצאו ליקויים

53 חוות דעת מס' 1.1520 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבכרי ציבור ברשויות המקומיות מאפריל 2007 (עודכנה לאחרונה בפברואר 2016). הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבכרי ציבור ברשויות המקומיות היא ועדה מייעצת בשאלות של ניגוד עניינים שהוקמה מכוח הכללים לנבכרי הציבור שאושרו על ידי מרכז השלטון המקומי ופורסמו בשנת 1984. תפקידיה של הוועדה הם בין היתר לייעץ לחברי מועצה הפונים אליה וכן לגבש ולפרסם הנחיות בנושא ניגוד עניינים, כפי שנקבע בסעיף 6(ד) לכללים לנבכרי הציבור. ראו לעניין זה מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבכרי ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 228 - 229. לפי סעיף 6(ג) לכללים, בוועדה יהיו חברים נציג היועץ המשפטי לממשלה שיכהן כיו"ר הוועדה, ראש רשות מקומית, יועץ משפטי של רשות מקומית, מבקר פנים של רשות מקומית ונציג משרד הפנים.

בבחינת היקף ניגוד העניינים של חבר המועצה לשעבר. נוסף על כך נמצא כי הוא לא מילא אחר הוראות הסדר למניעת ניגוד עניינים שעליו חתם. להלן פירוט הממצאים בעניינים אלה:

א. בית צ'רצ'יל בשכונת נחלאות הוא מבנה אבן בן שלוש קומות מקורה בגג רעפים שנבנה בסוף המאה התשע עשרה, בתקופת השלטון העותמני. בפינות המבנה מצויים פרטי אבן ייחודיים, וכן מצויים בו קשתות ומסגרות אבן בולטות בחלונות. קירות הפנים של המבנה כוללים ציורי קיר, רצפותיו מצוירות, והמבנה כולל גם קמינים ותנורי חימום מברזל יצוק.

המבנה ידוע כאחד הבתים המרשימים ובעלי ההיסטוריה העשירה בסביבתו. הוא ממוקם במתחם סגור מוקף גדר אבן לצד מבנים היסטוריים אחרים ועצים עתיקים. תוכנית מתאר 101-0184523 (נחלאות דרום), שנכנסה לתוקפה באוקטובר 2017, מייעדת את המבנים ההיסטוריים, גדר האבן וחלק מהעצים העתיקים במתחם לשימור. מבנה בית צ'רצ'יל מוגדר בתוכנית (היחיד מ-109 מבנים שאליהם התייחסה התוכנית) - מבנה לשימור בדרגת השימור המחמירה ביותר.

עוד בשנת 2013 בוצעו במתחם צ'רצ'יל עבירות בנייה רבות וחמורות, ובהן הריסת מבנה היסטורי בחלקו המערבי של המתחם, עקירת ריצופים מקוריים בבית צ'רצ'יל והריסה חלקית של גדר האבן ההיסטורית ומדרגות חיצוניות מקוריות - כל זאת ללא היתר בנייה. כמו כן נעקרו במתחם עצי אורן עתיקים. ביולי 2013, בעקבות גילוי דבר הריסת הגדר ההיסטורית בלא היתר כדן, הוצא צו מינהלי להפסקת העבודות במתחם, אך גם לאחר הוצאת הצו המינהלי נמשכו העבודות במתחם בלא שניתן להן היתר.

ביוני 2014 קיימה העירייה שימוע לחברה שנחשדה בביצוע עבירות הבנייה במתחם צ'רצ'יל - חברה בבעלותו החלקית (33%) ובניהולו של חבר המועצה לשעבר, שבאותה עת עדיין לא כיהן כחבר מועצה (להלן - החברה). לאחר השימוע זומנו נציגי החברה להשלמת חקירה. יוער כי אף שבאותה עת כאמור טרם התמנה חבר המועצה לשעבר לתפקיד, הוא התמודד בשנת 2013 בבחירות שהתקיימו למועצת העירייה במסגרת סיעה א'. נציגי החברה לא התייצבו לחקירות שאליהן זומנו, ובעקבות זאת הורתה מחלקת הפיקוח על הבנייה באוגוסט 2015 על הכנת טיוטת כתב אישום נגד החברה.

במקביל, עוד במאי 2014 הובאו עבירות הבנייה שבוצעו במתחם צ'רצ'יל גם לפתחה של ועדת השימור, במסגרת הדיון שקיימה הוועדה בבקשת החברה לקבלת היתר בנייה במתחם; חברי סיעה א' השתתפו בדיון. המלצתה של מחלקת השימור הייתה שלא לדון בבקשה, אלא לאחר שתגובש מדיניות תכנונית למתחם כולו. בהמשך נכללה בתוכנית המתאר נחלאות דרום הוראה פרטנית לעניין בית צ'רצ'יל, ולפיה תנאי למתן היתר בנייה או היתר פיתוח בחלקה שבה ממוקם



טעם חמור לפגם
נמצא בהשתהותה של
עיריית ירושלים
בטיפול בעבירות
הבנייה החמורות
שהתגלו במקרקעין
שלחבר המועצה
לשעבר יש זיקה
אליהם, דבר העלול
לעורר חשש למשוא
פנים

המבנה הוא "השבת המצב לקדמותו, תוך שיחזור פנים המבנה בשפה האדריכלית המקורית"⁵⁴.

באוקטובר 2015 אישרה מועצת העירייה את כהונתו של חבר המועצה לשעבר במועצת העירייה. יצוין כי ועדת המשנה של העירייה המליצה בנובמבר 2015, חודש לאחר אישור הכהונה, לקבל התנגדות שהוגשה להגדרתו של בית צ'רצ'יל מבנה בדרגת השימור המחמירה ביותר ולאפשר גמישות בביצוע שינויים פנימיים במבנה, אולם הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים לא קיבלה את המלצתה. בהחלטתה שלא לקבל את המלצת ועדת המשנה ציינה הוועדה המחוזית בין היתר כי היא "רואה בחומרה את הנזק שנעשה לבניין, בעת שהוגדר כבר בניין לשימור, וכי עצם העובדה כי גם לאחר הנזק הוא עדיין ראוי לדרגת שימור זו מלמדת על ערכותו".

במועד סיום הביקורת טרם התייצבו נציגי החברה להשלמת החקירה, אף שכבר עברו יותר מארבע שנים מאז זומנו לכך. כמו כן, עדיין לא הוכנה טיוטת כתב אישום בנוגע לעבירות שבוצעו במתחם צ'רצ'יל. בתשובה על שאלת משרד מבקר המדינה בעניין מסרה העירייה כי רק לאחרונה חודש הטיפול בנושא.


טעם חמור לפגם נמצא בהשתהותה של העירייה במשך כמה שנים בטיפול בעבירות הבנייה החמורות שהתגלו במקרקעין שלחבר המועצה לשעבר יש זיקה אליהם, דבר העלול לעורר חשש למשוא פנים.

בתשובתו מאפריל 2019 כתב חבר המועצה לשעבר כי לא ניסה להשפיע במישורין או בעקיפין על התביעה העירונית בעניין הטיפול בעבירות שנעשו לכאורה במתחם צ'רצ'יל.

בתשובת היועץ המשפטי לעירייה מפברואר 2019 נמסר כי חבר המועצה לשעבר או מי מטעמו לא פנו לראש התביעה העירונית, כי התובעים וראשי הצוותים טיפלו בעבירות הבנייה במתחם כפי שנהוג לטפל בשגרה בעבירות בנייה, וכי התביעה לא הקלה בעניין. עוד נמסר בתשובה כי בשנת 2018 התחדש הטיפול בתיק, ובכוונת התביעה העירונית לפעול גם אם לא יימצאו האחראים לביצוע העבירות.

על העירייה לפעול ללא דיחוי להשלמת הליכי האכיפה בעניין זה; זאת כדי לאכוף את הוראות הדין וכדי למנוע את המשך הפגיעה החמורה באמון הציבור במוסדות התכנון ובוועדת השימור.

54 סעיף 6.3 להוראות התוכנית, עמ' 38. יצוין כי בשנת 2018 החלה החברה שבבעלותו של חבר המועצה לקדם תמ"א 38 בנוגע למתחם ובין היתר פרסמה הודעה לפי סעיף 149 לחוק התכנון והבנייה.



 ליועץ המשפטי

 לעירייה לא הוצג די

 מידע, ולכן לא היה

 אפשר להגיע

 למסקנה מבוססת

 בנוגע לשאלה אם

 חבר המועצה לשעבר

 עוסק ביזמות נדל"ן

 באופן תדיר

ב. בפברואר 2017 אישרה המועצה את כהונתו של חבר המועצה לשעבר בוועדת השימור. נמצא כי עוד בדצמבר 2016, בטרם אושרה כהונתו בוועדת השימור, השתתף חבר המועצה לשעבר בדיון שקיימה הוועדה, זאת בלי שהיה ברור מהו מעמדו בדיון.

ג. מבדיקת השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שמילא חבר המועצה לשעבר עלה כי הוא היה הבעלים של כמה נכסי נדל"ן בירושלים, וכי לפחות לגבי נכס אחד (בית צ'רצ'יל) הוא הצהיר שהוא משמש יזם נדל"ן. כמו כן, בשאלון התייחס חבר המועצה לשעבר באופן מעורפל ביותר לעיסוקיו בארבע השנים שקדמו למילוי השאלון. חרף זאת לא דרש היועץ המשפטי לעירייה אפילו הבהרות בסיסיות בנוגע לעיסוקיו הקודמים של חבר המועצה לשעבר, אלא קבע לו בנובמבר 2015 הסדר למניעת חשש לניגוד עניינים (להלן - הסדר ניגוד העניינים) בנוגע לכהונתו בוועדה המקומית ירושלים, בהתבסס על המידע החלקי שעלה מתשובותיו ובלי לקבל הבהרות בעניין המידע החסר.

בתשובתו מאפריל 2019 כתב חבר המועצה לשעבר כי מילא בקפדנות מרבית את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ולא הסתיר או צמצם בידעין את תחום עיסוקיו.

בתשובתו מינואר 2019 מסר היועץ המשפטי לעירייה כי הוא נוהג על פי חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים, וכך היה גם במקרה הנדון. היועץ המשפטי הוסיף כי מהתצהירים ומהמסמכים שמסר חבר המועצה לשעבר לא עלה כי יש יסוד להנחה כי הוא עסק ביזמות או בתיווך מקרקעין והיה עלול להימצא באופן תדיר במצב של ניגוד עניינים, ולפיכך לא פעלה העירייה בניגוד לחוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים.

עיון במסמכים ובתצהירים שמסר חבר המועצה לשעבר מעלה חשש כי ליועץ המשפטי לעירייה לא הוצג די מידע, וכי הפרטים הנוגעים לתפקידיו ועיסוקיו של חבר המועצה לשעבר מלבד תפקידו במועצה היו מעורפלים, ולכן לא היה אפשר להגיע למסקנה מבוססת בנוגע לשאלה אם הוא עוסק ביזמות נדל"ן באופן תדיר.

על היועץ המשפטי לעירייה היה לדרוש מחבר המועצה לשעבר הבהרות נוספות לגבי עיסוקיו בטרם הכריע סופית כי אין מניעה חוקית שחבר המועצה לשעבר יכהן במוסדות העוסקים בענייני נדל"ן ושימור.

ד. הסדר ניגוד העניינים שקבע היועץ המשפטי לחבר המועצה לשעבר כלל הגבלות על השתתפותו בדיוני הוועדה המקומית ירושלים בנוגע למקרקעין שיש לו זיקה אליהם, ובכלל זה המקרקעין שבהם בוצעו עבירות הבנייה. במסגרת ההסדר הצהיר חבר המועצה כי כל עוד הוא משמש חבר הוועדה המקומית הוא לא יעסק ביזמות, תיווך או שיווק

בתחום המקרקעין למעט בעניין מתחם צ'רצ'יל, ואם יחליט לעסוק בכך, הוא יעדכן את היועץ המשפטי ויפעל על פי הוראותיו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 הבהיר היועץ המשפטי לעירייה כי ההסדר חל גם על כהונתו של חבר המועצה לשעבר בוועדת השימור.

נמצא כי בשנת 2018 שימש חבר המועצה לשעבר ממלא מקום יו"ר ועדת השימור שש פעמים, בלי שהוצלה לו הסמכות לכך מראש העירייה לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ואף בלי שנבחר על ידי חברי הוועדה לפי סעיף 44(א) לחוק התכנון והבנייה. חבר המועצה לשעבר שימש בתפקיד גם בלי שבהסדר למניעת ניגוד עניינים שעליו חתם צוין כי אחד המבנים שיש לו זיקה אליהם הוא מבנה לשימור. מצב שבו הבעלים של נכס לשימור מכהן בוועדת השימור בלא שנקבע הסדר ברור למניעת ניגוד עניינים המתייחס לעניין זה, עלול לאפשר לו להשתתף בקביעת מדיניות או בקבלת החלטות שעשויות לחול גם בנוגע לנכס לשימור שבבעלותו. בפועל נמצא כי חבר המועצה לשעבר השתתף בדיונים שבהם השתתפו גם מי שייצגו אותו בבקשות, בנוגע למקרקעין שיש לו זיקה אליהם, הן בקשות בעלות היבט אדריכלי והן בקשות בעלות היבט משפטי. באחד הדיונים שבהם השתתף חבר המועצה לשעבר אף נראה על פי תיאור המקרה כי הוזכרו העבירות שביצעה במתחם צ'רצ'יל החברה שבבעלותו.

בתשובותיו מינואר ומאפריל 2019 מסר חבר המועצה לשעבר כי אינו זוכר שהשתתף בדיון שבו עלה נושא הקשור במתחם צ'רצ'יל, וככל הנראה היה מדובר בהערת אגב אשר לא התקבלה בקשר אליה כל החלטה. בנוגע להשתתפותו בדיונים שבהם השתתפו גם מי שייצגו אותו בבקשות הנוגעות למקרקעין שיש לו זיקה אליהם, מסר חבר המועצה לשעבר כי אכן השתתף בדיונים אלו, אך לטענתו הוא לא ידע שעליו להודיע בפתח הדיונים על הקשרים שיש לו עם מי שייצגו אותו ושעליו לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי. לדבריו, היה מקום להנחותו באופן ברור יותר בנוגע למושג "חשש לניגוד עניינים", ומכל מקום נעשו כל פעולותיו בתום לב ובאי-ידיעה.

