



14 בנובמבר, 2013

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

שלום רב,

**הנדון: הערות לסעיפים 24, 55-53 להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102)**

להלן הערות "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח לסעיפי הצעת החוק האמורים שיידונו בוועדה ב-19.11.2013.

**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 החלטותיהם של מוסדות התכנון. אין הצדקה להשעיית פרסומה של החלטה של מוסד תכנון עד לשלושה ימים מיום תחילת תוקפה, כאשר הסעיף עצמו מסמיך 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 3 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 53 להצעת החוק

### עיקרי הסעיף

שינוי התוספת הראשונה לחוק העיקרי וצמצום סמכויותיה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ): לפי המוצע, הסמכות הנתונה כיום בסעיף 5 לתוספת הראשונה בחוק העיקרי לולקחש"פ להכריז על קרקע כקרקע חקלאית, לפי חוות דעת של מומחים שמונתה על ידי שר החקלאות תבוטל. תחת זאת תוקנה למועצה הארצית הסמכות הבלעדית להכריז על קרקע כעל קרקע חקלאית, לאחר התייעצות עם הולקחש"פ, ובלי צורך בחוות דעת של מומחים כאמור.

עוד מציע סעיף 53 לשנות את סעיף 6 לתוספת הראשונה בחוק העיקרי, כך שלא יהיה עוד צורך באישור הולקחש"פ לקידום תכנית בנייה בקרקע חקלאית הכלולה בתכנית שאושרה על ידי הולקחש"פ קודם לכן ושמייעדת את השטח לשימושים אינם חקלאיים ושלא לשטחים פתוחים. לחלופין לא יידרש אישור הולקחש"פ לתכנית שאושרה על ידי המועצה הארצית או ועדת משנה שלה, גם אם אישור ניתן שלא בשל תחולתה על קרקע חקלאית או על שטחים פתוחים.

בנוסף מוצע בסעיף 53 לקבוע כי שימוש חורג בקרקע חקלאית (למשל, בנייה למגורים, למסחר או לתעשייה) לא יהיה טעון אישור הולקחש"פ, והוועדה המחוזית תוכל לאשרו בעצמה. זאת בניגוד למצב הקיים לפי סעיף 7ג) לתוספת הראשונה לחוק העיקרי, הקובע כי שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הולקחש"פ בנוסף לאישור הוועדה המחוזית. תחת זאת מוצע בסעיף 53 כי אישור הולקחש"פ יידרש לשימוש חורג בקרקע חקלאית רק במקרה שאותו שטח מיועד בתכנית מתאר מחוזית למטרה חקלאית או לסוג של שטחים פתוחים.

### הערות לסעיף 53

משמעות הסעיף המוצע היא ריקון מתוכן של סמכויות הולקחש"פ, מוסד תכנון שהוקם מכוח החוק העיקרי כבר בגרסתו המקורית (1965) ושנועד להגן על שטחים חקלאיים ופתוחים. יודגש כי לפי החוק העיקרי, הולקחש"פ אינה ועדת משנה של המועצה הארצית ואינה כפופה לה. מדובר במוסד תכנון עצמאי.

לדעתנו, המתווה המוצע בסעיף 53 פסול, למעט הצעה אחת שלדעתנו ראוי לקבל. זאת משום שהמועצה הארצית והוועדה המחוזית, שלהן מוצע להקנות סמכויות הנתונות כיום רק לולקחש"פ, אינן מוסדות תכנון שמומחיותם היא העיסוק בשטחים חקלאיים ופתוחים. התכלית המוצהרת של סעיף 53, לפי דברי ההסבר לו, היא קיצור הליכים וייעולם. לא ידוע לנו על הליכי תכנון שעוכבו בצורה משמעותית בשל המתנה להחלטות הולקחש"פ. ככל שאכן אירעו מקרים כאלה, הדרך להתמודד איתם היא על ידי ייעול עבודת הולקחש"פ והקפדה על לוחות הזמנים הקבועים בסעיף 9 לתוספת הראשונה, הקובע את המועדים לקבלת החלטות הולקחש"פ.

בפרט יש לדחות את ההצעה שלפיה תוסמך הוועדה המחוזית לאשר שימוש חורג בשטח חקלאי, בלי צורך באישור הולקחש"פ. במקרים רבים, שימוש חורג בשטח חקלאי (למשל, לצורכי מסחר) פוגע לא רק בקרקע חקלאית, אלא יש לו גם השלכות חברתיות שליליות. הוא יוצר מוקדי מסחר

מחוץ לערים, באופן שמצמצם את הכנסותיהן מארנונה, מחליש אותן ובסופו של דבר פוגע בתושביהן, שהרשות המקומית שבתחומה הם מתגוררים מתקשה לספק להם את כל השירותים הנדרשים וברמה ראויה.

למרות האמור לעיל, לדעתנו יש לקבל את סעיף 6(א1)(א) שמוצע להוסיף לתוספת הראשונה לחוק העיקרי, אשר לפיו לא יהיה צורך בקבלת אישור הולקחש"פ לקידומה של תכנית שתאפשר בנייה בשטח, אשר הולקחש"פ כבר אישרה לגביו קודם לכן תכנית המייעדת אותו למטרה אחרת, שאינה מטרה חקלאית או שטחים פתוחים.

