



16 בינואר, 2014

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

שלום רב,

**הנדון: הערות לסעיפים 48-40 ו-58(ב) ולחלק מסעיפי ההגדרות בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102)**

להלן הערות עמותת "במקום" - מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח לסעיפי הצעת החוק האמורים ולמונחים "אדריכל רישוי", "מהנדס רישוי", "בקר מורשה", "בקרת ביצוע", "בקרת תכ", "גורם מאשר", "מכון בקרה", "תכן הבנייה", "מוסד תכנון" בפרק ההגדרות בהצעת החוק.

**סעיף 40 להצעת החוק**

**עיקרי הסעיף**

הסמכת רשות הרישוי לאשר כל בקשה להיתר בנייה, לרבות בקשה הכוללת הקלה או שימוש חורג; קביעה כי היתר בנייה יינתן רק בכפוף לאישור מכון בקרה; הסמכת רשות רישוי לתת בתנאים מסוימים היתרים לעבודה או לשימוש גם אם לא הוקמו דרכים או תשתיות, שהקמתן נקבעה בתכנית שחלה על המגרש כתנאי למתן היתרים; אפשרות למתן היתרי בנייה לתשתיות מכוח תכנית מתאר ארצית או מחוזית שאינה כוללת הוראות מפורטות.

**הערות לסעיף 40**

**הסמכת רשות הרישוי לאשר בקשות להיתרי בנייה הכוללות הקלה/שימוש חורג**

החוק העיקרי יוצר הבחנה ברורה בין שני מסלולי רישוי: (א) בקשה להיתר תואמת-תכנית, שהסמכות לאשרה נתונה לרשות הרישוי (המונה שני חברים: יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית – ר' סעיף 30 לחוק העיקרי); (ב) בקשה להיתר הכוללת סטייה מתכנית (הקלה, שימוש חורג) שהסמכות לאשרה נתונה לפורום רחב יותר של ועדת המשנה או מליאת הוועדה המקומית (ר' סעיפים 147 ו-149 לחוק העיקרי).

מדובר בהבחנה הגיונית וראויה ואין מקום לבטלה. בדברי ההסבר לסעיף 40(1) להצעת החוק נטען כי "כדי לייעל את הליכי הרישוי, מוצע כי היתר יינתן על ידי רשות הרישוי, בלא צורך בדיון בוועדה המקומית. היתר הבנייה מוציא לפועל את התכנית, ולכן ככל שהבקשה להיתר תואמת

את הוראות התכנית ואת ההנחיות המרחביות שקבעה הוועדה המקומית, די בכך שרשות הרישוי תבחן את הבקשה ותיתן את ההיתר בהתאם לכך".

בכל הכבוד, דברים אלה מטעים: לפי התיקון המוצע, גם בקשות להיתר שאינן תואמות-תכנית – למשל, בקשות להיתר שכוללות הקלות כמו תוספת קומות ותוספת יחידות דיור, או בקשות לשימוש חורג – יאושרו על ידי רשות הרישוי. בהגדרה, בקשות להיתר שכוללות הקלות/שימוש חורג אינן מהוות "הוצאה לפועל" של התכנית התקפה, אלא סטייה מהוראותיה, ובלשון בית המשפט - סטייה מדרך המלך (ר' למשל ע"מ 4881/08 אלמוג אילת (מ.ד.ע.) 2000 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת, פורסם בנבו). לסטייה שכזאת עשויה להיות השפעה משמעותית על הסביבה, היא דורשת הצדקה תכנונית ומחייבת דיון והכרעה בפורום רחב יותר מאשר ברשות הרישוי, שבה יש כאמור רק שני חברים.

כדי להמחיש את חומרת הדברים, לפי התיקון המוצע, בקשה לשימוש חורג מתכנית, ממגורים למסחר, תאושר על ידי רשות הרישוי. מדובר בבקשה שמהווה שינוי מהותי לתכנית שחלה על המגרש ולשימושים המותרים לפיה. מתן אישור לשימוש חורג למסחר במגרש שיעודו מגורים עלול לפגוע בשכנים גובלים ולייצר מטרדים שונים. אין זה מתקבל על הדעת שהחלטה בבקשות להיתר מסוג זה, שאינן תואמות-תכנית, תתקבל על ידי רשות הרישוי. למען הסר ספק, איננו טוענים שלעולם אין מקום לאשר שימושים חורגים כאלה, אלא שבשל השלכותיהם האפשריות יש להגביל את הסמכות לאשרם לפורום רחב של ועדת המשנה או מליאת הוועדה המקומית.

יתר על כן, לפי סעיף 148.ד(א) לחוק העיקרי, דיוני רשות הרישוי אינם מוקלטים ועל כן, מי שהגישו התנגדות לבקשה להיתר שתידון לפי המוצע בפני רשות הרישוי לא יוכלו לקבל תמליל מלא של הדיון, למשל לצורך הגשת ערר על דחיית התנגדותם. ככלל, רמת השקיפות בפעילות רשות הרישוי נופלת משמעותית מזו שמתחייבת על פי החוק העיקרי בפעילות ועדת המשנה או מליאת הוועדה המקומית. בנוסף, בהינתן שרשות הרישוי היא מותב של שניים, היא אינה מייצגת חלקים משמעותיים ממועצת הרשות המקומית (ברשות הרישוי אין חברי אופוזיציה), וחבריה עלולים להיות חשופים ללחצים אף יותר מהפורום הרחב יותר של ועדת המשנה או מליאת הוועדה המקומית. מצב עניינים זה עלול אף להגדיל את הסכנה לשחיתות, בעיקר בהתחשב במשמעויות הכלכליות של שימושים חורגים והקלות.

