



לכבוד  
ח"כ מירי רגב  
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה  
הכנסת

שלום רב,

**הנדון: הערות לסעיפים 24, 55 ו-58 להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102)**

להלן הערות "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח לסעיפים 24, 55, 58 להצ"ח התכנון והבנייה (תיקון 102)..

**סעיף 24 להצעת החוק**

**עיקרי הסעיף**

תוספת סעיף חדש (48ה.) לחוק העיקרי שיקבע כי החלטת מוסד תכנון תהיה תקפה ממועד קבלתה, אלא אם קבע מוסד התכנון אחרת. בנוסף מוצע לקבוע כי תהיה חובה לפרסם את החלטתו של מוסד התכנון בתוך שלושה ימים ממועד תחילת תוקפה.

**הערות לסעיף 24**

לא ברורה תכלית הסעיף המוצע, מאחר שבחוק העיקרי יש הוראות שונות לגבי המועדים שבהם יקבלו החלטותיהם של מוסדות התכנון תוקף חוקי. כך, סעיף 119(א) לחוק העיקרי קובע כי תחילתה של תכנית שאושרה על ידי מוסד תכנון היא 15 יום ממועד פרסומה למתן תוקף ברשומות או בעיתונים (המועד המאוחר מהשניים).

בכל מקרה, ניסוחו של הסעיף עלול להוביל לניצול לרעה שיתבטא בעיכוב בלתי מוצדק בפרסום החלטות של מוסדות התכנון. אין הצדקה להשעיית פרסום החלטה של מוסד תכנון עד לשלושה ימים מיום תחילת תוקפה, כאשר הסעיף עצמו מסמך את מוסד התכנון לקבוע, כי החלטתו תיכנס לתוקף במועד מאוחר יותר. כך, מוסד תכנון יוכל להחליט כי החלטתו תיכנס לתוקף בתוך 60 יום ממועד קבלתה, ולהשעות את פרסום החלטה עד 63 יום לאחר קבלתה. מצב עניינים זה אינו סביר. ככל שיוחלט להותיר את הסעיף, יש לדעתנו לקבוע כי פרסום החלטה יהיה בתוך שלושה ימים ממועד קבלתה, ולא ממועד כניסתה לתוקף.

**השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 24**

כאמור, לא מובן לנו הצורך בסעיף ולדעתנו הוא מיותר.

ככל שיוחלט למרות זאת לכלול את הסעיף בנוסח החוק שיובא לקריאה שנייה ושלישית, יש לדעתנו לשנות את ניסוחו של סעיף 48ה.(ב) המוצע כדלהלן: **"החלטה שקיבל מוסד תכנון תפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון בתוך שלושה ימים מהמועד שבו התקבלה"**.

## סעיף 55 להצעת החוק

### עיקרי הסעיף

תיקון סעיף 171 בפקודת העיריות כך שפיטוריו של מהנדס ועדה מקומית יהיו טעונים אישור מועצת העיר/הרשות המקומית ברוב של שלושה רבעים לפחות מחבריה.

### הערות לסעיף 55

הסעיף המוצע מקנה למהנדס הוועדה המקומית חסינות כמעט מוחלטת מפני פיטורים, מאחר שהוא קובע תנאים שרק בנסיבות קיצוניות מועצת הרשות המקומית תוכל לעמוד בהם כדי להעביר את מהנדס הוועדה המקומית מתפקידו.

הסעיף המוצע בא להחיל על מקרה, שבו מבקשת מועצת הרשות המקומית לפטר את מהנדס הוועדה המקומית, אותן דרישות מחמירות שפקודת העיריות קובעת לגבי מקרה שבו מוצע לפטר את מבקר העירייה. בכל הכבוד, אין מדובר במקרים דומים או שווים, ואין להחיל על מהנדס הוועדה המקומית אותן הגנות מפני פיטוריו, שנקבעו בפקודת העיריות אך ורק לגבי מבקר העירייה, במגמה ברורה להבטיח את עצמאותו ואת יכולתו לבקר את עבודת הרשות המקומית בלי מורא. באופן עקרוני, תפקידו של מהנדס העיר שווה ערך לתפקידה של מזכיר הרשות המקומית וגזבר הרשות המקומית. אין סיבה לשנות את תנאי העסקתו ולהקנות לו מעמד עדיף, בהשוואה לשני נושאי התפקידים האחרים.

יצוין כי במקרים לא מעטים התגלעו ליקויים קשים בעבודתו של מהנדס הוועדה המקומית בכמה רשויות מקומיות בישראל, והדבר מצא את ביטויו גם בדו"חות חמורים של מבקר המדינה. המתווה המוצע בסעיף 55 ייצור מצב שבו גם במקרה של בעיות מהותיות בעבודת מהנדס הוועדה המקומית, ואפילו חשד לשיקולים זרים או לשחיתות, תתקשה מועצת הרשות המקומית הנוגעת בדבר להעבירו מתפקידו, בשל הרוב המאסיבי שיידרש לשם כך.