בנוגע להשתתפותו של חבר המועצה לשעבר בדיוני ועדת השימור שבהם השתתפו גם מי שייצגו אותו בנוגע למקרקעין שיש לו זיקה ישירה אליהם, מסר היועץ המשפטי לעירייה בתשובתו כי בשאלונים שמילא חבר המועצה לשעבר לא היה כל אזכור למייצגים אלו. היועץ המשפטי הוסיף כי בהסדר ניגוד העניינים הובהר לחבר המועצה לשעבר כי האחריות להימנע ממצב של ניגוד עניינים מוטלת בראש ובראשונה עליו, וכי בכל מקרה שבו יש חשש לניגוד עניינים עליו להתייעץ עם היועץ המשפטי ולפעול בהתאם להוראותיו.

בתשובתו מאפריל 2019 מסר חבר המועצה לשעבר כי מינוי כחבר ועדת השימור על אף תחום עיסוקו נעשה לפי החלטת מועצת העירייה.

חבר המועצה לשעבר הוסיף כי היועץ המשפטי לעירייה אשר בחן גם הוא את המינוי לא הטיל עליו מגבלות נוספות. עוד מסר חבר המועצה לשעבר כי היו פעמים שבהם ביקש ממנו ראש העירייה למלא את מקומו כיו"ר ועדת השימור.

עולה חשש כי הימנעותו של היועץ המשפטי מברור עיסוקיו ותפקידיו של חבר המועצה לאשורם טרם קביעת הסדר ניגוד העניינים והימנעותו להידרש להיותו של מתחם צ'רצ'יל מתחם המיועד לשימור מחמיר - כל אלה איפשרו לאחד מבעלי המתחם, שבו כאמור התבצעו עבירות בנייה חמורות, לשמש חבר ועדת השימור ואף ממלא מקום יו"ר הוועדה. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה כי חבר המועצה לשעבר לא מילא אחר הוראות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לו באופן מלא.

נוכח הממצאים האמורים לעיל על העירייה לדרוש מחברי המועצה הממלאים את טופס ניגוד העניינים לציין אם נכסי מקרקעין שיש להם זיקה אליהם או שהייתה להם זיקה אליהם בעבר מיועדים לשימור.

תכיפות התכנסויות ועדת השימור

חוק התכנון והבנייה אינו קובע הנחיות לעניין תדירות התכנסותה של ועדת השימור. הוראות בנושא זה נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 55/4/99, ולפיהן על הוועדה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. בדוח הקודם צוין כי בחלק מהשנים שנבדקו (שנת 2003 ושנת 2005) לא התכנסה ועדת השימור בירושלים בתכיפות הנדרשת.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בביקורת הנוכחית נמצא כי ועדת השימור מתכנסת בתכיפות הנדרשת ואף יותר מכך: בשנים 2014 - 2017 התכנסה הוועדה בממוצע בכל שנה 19 פעמים.

55 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/99 מיום 14.4.99 בנושא "חוק התכנון והבניה (תיקון מספר 31) תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991 - קווים מנחים לפעולות השימור ברשויות המקומיות".

תיעוד ישיבותיה של ועדת השימור ופרסום ההחלטות של הישיבות

1. חובת ניהול פרוטוקול באופן תקין נגזרת מזכות הציבור לדעת, מהצורך בחשיפת האמת ומהצורך בשקיפות פעילותו של גוף ציבורי כדי לאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית - שהם חלק מעקרונות היסוד של חברה דמוקרטית⁵⁶.

תיעוד דיוניו של כל גוף מינהלי, ובכלל זה פירוט שמות המשתתפים בדיון ותיאור תפקידם, הוא הכרחי, על מנת לאפשר את שקיפות ההליך המינהלי ובקרה חיצונית ופנימית על ההחלטות שמתקבלות בגוף ולהבטיח שההחלטות מתקבלות בגוף בתהליך מסודר ומעמיק ולאחר איסוף נתונים ושקילת שיקולים ענייניים⁵⁷. חובת התיעוד כאמור מקבלת משנה חשיבות במצב שחברי ועדה מנועים מהשתתפות בישיבות מתוקף הסדרי ניגוד עניינים שהם חתומים עליהם. כמו כן, בהיעדר פירוט שמות המשתתפים ותפקידם נמנעת בקרה על קיומו של מניין חוקי בדיוני הוועדה (ובמקרה של ועדת השימור - מחצית חבריה, כלומר לפחות שלושה חברים).

הוראות לעניין תיעוד ישיבות ורישום פרוטוקול נקבעו בסעיף 48 לחוק התכנון והבנייה. סעיף זה קובע כי כל ישיבה של מוסד תכנון, ובכלל זה ישיבה של ועדת השימור מכוח סעיף 12 לתוספת הרביעית לחוק, תוקלט ויירשם פרוטוקול. בשנת 2008 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל שנועד להבהיר את ההוראות שנקבעו בחוק לעניין זה ולהוסיף עליהן, לפי הצורך⁵⁸. על פי ההוראות האמורות על הפרוטוקול לשקף נאמנה את פרטי הדיון, ובין היתר את מועד הדיון ומקומו, את שמות חברי מוסד התכנון הנוכחים בדיון ותפקידם, את שמות החברים שנעדרו מהדיון, את קיומו של מניין חוקי, את מהלך הדיון, את ההפסקות בהקלטת הדיון, את המשתתפים בכל הצבעה ואת תוצאות ההצבעות. בעריית ירושלים האחריות לתיעוד ישיבות ועדת השימור היא של מחלקת השימור.

נמצא כי דיוני ועדת השימור אומנם מתועדים בפרוטוקולים המפורסמים באתר המרשתת של עיריית ירושלים, אך התיעוד אינו תואם את דרישות החוק במלואן. למשל, מספטמבר 2016 חדלה ועדת השימור לציין בפרוטוקול הדיון את שמות המשתתפים בדיונים ותפקידם, וממילא לא צוינו השמות והתפקידים של מי שאינם חברי הוועדה ואינם בעלי דעה מיעצת שנכחו בדיון. כן לא צוין קיומו של מניין חוקי בדיוני הוועדה (מחצית חבריה).

56 בג"ץ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל אביב-יפו, מז(1) 474, 478 (1993).

57 ראו לדוגמה בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817, 834 (2005).

58 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 מ-24.8.2008 בנושא "ניהול פרוטוקול והקלטת ישיבת מוסד תכנון - הנחיית מינהל התכנון בהתאם לחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 80), התשס"ח-2007".


משרד מבקר המדינה
רואה בחומרה את
העובדה שוועדת
השימור של עיריית
ירושלים הפסיקה
לציין את שמות
המשתתפים בדיוניה
מספטמבר 2016

עוד נמצא כי העירייה אינה מעלה את הקלטות הדיונים לאתר המרשתת שלה, בניגוד לדרך שבה היא נוהגת לגבי ישיבותיהם של מוסדות התכנון האחרים.

יש חשיבות רבה גם להקלטות הדיונים ולהעמדת ההקלטות לציבור לצורך האזנה, משום שהקלטות הדיונים והעמדתן לציבור מאפשרות בקרה מעמיקה ואיכותית יותר על המשתתפים בדיונים, ובכלל זה על התנהגותם זה כלפי זה ועל התייחסותם לנושאים המועלים לדיון, שכן לעיתים דברים הנאמרים בדיון אינם משויכים כראוי (על ידי המתמלל) לאומריהם או נשמטים - בשוגג ואולי אף במכוון - מפרוטוקול הדיון או מתמליל הדיון. הקלטות הדיונים והעמדתן לציבור וכן פרסום פרוטוקול הדיון או תמליל הדיון חשובים אפוא על מנת לאפשר הצגה של התמונה המלאה והמדויקת ביותר בנוגע לדיון עבור מי שלא נכח בו בעצמו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שוועדת השימור של עיריית ירושלים הפסיקה לציין את שמות המשתתפים בדיוניה מספטמבר 2016 ומעיר לעירייה, לוועדת השימור ולמחלקת השימור כי עליהם לברר מה היו הטעמים לכך ולהשלים את המידע החסר. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדת השימור כי על פי חוק התכנון והבנייה, עליהן להקפיד לתעד את דיוניה של הוועדה, ובכלל זה לוודא כי בפרוטוקול הדיון יפורטו שמות המשתתפים בו ותיאור תפקידם.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי מאחר שממילא חלה חובה להקליט את דיוני ועדת השימור, ואין בפרסום ההקלטות כדי להטיל נטל נוסף על הרשות המקומית - מן הראוי לשקול לחייב לפרסם באתר המרשתת של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה את הקלטות דיוני מוסדות התכנון, בדומה לחובה שנקבעה לעניין הפרוטוקולים שבהם מתועדים דיוניהם והחלטותיהם של מוסדות התכנון.

2. סעיף 148(ב) לחוק התכנון והבנייה נוסף בשנת 2014 במסגרת תיקון מס' 101, כחלק מהאמצעים להגברת השקיפות והמקצועיות בפעולות מוסדות התכנון. לפי סעיף זה, על יו"ר ועדת השימור להגיש לשר האוצר ולפרסם באתר המרשתת של ועדת השימור בתוך שישה חודשים מתום כל שנה דוח שנתי המפרט את מועדי הדיונים שקיימה הוועדה בשנה החולפת ואת מועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המייעצת, כולם או חלקם.

בביקורת נמצא כי ועדת השימור של עיריית ירושלים מעולם לא הגישה או פרסמה דוח שנתי המפרט את מועדי הדיונים שקיימה בשנה שחלפה ואת מועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המייעצת, כולם או חלקם, כנדרש בחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול בהתאם לאמור בסעיף 48(ב) לחוק בעניין הגשה ופרסום של דוח שנתי כאמור. בפרסומו של דוח כזה יש כדי להגביר את השקיפות בפעולות ועדת השימור.

הכנת רשימה של אתרים ומבנים לשימור

גיבוש הרשימה

1. כאמור, מבנים ואתרים לשימור מוגנים גם מתוקף הכללתם ברשימת אתרים לשימור לפי התוספת הרביעית.

לפי סעיף 12 לתוספת, בתוך שנתיים מיום הקמתה של ועדת שימור ברשות מקומית עליה להכין את רשימת האתרים הראויים לשימור המצויים בתחום השיפוט של אותה רשות. ברשימה יפורטו הטעמים לקביעה שהאתר ראוי לשימור והמידה שניתן לפתחו, וכן יצוינו פרטי הבעלים של האתר ושל בעלי זכויות אחרים עליו ופרטים אחרים ככל שהוועדה תמצא לנכון.

2. הכנת רשימת האתרים המיועדים לשימור בירושלים החלה כבר בשנת 1966⁵⁹, עוד טרם חוקקה התוספת הרביעית, והרשימה שהוכנה (להלן - כרטסת השימור או הכרטסת) פורסמה בתוכנית האב לירושלים משנת 1968. כרטסת השימור כללה בראשיתה 1,033 מבנים ואתרים שנמצאו ראויים לשימור. במשך השנים עודכנה והורחבה הכרטסת כמה פעמים, ובשנת 2009 פורסמה באתר המרשתת העירוני. במועד סיום הביקורת כללה הכרטסת כ-5,400 מבנים ואתרים לשימור.

בדוח הקודם צוין כי הכנת רשימת האתרים המיועדים לשימור בירושלים לפי התוספת הרביעית טרם הסתיימה. עיריית ירושלים מסרה אז בתשובתה כי העיכוב בהכנת הרשימה נבע ממחסור בכוח אדם, מהעומס המוטל על העוסקים בשימור ומן הצורך לעדכן את הרשימה ולקשר אותה באופן ממוחשב לנתונים אחרים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בדוח הקודם כי היעדר רשימה מאושרת ומעוגנת סטטוטורית פוגע בתכנון וביישום של מדיניות השימור העירונית, ועקב כך נותרים מבנים ייחודיים רבים ללא הגנה⁶⁰.

59 ישראל קמחי (עורך), **ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים** (2014), עמ' 18.

60 הדוח הקודם, עמ' 95.

נמצא כי גם במועד סיום הביקורת הנוכחית, חצי יובל לאחר הקמת ועדת השימור ו-13 שנים לאחר סיום הביקורת הקודמת, טרם סיימה העירייה את גיבושה של רשימת האתרים לשימור שבתחום שיפוטה לקראת אישורה על פי התוספת הרביעית.

3. מפרסום באתר המרשתת העירוני בנובמבר 2018 עלה כי זה כמה שנים אגף התכנון ומחלקת השימור בעיריית ירושלים פועלים למיפוי וסקירה של כל האתרים לשימור בעיר. מטרת העבודה, על פי הפרסום, היא יצירת רשימה מקיפה ומקצועית של אתרים לשימור העומדת בסטנדרטים בין-לאומיים, מחשוב הרשימה והפיכתה לרשימה סטטוטורית, על פי התוספת הרביעית.

על פי הפרסום, העבודה, אשר בוצעה באמצעות צוותי עבודה רב-תחומיים ששכרה העירייה, נמצאה בשלביה הסופיים, והרשימה שגובשה כללה קרוב ל-4,000 אתרים ומבנים לשימור ו-18 שכונות ומתחמים לשימור. כמו כן כללה העבודה 23 תיקי תיעוד למתחמים.

העבודה כללה בין השאר לפי הפרסום בדיקה ועדכון של כרטסת השימור, קביעת כללים והנחיות לסקירה והערכה של אתרים בתחומי העיר ירושלים, הכנת כרטיס אתר או מתחם לכל אחד מהאתרים או המתחמים לשימור ויצירת מאגר תיעוד ייחודי וממוחשב של האתרים והמתחמים⁶¹.

4. עיריית ירושלים ומחלקת השימור הסתפקו עד מועד סיום הביקורת בגיבוש רשימה של 68 שכונות לשימור ברחבי העיר, המשקפות את אופייה ויופייה הייחודיים של העיר. הרשימה פורסמה באתר המרשתת של העירייה. העירייה קבעה כי קבלת חוות דעתה של מחלקת השימור מחויבת לגבי אישור כל תוכנית או פנייה לקבלת היתר בנייה בנוגע למבנה או אתר באחת השכונות הכלולות ברשימה.

גיבוש הרשימה המלאה של המבנים המיועדים לשימור בירושלים, שהחל כאמור עוד בשנת 1966, לא הסתיים גם במועד סיום הביקורת הנוכחית, נובמבר 2018. עקב כך גם לאחר שעברו 53 שנים ממועד תחילת גיבושה של הרשימה, יכולה עיריית ירושלים לפרסם רק "רשימה בהתהוות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולוועדת השימור שלה כי עליה לפעול על פי דין, וכי אין די בגיבוש רשימה של שכונות אשר לגביהן כל קבלת היתר בנייה או אישור תוכנית מחייבים קבלת חוות דעת של מחלקת השימור. על עיריית ירושלים וועדת השימור לפעול ללא דיחוי, כמתחייב בדין וכחלק ממדיניות שימור עירונית כוללת ומלאה, להשלמת גיבושה של רשימת המבנים לשימור בעיר. היעדרה של רשימת שימור כוללת בנוגע לירושלים, המשופעת באתרים ומבנים לשימור, פוגע בתכנון העירוני ובמדיניות השימור כאחד.