לכן אין לקבל את המוצע בעניין זה ויש להותיר על כנו את המצב הקיים, שבו רק לוועדת המשנה או מליאת הוועדה המקומית יש סמכות לאשר בקשות להיתרי בנייה שכוללות סטייה מתכנית, ואילו סמכותה של רשות הרישוי מוגבלת לאישור בקשות תואמות-תכנית.

#### **דרישה שהיתר בנייה יתאים להנחיות המרחביות שתקבע הוועדה המקומית**

נושא ההנחיות המרחביות מוסדר בסעיף 145ג שמוצע להוסיף לחוק העיקרי. אנו סבורים שמדובר בהליך עוקף תכנית, שפוגע בשיתוף הציבור ובזכותו להשפיע על החלטותיהם של מוסדות התכנון, משום שבעיקרו, ההנחיות המרחביות מתייחסות לנושאים שיש להסדירם בתכנית סטטוטורית המופקדת להתנגדויות הציבור. מטעם זה אנו מתנגדים להצעה להסמיך את הוועדות המקומיות לקבוע הנחיות מרחביות, ומכאן גם לדרישה שבקשה להיתר תתאים הנחיות מרחביות שייקבעו.

#### **קביעת מועד של 45 יום למתן החלטת רשות הרישוי אם לאשר בקשה להיתר אם לאו**

לפי סעיף 145(ב1) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי, רשות הרישוי "תבדוק את התאמת הבקשה לתכניות ולהנחיות המרחביות ותיתן את החלטתה בעניין בתוך 45 יום ממועד קליטת הבקשה". לדעתנו, קביעת פרק זמן קשיח של 45 יום אינה נכונה, ויש ליצור הבחנה בין סוגים שונים של בקשות להיתרי בנייה, לפי מורכבותן.

בחוק העיקרי קיימת הבחנה בין בקשות להיתר תואמות-תכנית, אשר לפי סעיף 158ז. לחוק יש לאשרן בתוך 60 יום ממועד הגשתן, לבין בקשות להיתר בסטייה מתכנית, שהמועד האחרון להחלטה בהן הוא בתוך 90 יום ממועד הגשתה (ר' סעיף 157 לחוק העיקרי). הבחנה בסיסית זאת נכונה וראוי לדעתנו לשמרה.

בנוסף, קיימים הבדלים גדולים בין בקשות שונות להיתרי בנייה. כך, משך הזמן הנדרש לבדיקת בקשה להיתר בנייה תואמת-תכנית להקמת בניין מגורים בן 8 קומות ו-16 יחידות דיור קצר בהרבה ממשך הזמן שנדרש לבחינת בקשה להיתר תואמת-תכנית להקמת מגדל מגורים בן 35 קומות ובו 120 יחידות דיור. אין זה ריאלי לצפות מרשות רישוי כלשהי לבחון בקשה שכזאת להיתר בנייה למגדל מגורים כאמור בתוך 45 יום. לפיכך, יש ליצור בחוק עצמו הבחנה בין לוח הזמנים לאישור בקשות שונות להיתרי בנייה, בהתאם למורכבותן.

יזכר בהקשר זה כי במצב הקיים, אין כמעט ועדה מקומית או רשות רישוי שעומדת במועדים לאישור בקשות להיתרי בנייה הקבועים כיום בחוק. אין טעם לקבוע מועדים אחרים בלי להתמודד עם בעיית היסוד: מחסור משמעותי בכוח אדם מקצועי בוועדות המקומיות אל מול המספר הגדול של בקשות להיתרי בנייה בכלל, ושל בקשות מורכבות המחייבות בדיקה מקיפה בפרט. הצעת החוק מציעה שינוי מועדים "על הנייר" ללא התמודדות של ממש עם בעיה זאת, ולכן לא תפתור אותה.

#### **התניית מתן היתר בנייה באישורו של מכון בקרה**

סעיף 48 להצעת החוק דן בהקמת מכוני בקרה, שמשמעותה היא הפרטה חלקית של מערכת הרישוי. מטעמים שיוסברו בהערותינו לסעיף 48 להצעת החוק, אנו מתנגדים להקמת מכוני הבקרה, וממילא אין לדעתנו להתנות מתן היתרי בנייה באישור של מכון בקרה, כקבוע בסעיף 145(ב3) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי.

#### **הסמכת רשות רישוי לתת היתר בנייה לעבודה או לשימוש אף שלא מולאו תנאים שנקבעו בתכנית שחלה על הקרקע לעניין הקמת תשתיות או סלילת דרכים**

סעיף 145(ג1) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי קובע כי בכפוף לאישורו של מוסד התכנון שאישר את התכנית (ועדה מחוזית, מועצה ארצית לפי העניין) תוכל רשות רישוי לתת היתר לביצוע עבודות או לשימוש בקרקע גם אם לא מולאו תנאים לסלילת דרכים או להנחת תשתיות, שנקבעו בתכנית שחלה על הקרקע אשר מכוחה מוגשת הבקשה להיתר לביצוע העבודות או לשימוש.