זאת ועוד, בעוד שסעיף 55 המוצע קובע הליך מחמיר וכמעט בלתי אפשרי לפיטורי מהנדס הוועדה המקומית, הצעת החוק לא מציעה לקבוע הליך דומה למינוי מהנדס הוועדה המקומית, אשר לפי סעיף 167(א) לפקודת העיריות, מינויו יכול להיעשות ברוב קולות רגיל במועצת הרשות המקומית.

לדעתנו, בשל העובדה שמהנדס הוועדה המקומית מהווה צומת מרכזי בהליכי התכנון והבנייה בוועדות המקומיות, ומאחר שיש לו השפעה מכרעת על התנהלות הוועדה המקומית, מן הראוי לקבוע בחקיקה ראשית הליך מיוחד למינויו, מעבר לקבוע כיום בפקודת העיריות. ככל שיוחלט לאשר את סעיף 55 המוצע, בוודאי יש מקום לדרוש רוב של שלושה רבעים מחברי מועצת הרשות המקומית למינוי מהנדס הוועדה המקומית, ולא רק להעברתו מתפקידו.

בנוסף נציין כי סעיף 55 יחול רק על מהנדס הוועדה המקומית ברשות מקומית שמונתה לה ועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק העיקרי, דהיינו: ביישוב שבו מועצת הרשות המקומית היא מליאת הוועדה המקומית. סעיף 55 המוצע לא יחול על ועדה מקומית מרחבית, המשותפת לכמה רשויות מקומיות, שמונתה מכוח סעיף 19 לחוק העיקרי: במקרה זה קובע סעיף 20(ב) לחוק העיקרי שהוועדה המקומית המרחבית היא זאת שתמנה את מהנדס הוועדה המקומית, בחירתו אינה נעשית מכוח פקודת העיריות וממילא גם פיטוריו לא יוכלו להיעשות לפי פקודת העיריות. סעיף 55 המוצע ייצור מצב שבו יהיה קשה עד בלתי אפשרי להעביר מכהונתו מהנדס של ועדה מקומית שמונתה מכוח סעיף 18 לחוק העיקרי, בעוד שפיטוריו של מהנדס ועדה מקומית מרחבית, שנוסדה לפי סעיף 19 לחוק העיקרי, יוכלו להיעשות בקלות. המתווה המוצע ירחיב עוד יותר את הפערים הקיימים ממילא בין ועדות מקומיות "רגילות" לבין ועדות מקומיות מרחביות.

## השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 55

לדעתנו יש לדחות את סעיף 55 המוצע.

לחלופין יש לקבוע הוראות ברורות שיאפשרו את פיטורי מהנדס הוועדה המקומית במקרים מסוימים (לדוגמה, הגשת כתב אישום בנושא הקשור לתפקידו) שלא בהתאם לדרישות הסעיף המוצע ובלי צורך ברוב מיוחד.

כן יש לגבש הסדר דומה למינוי מהנדס הוועדה המקומית, ולקבוע שגם הוא ייעשה ברוב מיוחד של שלושה רבעים לפחות מחברי מועצת העיר.

## סעיף 58 להצעת החוק

### עיקרי הסעיף

קביעת הוראות מעבר לטיפול בתכניות ובבקשות להיתרי בנייה שהוגשו לפני כניסתו של תיקון 102 המוצע לתוקף; קביעת הוראות מעבר להסמכת ועדות מקומיות אחרי יום התחילה ושלא לפי הוראות תיקון 102 המוצע.

### הערות לסעיף 58

#### **א. מינוי נציגים בעלי דעה מייצגת לוועדות המקומיות**

סעיף 58(ד) להצעת החוק קובע כי שר הפנים יפעל למינוי נציגים בעלי דעה מייצגת לוועדות המקומיות (לפי סעיף 8 להצעת החוק), "תוך מתן עדיפות למינוי נציגים כאמור לוועדות מקומיות עצמאיות ולוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות".

לא ברורה לנו תכלית סעיף קטן 58(ד) המוצע. סעיף 8 להצעת החוק קובע כי לוועדות המקומיות יצורפו נציגים בעלי דעה מייצגת, מעבר לאלה המפורטים בסעיף 18 לחוק העיקרי. מניסוחו של סעיף 58(ד) המוצע עולה כי להשקפת משרד הפנים, מינוי הנציגים בעלי הדעה המייצגת אינו חובה, אלא המלצה בלבד. בדברי ההסבר לסעיף 8 להצעת החוק צוין כי תכלית צירופם של נציגים נוספים בעלי דעה מייצגת היא "להגביר את מקצועיות עבודתן של הוועדות המקומיות ושקיפות פעולתן". לאור תכלית מוצהרת זאת, לא ברורה הכוונה של סעיף קטן 58(ד) המוצע שלפיו מינוי הנציגים הנוספים בעלי הדעה המייצגת עשוי להידחות גם אחרי יום התחילה.