61 לעניין עבודת העירייה לגיבוש רשימת מבנים ראו ישראל קמחי (עורך), **ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים** (2014), עמ' 140.

אישור הרשימה

1. בביקורת הקודמת נמצא כי רשימת המבנים והאתרים לא הובאה מעולם לדיון או לאישור בוועדת השימור של עיריית ירושלים או בוועדה המקומית לירושלים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בדוח הקודם כי עליה לפעול לאישור רשימת המבנים והאתרים כצעד ראשון להגנה עליהם ולשימור המורשת.⁶²


בביקורת הנוכחית נמצא כי העירייה אומנם לא סיימה לגבש את רשימת המבנים והאתרים המלאה, אך כ-1,100 מהמבנים והאתרים שנכללו ברשימה המתהווה אושרו בוועדת השימור. משמעות הדברים היא כי למבנים אלה יש הגנה תכנונית מכוח החוק.

ואולם היכללותם של מבנים ואתרים ברשימה זו אינה מבטיחה להם הגנה תכנונית "חזקה" מפני הריסה או שינוי, כל עוד לא מקבלת הרשימה מעמד כשל תוכנית לשימור כהגדרתה בחוק. הוועדה המקומית לירושלים אומנם תידרש לקבל את חוות דעתה של ועדת השימור בטרם תחליט להתיר הריסה של מבנה או אתר שנכללו ברשימה או ביצוע שינויים במבנים אלה, אך כל עוד לא תקבל הרשימה מעמד כשל תוכנית לשימור אתרים - תוכל הוועדה להתיר את ההריסה או השינוי ללא צורך בשינוי תוכנית או נקיטת הליך תכנוני אחר.

מדוח מבקרת העירייה בנוגע לשימור אתרים היסטוריים משנת 2014 עולה כי כבר בשנת 2004 הדגיש היועץ המשפטי לעירייה בחוות דעת את החשיבות שבהענקת תוקף סטטוטורי לרשימת המבנים באמצעות תוכנית שהסמכות לאשרה תהיה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים.

נוכח החשיבות שבהענקת תוקף סטטוטורי לרשימת המבנים באמצעות תוכנית כדי לחזק את ההגנה על שימורם, ראוי כי עיריית ירושלים תפעל לעיגון התוקף הסטטוטורי של הרשימה המאושרת באמצעות תוכנית שתאשר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים.

2. כאמור, בתחומי העיר ירושלים קיימים אלפי מבנים ואתרים המיועדים לשימור, ומהם אישרה ועדת השימור לפי התוספת הרביעית רק כ-1,100 מבנים. כ-3,000 מבנים ואתרים אחרים נכללים ברשימה שטרם אושרה על ידי ועדת השימור; אתרים אלה עתידים לעלות לדיון לאחר גיבוש מסמך המדיניות לצורך אישור הכללתם ברשימה הסטטוטורית. נוסף על אלה קיימים מבנים ואתרים רבים שעל פי מערכת ה-GIS העירונית אומנם כלולים בכרטיס השימור, אך אינם חלק מהרשימה המתהווה של המבנים והאתרים לשימור. למעשה, הן למבנים שברשימה המתהווה והן למבנים שאינם ברשימה זו לא ניתנת הגנה תכנונית מספקת, כפי שממחיש המקרה של הרס הגדר ועמודי השער ברח' יפו, המובא בהמשך.


משרד מבקר המדינה
מעיר לעיריית ירושלים
על התעלמותה
מהוראת הדין ועל
אי-גיבוש ואישור של
רשימה כוללת של
מבנים ואתרים
לשימור בתחום
שיפוטה זה יותר מ-20
שנה

להיעדר הכללתם של מבנים שנמצאו ראויים לשימור ברשימת השימור הסטטוטורית יש השפעות מהותיות על מידת ההגנה שתינתן להם כמבנים לשימור. למשל, על מבנים שנכללו ברשימת השימור הסטטוטורית לא חלה הוראת חוק⁶³ המאפשרת ביצוע עבודות ושימושים מסוימים בפטור מהיתר ובכפוף לדיווח בדיעבד למוסדות התכנון; לא חלות על מבנים אלה תקנות⁶⁴ שבהן נקבעו הקלות בהליך הרישוי לגבי עבודות ושימושים מסוימים, אולם הוחרגו מהן עבודות או שימושים שהם "בתחום מגרש, אתר, מתחם, או בניין המיועדים לשימור לפי תוכנית מאושרת או רשימת שימור מאושרת לפי התוספת הרביעית לחוק"; וכן לא חל על מבנים אלה חוק⁶⁵ המסמיך ועדה בראשות ראש הרשות המקומית או נציגו להכריז על בניין כבניין בעל חזות מוזנחת ובכך מעודד הריסה של בניינים כאמור, אולם הוחרגו ממנו אתרים שיועדו לשימור כמשמעותו בתוספת הרביעית.

משמעות הדברים היא שעיריית ירושלים עלולה להתקשות לשמר את המבנים והאתרים שמצאה שהם ראויים לשימור, מאחר שהם אינם מצויים ברשימה מאושרת של האתרים לשימור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על התעלמותה מהוראת הדין ועל אי-גיבוש ואישור של רשימה כוללת של מבנים ואתרים לשימור בתחום שיפוטה זה יותר מ-20 שנה.

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה לחתור להשלמת הרשימה המלאה, לאשר אותה ולעגנה בתוכנית סטטוטורית. העירייה הדגישה כי גיבוש רשימת 4,000 האתרים לשימור הושלם למעשה כבר בשנת 2017, והרשימה מונחת לפתחה של ועדת השימור העירונית וממתינה לקבלת אישורה. העירייה הוסיפה כי האישור האמור מותנה בהכנת תוכנית מדיניות שימור ופיתוח לירושלים, שהיא שלב משמעותי בדרך לעיגון הרשימה בתכנית סטטוטורית, וכי עם סיום הכנתה של התוכנית היא תוצג לראש העירייה מר משה ליאון.

נתונים על אתרים לשימור באתר המרשתת העירוני

1. אתר המרשתת העירוני מכיל מידע רב בנוגע למבנים לשימור בירושלים. עם זאת, לא ניתן לקבל באתר מידע מלא על כלל המבנים המיועדים לשימור. למשל, אין באתר רשימה של כלל המבנים המיועדים לשימור, בין אושרו על ידי ועדת השימור ובין לא אושרו.

כמו כן, המידע שבאתר המרשתת מוצג בצורות שונות - במפות, בתרשימים, בצילומים או במלל - ומפוזר בכמה מוקדים. לדוגמה, מידע מוגבל על מבנה

63 סעיף 2(5) לתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014.

64 תקנות התכנון והבנייה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), התשע"ז-2017.

65 החוק לעידוד סילוקם של בניינים בעלי חזות מוזנחת, התשנ"ב-1992.

לשימור מוצג על מפה או תצלום אוויר, ואפשר לאתרו באמצעות לחיצה על לשונית "GIS שכבת שימור אתרים בהתהוות" במערכת ה-GIS העירונית. מידע נוסף על אותו מבנה, דוגמת צילומי המבנה והסברים עליו, ניתן לאתר באמצעות לחיצה על לשונית "תיקי תיעוד ו/או תמונות" באתר המרשתת של מחלקת השימור. נוסף על כך, לחיצה על לשונית "מבנים לשימור - כרטסת ישנה" באתר המרשתת של מחלקת השימור מובילה לרשימה המכילה את שמו של האתר או המבנה לשימור, מספרו, כתובתו הכללית והגוש והחלקה שבהם הוא נמצא. יודגש כי המידע על כל אתר או מבנה לשימור שניתן להגיע אליו בכל אחת מדרכים אלה הוא חלקי בלבד.

לא זו אף זו, בעמוד הראשי של מערכת ה-GIS העירונית מצוינת הסתייגות כדלהלן: "רשימת האתרים המפורטת בשכבות לשימור, הינה רשימה אינפורמטיבית בלבד, אינה מחייבת ואינה בעלת נפקות משפטית. הרשימה דלעיל הינה בהליכי התהוות ומפורסמת לצורך שיתוף הציבור בהליך העבודה של הרשות. יודגש כי יכול ואתרים יגרעו מהרשימה ו/או יתווספו אליה בשלבי העבודה השונים. אין להתייחס למידע באתר זה ולרשימה כאל מידע מחייב ו/או אין במידע כדי לבסס טענה כלשהי כנגד עיריית ירושלים ו/או הוועדה המקומית ו/או מי מטעמן".

כלומר, לא קיים מוקד ידע אחד שבו מרוכז בצורה נוחה כל המידע הקיים והעדכני לגבי מבנים או אתרים לשימור, ושהמידע שבו הוא מידע מחייב.

2. בביקורת נבדקו כמה תיקי רישוי בנייה המצויים במערכת "תיק רישוי בנייה" של העירייה, הזמינה במרשתת לשימוש כלל הציבור. בתיקים אלו קיים סעיף בשם "אתרים לשימור או מתחמים לשימור". הביקורת העלתה כי במידע המצוי בסעיף זה בנוגע לאתרים רבים אין אזכור להיותו של האתר מיועד לשימור, וזאת גם כאשר האתר מצוין בתוכניות ייעודיות לשימור כבניין בעל ערך אדריכלי או היסטורי⁶⁶.

הדברים חמורים עוד יותר מכיוון שהמידע בעניין השימור חיוני לעבודתן של מחלקות אחרות בעירייה, דוגמת המחלקה לרישוי בנייה והמחלקה לפיקוח על הבנייה, בין היתר בשלב הגשת הבקשה לקבלת מידע, בשלב הגשת הבקשה להיתר בנייה, בשלב בחינת הבקשה להיתר בנייה ובשלב הפיקוח על ביצוע העבודות על פי היתר הבנייה שניתן.

3. חומרת הדברים רבה גם בשל הסתמכותו של כלל הציבור, ובכלל זה אדריכלים וזמרים, על המידע התכנוני שמפרסמת העירייה. למשל, תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014 (להלן - תקנות הפטור) מאפשרות ביצוע עבודות ושימושים מסוימים בפטור מהיתר בנייה ובכפוף לדיווח בדיעבד למוסדות התכנון, אך כאמור מחריגות מכך

66 למשל, מלון רון הנמצא ברח' יפו 44 במרכז ירושלים ומצוין בתוכנית מתאר מקומית מס' 3423. מספרו הסידורי בתוכנית מתאר זו הוא 5(ב)9; מבנה משק ילדים מוצא ברח' אלקלעי 8 המצוין בתוכנית מתאר מקומית מס' 2097. מספרו הסידורי בתוכנית מתאר זו הוא 14.

על עיריית ירושלים
לפעול ליצירת מוקד
ידע אחד מחייב
המאפשר קבלת מידע
מלא, מדויק וזמין
הנוגע למבנים או
אתרים לשימור

מבנים ואתרים שנקבעה להם הגנה סטטוטורית באמצעות הכללתם ברשימת השימור הסטטוטורית (או בכל דרך אחרת). אדם המסתמך על רישומי העירייה - שאינם מלאים - בנוגע למעמדו השימורי של מבנה או אתר ומניח כי עבודה או שימוש שהוא מבצע פטורים מהיתר נוכח תקנות הפטור, עלול למצוא עצמו בדיעבד ובעל כורחו עבריין בנייה. בהקשר זה יש להוסיף כי בסעיף "אתרים לשימור או מתחמים לשימור" שבמערכת ייעודי ושימושי קרקע של העירייה לא מצוין כלל כי המידע שבו אינו מלא.

לעצם העובדה שאתר או מבנה מסוימים מיועדים לשימור יש אפוא חשיבות רבה לכלל הציבור, אך בפרט לבעליו של האתר או המבנה ואף לתושבים המתגוררים בקרבה אליהם. היעדר סיווג של אתר או מבנה כמיועדים לשימור בתיק רישוי הבנייה שבאתר המרשתת פוגם בעקרון השקיפות ומפחית במידה ניכרת את מידת חשיפתו של הציבור לסיווג המיוחד של המבנה לשימור.

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי מחלקת השימור מרכזת את הידע בכל הנוגע לסוגיות השימור בעיר. עם זאת ציינה העירייה כי בשל אילוצי כוח אדם וריבוי משימות ותחומי טיפול, המענה הניתן כיום בתחום זה אינו מלא ויש לשפרו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול ליצירת מוקד ידע אחד מחייב המאפשר קבלת מידע מלא, מדויק וזמין בעניין מבנים או אתרים לשימור. כמו כן, חשוב ליצור קישור נוח למידע התכנוני ולמערכת תיקי הרישוי והבנייה שכבר קיימת וכוללת מידע רב וחשוב ביותר היכול לסייע גם בנושא השימור.

אי-מניעת סכנה ממשית לאתרים המיועדים לשימור וטיפול במבנים מסוכנים

לפי סעיף 14 לתוספת הרביעית, אם על פי חוות דעתו של מהנדס הרשות המקומית נשקפת סכנה ממשית לאתר המיועד לשימור, או ששימורו של האתר ייפגם באופן העלול לפגוע במטרת השימור - רשאית ועדת השימור באמצעות מהנדס הרשות המקומית לדרוש מן הבעלים לבצע עבודות תחזוקה באתר בתוך תקופה שתיקבע.

אם לא ביצע הבעלים את העבודות כפי שנדרש על פי החלטת ועדת השימור, רשאית הרשות המקומית לפעול בשתי דרכים: האחת - על פי סעיף 14 לתוספת הרביעית, לבצע את העבודות החיוניות למניעת הריסתו של האתר ולחייב את

הבעלים בהחזר ההוצאות, כולן או חלקן; השנייה - על פי סעיף 15 לתוספת הרביעית, להפקיע את האתר או חלק ממנו.

בחוק עזר לירושלים (מבנים מסוכנים), התשמ"א-1980 (להלן - חוק העזר לירושלים), נקבעו הוראות בנוגע למבנים מסוכנים. בין השאר נקבע כי אם התקבלה חוות דעת של מהנדס בניין כי בניין עלול לסכן את המחזיקים, הציבור או הנכסים הסמוכים (להלן - מהנדס מבנים מסוכנים), רשאי ראש העירייה לדרוש בהודעה מבעל הבניין לבצע את העבודות ולנקוט את אמצעי הזהירות המצוינים בהודעה בתוך התקופה שנקבעה בהודעה. לפי חוק העזר לירושלים, העובר על הוראה מהוראותיו צפוי לעונשים המפורטים בו. יודגש כי חוק העזר לירושלים אינו קובע הוראות מיוחדות בנוגע למבנים מסוכנים שהם מבנים לשימור.