לדעתנו מדובר בהצעה מסוכנת שיש לדחות אותה, והיא באה על רקע מחדלים של המדינה בביצוע תשתיות ודרכים, אשר בשל העיכוב בהקמתן, לא ניתן לממש תכניות מפורטות תקפות להקמת אלפי יחידות דיור.

תכניות רבות, בפרט תכניות להקמת שכונות/יישובים חדשים שבהם מספר רב של יחידות דיור, קובעות תנאים שונים שמילויים מהווה תנאי לתחילת בנייה למגורים ו/או תנאי לאכלוס. לדוגמה, ב-3.2.2003 פורסמה למתן תוקף ברשומות תכנית מפורטת שמספרה רנ/50/א להקמת רובע מגורים חדש בראש העין ובו 4,613 יחידות דיור. בהוראות התכנית נקבעו תנאים שונים למתן היתרי בנייה למגורים, ובהן ביצוע דרכים ומחלפים חדשים, הקמת קווי מאסף לבוב, ביצוע פתרונות ניקוז ועוד. עוד קובעת התכנית כי אכלוס מבני המגורים יתאפשר רק אחרי הקמת מבני הציבור הנדרשים בכל מתחם.

סעיף 145(ג1) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי בא לעקוף תנאים כגון אלה, ולאפשר בנייה למגורים ואכלוס גם כאשר התנאים שנקבעו בתכנית התקפה לא מולאו. כאשר תכנית קובעת כי תנאי למתן היתרי בנייה/לאכלוס הוא ביצוע תשתיות, דרכים או מבני ציבור, מדובר בתנאי מהותי

שנועד למנוע מפגעים סביבתיים ולאפשר תנאי חיים הולמים לתושבים. לפי המוצע רשות הרישוי, באישור מוסד התכנון שאישר את התכנית, תוכל לעקוף תנאים אלה ולהתיר לדוגמה אכלוס שכונת מגורים בת 1,000 יחידות דיור אף בטרם שנפרצה אליה דרך גישה, לפני שהושלם פתרון הביוב או לפני שהוקם בה בית ספר. מדובר בסטייה מהותית מהוראות התכנית החלה, וכל זאת בהחלטה שתתקבל על ידי רשות הרישוי ומוסד התכנון שהחליט לאשר את התכנית, בלי שיתוף ציבור ובלי לתת לו להביע את דעתו על הסטייה המהותית המוצעת מהוראות התכנית. בפועל מדובר למעשה באיון הוראות מהותיות בתכנית שחלה על הקרקע.

אין חולק על כך שהתניית מתן היתרי בניה למגורים בהקמת תשתיות, דרכים ומבני ציבור היא אחד הגורמים המשמעותיים לעיכוב מימושן של תכניות מפורטות לבנייה למגורים. עיכובים אלה נגרמים כמעט תמיד בשל מחדלים ו/או חוסר יעילות של גופי השלטון המרכזי, שביצוע המטלות הללו הוא באחריותם. הדרך להתמודד עם הבעיה היא על ידי בדק בית בגופי השלטון המרכזי, שיפור הליכים והשקעת המשאבים הנדרשת – ולא על ידי יצירת מסלול עוקף שיאפשר בנייה למגורים ואכלוס לפני שמולאו התנאים החיוניים שנקבעו בתכנית שחלה על הקרקע.

#### **מתן היתרי בנייה לתשתיות מכוח תכנית מתאר ארצית או מחוזית שאינה מפורטת**

סעיף 145(ח2) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי קובע כי ניתן יהיה ליתן היתרי בנייה לתשתיות שונות המוזכרות בגוף הסעיף ולמתקני תשתית אחרים שיקבע שר הפנים מכוח תכניות מתאר ארציות או מחוזיות שאינן כוללות הוראות מפורטות. הסדר זה אושר על ידי מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית בתיקון מס' 100 לחוק התכנון והבנייה, שעבר ב-23.12.2013. אנו סבורים שמדובר בהסדר פסול מעיקרו, אולם בהינתן שמדובר בתיקון לחוק שכבר אושר סופית, אין מקום לאשרו בשנית ועל כן יש למחוק מהצעת החוק את סעיף 145(ח2) ואת סעיף 145(ט) המוצעים.

#### **השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 40**

יש לדחות את ההסדר המוצע שלפיו רשות הרישוי תוסמך לאשר בקשות להיתרי בנייה בסטייה מתכנית, ולשמר את המצב הקיים שלפיו רק לוועדת המשנה או למליאת הוועדה המקומית יש סמכות לאשר בקשות הכוללות הקלה/שימוש חורג.

יש לדחות את סעיף 145(ג1) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי, שלפיו רשות רישוי תוכל, באישור מוסד התכנון שאישר את התכנית שחלה על הקרקע, לתת היתרי בנייה ו/או אישור לאכלוס גם אם לא מולאו דרישות בנוגע לתשתיות, דרכים וכו', שנקבעו בתכנית כתנאי למתן היתרי בנייה ו/או לאכלוס.