כמו כן לא ברור מדוע ראוי לתת עדיפות למינוי נציגים בעלי דעה מייצגת דווקא לוועדות מקומיות עצמאיות ולוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות. לפי הצעת החוק, ועדות שיוסמכו אמורות להיות ועדות שיוכחו רמה מקצועית ויושרה גבוהות. ככל שקיים קושי במינוי נציגים בעלי דעה מייצגת לכל הוועדות המקומיות, הדעת נותנת שדווקא הוועדות שרמת מקצועיותן נמוכה יותר ושלא קיבלו הסמכה הן אלו שזקוקות יותר מכל לנציגים בעלי דעה מייצגת.

בנוסף, קיימת לדעתנו מעגליות טאוטולוגית בניסוח הסעיף המוצע: הוועדות המקומיות העצמאיות והוועדות המקומיות העצמאיות המיוחדות הן הגדרות חדשות המוצעות בהצעת החוק הנוכחית. הליך ההסמכה הקבוע בסעיף 62א(ג) לחוק העיקרי לא מקנה לוועדות שהוסמכו אותן סמכויות המוצעות בהצעת החוק הנוכחית, ואף אינו מאפשר יצירת ועדה מקומית עצמאית מיוחדת. לכן הקביעה כי מינוי הנציגים בעלי הדעה המייצגת ייעשה בעדיפות ראשונה לוועדות המקומיות העצמאיות ולוועדות המקומיות העצמאיות המיוחדות הוא טיעון מעגלי, שכן כיום אין ועדות מקומיות במעמד זה.

#### **ב. הסמכת ועדה מקומית שלא לפי הוראות תיקון 102 המוצע במהלך 12 חודשים מיום התחילה**

סעיף קטן 58(ה1) המוצע יאפשר לשר הפנים להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת, גם אם לא התמלאו לגביה התנאים הקבועים בסעיף 14 להצעת החוק, וזאת במהלך 12 חודשים מיום התחילה.

כפי שצינו בהערות שהעברנו לסעיפים אחרים של הצעת החוק, אנו מתנגדים להסדר הכלול בהצעת החוק שלפיו יוקמו בישראל שלושה מעמדות של ועדות מקומיות – רגילות, עצמאיות ועצמאיות מיוחדות – אשר לכל אחת מהן יהיו סמכויות שונות. אנו סבורים שהדבר יעמיק את הפערים בין ועדות מקומיות במרכז ובפריפריה ובין רשויות מקומיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית לבין רשויות מקומיות חלשות. הסדר זה ייצור אנומליה בסיסית, כאשר למוסדות תכנון באותו מדרג יהיו סמכויות שונות. לכן יש לדעתנו לדחות את המתווה המוצע בעניין זה.

ככל שעמדתנו זאת תידחה, הרי אין היגיון לקבוע מצד אחד תנאים והליכים שונים להסמכת ועדות מקומיות כוועדות מקומיות עצמאיות או כוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות, מה שיקנה להן סמכויות תכנון נרחבות בהרבה מכפי שקיימות להן בחוק העיקרי, ובה בעת לקבוע ששר הפנים יוכל להסמיך ועדות מקומיות במשך 12 חודשים מיום התחילה גם אם לא עמדו בתנאים, שהצעת החוק קבעה להסמכתן. התוצאה המעשית עלולה להיות הסמכת ועדות מקומיות שלא הוכיחו יכולת מקצועית ויושרה והרחבת סמכויותיהן, באופן שיוביל לטעויות תכנוניות ולפגיעה בציבור המתגורר בתחום הרשויות המקומיות שבאחריותן.

#### **ג. דיון והחלטה בתכנית שהופקדה על ידי ועדה שהוסמכה אך הסמכתה פקעה או בוטלה**

סעיף קטן 58(ה2) המוצע קובע כי במקרה שהופקדה תכנית שבסמכות ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת עד תום 30 חודשים מיום התחילה, אך הסמכתה של אותה ועדה בוטלה או פקעה משום שלא עמדה בדרישות המקצועיות והאחרות המפורטות בהצעת החוק, יהיו למרות זאת לאותה ועדה מקומית כל הסמכויות לדון בתכנית שהופקדה ולהחליט בעניינה.

משמעות הדברים: ועדה מקומית שהוסמכה, אך הסמכתה בוטלה בשל ליקויים חמורים בתפקודה ו/או רמה מקצועית נמוכה, תוכל להכריע בעניינה של תכנית, לרבות תכנית שתהיה לה השפעה ניכרת ולרבות תכנית שתחול על כל מרחב התכנון המקומי. לדעתנו מדובר בתוצאה בלתי מתקבלת על הדעת, שעלולה לגרום נזק תכנוני גדול.