אשר לשני מבנים, בביקורת נמצא כי על אף דרישת ועדת השימור ממהנדס העיר, מר שלמה אשכול, לגבש חוות דעת בעניין שימורם כנדרש על פי סעיף 14 לתוספת הרביעית, נמנע מהנדס העיר מלגבש את חוות הדעת האמורות, ושימורם של המבנים נפגע באופן חמור ובלתי הפיך. להלן פירוט:

1. ברח' יחזקאל 36 בשכונת הבוכרים מצוי מבנה ששימש במשך שנים רבות בית מרחץ (להלן גם - החמאם). מדובר בבית מרחץ שנבנה עוד בתקופה העותמנית והיה מוסד שכונתי חשוב גם בתקופת המנדט. על המבנה חלה תוכנית מתאר מקומית 1358, המייעדת את חזיתותיו לשימור.

נמצא כי אף על פי שלעירייה נודע עוד בשנת 2009 על פגיעה חמורה בערכי השימור של המבנה, היא בחרה להפעיל את סמכותה מכוח חוק העזר לירושלים רק בנושא הסכנה העלולה לנבוע מהמבנה, ואילו ההיבטים השימוריים נזנחו ולא הובאו לפתחה של ועדת השימור אלא כעבור יותר מחמש שנים, בעוד מצבו של המבנה ממשיך להידרדר, הכול כפי שיפורט להלן:

א. במרץ 2009, בעקבות עבודות בנייה שבוצעו במבנה סמוך, התקבלה חוות דעת של מהנדס מבנים מסוכנים מטעם העירייה, ולפיה קיר אבן במבנה החמאם וקיר בטון הסמוך לו מהווים סכנה לעוברים ושבים. בעקבות זאת נשלחה עוד באותו החודש לבעלי החמאם הודעה לפי חוק העזר לירושלים, ובה נדרשו הבעלים לבצע פעולות לחיזוק ותיקון של הקירות המדוברים בתוך 30 ימים ממועד קבלת ההודעה. ואולם אף שהבעלים לא ביצעו את הפעולות הנדרשות לתיקון וחיזוק, לא פעלה העירייה במשך שנים לביצוע פעולות אלה.

ב. רק בספטמבר 2014 נדרשה לראשונה ועדת השימור לדון במבנה החמאם, וזאת בעקבות קריסת גג המבנה זמן קצר קודם לכן. מתמליל הדיון עולה כי כמה שעות לפני הדיון ביצעו נציגת מחלקת השימור ושני מהנדסים ממחלקת מבנים מסוכנים בעירייה סיור במקום. מחוות הדעת של המהנדסים האמורים, שהוכנה בעקבות הסיור, עלה כי ללא חיזוק

עיריית ירושלים לא
נקטה פעולות למניעת
המשך הפגיעה בערכי
השימור במבנה
החמאם מכוח
הסמכויות הנתונות לה

הקירות באופן מידי ותחזוקה ראויה ושוטפת בהמשך ימשיך מצבו של המבנה להידרדר, עד לקריסה סופית.

בדיון שקיימה ועדת השימור בספטמבר 2014 הודיע נציג המועצה לשימור כי המועצה מוכנה לסייע לבעלי המבנה בשיקומו. בדיון החליטה הוועדה כי נוכח ייחודו וחשיבותו של המבנה יש מקום לפנות אל מהנדס העיר בבקשה לקבל את חוות דעתו בעניין הפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית ולדרוש מהבעלים לבצע עבודות תחזוקה במבנה בתוך תקופה שתיקבע. עוד הוחלט לדרוש מהבעלים להכין תיק תיעוד למבנה.

בנובמבר 2014, חודשיים לאחר הדיון בוועדת השימור, ניסחה מחלקת השימור, בסיוע הייעוץ המשפטי של ועדת השימור, הודעת דרישה לביצוע עבודות תחזוקה במתחם החמאם. אולם חוות דעת מהנדס העיר, אשר כאמור חיוני לצרפה להודעת הדרישה, מעולם לא התקבלה.

בהיעדר חוות דעתו של מהנדס העיר לא עלה בידי ועדת השימור להפעיל את סעיף 14 לתוספת הרביעית ולהטיל על הבעלים לבצע עבודות תחזוקה במבנה החמאם.

ג. חמש שנים לאחר קבלת חוות הדעת של מהנדס המבנים המסוכנים הגיש התובע העירוני באותה תקופה כתב אישום נגד בעלי המבנה. בכתב האישום לא צוין באופן כלשהו שמדובר במבנה היסטורי שנמצא ראוי לשימור. במסגרת ההליך המשפטי התחייבו בעלי מבנה החמאם להרוס את קיר הבטון המדובר וכן לתקן ולהשלים קיר אבן מקורי במבנה, כדי למנוע נשירת אבנים למדרכה. באוגוסט 2015 שוב ביקר במקום מהנדס מבנים מסוכנים מטעם העירייה ומסר כי בוצעו העבודות שנדרשו והסכנה הוסרה. בעקבות זאת, ולבקשת העירייה, הורתה השופטת על סגירת התיק הפלילי נגד בעלי המבנה.

לאחר שעברו חמש שנים ממועד קבלת חוות הדעת אומנם נקטה עיריית ירושלים פעולות שמטרתן לטפל בסכנה לעוברים ושבים ברח' יחזקאל, מכוח הסמכויות הנתונות לה לפי חוק העזר לירושלים. ואולם כאשר לכאורה הוסרה הסכנה, זנחה העירייה את הטיפול בערכי השימור של המבנה. נמצא כי מהמועד שבו הוסרה הסכנה כאמור ועד מועד סיום הביקורת לא נקטה העירייה פעולות למניעת המשך הפגיעה בערכי השימור במבנה החמאם מכוח הסמכויות הנתונות לה לפי התוספת הרביעית (ראו מקבץ תמונות 1 להלן). זאת ועוד, התיקונים שדרש מהנדס המבנים המסוכנים לבצע אינם נותנים מענה לסכנות הצפויות בעקבות קריסת גג המבנה, כפי שעלה מפרוטוקול הדיון בוועדת השימור.


מקבץ תמונות 1: מבנה החמאם



המקור: התמונה העליונה מימין והתמונות התחתונות צולמו על ידי צוות הביקורת ב-22.11.18; התמונה העליונה משמאל - אתר ה-GIS העירוני, נצפה ב-4.12.18.

מימין למעלה - החזית הצפון-מזרחית שפונה לרח' רבנו גרשום. בתמונה ניכר ההרס הרב של פנים המבנה, וכך אפשר להבחין בנפילת אבנים מקירותיו החיצוניים. כמו כן ניתן להבחין בתחתית של התמונה בהשחתת קיר המבנה באמצעות כתובות גרפיטי; משמאל למעלה - תצלום אוויר של המבנה (2017). בתמונה ניתן לראות את מקום המבנה וניכר ההרס המוחלט של פנים המבנה ותקרתו; מימין למטה - החזית הצפון-מערבית שפונה לרח' יחזקאל. בחזית זו בוצעו פעולות למניעת נשירת אבנים לרחוב, על פי הודעת מהנדס בניין מטעם העירייה באוגוסט 2015; משמאל למטה - החזית הדרום-מערבית. המבנה נותר ללא קיר בצידו הדרום-מערבי.

2. כמה חודשים לאחר שנדון מצבו של מבנה החמאם בוועדת השימור, הובא לפתחה של הוועדה מצבו של מבנה נוסף שיועד לשימור - "בית יהודה".



 בית יהודה, אשר הוכר

 כמונומנט בתוכנית

 מתאר עירונית, נהרס

 עד היסוד, זאת

 לכאורה עקב דרך

 פעולתם הכושלת של

 הגורמים האמונים על

 הנושא, ובראשם

 מהנדס העיר עצמו

בית יהודה היה מבנה ברח' מלכי ישראל 46 ונכלל בשכונת שנלר שהוקמה ערב מלחמת העולם הראשונה⁶⁷. בשל ערכו ההיסטורי נכלל מבנה זה ברשימת האתרים שצוינה באחת מתוכניות המונומנטים (3423). על פי הוראות התוכנית, לא יותרו כל הריסה של המבנים שברשימת האתרים או שינוי של צורתם החיצונית, אופיים וסגנונם האדריכלי. כמו כן, לא יותר לבצע במבנים שינוי פנימי שיש בו כדי לגרום לשינוי באופיים, ולא תותר במבנים כל תוספת בנייה.

נמצא כי כבר בפברואר 2015 התקבלה תלונה בעירייה על הרס שמתבצע במבנה האמור. בעקבות התלונה ביקר במקום נציג מחלקת השימור, והעירייה הוציאה צו הפסקת עבודה במבנה.

כמה ימים לאחר הוצאת הצו התריע אדריכל במחלקת השימור כי למרות הוצאת הצו מתבצעות במקום עבודות הריסה מדי לילה בלילה, וכי על העירייה לשקול פנייה רשמית למשטרה כדי להביא לפעולה אפקטיבית יותר, מכיוון ש"בקצב הנוכחי, ולמרות צו הפסקת העבודה, לא תישאר אבן על אבן בעוד כמה ימים". לאחר עוד יומיים פנתה העירייה לבית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים, וזה ניאות להוציא צו שיפוטי להפסקת עבודה ומניעת פעולות.

במקביל לפניית העירייה לבית המשפט לעניינים מקומיים דנה ועדת השימור בסוגיה והחליטה כי מכיוון שהרס המבנה נמשך, יש מקום להפעיל את סעיפים 14 - 15 לתוספת הרביעית. בדיון הודיע המשנה ליועץ המשפטי לעירייה כי יפנה למהנדס העיר, ימסור לו תמונה ושרטוטים של המצב בשטח ויבקש לקבל את חוות דעתו בעניין הפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית.

לאחר כמה ימים פנה המשנה ליועץ המשפטי לעירייה אל מהנדס העיר בבקשה לקבל את חוות דעתו בעניין הפעלת סעיף 14 כאמור.

גם במקרה זה לא נמצא כי מהנדס העיר נתן חוות דעת בעניין הפעלת סעיף 14, ולא נמצא כי ועדת השימור שבה ופנתה אליו או ביצעה מעקב כלשהו בעניין. ועדת השימור שוב לא הפעילה אפוא סעיף זה ולא הטילה על הבעלים לבצע עבודות תחזוקה באתר.


בית יהודה, אשר הוכר כמונומנט בתוכנית מתאר עירונית, נהרס עד היסוד (ראו מקבץ תמונות 2 להלן), זאת לכאורה עקב דרך פעולתם הכושלת של גורמים האמונים על הנושא - ובראשם מהנדס העיר עצמו.

67 גיל גורדון, "מתחנת מיסיון לשכונה - התפתחות מתחם 'בית היתומים הסורי' של שנלר בירושלים בשלהי העידן העות'מאני", **קתדרה** 128 (תשס"ח), עמ' 91 - 97.

מקבץ תמונות 2: מבנה בית יהודה



המקור: התמונה העליונה והתמונה האמצעית צולמו על ידי מר איציק שוויקי, מנהל מחוז ירושלים במועצה לשימור אתרי מורשת בישראל ב-5.2.15; התמונה התחתונה - אתר ה-GIS העירוני, נצפה ב-4.12.18.
 מלמעלה - החזית הדרומית של המבנה שפונה לרחוב מלכי ישראל. בתמונה ניכר ההרס המוחלט של בית יהודה וערכיו השימוריים;
 התמונה האמצעית - הריסות פנים המבנה; מלמטה - תצלום אוויר של המבנה (2017), בתמונה ניכר הרס המבנה, וניתן להבחין בסימנים של בנייה חדשה.



דרך פעולתם של כל
הגורמים - ובייחוד של
מהנדס העיר -
ממחישה באופן
מובהק את מקומם
הנמוך של שיקולי
השימור בסדר
העדיפות העירוני
וסותרת את מדיניותה
המוצהרת של העירייה
בנוגע לשימור

מנהל אגף תכנון עיר מסר למשרד מבקר המדינה בשם מהנדס העיר באוקטובר 2018 בנוגע למבנה החמאם כי הואיל ולא נקבעו קריטריונים להפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית, והואיל ומדובר בסעיף דרקוני לטעמו אשר מעולם לא הופעל על ידי העירייה, בחר המהנדס שלא לחוות את דעתו בעניין. עוד נמסר בתשובה כי מאחר שוועדת השימור לא ציינה כלל לפני מהנדס העיר מדוע מצאה לנכון להפעיל דווקא במקרה זה את סעיף 14 לתוספת, "לא היו בידיו הכלים לפעול".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין במסמכים כל סימן לכך שמהנדס העיר לא הכין חוות דעת עקב היעדרם של קריטריונים בנושא. כמו כן, אילו סבר מהנדס העיר כי הדבר מונע ממנו לחוות את דעתו בעניין, ברור שהיה עליו להשיב ברוח זו לוועדת השימור ולמסנה ליועץ המשפטי של העירייה. לא זו אף זו, היה עליו לפעול מתוקף תפקידו לגיבושם לאלתר של קריטריונים כאמור, וזאת בזמן שעדיין היה ניתן להציל את המבנה.

יצוין שגם אם אכן לא השתמשה העירייה מעולם בסעיפים 14 - 15 לתוספת, כטענת מהנדס העיר - מדובר באי-מילוי חובתה על פי דין. כמו כן, כאשר מבוקש היתר בנייה מאפשר הנוהל העירוני לדרוש ממבקש ההיתר להגן על ערכי השימור ואף להחתיים אותו על כתב התחייבות וערבות ולפיו אם לא יבצע את הוראות השימור, בסמכות העירייה לבצע את העבודות ולחייבו בגינן. ואכן, נמצאו מקרים שבהם בכתב ההתחייבות האמור צוינה ההוראה האמורה.

יודגש כי כבר בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מן הראוי שתפעיל את סעיף 14 לתוספת בנוגע למתחם מע"ץ⁶⁸ ולמתחם הרכבת⁶⁹. עיריית ירושלים מסרה אז בתגובתה בנוגע למתחם התחנה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למהנדס העיר על שלא מילא את תפקידו בנושא חשוב זה ולא עשה דבר כדי למנוע את הרס המבנים האמורים. משרד מבקר המדינה מעיר גם לוועדת השימור על שלא ביצעה מעקב כלשהו בנושא, אלא הסתפקה במשלוח בקשה למהנדס העיר - בקשה אשר כאמור מעולם לא זכתה לתגובה. דרך פעולתם של כל הגורמים - ובייחוד של מהנדס העיר - ממחישות באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפות העירוני וסותרת את מדיניותה המוצהרת של העירייה בנוגע לשימור.