אין לאפשר התניית אישור בקשה להיתר בנייה בעמידה בהנחיות מרחביות.

אין לאפשר התניית מתן היתר בנייה באישור מכון בקרה.

יש לקבוע לוח זמנים ריאלי לאישור בקשות להיתרי בנייה, ובכלל זה פרק זמן ארוך משמעותית לאישור בקשות מורכבות, כגון בקשות לרבי קומות ולמבנים ששטחם הבנוי גדול במיוחד.

יש לדחות את סעיפים 145(ח2) ו-145(ט) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי, מאחר שהוראותיהם כבר נכללו בתיקון מס' 100 שאושר על ידי הכנסת בקריאה שנייה ושלישית.

## **סעיף 41 להצעת החוק**

### **עיקרי הסעיף**

קביעת רישוי בדרך מקוצרת לסוגי עבודות ובניינים מסוימים; הסמכת שר הפנים לקבוע סוגי בנייה שיהיו פטורים מחובת היתר; הסמכת הוועדות המקומיות לקבוע הנחיות מרחביות שעמידה בהן תהיה תנאי לקבלת היתרי בנייה, לרבות הנחיות מרחביות שיחולו רק על מגרשים מסוימים ו/או שייקבעו אחרי שהוגשה בקשה לקבלת מידע תכנוני.

### **הערות לסעיף 41**

#### **רישוי בדרך מקוצרת**

אנו סבורים שיש מקום לקבוע מסלול מהיר של רישוי למבנים ולעבודות שהשפעתם על סביבתם אינה משמעותית. עם זאת, לדעתנו אין מקום לסעיף 145א.ב(4) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי, שמשמעותו היא כי במקום שלא החליטה רשות הרישוי אם לאשר בקשה להיתר בדרך מקוצרת בתוך 30 יום ממועד קליטת הבקשה, הבקשה תאושר באופן אוטומטי. התוצאה של סעיף זה תהיה שבקשות שיש בהן השפעה שלילית על סביבתן תאושרנה כמעט באופן אוטומטי ובלי הבקרה המינימלית של רשות הרישוי, אם בשל עומס בעבודה או מסיבות אחרות לא תעמוד רשות הרישוי במועדים שהצעת החוק קובעת לטיפול בבקשות להיתר בדרך מקוצרת.

כפי שהערנו לעיל, הגדרת פרק זמן להשלמת הליך מינהלי מסוים בחוק התכנון והבנייה אין בה כדי להבטיח שאותו הליך יושלם בפרק הזמן האמור. כמעט כל מוסדות התכנון בישראל סובלים ממחסור כרוני בכוח אדם מקצועי, נוכח היקף המטלות והמספר הגדול של בקשות להיתרי בנייה שמוגשות לאישורם. הטיפול בחסמים הנגרמים עקב מצב עניינים זה צריך להיות על ידי ייעול הליכים, הגדלת מצבת כוח האדם המקצועי במקום שהדבר נדרש וקביעת סטנדרטים ברורים בכל הנוגע למספר העובדים המקצועיים הנדרשים בוועדות המקומיות ובוועדות המחוזיות, בהתייחס להיקף המטלות, לשטח שבאחריותן ולהיקף האוכלוסייה שמתגוררת בו. סטנדרטים אלה צריכים להיקבע על ידי משרד הפנים.

הפתרון לחסמים אלה אסור שיהיה על ידי קביעת מסלולים אוטומטיים לאישור בקשות להיתרי בנייה, במקרה שמוסדות התכנון המוסמכים לא עומדים מסיבות אלו או אחרות בפרקי הזמן שהחוק קובע. יוזכר כי במקרה זה עומדת למגיש הבקשה להיתר בכל מקרה הזכות לערור לוועדת הערר המחוזית, כך שאי מתן החלטה על ידי רשות הרישוי במועד שמציעה הצעת החוק אין בו משום דחיית הבקשה להיתר אלא לכל היותר עיכוב בבדיקתה.

#### **פטור מהיתר בנייה לעבודות ושימושים מסוימים**

סעיף 145ב.א) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי מבקש להסמיך את שר הפנים לקבוע פטור מהיתר להקמת סוגי בניינים ולביצוע עבודות וסוגי שימושים שונים, ובלבד שהם פשוטים מבחינה הנדסית ואין בהם כדי לייצר סיכון, הפרעה או מטריד ממשיים.

לדעתנו יש אכן מקום לקבוע סוגי עבודות ושימושים שיהיו פטורים מהצורך בקבלת היתרי בנייה. עם זאת, ומאחר שמדובר בסטייה מהותית מהשקפת היסוד של החוק העיקרי שלפיה כמעט כל עבודת בנייה טעונה היתר, אין להסמיך את השר לקבוע בעצמו סוגי עבודות ושימושים שיהיו פטורים מהיתר בנייה, אלא יש להתנות זאת באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. הדבר יבטיח שקיפות ודיון ציבורי בנושא מהותי שעשויה להיות לו השפעה רבה על הסביבה הבנויה והפתוחה בישראל.