### **השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 53**

יש לדחות את הסעיף, למעט סעיף 6(א1)(א) שמוצע להוסיף לתוספת הראשונה לחוק העיקרי.

## **סעיף 54 להצעת החוק**

### **עיקרי הסעיף**

שינוי ניסוחו של סעיף 19(ב)9) בתוספת השלישית לחוק העיקרי, וביטול ההפניה לסעיף 158(א1)(1) בחוק העיקרי, שאותו (יחד עם פרק ה'2 כולו בחוק העיקרי) הצעת החוק מציעה לבטל. פרק ה'2 מסדיר טיפול בבקשות להיתרי בנייה בדרך מקוצרת ובהליך מהיר.

### **הערות לסעיף 54**

בדברי ההסבר לסעיף 54 המוצע נאמר כי ביטול ההפניה לסעיף 158(א1)(1) לחוק העיקרי נחוץ משום שלפי הצעת החוק יבוטל פרק ה'2 כולו בחוק העיקרי, שהתייטר לאור הוראות סעיף 41 להצעת החוק, המסדיר רישוי בדרך מקוצרת.

לדעתנו, לפני שוועדת הפנים והגנת הסביבה מחליטה אם לאמץ את סעיף 54 או לא, עליה לדון ראשית בסעיף 41 המוצע. יש להדגיש שהמתווה המוצע בסעיף 41 לרישוי בדרך מקוצרת שונה מהותית מהמתווה הקיים לרישוי בדרך מקוצרת מכוח פרק ה'2 לחוק העיקרי.

כך, פרק ה'2 לחוק העיקרי מאפשר רישוי בדרך מקוצרת לכל בקשה להיתר למגורים, התואמת במלואה את הוראות התכנית שחלה על הקרקע (דהיינו, בקשה שאינה כוללת הקלות/שימוש חורג), ובתנאים נוספים המפורטים בסעיף 158.א) לחוק העיקרי. לעומת זאת, לסעיף 41 בהצעת החוק מבקש להסמיך את שר הפנים לקבוע סוגי עבודות, בניינים ושימושים, שהרישוי שלהם ייעשה בדרך מקוצרת. לדעתנו הוראות אלו צריכות להיקבע בחקיקה ראשית, ולא על ידי שר הפנים.

יתר על כן, בניגוד להוראות החוק העיקרי (סעיף 158.ח. וסעיף 158.ט.), שלפיו במקרה של סירוב לאשר בקשה להיתר בדרך מקוצרת או אי מתן החלטה במועדים הקבועים בפרק ה'2 לחוק העיקרי, מגיש הבקשה רשאי לערור לוועדת הערר המחוזית – סעיף 41 המוצע קובע הסדר שונה בתכלית, שלפיו אי-מתן החלטה של רשות הרישוי המקומית במועדים הקבועים בסעיף כמותו כאישור הבקשה להיתר.

מכיוון שכאמור מדובר בהסדר חוקי שונה מהותית הן בפרטיו והן בסוגי העבודות שעליהם יחול, לדעתנו אין להכריע בעניין סעיף 54 להצעת החוק בעת הנוכחית, אלא יש לדון קודם בסעיף 41 המוצע, אשר ההחלטה שתקבל בעניינו תכתוב ממילא את גורלו של סעיף 54 להצעת החוק.

## השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 54

אין לדון בסעיף 54 בשלב זה, לפני הדיון בסעיף 41 להצעת החוק, על ההסדרים החדשים ומרחיקי הלכת שהוא מציע. למען הסר ספק, אם יוחלט, לאחר דיון בוועדה, לאשר את סעיף 41 המוצע, במתכונתו הנוכחית או לאחר שינויים שיוכנסו בו, אישורו של סעיף 54 המוצע יהיה מתחייב.

## סעיף 55 להצעת החוק

### עיקרי הסעיף

תיקון סעיף 171 בפקודת העיריות כך שפיטוריו של מהנדס ועדה מקומית יהיו טעונים אישור מועצת העיר 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 עיר תוכל לעמוד בהם כדי להעביר את מהנדס הוועדה המקומית מתפקידו.

הסעיף המוצע בא להחיל על מקרה, שבו מבקשת מועצת העיר 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 לדעתנו להחיל על מהנדס הוועדה המקומית אותן הגנות מפני פיטורין, שנקבעו בפקודת העיריות אך ורק לגבי מבקר העירייה, במגמה ברורה להבטיח את עצמאותו ואת יכולתו לבקר את עבודת הרשות המקומית בלי מורא.

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 העיר.

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 העיר למינוי מהנדס הוועדה המקומית, ולא רק להעברתו מתפקידו.

## 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.

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

בכבוד רב ובברכה,

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

העתקים:

חברי ועדת הפנים

ח"כים

יועמ"ש ועדת הפנים