בתשובתו מינואר 2019 ציין מהנדס העיר כי הוא רואה חשיבות רבה בשימור מבנים ואתרים היסטוריים וייחודיים. ואולם הפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית מצריכה היערכות נרחבת ושיתוף פעולה בין עיריית ירושלים ובין משרדי

68 מתחם ברחוב הנביאים בו מבנים שהעירייה ייעדה לשימור.

69 מתחם הממוקם בדרום העיר בו מבנים בעלי היסטורי ואדריכלי רב שיועדו לשימור.

ממשלה וגופים נוספים האחראים לשימור המורשת בישראל. נוכח ריבוי המבנים לשימור בירושלים ונוכח הקושי בתקצוב הפעולות להגנתם נדרש מנגנון מורכב שבו יהיו מעורבים גורמים ממשלתיים ופרטיים בעלי אמצעים כלכליים אשר ביכולתם לתמוך בעיריית ירושלים בעת הפעלת אמצעי אכיפה הנדרשים לשימור מבנים היסטוריים העומדים לפני סכנת הריסה מיידית. לגבי הפעלת סעיף 15 לתוספת ציין מהנדס העיר כי קיומו של תקציב להגנה על מבנים אלו הוא צורך חיוני, וכי בהיעדרו של תקציב כזה יהפכו אותם מבנים לאתרים נטושים ומסוכנים לציבור. המהנדס הוסיף כי בכוונת עיריית ירושלים להקצות בתקציב שנת 2019 את חלקה לטובת העניין, לאפשר ככל הניתן לבצע פעולות ראשוניות ודחופות לשימור והצלה של מבנים היסטוריים ולפעול בשיתוף פעולה עם המשרדים הרלוונטיים לקידום הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולמהנדס העיר כי לצורך הפעלת סעיף 14 לחוק לא נדרשת הקצאת משאבים נרחבת, מאחר שהעלות העיקרית של עבודות השימור מוטלת על בעליהם של הנכסים ולא על העירייה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מברך על קידום מנגנונים ופעולות העשויים לשפר את הטיפול במבנים ואתרים לשימור המצויים בסכנה, כפי שעלה מתשובת מהנדס העיר.

על העירייה לפעול לגיבוש קריטריונים ברורים בנוגע להפעלת סעיפים 14 - 15 לתוספת הרביעית, לשם מניעת הרס מבנים ואתרים המיועדים לשימור.

בתשובתה ציינה העירייה כי מחלקת השימור מגבשת בימים אלו נוהל וקריטריונים להפעלת סעיפים 14 - 15 לתוספת הרביעית, לשם מניעת הרס במבנים המיועדים לשימור ונמצאים בסכנה.

המחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים בעיריית ירושלים

בשנת 2006, לאחר פרסום הדוח הקודם, הוקמה המחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים בעיריית ירושלים, בכפיפות לאגף תכנון עיר. תפקידיה ותחומי סמכותה של מחלקת השימור מוסדרים בנוהל השימור העירוני. המחלקה היא הגורם המקצועי המרכזי בתחום השימור בירושלים: היא מלווה הכנת תוכניות ובקשות להיתרים במתחם העיר ההיסטורית ובמתחמים אחרים שהוגדרו ראויים לשימור; שותפה להכנת רשימת השימור בהתאם לתוספת הרביעית ומרכזת את עבודת ועדת השימור העירונית בנושא; וכן אחראית להתוויית מדיניות השימור הנוכחית והעתידית של העיר.

בכל שנה מהשנים 2014 עד 2018⁷⁰ טיפלה מחלקת השימור בממוצע בכ-600 בקשות להיתרי בנייה ובכ-100 תיקי תיעוד, ליוותה את הכנתן של כ-30 תוכניות מתאר (בהיבטים שימוריים) וכן ליוותה כ-60 תיקים מכוח תוכנית מתאר מקומית 10038, הכוללת הנחיות מיוחדות לבינוי בירושלים לפי תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38). נוסף על כך, מחלקת השימור מעורבת בטיפול במבנים מסוכנים ברחבי העיר שיש בהם היבט של שימור.

כוח האדם במחלקת השימור

1. מחלקת השימור של עיריית ירושלים מנתה בעת ביצוע הביקורת 11 עובדים: מנהלת המחלקה (אדריכלית); שלושה אדריכלים במשרות קבועות (מבין ארבע משרות אדריכלים שנקבעו בתקן); שני הנדסאי אדריכלות; ארבע עובדות מינהלה; ואדריכלית שהועסקה באמצעות חברה חיצונית.

בביקורת עלה כי בשנים שנבדקו הייתה תחלופה תכופה של ממלאי משרות האדריכלים במחלקה, וכי יש קושי לאייש את המשרות האמורות. בשנת 2018 פרסמה העירייה שני מכרזים, אך לא אותרו מועמדים מתאימים למשרה. לפיכך פרסמה העירייה בינואר 2019 את המכרז בשלישית, בלי לכלול בו דרישת התמחות בתחום השימור.

נוסף על כך העסיקה מחלקת השימור מספר משתנה של יועצים חיצוניים למטרות שונות. עד לשנת 2017 השתמשה המחלקה בשירותיו של מהנדס חיצוני המתמחה בשימור בכל הנוגע לקבלת חוות דעת הנדסית, ובמועד סיום הביקורת טרם נמצא מועמד מתאים להחליפו.

ניכר כי המחסור בכוח אדם במחלקת השימור פוגע בתפקוד המחלקה ואינו מאפשר טיפול מיטבי ואיכותי בכל מגוון הנושאים שלהם היא אחראית, ועקב כך נפגעים מבנים לשימור

2. נמצא כי לא נקבע למחלקת השימור תקן כוח אדם ייעודי בנוגע לפיקוח על מבנים ואתרים המיועדים לשימור⁷¹. כבר בשנת 2014 העירה מבקרת העירייה, בעקבות קביעה של ועדת השימור משנת 2011, כי יש מחסור בכוח אדם ייעודי כאמור, הן במחלקה לפיקוח על הבנייה והן במחלקת השימור⁷². ואולם במועד סיום הביקורת הנוכחית טרם נקבעו במחלקות אלה תקנים בנוגע לפיקוח על בנייה במבנים ואתרים לשימור.

יצוין כי מספר המשרות המקצועיות בנוגע לשימור שנקבעו בתקן כוח האדם של עיריית ירושלים קטן במידה ניכרת ממספר המשרות המקצועיות כאמור שנקבע בתקן כוח האדם של עיריית תל אביב-יפו, אף על פי שמספר המבנים לשימור בירושלים גדול יותר מפי 2.5 מזה שבתל אביב-יפו. נוסף על כך, עיריית תל אביב-יפו מחזיקה במערך חיצוני התומך ביחידת השימור - חברה עירונית לתמיכה בשיפוץ; חברה המלווה בעלי בתים שמתבצעים בהם פרויקטים לשימור; מערך הסברה חיצוני; ומרכז שימור עירוני. בעיריית ירושלים לא קיים מערך תמיכה דומה.

ניכר כי המחסור בכוח אדם במחלקת השימור פוגע בתפקוד השוטף של המחלקה ואינו מאפשר טיפול מיטבי ואיכותי בכל מגוון הנושאים שלהם היא אחראית. לדוגמה, כפי שיוצג בהמשך, נושא הפיקוח על ביצוע הנחיות השימור אינו מקבל תשומת לב מספקת, ועקב כך נפגעים מבנים לשימור; וכן יש חשש כי בעקבות המחסור נפגעים מיזמים גדולים, כגון אישור רשימת המבנים לשימור, שטרם הסתיים אף שהוא עומד על הפרק זה כמה שנים.

נוכח היקף העבודה הרחב של מחלקת השימור בעיריית ירושלים והמשימות המורכבות העומדות לפניה, כפי שמוצג בדוח זה, על העירייה לפעול ככל הניתן לאיוש המשרות שנקבעו בתקן מחלקת השימור. כמו כן, משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב העירייה להערתה של מבקרת העירייה עוד בשנת 2014, ולפיה קיים מחסור בכוח אדם ייעודי בנושא הפיקוח על מבנים ואתרים המיועדים לשימור. על העירייה לבחון מהן הסיבות לקשיים באיוש משרות במחלקת השימור ולפעול לפתרונם ככל הניתן, על מנת למלא את השורות, דבר שהיא עצמה סברה כי הוא נחוץ לקידום ערכי השימור.

בתשובתה מסרה העירייה כי למרות ריבוי המשימות ודרישות החוק מחלקת השימור פועלת זה זמן רב ללא איוש מלא של תקן כוח האדם שנקבע לה. העירייה הוסיפה כי מחסור זה גורם למחלקת השימור בין היתר למתן שירות שאינו מיטבי בנוגע לתפקידה כמוקד ידע בתחום. העירייה ציינה כי נוסף על עובדים שנקלטו לאחרונה במחלקה, היא פרסמה מכרז לאדריכל

71 האחריות לפיקוח על מבנים לשימור נתונה בפועל בידיהם של מפקחי מחלקת הפיקוח על הבנייה. זאת על אף שעל פי נוהל השימור העירוני, מחלקת השימור היא שאמורה לפקח על אתרי השימור השונים בעיר ועל העבודות המתבצעות בהם.

72 דוח מבקרת עיריית ירושלים, בעמ' 285-283.

שימור בכיר, ובשנת 2019 אף מתוכננת קליטתו של אדריכל יועץ נוסף. בנוגע לכוח אדם ייעודי בנושא הפיקוח על מבנים ואתרים המיועדים לשימור מסרה העירייה כי במחלקת השימור אין תקן פיקוח, ובהתאם להחלטת מנהל מינהל התכנון ומנהל משאבי אנוש הנושא מטופל על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה.

משרד מבקר המדינה מברך על נסיונות עיריית ירושלים לאייש את המשרות הפנויות ואף להגדיל את תקני כוח האדם. עם זאת, כפי שיוצג בהמשך, עולה חשש כי אנשי מחלקת הפיקוח על הבנייה אינם מיומנים דיים בפיקוח על בנייה הנעשית במבנים ובאתרים המיועדים לשימור.

ליקויים בדיוניו של צוות השימור

1. על פי נוהל השימור העירוני, צוות השימור יורכב מנציגי מחלקת השימור ומנציגי מחלקת הרישוי. תפקידו של צוות השימור הוא לדון בבקשות להיתרי בנייה או בתוכניות הכוללות היבטי שימור, ובין היתר לקבוע אם נדרש להכין תיק תיעוד; אילו המלצות תכנוניות יידרשו לצורך אישור תוכנית; אם נדרש מינויו של אדריכל שימור מלווה; ואם יש צורך להעלות סוגיה מסוימת לדיון בוועדת השימור העירונית. על צוות השימור להגיש את המלצותיו בנוגע לנושאים אלה לוועדת השימור.

נמצא כי ברובם המכריע של דיוני צוות השימור משתתפים נציגי מחלקת השימור בלבד, בניגוד לנקבע בנוהל השימור העירוני, וכי לא נשמעת עמדתה של מחלקת הרישוי בסוגיות העומדות לפני הצוות. רק במקרים מעטים משתתפים עוד גורמים בדיוני הצוות, כגון מנהל אגף תכנון עיר ונציג היועץ המשפטי לעירייה.

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי צוות השימור מורכב מעובדים במחלקת השימור, מנהל אגף תכנון עיר והיועץ המשפטי לוועדת השימור, אשר מוזמנים לכל דיוני הצוות. כמו כן, בהתאם לבקשה הנבחנת ולאופי הדיון מוזמנים גם אנשי מקצוע נוספים, לדוגמה בעלי תפקידים ממחלקת הרישוי או מאגף תכנון עיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הרכב צוות השימור, כפי שעולה מתשובתה, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל השימור העירוני. על העירייה לפעול על פי נוהל זה או לחלופין לפעול לעדכנו. כמו כן יובהר כי אין די בזימון חברי הצוות וגורמים רלוונטיים אחרים, ועל העירייה גם לוודא את נוכחותם בדיונים.

2. צוות השימור, ככל רשות מינהלית, מחויב בקיום סדרי מינהל תקינים, ובכלל זה בתיעוד ברור ומדויק של דיוניו שבו מפורטים חילופי הדברים בין משתתפי הדיון ובעיקר הנימוקים להחלטות שקיבלו המשתתפים בדיון. סעיפים 16 ו-17 בנוהל השימור העירוני קובעים כי צוות השימור יתכנס לפחות אחת לשבועיים, וכי מהלך ישיבותיו וההחלטות שהתקבלו בהן יתועדו בפרוטוקול. חובת ניהול פרוטוקול באופן תקין נגזרת מזכות הציבור לדעת, מהצורך בחשיפת האמת ומהצורך בשקיפות פעילותו של גוף ציבורי כדי לאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית - שהם חלק מעקרונות היסוד של חברה דמוקרטית⁷³.

משרד מבקר המדינה בדק את מועדי ישיבות צוות השימור וכן את מספר הבקשות שעמדו לפניו בדיונים השונים משנת 2015 ועד למועד סיום הביקורת. הבדיקה העלתה כי בכל אחת מהשנים 2015 - 2017 התכנס הצוות כ-48 פעמים בממוצע ודן בכ-290 בקשות בממוצע.

נמצא כי דיוני צוות השימור מתועדים באופן לקוי. לא קיים פרוטוקול דיון, אלא סיכום תמציתי וקצר של ההחלטות שהתקבלו. יתרה מזאת, סיכום הדיון אינו משקף את מהלך הדיון ואת חילופי הדברים בין המשתתפים בו שקדמו להחלטה שהתקבלה. לגבי כמחצית המקרים לא היה ניתן להבין מקריאת הפרוטוקולים באופן ברור וחד-משמעי מהן ההמלצות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי צוות השימור שעליהם להקפיד לתעד את מהלך דיוני הצוות באופן ברור ומדויק ולא להסתפק בסיכום דיון קצר ותמציתי. מלבד החובה על פי דין לתעד במלואם את דיוני הצוות, ובפרט לתעד באופן מלא את הנימוקים להחלטותיו, יש לתייעד כזה חשיבות רבה, מאחר שהוא מאפשר בקרה יעילה על ההחלטה, משפר את איכות ההחלטה ואת דרכי הפעולה של הרשות וכן מחזק את אמון הציבור במינהל הציבורי; זאת ועוד, אין להקל ראש בצורך של התושב לקבל נימוקים להחלטות בעניינו⁷⁴.