לפי המצב החוקי הקיים, בנייה שאינה נעשית בהיתר אינה כפופה לתקינה הישראלית, משום שתקני הבנייה המחייבים (לדוגמה, תקן ישראלי 413 לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה) הפכו לתקנים מחייבים רק לאחר שנקבעו ככאלה בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970. תקנות אלו חלות רק על בנייה בהיתר. לכן, בנייה בפטור מהיתר משמעותה גם בנייה בפטור גורף מכל התקינה הישראלית, הן תקינת בטיחות והן תקינה אחרת (למשל, הנגשה לנכים).

סעיף 145ב.ג) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי קובע כי "שר הפנים רשאי לקבוע מפרטים ותנאים שיבטיחו כי הקמה של בניין, ביצוע עבודה או שימוש, הפטורים מהיתר לפי סעיף קטן (א) ייעשו באופן מקצועי, בטיחותי ותוך השתלבות בסביבה". לדעתנו, אין די בהוראה כללית זאת, שגם אינה סמכות חובה, אלא יש לקבוע בחוק עצמו כי בנייה בפטור מהיתר תהיה כפופה לכל התקנים והתקנות שחלים על בנייה בהיתר.

### **הנחיות מרחביות**

סעיף 145ג. שמוצע להוסיף לחוק העיקרי מסמיך את הוועדה המקומית לקבוע הנחיות מרחביות ש"יכול שיתייחסו לחזותו ולמראהו החיצוני של בניין, למפלסי הכניסה לבניין, להשתלבות הבניין בסביבתו, לחיבור תשתיות ולעניינים נוספים כפי שקבע שר הפנים". לפי המוצע, ההנחיות המרחביות יכול שייקבעו לכל מרחב התכנון המקומי או לחלק ממנו, ואף לסוגי מגרשים או למגרש מסוים ואפילו לבניין אחד בלבד.

לדעתנו, יש לדחות את הסעיף המוצע. העניינים המפורטים תחת ההגדרה "הנחיות מרחביות" הם נושאים שצריכים להיות מוסדרים בתכניות סטטוטוריות שמופקדות להתנגדויות הציבור. המתווה המוצע של הנחיות מרחביות עוקף את שיתוף הציבור, שכן הוועדות המקומיות יוכלו לקבוע הנחיות מרחביות בלי להיוועץ עם הציבור ובלי שיותר לו להגיש להן התנגדות. השלב היחיד שבו יתאפשר לציבור להשמיע את עמדתו היא לאחר אישור ההנחיות המרחביות וכניסתן לתוקף, כאשר לפי סעיף 145ג.ו) המוצע יוכלו המתנגדים להן להגיש ערר לוועדת הערר המחוזית. הוראה זאת מאיינת את האפשרות של התושבים המקומיים להביא את עמדתם בפני הוועדה המקומית, כדי שהיא זאת שתשקול אותה, ובכך שוללת מהם את הזכות לנסות להשפיע על הערכאה הראשונה, המורכבת מנבחרי הציבור בשלטון המקומי.

לפי סעיף 145ד. שמוצע להוסיף לחוק העיקרי, ועדה מקומית רשאית לקבוע כי במגרשים מסוימים, רשות הרישוי היא זאת שתקבע הנחיות מרחביות בשלב הגשת הבקשה לקבלת מידע תכנוני, שהוא השלב הקודם להגשת בקשה להיתר בנייה. מדובר בהצעה מרחיקת לכת, שתפגע בוודאות התכנונית שעליה מבוסס כל מערך הרישוי בישראל: המשמעות היא שרשות רישוי תוכל לקבוע הנחיות מרחביות ממש בשלב האחרון לפני הגשת בקשה להיתר, באופן שבעלי הקרקע יהיו בחוסר ודאות תכנונית. הצעה זאת פסולה ויש לדחות אותה, גם אם תידחה עמדתנו השוללת ככלל קביעת הנחיות מרחביות.

### **השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 41**

**רישוי בדרך מקוצרת:** יש לשנות את סעיף 145א.ב) (4) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי כדלקמן: "לא החליטה רשות הרישוי המקומית בדבר התאמת הבקשה לתכניות בתוך 30 ימים ממועד קליטת הבקשה, יראו את הבקשה כנדחית ומגיש הבקשה יהיה רשאי לערור לוועדת הערר המחוזית לפי סעיף 152א) (1) לחוק זה".

**עבודות בפטור מהיתר:** יש לשנות את סעיף 145.ב.א) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי כדלקמן: "שר הפנים, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע פטור מהיתר להקמתם של סוגי בניינים" וגו'.

יש לשנות את סעיף 145.ב.ג) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי כדלקמן: "נקבעו לפי סעיף קטן (א) סוגי בניינים, עבודות ושימושים שיהיו פטורים מהיתר, יחולו עליהם כל התקנים והתקנות שחלים על עבודות, בניינים ושימושים שנעשים בהיתר".

**הנחיות מרחביות:** לדעתנו יש לדחות את סעיף 145.ג. המוצע כולו.

לחלופין וככל שעמדה זאת תידחה, יש לשנות את ניסוחו של סעיף 145.ג.ב) המוצע כדלקמן:

"הנחיות מרחביות יכול שיתייחסו לחזותו ולמראהו החיצוני של הבניין, להשתלבות הבניין בסביבתו, לחיבור תשתיות ולעניינים נוספים כפי שקבע שר הפנים, ובלבד שאין מדובר בעניינים שהם נושא לתכנית מתאר או לתכנית מפורטת".