#### **ד. המועדים להקמת יחידת הבקרה על פעילות הוועדות המקומיות ומתן אפשרות להסמכת ועדות מקומיות בלי חוות דעת של יחידת הבקרה**

סעיף קטן 58(ו) המוצע קובע כי יחידת הבקרה על פעילות הוועדות המקומיות תוקם בתוך שנה מיום התחילה, וכי עד 15 חודשים ממועד התחילה, לא תידרש חוות דעתה של יחידת הבקרה לצורך הסמכת ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת.

התוצאה היא שבתקופה משמעותית של 15 חודשים ממועד התחילה, שר הפנים יוכל להסמיך ועדות מקומיות ולהרחיב באופן ניכר את סמכויותיהן, גם אם לא הוכנה חוות דעת של יחידת הבקרה ולא הונחה בפניו. זאת למרות האמור בסעיף 31א.ד) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי (ר' סעיף 14 להצעת החוק), הקובע כי חוות דעת של יחידת הבקרה נדרשת לפני ששר הפנים יוכל להחליט אם להסמיך ועדה מקומית או לא.

לדעתנו, וכפי שהסברנו בהערות שכבר העברנו לסעיפים אחרים בהצעת החוק, הקמתה של יחידת הבקרה על פעילות הוועדות המקומיות נדרשת בכל מקרה. אין זה מתקבל על הדעת לאפשר הרחבה ניכרת בסמכויותיהן של ועדות מקומיות, על ידי הסמכתן כוועדות מקומיות עצמאיות או כוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות, בלי שתונח בפני שר הפנים תחילה חוות דעתה של יחידת הבקרה. הדבר עלול להוביל להסמכת ועדות מקומיות שרמתן המקצועית אינה מספקת ובהמשך לאישור תכניות בעייתיות, שיפגעו בציבור, על ידי הוועדות המקומיות שיוסמכו.

בנוסף, לא ברור מדוע יש צורך לאפשר דווקא דחייה בהקמת יחידת הבקרה, כאשר זאת אמורה ממילא לפעול במסגרת משרד הפנים שיכול היה לפעול מראש להכנת התשתית הארגונית והפיזית להקמתה, אף לפני אישור תיקון מס' 102 לחוק. במקרה זה אין מדובר בגורמים חוץ-ממשלתיים שלשלטון המרכזי קשה להבטיח שיפעלו במועדים הקבועים בחוק העיקרי או בתיקון מס' 102 המוצע, אלא בעניין פנים-משרדי שמשרד הפנים יכול לקדמו במהירות, לו היה מעוניין בכך.

#### **ה. הוראות מעבר לעניין הכרזה על קרקע חקלאית**

סעיף 58(ז) המוצע קובע כי הכרזה על קרקע חקלאית שנעשתה על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) לפני יום התחילה יראו אותה כאילו בוצעה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כמוצע בסעיף 53 להצעת החוק.

אנו מתנגדים למתווה המוצע בסעיף 53 להצעת החוק. הולקחש"פ היא ועדה מקצועית שמומחיותה היא בשטחים פתוחים ובקרקע חקלאית. סעיף 53 להצעת החוק מבקש לרוקן מתוכן את סמכויותיה ולהעבירן, חלקן למועצה הארצית וחלקן לוועדות המחוזיות, וכל זאת בשם ייעול הליכי התכנון. לדעתנו, ייעול הליכי תכנון צריך להיעשות על ידי הקפדה על המועדים שנקבעו בחוק (למשל, המועדים הקבועים בסעיף 9 לתוספת הראשונה לחוק העיקרי בעניין המועד להחלטת הולקחש"פ אם תכנית שחלה על קרקע חקלאית או על שטחים פתוחים טעונה את אישורה אם לאו), ולא על ידי ביטול הליכים ומוסדות תכנון שנועדו להשיג מטרות סביבתיות ו/או חברתיות חשובות.

בכל מקרה, דיון בסעיף 58(ז) המוצע לפני שוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת תדון בסעיף 53 להצעת החוק הוא דיון מוקדם, משום שכל שתתקבל עמדתנו ויוחלט לדחות את המוצע בסעיף 53 להצעת החוק, ממילא יתייחר הצורך בסעיף 58(ז) המוצע.

#### **השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 58 להצעת החוק**

מהטעמים שפורטו לעיל, יש לדחות את סעיפים 58(ג), 58(ד), 58(ה), 58(ו) ו-58(ז) המוצעים.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד	ניר שלו
האגודה לזכויות האזרח	"במקום" – מתכננים לזכויות תכנון
052-8282444	

העתקים:

חברי ועדת הפנים

ח"כים

יועמ"ש ועדת הפנים