73 ת"א 176/92 מרג'י נ' "תנועת ביחד", נג(3) 89, 104 (1993); בג"ץ 528/85 חזאן נ' המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, מ(2) 487, 494 - 495 (1986).

74 י' דותן, "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים", מחקרי משפט יט (2002), עמ' 7 - 10.

במהלכים אשר הביאו להריסת הגדר ועמודי השער ההיסטוריים ברח' יפו יש כדי לבטא את הכשלים בממשקי העבודה בין מחלקת השימור, ועדת השימור ויתר הגורמים

התיעוד הלקוי של דיוני צוות השימור מקבל משנה חומרה, הואיל והחלטות הצוות אינן מפורסמות לציבור. כאמור, צוות השימור מוסמך על פי נוהל השימור העירוני לקבל החלטות עקרוניות בדבר החלת הוראות שימור על מבנים. עם זאת, כ-85% מהבקשות לקבלת היתרי בנייה במבנים לשימור או לקידום תוכניות הכוללות היבטי שימור שמועלות לפניו אינן מובאות לפני ועדת השימור, וממילא לא זוכות לפרסום ובקרה. על צוות השימור מוטלת אפוא חובה מוגברת לתעד באופן מפורט את החלטותיו הפנימיות ואת הנימוקים להן, מאחר שהן אינן מקבלות כל פרסום פומבי⁷⁵.

ליקויים בשימור גדר ועמודי שער היסטוריים ברח' יפו

במהלכים אשר הביאו בסופו של דבר להריסת גדר ועמודי שער היסטוריים ברח' יפו יש כדי לבטא את הכשלים בממשקי העבודה בין מחלקת השימור, ועדת השימור ויתר הגורמים האמונים על התכנון והפיתוח העירוני. להלן פירוט:

בסוף המאה התשע עשרה נבנה על דרך יפו ההיסטורית ביתו של השופט מלכיאל מני, ראשון השופטים היהודים בבית המשפט העליון בתקופת המנדט הבריטי. מבנה זה היה חלק בלתי נפרד מההיסטוריה של העיר ירושלים וההתיישבות היהודית בה. בשנות השבעים של המאה העשרים חכרה עיריית ירושלים את השטח על מנת להכשירו לשמש מגרש חנייה עירוני (להלן - המתחם). המבנה נהרס, וכשרידים לו נותרו רק גדר ועמודי שער מאבן הפונים לרח' יפו.

בשנת 2002 נכנסה לתוקפה תוכנית מתאר מקומית 4412ב' (להלן - תוכנית 4412ב'), שנועדה לקדם את הפיתוח והשדרוג של המרחב העירוני במרכז העיר. התוכנית הוחלה בין היתר על המקום שבו ניצבו הגדר ועמודי השער ההיסטוריים, והוראותיה ייעדו אותם להריסה ואף קבעו כי הריסתם תתבצע לפני כל תחילת בנייה בשטח. נוסף על כך כללה התוכנית הוראות שימור בנוגע למבנה היסטורי שניצב בחלקה סמוכה; ההוראות התנו את ביצוע התוכנית בשיקום ושיפוץ של חזיתות מבנה זה. תוקפה של התוכנית פקע עוד בשנת 2009, שבע שנים לאחר מועד כניסתה לתוקף, וזאת בהתאם לנקבע בתוכנית עצמה, ועל כן לכאורה לא היה ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה.

בשנת 2012 הגיש יזם פרטי בקשה לקבלת היתר בנייה, לשם הקמת מלון ובניינים למסחר ולמגורים במתחם, מכוח הוראות תוכנית 4412ב'; הבקשה שהוגשה לא כללה התייחסות להריסת הגדר ועמודי השער, המצויים כאמור בשטח שחכרה העירייה. בביקורת עלה כי רק בנובמבר 2014 אישרה מחלקת

השימור את הבקשה, בכפוף בין היתר למינוי אדריכל שימור מלווה, הגשת כתב התחייבות וכן הפקדת ערבות בנקאית להבטחת עמידה בהנחיות השימור, ובכללן "שיקום ושיפוץ חזיתות המבנה הקיים בחלקה 335 [החלקה הסמוכה לחלקה שבה היו ממוקמים גדר האבן ועמודי השער] והגנה על המבנים ההיסטוריים הסמוכים הכול עפ"י הנחיות אדר' השימור המלווה".

במקביל למתן ההיתר ליזם הפרטי כאמור החלה העירייה לדון במיזם של עיצוב רחבה עירונית בשטח הכולל את גדר האבן ועמודי השער. התהליך כלל ישיבות תיאום שקיימה העירייה בהשתתפות צוות התכנון, אדריכל העיר ונציגי האגפים והמחלקות של העירייה הנוגעים בעניין, ובהם נציגי מחלקת השימור. בשתי ישיבות תיאום שקיימה העירייה בשנת 2016 נדון בין היתר שימור הגדר ועמודי השער ההיסטוריים. נציגת מחלקת השימור השתתפה בישיבה הראשונה בלבד ובה ביקשה לשקול את הותרתם של הגדר והעמודים ההיסטוריים או לכל הפחות חלקים מהם. עם זאת, בהמלצת צוות התכנון ובהסכמת אדריכל העיר לא התקבלה עמדתה. בסיכום אותה ישיבה לא אוזכרה הסתייגותה של הנציגה מהרס גדר האבן ועמודי השער. משלב זה נפסקה מעורבותה של מחלקת השימור בתהליך, והעירייה המשיכה בקידום המיזם שבמסגרתו הוחלט על הריסת הגדר ועמודי השער ההיסטוריים.

בשלהי שנת 2016 הסתיים התכנון של המיזם. בהסתמך על האישור של מנהל אגף רישוי ופיקוח בעירייה, ולפיו עבודות הפיתוח של המיזם פטורות מקבלת היתר בנייה בהתאם לסעיף 145ג לחוק התכנון והבנייה, החלו העבודות בלי שהתבקש עבורן היתר, וממילא בלי לקבל את אישורה של מחלקת השימור לביצוען כחלק מהליך אישור הבקשה להיתר. יצוין כי מנהל אגף רישוי ופיקוח נתן את אישורו זה בלי שהתייעץ בעניין עם גורמים משפטיים בעירייה. את העבודות ביצעה חברה עירונית בבעלות העירייה, כך שהעירייה פטרה למעשה את עצמה מקבלת ההיתר.

הגדר ועמודי השער נהרסו במאי 2018, בהתאם לתכנון של המיזם שאישרה העירייה ובהסתמך על הוראותיה של תוכנית 4412ב'. להלן ממצאים אשר חושפים את הכשלים בממשקי העבודה בין מחלקת השימור, ועדת השימור ויתר הגורמים האמונים על התכנון והפיתוח העירוני:

- בתקנות הפטור מפורטים סוגי העבודות והשימושים הפטורים מהיתר בנייה, ובלבד שמתקיימים בהם התנאים המצטברים שבסעיף 145ג לחוק התכנון והבנייה, ובכלל זה ש"השפעתם על חזות הבנייה, על הסביבה ועל אופיין ומאפייניהם, מעטה". עוד נקבע בתקנות הפטור כי הן לא יחולו על עבודות או שימושים "בתחום מגרש, אתר, מתחם, או בניין המיועדים לשימור לפי תוכנית מאושרת או רשימת שימור מאושרת לפי התוספת הרביעית לחוק".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הגדר ועמודי השער היו בעלי נוכחות בולטת וייחודיות בנוף העירוני המודרני, ואף מחלקת השימור ראתה בהם רכיבים בעלי ערך היסטורי. הריסתם שינתה באופן מהותי את חזות הסביבה ומאפייניה (ראו מקבץ תמונות 3 להלן), ומכאן שלא ניתן לראות בהריסה שינוי מועט בחזות הבנייה והסביבה, וספק רב אם לביצועה בפטור מהיתר היה עיגון בדין.

מקבץ תמונות 3: גדר האבן ועמודי השער ברח' יפו



המקור: התמונות צולמו על ידי מר איציק שוויקי, מנהל מחוז ירושלים במועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, במאי 2018.
מימין - גדר האבן ועמודי השער קודם להריסתם; משמאל - הריסות הגדר והעמודים זמן קצר לאחר ביצוע עבודות ההריסה.

נוכח מקומם של הגדר ועמודי השער בטבורה של העיר והערך ההיסטורי והנופי שלהם, היה על מנהל אגף רישוי ופיקוח בעירייה לקיים התייעצות, בעיקר עם הייעוץ המשפטי של העירייה, לפני שפטר את עבודות הפיתוח מקבלת היתר בנייה.

בתשובתו מינואר 2019 מסר מנהל אגף רישוי ופיקוח בעיריית ירושלים כי התוכנית החלה על האזור איפשרה את הריסת גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים, ועבודות ההריסה בוצעו לאחר תכנון ממושך שנעשה בעירייה ואושר על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים. מנהל אגף רישוי ופיקוח הוסיף כי מאחר שהעבודות, ובכללן עבודות ההריסה, היו אמורות להתבצע על ידי חברה עירונית הוא סבר כי ניתן לראות בהן עבודות פיתוח שטח שאינן טעונות היתר ואין צורך שיפנה לייעוץ המשפטי בעניין. לדבריו, האינטרס הציבורי הצדיק את זירוז ההליכים ללא העמסת הנטל הכלכלי הכרוך בהכנת בקשה להיתר ובטיפול בה על כתפי הציבור.

בעניין זה יובהר כי אין מקום ל"קיצורי דרך" - על אחת כמה וכמה קיצורי דרך שמבצע מי שאמון על שמירת דיני התכנון והבנייה. יתר על כן, אילו היה מתבקש היתר, היה העניין מגיע לפתחה של מחלקת השימור, דבר שהיה מאפשר לבחון שוב את הנחיצות של הריסת הגדר ועמודי השער.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כל עוד מתעכבת השלמת הכנתה של רשימת השימור הסטטוטורית לפי התוספת הרביעית, חשוב להביא כל סוגיה שנוגעת למבנה או אתר הכלולים ברשימה או המיועדים להיכלל בה לפתחה של ועדת השימור העירונית, בטרם יבוצעו במבנה שינויים בלתי הפיכים.

2. במסמך עירוני פנימי מאוקטובר 2018 טען מנהל אגף תכנון עיר בין היתר כי לא היה ניתן לשמר את הגדר והעמודים, משום ששימורם היה טעון שינוי של הוראות תוכנית 4412ב'. לדבריו, שינוי הוראות התוכנית היה עלול להביא לעיכוב ב"מועד הוצאת היתר הבנייה וקבלת טופס אכלוס, עם כל המשמעות של חשש לתביעת נזיקין מצד היום, המתלוות לכך".

תשובת מנהל אגף תכנון עיר אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שבאותו זמן קודמה תוכנית מתאר מקומית אחרת⁷⁶ לשינוי הוראותיה של תוכנית 4412ב', ולכן ממילא היה יכול להיגרם עיכוב כאמור; זאת ועוד, הגדר ועמודי השער נכללו בתוכנית הפיתוח של המתחם, והיה ניתן לטפל בהם במסגרתה, כפי שגם הציעה נציגת מחלקת השימור.

לא זו אף זו, בביקורת נמצא כי במסגרת תהליך אישור התוכנית שקודמה נדרשה חוות דעת מחלקת השימור כתנאי לאישור התוכנית. ואולם ועדת המשנה החליטה בפברואר 2016 כי אין צורך באותו שלב בחוות דעת כאמור. בהמשך המליץ מהנדס העירייה על ביטול מוחלט של הדרישה לחוות דעת של מחלקת השימור.

פעם נוספת נמנעה אפוא ממחלקת השימור ההזדמנות להביע את התנגדותה המקצועית להריסת הגדר ועמודי השער ההיסטוריים.

3. ועדת השימור - שהיא המתאימה ביותר לדון במעמדם השימורי של הגדר והעמודים ההיסטוריים ובעלת מומחיות בעניין - מעולם לא נדרשה לסוגיה, וגורלם של הגדר והעמודים הוכרע בידי אדריכל העיר וצוות התכנון, שאינם בעלי מומחיות בתחום השימור. גם לאחר הריסת הגדר והעמודים שאלת מעמדם השימורי והצורך בשחזורם הובאה לפתחה של ועדת המשנה, בלי שהוצגה לפני חוות דעתה של ועדת השימור ובלי שניתן כל ייצוג בדיון שהתקיים בוועדת המשנה לעמדה המקצועית של מחלקת השימור או ועדת



משרד מבקר המדינה
מעיר לעיריית ירושלים
כי עליה לבחון באופן
מעמיק כיצד קרה
שגורל רכיבים
שימוריים מובהקים לא
הובא לדיון אצל
הגורם המתאים ביותר
בעירייה לדון בו

השימור. אשר לוועדת המשנה, היא לא ביקשה מוועדת השימור למסור לה חוות דעת בטרם דנה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לבחון באופן מעמיק כיצד קרה שגורל רכיבים שימוריים מובהקים לא הובא לפתחו של הגורם המתאים ביותר בעירייה לדון בו.

אף שמחלקת השימור ידעה על תוכנית 4412ב' לכל המאוחר בשנת 2014, ובכלל זה על הסכנה הטמונה בה לרכיבים שימוריים כמו הגדר ועמודי השער, היא לא נקטה את הצעד המתבקש ולא הביאה את הנושא לפתחה של ועדת השימור וממילא לא פעלה לאישור הכללתם של הגדר ועמודי השער ברשימת השימור הסטטוטורית לפי התוספת הרביעית. אילו נכללו הגדר ועמודי השער ברשימת השימור הסטטוטורית, לא היה ניתן להתיר את הריסתם ללא היתר. בעניין זה יצוין כי אין די בבקשת נציגת מחלקת השימור בישיבת תיאום לשקול את הותרתם של הגדר ועמודי השער.


בתשובתה השיבה עיריית ירושלים כי הגדר נכללה ברשימת השימור, אך הרשימה טרם אושרה על ידי ועדת השימור.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי אין תחליף להכללתם של מבנים ואתרים לשימור ברשימת השימור ולאישורה של הרשימה על ידי ועדת השימור, ומקרה הרס הגדר ועמודי השער ממחיש זאת באופן מובהק.