יש למחוק את סעיף 145.ד) המוצע, שפוגע בוודאות התכנונית ומאפשר לרשות הרישוי לקבוע אד הוק הנחיות מרחביות לגבי מגרש מסוים בעת הגשת בקשה למידע תכנוני.

יש לשנות את סעיף 145.ה) המוצע כדלקמן:

"הנחיות מרחביות שקבעה ועדה מקומית יפורסמו לפי סעיף 88 לחוק זה כאילו היו תכנית מתאר מקומית ויחולו עליהן הוראות סעיפים 100 ו-102 לחוק זה לעניין תקופת ההפקדה והגשת התנגדויות. אישור הנחיות מרחביות יפורסם לפי סעיף 117 לחוק זה כאילו היו תכנית מתאר מקומית ותחילתן תהיה 15 יום לאחר פרסומן, בהתאם לסעיף 119 לחוק זה".

מתווה מוצע זה יבטיח שהנחיות מרחביות, שעשויה להיות להן השפעה ניכרת על מרחב התכנון המקומי, יעברו הליך תכנוני מלא וראוי, עם הבקורות המתאפשרות במסגרתו, לרבות שמיעת התנגדויות הציבור.

## **סעיף 43 להצעת החוק**

### **עיקרי הסעיף**

קביעת הוראות בעניין הגשת התנגדויות ועררים נגד החלטות בבקשות להיתרי בנייה שנושאן תשתיות לאומיות וכן בבקשות להיתרי בנייה שהוגשו בדרך מקוצרת.

### **הערות לסעיף 43**

סעיף 152(א)2) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי קובע כי במקרה שהוגשה התנגדות לבקשה להיתר בדרך מקוצרת וההתנגדות נדחתה או שרשות הרישוי לא נתנה בה את החלטתה בתוך 30 יום ממועד קליטת הבקשה, יהיה המתנגד רשאי לערור בפני ועדת הערר המחוזית בתוך 15 יום מהמועד שהומצאה לו החלטת רשות הרישוי לדחות את ההתנגדות או בתום 30 יום ממועד קליטת הבקשה (אם לא ניתנה בה החלטה) – המוקדם מהשניים.

לדעתנו, קיים קושי מהותי בסעיף המוצע. הרציונל שמנחה את כל סעיפי החוק העיקרי לעניין הגשת עררים (ר' למשל סעיפים 112 ו-152 לחוק העיקרי) הוא שהתאריך הקובע, שממנו נספר מניין הימים המותר להגשת עררים, הוא המועד שבו נמסרה החלטת מוסד התכנון לידי העורר.

רציונל זה חיוני משום שרק כאשר נמסרת החלטתו של מוסד התכנון לידי המתנגד, יש ביכולתו לבחון את ההחלטה ואת נימוקיה ולשקול האם ראוי שיעררר לוועדת הערר המחוזית אם לאו.

בניגוד לרציונל זה, הסעיף המוצע קובע כי במקרה שלא ניתנה החלטה של רשות הרישוי, ערר בעניין התנגדות לבקשה להיתר בדרך מקוצרת יוגש בתום 30 יום ממועד קליטת הבקשה להיתר. מתווה זה יוצר אבסורד: הצעת החוק עצמה קובעת שרשות הרישוי תחליט בעניינה של בקשה להיתר בדרך מקוצרת בתוך 30 יום. נתאר מצב היפותטי שבו רשות הרישוי מקבלת החלטה ביום ה-29. עד שהחלטה נמסרת לידי המתנגד חולפים 7 ימים נוספים. סעיף 152(א2) המוצע קובע כי המתנגד חייב להגיש ערר לוועדת הערר המחוזית מיד אחרי חלוף 30 יום ממועד קליטת הבקשה, אם לא נמסרה לידי החלטה של רשות הרישוי. הנחת הסעיף היא שככל שהתקבלה החלטה של רשות הרישוי, המתנגד יידע על כך. אולם כיצד יש ביכולתו לדעת, אם לא יתאפשר לו להמתין עד שהחלטת רשות הרישוי תימסר לידיו? משמעות ההוראה היא שהחלטה של רשות רישוי לדחות התנגדות שהוגשה לבקשה להיתר בדרך מקוצרת תהיה חייבת להישלח למתנגד לפחות 7 ימים לפני חלוף 30 יום ממועד קליטת הבקשה, שאם לא כן תחול ההוראה החלופית שלפיה המועד האחרון להגשת ערר יחול בתום 30 היום הללו, ולא בתוך 15 יום מהמועד שבו נמסרה לידי המתנגד החלטה לדחות את התנגדותו.

סעיף 152(א1) לחוק העיקרי קובע שערר נגד החלטת רשות רישוי או ועדה מקומית לדחות התנגדות לבקשה להיתר תוגש בתוך 30 יום מהמועד, שבו נמסרה החלטת הדחייה לידי המתנגד. סעיף 152(א2) המוצע מציע לקצר מועד זה ל-15 יום בלבד במקרה שמדובר בבקשה להיתר בדרך מקוצרת. מדובר בפרק זמן קצר מאוד אשר ספק אם יש בו כדי לאפשר הגשת כתב ערר מפורט וברמה נאותה. לדעתנו יש לאפשר הגשת ערר גם במקרה זה בתוך 30 יום.

בסעיף 152(א3) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי לא נקבע מועד להגשת ערר על ידי מי שהגיש בקשה להיתר בנייה בדרך מקוצרת, ורשות הרישוי לא נתנה החלטה בעניינה. לדעתנו יש לקבוע במקרה זה אותו פרק זמן (30 יום מהמועד האחרון למתן החלטתה של רשות הרישוי) להגשת ערר.

### **השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 43 להצעת החוק**

יש לתקן את סעיף 152(א2) המוצע כדלקמן: "הוגשה בקשה להיתר בדרך מקוצרת והוגשה התנגדות לבקשה בהתאם לתקנות שהותקנו לפי סעיף 265(1), רשאי מגיש ההתנגדות לעררר לפני ועדת הערר בתוך 30 יום מהמועד שבו הומצאה לו ההחלטה בדבר דחיית התנגדותו".

יש לתקן את סעיף 152(א3) המוצע כדלקמן: "לא נתנה רשות הרישוי המקומית היתר בהתאם להוראות סעיף 145(ד2), מבקש ההיתר יהיה רשאי לערר על כך לפני ועדת הערר בתוך 30 יום מהמועד האחרון שנקבע בחוק זה למתן ההחלטה על ידי רשות הרישוי" וגו'.

### **סעיף 46 להצעת החוק**

#### **עיקרי הסעיף**

התניית תחילת ביצוע של עבודות לפי היתר בנייה באישור נוסף של רשות הרישוי; הסמכת שר הפנים לקבוע חובת בקרת ביצוע על ידי מכון בקרה.



## הערות לסעיף 46

מהסיבות שיפורטו בהערותינו לסעיף 48 להצעת החוק, אנו מתנגדים להקמת מכוני הבקרה וממילא גם להצעה להסמיך אותם לבצע בקרת ביצוע.

## השינויים שיש להכניס לדעתנו בסעיף 46 להצעת החוק

לדעתנו יש למחוק את סעיף 157ג. שמוצע להוסיף לחוק העיקרי לעניין ביצוע בקרת ביצוע על ידי מכוון בקרה. לחלופין וככל שעמדתנו זאת תידחה, יש לאמץ את התיקונים בעניין זה המוצעים בהערותינו לסעיף 48 להצעת החוק.

## סעיף 48 להצעת החוק

### עיקרי הסעיף

הפרטה חלקית של מערכת הרישוי על ידי הקמת מכוני בקרה, קביעת הרכבם, דרך פעולתם וסמכויותיהם; ביטול הדרישה הקיימת כיום בדין לאישור מאת גורמים שאינם מוסדות תכנון (למשל, פיקוד העורף למקלטים ולממ"דים, הרשות לכבאות והצלה לעניין בטיחות אש) והעברת הסמכות ליתן את האישורים הנדרשים ל"בקרים מורשים" שיהיו עובדים במכוני הבקרה; קביעת דרכי פעולתם של הבקרים המורשים ומקרים חריגים שבהם יידרש אישורם של הגורמים החוץ-תכנוניים עצמם.

## הערות לסעיף 48

### **מכוני בקרה – רקע כללי ודו"ח ועדת זיילר**

סעיף 48 להצעת החוק מבוסס על דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, שמונתה לחקור את אסון קריסת קומה באולמות השמחה ורסאי בירושלים והגישה את מסקנותיה ב-2003 (להלן: "דו"ח ועדת זיילר") עם זאת סעיף 48 המוצע סוטה בהיבטים משמעותיים מהמלצות דו"ח ועדת זיילר.

דו"ח ועדת זיילר כולל ניתוח מפורט של הכשלים והקשיים במערכת התכנון והבנייה בישראל, ויש בו המלצות לשינויים בתחומים רבים. מעצם מינויה לחקור את אסון ורסאי, מוקד העניין של ועדת זיילר היה היציבות ההנדסית של מבנים ועמידותם באירועים כמו רעידות אדמה.

ועדת זיילר מצאה כי בשל מחסור בכוח אדם ומסיבות אחרות, הוועדות המקומיות אינן מסוגלות לבדוק את החישובים הסטטיים המוגשים להן ולוודא את היציבות ההנדסית של המבנה המוצע ואת עמידתו בתקנים המחייבים. לאור זאת המליצה ועדת זיילר לבצע הפרטה חלקית של מערכת הרישוי ולהקים "מרכזי בדיקה" (בהצעת החוק, מכוני בקרה) שתפקידם יהיה בין היתר לבדוק את החישובים הסטטיים והיבטי בטיחות ותקינה אחרים.