4. כאמור, היתר הבנייה שניתן לביצוע עבודות הפיתוח הותנה במינוי אדריכל שימור מלווה. הנחיות מחלקת השימור לאדריכל השימור המלווה עסקו בבניין מסוים במתחם, אך כללו בין היתר גם דרישה להגנה על מבנים היסטוריים סמוכים (ככל הנראה גדר האבן ועמודי השער). עם זאת, בדוחות ליווי השימור שהגיש אדריכל השימור המלווה לא הייתה כל התייחסות לגדר ולעמודים. נמצא כי מחלקת השימור לא ניהלה כל מעקב אחר עבודתו של אדריכל השימור: העבודות על פי ההיתר החלו ככל הנראה עוד בשנת 2014, אולם דוח הליווי הראשון של האדריכל הוכן רק באפריל 2018.

עוד נמצא כי הריסת הגדר ועמודי השער נודעה לאדריכל השימור המלווה ביום שבו בוצעו עבודות ההריסה, והוא אף הודיע על כך בשיחה טלפונית למחלקת השימור. ואולם ההודעה נמסרה ככל הנראה לאחר שעבודות ההריסה כבר הושלמו.

בתשובתה ציינה עיריית ירושלים כי ייתכן שמחלקת השימור הייתה צריכה לדרוש באופן ברור יותר מאדריכל השימור המלווה להתייחס לשימורם של גדר האבן ועמודי השער, וכי הניסוח "מבנים היסטוריים סמוכים" אינו ברור מספיק.



מכלול הליקויים
המתוארים הביא
להריסתם המוחלטת
והבלתי הפיכה של
גדר האבן ועמודי
השער ההיסטוריים
וממחיש באופן מובהק
את מקומם הנמוך של
שיקולי השימור בסדר
העדיפויות העירוני

כמו כן, בתנאים להיתר הבנייה המצוינים בטופס היתר הבנייה לא הייתה כל התייחסות לגדר האבן ולעמודי השער וגם לא למבנים היסטוריים סמוכים. נוסף על כך, גם במסמך שבו קבעה מחלקת השימור את התנאים למתן היתר הבנייה ואת התנאים שיירשמו בהיתר הבנייה לא הוזכרו גדר האבן ועמודי השער, ואף לא הוזכרו מבנים היסטוריים סמוכים. רק על גבי נספח ערבות לשימור נקבע כי הערבות חלה גם בנוגע להגנה על המבנים ההיסטוריים הסמוכים.

בתשובתו של אדריכל השימור המלווה מינואר 2019 צוין כי הוא מעולם לא נדרש להגן על גדר האבן ועמודי השער וכי גדר האבן ועמודי השער לא נמצאים בחלקה שבה הוא נדרש לפקח על עבודות השימור.

נראה כי גם בהזדמנות זו החמיצה מחלקת השימור את ההזדמנות למנוע את הרס גדר האבן ועמודי השער. הדעת נותנת כי לו הייתה מחלקת השימור קובעת באופן ברור, בולט וחד כי על אדריכל השימור המלווה לדאוג גם לשימורם של גדר האבן ועמודי השער, ולו הייתה מבצעת בקרה נאותה על עבודתו של אדריכל השימור, הייתה נודעת לה בעוד מועד הכוונה להרוס את גדר האבן ועמודי השער, והיה באפשרותה לנקוט פעולות למניעת ההריסה, ובכלל זה דרישה להבאת הנושא לפתחה של ועדת השימור העירונית.

מכלול הליקויים המתוארים לעיל הביאו להריסתם המוחלטת והבלתי הפיכה של גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים, והם ממחישים באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפויות העירוני. ניכר כי דרך פעולתם של גורמי העירייה השונים הקשתה על מחלקת השימור לבצע את תפקידה. אשר למחלקת השימור עצמה, אשר אמורה להוביל את נושא השימור בעירייה, גם היא לא עשתה די כדי להגן על נכסים שראתה בהם נכסים הראויים לשימור בשל חשיבותם ההיסטורית והאדריכלית הרבה.

ליקויים בפיקוח על עבודות במבנים ואתרים לשימור

האחריות לפיקוח על עבודות בנייה המבוצעות במרחב העירוני ולאיתור מקרים של ביצוע בנייה או עבודה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר (להלן - עבודה אסורה) מוטלת על מחלקת הפיקוח על הבנייה בעיריית ירושלים, בהתאם לסמכויות המוקנות למפקחיה בחוק התכנון והבנייה ובתקנות שהותקנו מכוחו. לגבי מבנים ואתרים לשימור ואזורים המיועדים לשימור קובע נוהל השימור העירוני כי פעולות פיקוח כאמור יבוצעו על ידי מפקחים מטעם מחלקת הפיקוח

על הבנייה בשיתוף עובדי מחלקת השימור, שלהם יש מומחיות בנושאי שימור. במסגרת הפיקוח על עבודות במבנים ובאתרים לשימור נדרשים המפקחים לוודא בין היתר כי ההנחיות המיוחדות לשימור שנכללו בתנאי ההיתר מבוצעות.

מערך הפיקוח העירוני באתרי השימור בירושלים מסתייע במקרים מסוימים גם באדריכלי שימור מלווים שמעסיקים היזמים הפרטיים. אדריכל השימור המלווה הוא אדריכל בעל מומחיות בתחום השימור⁷⁷ האחראי לתכנון פרטני של עבודות השימור והשחזור וכן אחראי לפיקוח על ביצוע העבודות כאמור, בתיאום מלא עם מחלקת השימור. בין היתר נדרש אדריכל השימור לעדכן את מחלקת השימור עם קבלת היתר הבנייה ועם תחילת העבודות; להגיש אחת לשבועיים דוח על התקדמות העבודות; לדווח בכתב על כל פעולה המתבצעת בניגוד להנחיות השימור שנכללו בתנאי ההיתר; וכן לתאם עם נציג מחלקת השימור סיור באתר אחת לחודש. החובה למנות אדריכל שימור מלווה כתנאי למתן היתר בנייה נקבעה בהנחיות המרחביות.

משרד מבקר המדינה העיר פעמים רבות על החשיבות שבאיתור עבירות בנייה בעודן באיבן ונקיטת צעדי אכיפה מידיים נגדן⁷⁸. לגבי עבודות במבנים ואתרים לשימור, קיימת חשיבות רבה אף יותר לעיתוי שבו מבוצעות פעולות הפיקוח ומאותרות עבירות הבנייה. הפעלת כלי הפיקוח במבנים ואתרים לשימור בזמן אמת עשויה למנוע הריסה בלתי הפיכה שלהם. כאשר מתגלה פגיעה בערכי השימור לאחר מעשה, כל שנותר לעשות במקרים לא מעטים הוא להורות על ביצוע שחזור, אשר לרוב אין בו כדי להשיב באופן מספק את המצב לקדמותו.

מידע על התחלת עבודות על פי היתר בנייה אמור להימצא בידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, שלה מחויב בעל ההיתר להודיע מראש על התחלת הבנייה ומועדה בהתאם לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970. בתקנות אלה נקבע כי אם לא ניתנה הודעה כאמור, יראו את עבודות הבנייה כעבודות המבוצעות שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו אם יבוצעו על פי יתרתנאי ההיתר. בעקבות תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, בעל ההיתר מחויב להודיע מראש על התחלת הבנייה גם לרשות הרישוי המקומית, על מנת שזו תיתן לו אישור להתחיל בביצוע העבודות (אישור תחילת עבודה).

בביקורת נמצא כי עובדי מחלקת השימור אינם מבצעים בקרות יזומות על עבודות המבוצעות במבנים ואתרים לשימור שבתנאי ההיתר לביצוען נקבעו הנחיות מיוחדות לשימור. בכלל זה הם אינם עוקבים אחר התחלות בנייה באתרים ובמבנים לשימור כאמור בהסתמך על מידע האמור להימצא במוסדות

77 כתנאי לכך שיוכל לשמש בתפקיד זה נדרש אדריכל השימור המלווה לעמוד בשורה של תנאי סף הנוגעים להשכלתו ולניסיונו וכן לחתום על כתב התחייבות למחלקת השימור.

78 ראו לדוגמה מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018** (פורסם בשנת 2018), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הירושלמי", עמ' 775; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (פורסם בשנת 2017), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות - רישוי בנייה, פיקוח ואכיפה, התקשרויות ומינהל עובדים", עמ' 1014; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2009), "עיריית ירושלים - אכיפת חוק התכנון והבנייה במתחם 'גן המלך'", עמ' 701.

התכנון. בשל כך נמנעת מעובדי המחלקה האפשרות לדעת מתי אמור אדריכל השימור המלווה להתחיל בביצוע עבודתו ובמסירת דוחות ליווי למחלקה.

עוד נמצא כי מחלקת השימור נשענת באופן מוחלט על דיווחיהם של המפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה ועל דוחות הליווי שמגישים אדריכלי השימור, זאת גם במקרים שבהם דיווחיהם של אדריכלי השימור מוגשים זמן רב לאחר שכבר החלו העבודות.

לא זו אף זו, נמצא שהמפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה היו עדים לפגיעה בערכי שימור או לחריגה מהנחיות מחלקת השימור כפי שצוינו בתנאי ההיתר, אך לא זיהו אותן ככאלה ולכן לא דיווחו עליהן למחלקת השימור, כפי שיפורט להלן.

נוסף על כך, על אף תפקיד המפתח שממלאים אדריכלי השימור בפעולות הפיקוח שמבצעת מחלקת השימור, כפי שגם ממחיש המקרה של הרס גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים שתואר לעיל, המחלקה אינה מבצעת בקרה נאותה על עבודתם, אינה מקפידה לקבל מהם דיווחים בתדירות הנדרשת ואינה מקפידה לתאם עימם סיורים באתרים שבהם מבוצעות העבודות.

עקב כל האמור מתגלה לא אחת באיחור ניכר - לעיתים כעבור שנים - כי הנחיות מחלקת השימור שצוינו בתנאי ההיתר אינן מבוצעות, בחלקן או במלואן. להלן דוגמאות:

1. ברח' אנג'לו לוי ביאנקיני 4, בסמוך לבית הכנסת האיטלקי ומוזיאון יהדות איטליה, נבנה בשנת 1876 או עוד קודם לכן מבנה של שתי קומות. מקומו של המבנה, תקופת הקמתו והמבנים בסביבתו מלמדים כנראה כי הוא היה חלק ממתחם שמידט, אשר תוכנן על ידי האדריכל הטמפלרי הידוע תיאודור זנדל.

בפברואר 2011 ניתן היתר בנייה להקמת בניינים חדשים למגורים ולמסחר במתחם שבו ניצב המבנה ההיסטורי. בהנחיות אדריכל השימור המלווה אשר נדרשו על פי ההיתר נקבע שימורן של שתי חזיתות במבנה, נוכח ערכן התרבותי ואיכותן האדריכלית; בהנחיות נקבע ששימור החזיתות ייעשה באמצעות פירוק והרכבה. העבודות במתחם החלו ככל הנראה עוד באותה השנה.

בספטמבר ובאוקטובר 2011 הגיש האדריכל המלווה שני דוחות ליווי למחלקת השימור, וכבר מהם עלה כי אבני החזית לא סומנו ולא פורקו באופן ידני כפי שנדרש בהנחיותיו. על אף ליקויים אלה שהתגלו כבר בשנת 2011, רק בינואר 2018, כשבע שנים לאחר תחילת העבודות, הגיש אדריכל השימור המלווה את דוחות ליווי השימור הבאים, לצורך קבלת אישור לאכלוס המבנה. עם הגשת הדוחות בשנת 2018 התברר למחלקת השימור כי האדריכל לא היה מעורב בחלק מהליכי הבנייה; כי הוראות השימור לא קוימו; וכי חזית המבנה שיועדה לשימור פורקה ונעלמה בזמן ביצוע העבודות, ובמקום זאת נעשה שחזור לחזית המבנה ללא מעורבות אדריכל השימור.


**אף שכבר בשנת
 2011 הודיע אדריכל
 השימור המלווה
 למחלקת השימור כי
 הנחיותיה בנוגע
 לפירוק האבנים לא
 קוימו, היא לא עשתה
 דבר במשך שבע
 שנים**

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למחלקת השימור שאף שכבר בשנת 2011 הביא לידיעתה אדריכל השימור המלווה כי הנחיות השימור בנוגע לפירוק האבנים לא קוימו, היא לא עשתה דבר במשך שבע שנים כדי למזער את הנזק שנגרם לשימור.

בביקורת נמצא כי מפקחים מטעם מחלקת הפיקוח על הבנייה אומנם ביקרו באתר 13 פעמים, אך לא פיקחו על ביצוע הנחיות השימור כנדרש על פי ההיתר.

שחזור המבנה ללא קיום הנחיות השימור, ללא ליווי אדריכל שימור וללא האבנים המקוריות התגלה כבעייתי ביותר, כפי שמתואר בדוגמה הבאה:

במבנה המקורי נמצאו "חלונות טאקה" - חלונות עגולים בין שתי קשתות - אשר שוחזרו על ידי הים עוד לפני התערבות מחלקת השימור. בעקבות הנחיות מחלקת השימור שניתנו לאחר דיווח האדריכל המלווה בשנת 2018, פורקו ושוחזרו החלונות עוד פעמיים, אולם בסופו של דבר גם לאחר שחזור החלונות בפעם השלישית נמצא כי הם שונים מאוד מהחלונות המקוריים.

מקבץ תמונות 4: חלון הטאקה במבנה ברח' אנג'לו לוי ביאנקיני 4



המקור: דוח ליווי אדריכל השימור המלווה, אפריל 2018.
 מימין למעלה - ספטמבר 2011 - חלון טאקה מקורי לפני פירוק חזית המבנה; משמאל למעלה - דצמבר 2017 - חלון טאקה משוחזר קודם למעורבות מחלקת השימור; מימין למטה - ינואר 2018 - חלון טאקה משוחזר לאחר קבלת הנחיות מחלקת השימור בפעם הראשונה; משמאל למטה - אפריל 2018 - חלון טאקה משוחזר לאחר קבלת הנחיות מחלקת השימור בפעם השנייה.

בתשובתו מינואר 2019 ציין אדריכל השימור המלווה כי תהליך הבנייה נמשך זמן רב בשל מורכבות המיזם ובעקבות התחלפות הבעלים וחברת הניהול, וכי עקב כך אבדו חלק מאבני החזית. האדריכל הוסיף כי החזית ששוחזרה אכן לא תאמה את חזית המקורית, וכי הוא ומחלקת השימור אילצו את היזמים לבצע שינויים חוזרים על מנת להגביר את הדמיון בין החזית המשוחזרת לחזית המקורית.

החריגה מהנחיות השימור הגיעה לידיעת מחלקת השימור כבר בשנת 2011, אך היא נדרשה לעניין רק כעבור כשבע שנים ולאחר שכבר נגרם נזק בלתי הפיך לשימור במבנה. החריגה התאפשרה בין השאר עקב הימנעותה של מחלקת השימור מלפקח על ביצוע עבודתו של האדריכל המלווה והסתמכותה הבלעדית על דיווחיו, שלא נמסרו במועד, ועל דיווחיהם של המפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה, שהיו עדים לחריגות ברורות מהנחיות השימור כפי שנכללו בתנאי ההיתר, אך לא זיהו אותן ככאלה ולכן לא דיווחו עליהן למחלקת השימור.

2. ברח' יישא ברכה 13 בשכונת הבוכרים שוכן בית מגורים של שתי קומות מקורה בגג רעפים. חלק מהמבנה נבנה בעשור הראשון של המאה העשרים, וחלקים אחרים נבנו לאחר מכן. המבנה הוא בעל מאפיינים ייחודיים לתקופה וכולל חצר פנימית המרוצפת באבן.

בפברואר 2015 ניתן היתר בנייה להריסת המבנה במסגרת תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38). היתר הבנייה הותנה בין היתר בשימור חזיתות המבנה ההיסטורי, במינוי אדריכל שימור מלווה ובהפקדת ערבות בנקאית להבטחת קיום הנחיות השימור. העבודות באתר החלו סמוך למתן ההיתר.

רק באוגוסט 2016, כ-16 חודשים לאחר תחילת העבודות, הגישה אדריכלית השימור לראשונה דוח ליווי שימור. עוד דוח ליווי הוגש בדצמבר 2016, ובמאי 2017 הוגש דוח הליווי המסכם. עם הגשת הדוח המסכם התברר למחלקת השימור כי קירות פנימיים במבנה שיועדו לשימור נהרסו, וכי הריצוף המקורי של החצר הפנימית של המבנה שפורק ויועד לשימור לא נשמר במלואו (ראו מקבץ תמונות 5 להלן). אדריכלית השימור אומנם ציינה בדוח המסכם כי "נעשה שימוש חוזר בריצוף אבן מקורי", אך בעקבות הערות מחלקת השימור הודתה כי הריצוף לא נשמר במלואו "בשוגג" וביקשה "לקבל הקלה".

יוצא אפוא כי רק כ-16 חודשים מקבלת היתר הבנייה, כאשר פגיעות חמורות בשימור כבר נעשו, קיבלה מחלקת השימור לעיונה דוח ראשון של אדריכלית השימור המלווה, ויש חשש כי מחלקת השימור לא ידעה כלל לפני שקיבלה דוח זה כי העבודות באתר כבר החלו.

מקבץ תמונות 5: ריצוף החצר הפנימית ברח' יישא ברכה 13



המקור: דוח ליווי של אדריכל השימור המלווה, מאי 2017
מימין - הריצוף המקורי של החצר הפנימית לפני פירוקו, משמאל - ריצוף החצר הפנימית לאחר הפירוק והשחזור. מהתמונה עולה כי בשחזור לא נעשה שימוש בריצוף האבן המקורי במלואו.

בביקורת נמצא כי במחלקת השימור הופקדה ערבות בנקאית להבטחת קיום תנאי היתר בנוגע למבנה ברח' יישא ברכה 13. ואולם מחלקת השימור לא השתמשה בסמכות הנתונה לה ולא חילטה את הערבות לאחר שהתברר כי הנחיות השימור לא קוימו. למעשה, עוד בינואר 2018 ניתן אישור מחלקת השימור למתן טופס אכלוס בנוגע למבנה, וכן הוחזרה ליזם הפרטי הערבות הבנקאית שנדרש להפקיד, אף על פי שהערות מחלקת השימור טרם יושמו במלואן. יצוין שבבקשתו לקבלת טופס אכלוס ציין היזם הפרטי עצמו כי הוא אינו מתנגד לעיכוב כתב הערבות הבנקאית במחלקת השימור עד ליישום מלא של דרישות המחלקה.

לא זו אף זו, נמצא כי במשך השנים נעשה ניסיון אחד בלבד לחלט ערבות של בעל היתר לאחר שהתגלה כי לא עמד בהנחיות מחלקת השימור. ואולם גם לאחר שבית המשפט קבע כי העירייה מוסמכת להפעיל את סמכותה ולחלט את הערבות באותן נסיבות, היא לא הפעילה סמכות זו כנגד בעל היתר. בהחלטתו התייחס בית המשפט לחומרת הנזקים שנגרמו לערכי השימור במבנה שלגביו ניתן פסק הדין וכתב בין היתר כי "המבנה נהרס באופן ברוטלי, מבלי שהאבנים בו סומנו כדי לאפשר את שיחזורו ומבלי שהדעת ניתנה לערך ההסטורי של המבנה"⁷⁹. בהבהרת המשנה ליועץ המשפטי לעירייה מינואר 2019 נמסר כי הערבות לא חולטה במקרה זה משום שהעירייה והיזם סיכמו כי הערבות תישמר בידי העירייה עד לגמר ביצוע כל עבודות השימור, וכשהסתיימו העבודות לשביעות רצון העירייה הוחזרה הערבות ליזם.

79 הפ (י-ם) 733-09 מוסדות חינוך ע"ש מולא אור שרגא יודי נ' עיריית ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.1.11).

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת השימור כי הערבות הבנקאית נועדה להבטיח את עמידתו של בעל ההיתר בהנחיות שקבעה מחלקת השימור בתנאי ההיתר בעניין שימור המבנה או האתר שלגביהם ניתן ההיתר וכן לשמש כלי הרתעה בידי העירייה מפני פגיעה בערכי שימור. במקרים שבהם נמצא שהיזם הפרטי חורג מהנחיות השימור באופן מהותי, נכון שהעירייה ומחלקת השימור ישתמשו בסמכות הנתונה להן ויפעלו לחילוט הערבות הבנקאית. דרישה להפקדת ערבות בנקאית בלי שקיימת כוונה אמיתית להשתמש בה במקרים המתאימים חוטאת אפוא לתכלית הערבות ופוגעת בכוח של כלי זה להרתיע את בעל ההיתר מפגיעה בערכי השימור.

יודגש כי בגין עבירה של עבודה אסורה במבנים ובאתרים לשימור לא נקבעה ענישה מחמירה, כפי שנעשה בין היתר לגבי עבודות אסורות במקרקעין המיועדים בתוכנית לשמש שטחים ציבוריים פתוחים ובמקרקעין המצויים בסביבה החופית⁸⁰. ייתכן כי קביעת ענישה מחמירה בגין עבודה אסורה במבנים ובאתרים לשימור תוכל להגביר את ההרתעה מפגיעה שאינה בת תיקון באתרים אלה.

על מינהל התכנון, בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר, לשקול קידום תיקון חקיקה בנוגע להחמרת הענישה על עבירה של עבודות אסורות במבנים ואתרים לשימור.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת השימור כי ניהול מעקב שוטף אחר התחלות בנייה במבנים ובאתרים לשימור הכרחי על מנת לאתר אי-קיום של הנחיות השימור בעודו באיבו, ובכך למנוע פגיעה בלתי הפיכה בערכי שימור. על מהנדס העיר לדאוג לשיתוף פעולה בין מחלקת השימור ובין מוסדות התכנון העירוניים, כדי שלמחלקת השימור יימסר כל המידע על התחלות בנייה במבנים ובאתרים לשימור, דבר שיוכל לסייע בידה לבצע את תפקידה.

מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה בעירייה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי גם מחלקתו אינה מסתמכת על מידע סדור המתקבל ממוסדות התכנון, אלא מסתמכת על מידע הנאסף בסיוורים שמקיימים מפקחי מחלקת הפיקוח באתרי בנייה ברחבי העיר.

80 החוק קובע אפשרות להטיל את כפל הקנס הקבוע בחוק העונשין, התשל"ז-1977 על עבירות מסוג זה ועבירות נוספות המפורטות בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבנייה. מדובר על אפשרות להטיל קנס בסכום של עד 452,000 ש"ח במקום קנס של 226,000 ש"ח בלבד.



מתכונת העבודה של
אדריכלי השימור
המלווים, המקבלים
את שכרם מהיזמים
הפרטיים, טומנת
בחובה מטבע
הדברים ניגוד עניינים
מובנה של
האדריכלים בכל
הנוגע להגנה על ערכי
השימור

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתכונת העבודה של אדריכלי השימור המלווים, המקבלים את שכרם מהיזמים הפרטיים, טומנת בחובה מטבע הדברים ניגוד עניינים מובנה של האדריכלים בכל הנוגע להגנה על ערכי השימור. על כן אל לה למחלקת השימור להסתמך באופן בלעדי ומוחלט על דיווחיהם של אדריכלי השימור המלווים, ועליה לבצע גם היא בקרה יזומה, שיטתית ובלתי תלויה על עבודתם, כדי שיהיה באפשרותה לוודא שהיזמים הפרטיים מקיימים את הנחיות השימור.

בתשובתה מסרה העירייה שמאחר שבמחלקת השימור אין כוח אדם ייעודי בנושא הפיקוח על הבנייה במבנים ואתרים לשימור, יצרה העירייה את מנגנון "אדריכל שימור מלווה". העירייה מודעת לכך שלעיתים אין במנגנון זה די כדי להגן על מבנים לשימור, וכי דוחות אדריכל השימור המלווה אינם עונים באופן מספק על הצורך במעקב. העירייה הוסיפה כי בעקבות כל אלו גיבשה מחלקת השימור נוהל חדש, בתיאום עם מחלקת הפיקוח על הבנייה ומנהל אגף רישוי ופיקוח. על פי הנוהל החדש, שטרם אושר, יידרש אישורה של מחלקת השימור כי מונה אדריכל שימור מלווה כתנאי לתחילת עבודות הבנייה, ותנאי זה יצורף להיתר הבנייה. כך תוכל מחלקת השימור לדעת מתי אמורות להתחיל העבודות במבנה או באתר לשימור, ומתי עליה לצפות לדוחות הליווי של אדריכל השימור.

משרד מבקר המדינה רואה בעין יפה את ניסיונותיה של העירייה לשפר את מנגנוני הפיקוח על עבודות המבוצעות במבנים ואתרים לשימור ובין היתר להוסיף על תנאי היתר הבנייה את מינויו של אדריכל שימור מלווה. עם זאת, כפי שהוצג במקרים שלעיל, גם כאשר מונו אדריכלי שימור מלווים והגישו דוחות ליווי לא היה בכך די כדי למנוע פגיעה במבנים לשימור.

כל עוד ברצונן של העירייה ומחלקת השימור להמשיך ולהסתמך על דיווחיהם של אדריכלי השימור המלווים, וכל עוד לא נוספים לתקן מחלקת השימור משרות של מפקחים ייעודיים בעלי ידע בתחום השימור - על העירייה ומחלקת השימור לשקול שינוי של מתכונת העבודה הקיימת מול אדריכלי השימור ואת ניתוק הזיקה שבינם ובין היזמים הפרטיים, כדי להבטיח הגנה על ערכי השימור, לדוגמה באמצעות הסדרה מפורטת של אופן ההתקשרות החוזית בין אדריכל השימור ובין היזם הפרטי.

סיכום

חקיקתה של התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה בראשית שנות התשעים של המאה העשרים ביטאה את ההכרה הלאומית בחשיבותם של אתרים היסטוריים לשימור ואת המחויבות לשמור עליהם למען הדורות הבאים. מלבד ערכם החברתי והתרבותי של האתרים ההיסטוריים, יש לאתרים אלה גם ערך כלכלי בלתי מבוטל בשל היותם מקור משיכה והשראה לפעילויות מסחר ותרבות. עם זאת, לא אחת כרוכות פעולות השימור בפגיעה בזכויות קניין של בעל הנכס או של המחזיק בו. בשל כל אלה יש הכרח בהתערבות ציבורית חיצונית על מנת להסדיר את ההגנה על אתרים לשימור ולהבטיח כי ערכי השימור בהם לא ייפגעו.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת זו ליקויים ניכרים בעבודתם של הגורמים השונים המעורבים בתהליכי השימור העירוניים בירושלים, ובכללם ועדת השימור ומחלקת השימור. בחינת מכלול הדברים מעלה כי קיימים ליקויים בתחום השימור בירושלים, וכי תחום זה אינו זוכה ליחס ראוי ולהגנה מספקת. הליקויים נוגעים להפעלת הכלים והסמכויות העומדים לרשות העירייה לשם קידום ההגנה התכנונית על ערכי השימור במבנים ואתרים היסטוריים ומניעת הפגיעה בהם.

זה יותר משני עשורים, כפי שכבר הוער בדוח הקודם, לא השלימה העירייה את גיבוש רשימת השימור כנדרש בתוספת הרביעית, ומבנים ואתרים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית שלא נכללו ברשימה נהרסו לחלוטין או שינו את פניהם לבלי הכר. במועד סיום הביקורת נכללו כ-1,100 מבנים ואתרים בלבד ברשימת המבנים והאתרים לפי התוספת הרביעית המעגנת את מעמדם כמבנים ראויים לשימור. קיימים עוד אלפי מבנים שמיועדים להיכלל ברשימה, אך הפעולות הנדרשות מגופי השימור העירוניים לצורך הכללתם ברשימה טרם הושלמו.

נמצאו ליקויים בנוגע להרכבה של ועדת השימור, דבר העלול בין היתר לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על גורמי המקצוע בוועדה. כן נמצאו ליקויים בנוגע לשקיפות דיוניה ולהסדרת ניגודי העניינים של חבריה. עוד מצביעים ממצאי הביקורת על חולשתם של גורמי המקצוע בעירייה, דבר שגורם לא אחת לכך שנמנע מהם למלא את ייעודם ולהגן על נכסים שהם עצמם רואים בהם נכסים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית גבוהה.

ממצאי הביקורת מלמדים שלמרות מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים ולפיה עקרונות השימור הם נדבכי יסוד בפיתוח העיר, ועל אף הערך הכלכלי המגולם בשימורם של אתרים היסטוריים ברחבי העיר, השימור רחוק מלהיות אמצעי מוביל ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות במוסדות התכנון בדבר שימורם של אתרים העומדים בסכנת הרס או שינוי.

כדי לקדם את שימור המבנים והאתרים בירושלים, על העירייה ומינהל התכנון לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה, ויפה שעה אחת קודם. כמו כן, עליהם להגביר את המודעות של עובדי העירייה ותושבי העיר לחשיבות שבשימור מבנים ואתרים ולהשתמש בכל הסמכויות הנתונות להם כדי למנוע פגיעה בהם.