ועדת זיילר הדגישה כי במצב החוקי הקיים, יש ריבוי מיותר של מאות תקנות, תקנים ונהלים, אשר בשל מורכבותם והסרבול המאפיין אותם, גם מומחים מתקשים להתמצא בשלל הנורמות המחייבות שחלות על בנייה בישראל. הוועדה מצאה שריבוי הנורמות הללו מוביל למצב שלא ניתן להבחין בין עיקר לטפל, והתוצאה היא אכיפה לא מספקת של נורמות רבות, חלקן חיוניות. לאור זאת המליצה הוועדה לצמצם את הנורמות (התקנות, התקנים ונהלים) למינימום הנדרש, ולקיים אכיפה קפדנית על יישום הנורמות החיוניות שיוותרו על כנן (ר' עמ' 265, 270, 276, 277 לדו"ח ועדת זיילר). ועדת זיילר המליצה גם ליצור הפרדה מינהלית בין תחום התכנון המרחבי

לבין תחום הבנייה ולהקים משרד לענייני בנייה שירכז את קביעת הנורמות והתקינה בתחומי הבטיחות (ר' עמ' 271 לדו"ח ועדת זיילר).

בהקשר הספציפי של מכוני הבקרה, ועדת זיילר קבעה כי פעילותם לא תוכל להתבצע כהלכה, ואולי לא תוכל להתבצע כלל, אם לא ייושמו המלצות הוועדה בעניין צמצום נורמות הבנייה (ר' עמ' 329 לדו"ח ועדת זיילר).

בכל הנוגע להבטחת יציבותו ההנדסית של המבנה המתוכנן, ועדת זיילר המליצה שמכוני הבקרה יבצעו בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים בכל מבנה מיוחד (מבני ציבור, מבנים להתקהלות המונים ועוד), ובדיקה מדגמית של החישובים הסטטיים במלואם ב-10% מהמבנים הרגילים, שיפלו במדגם באופן אקראי. באותם מבנים שבהם לא תבוצע בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים, ועדת זיילר המליצה לחייב בדיקה של הסכימה הסטטית, שהיא תיאור גראפי של הסכימה המבנית. הוועדה הבהירה כי רצוי היה לחייב בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים בכל מבנה, כפי שהדבר נעשה בגרמניה, ביפן, בצרפת, בבלגיה ובכמה מדינות בארצות הברית. אולם מסיבות פרקטיות (עלות ומשך הזמן שידרש לבדיקה מלאה של החישובים הסטטיים), ניתן לדעתה להסתפק כאמור בבדיקה מדגמית במבנים רגילים ובבדיקה מלאה במבנים מיוחדים (עמ' 326-327 לדו"ח ועדת זיילר).

בכל הנוגע לבקרת ביצוע, ועדת זיילר המליצה שמכוני הבקרה יורשו לפעול באזורים גיאוגרפיים מוגדרים. מאחר שביצוע בקרה על הבנייה מחייבת נגישות מהירה וקלה אל אתרי הבנייה, קיים חשש ממשי שריחוק גיאוגרפי של מכון הבקרה מאתר הבנייה יוביל לעיגול פינות ולביצוע בקרת בנייה שאינה נאותה (עמ' 347 לדו"ח ועדת זיילר). המשמעות המעשית של הדברים היא שמגיש בקשה להיתר לא יוכל לבחור שבקשתו תיבדק על ידי מכון בקרה הפועל מחוץ למרחב הגיאוגרפי שבו נמצא אתר הבנייה המתוכנן.

### **בעיות עקרוניות במתווה הפרטה המוצע**

לפי סעיף 48 להצעת החוק, למכוני הבקרה יהיו שלושה תפקידים עיקריים: (1) לבצע בדיקה של תכן הבנייה (יציבות הבניין, עמידותו ובטיחותו); (2) להעסיק "בקרים מורשים" שייתנו אישורים הנדרשים כיום על ידי גופי ממשל חוץ-תכנוניים, כמו פיקוד העורף (למקלטים וממ"דים), רשות כבאות והצלה (בטיחות אש) ועוד; (3) לבצע בקרת ביצוע על הבנייה בשטח, כדי לוודא את עמידתה בתנאים שנקבעו בהיתר הבנייה.

לדעתנו קיים קושי עקרוני במתווה המוצע, משום שמשמעותו היא הפרטה חלקית של מערכת הרישוי והבקרה. ועדת זיילר טענה כי הוועדות המקומיות מאופיינות בניגוד עניינים מובנה בין רצון להיענות לבקשות להיתרי בנייה שמוגשות על ידי התושבים, שהם קהל הבוחרים של נבחר הציבור בשלטון המקומי, לבין החובה להקפיד על ביצוע החוק ואכיפתו. מסיבה זאת ובשל שחיתות שפשתה בחלקן, ועדת זיילר סברה שהוועדות המקומיות אינן מסוגלות לבצע בדיקות מקצועיות של תכן הבנייה וגם לא בקרת ביצוע (עמ' 323-324 לדו"ח ועדת זיילר).

נציין במאמר מוסגר כי המסקנה הנובעת מדו"ח ועדת זיילר, אם תתקבל, צריכה להוביל לדחיית עיקרי הצעת החוק שלפנינו, שמציעה להרחיב באופן ניכר את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות לאשר תכניות. מאחר שאם נכונה מסקנתה של ועדת זיילר בדבר ניגוד העניינים המובנה בפעילות הוועדות המקומיות, ממילא יש להטיל ספק ביכולתן לאשר תכניות מטעמים ענייניים ובלי שיקולים זרים.

הנחת היסוד של המלצות ועדת זיילר היתה שבניגוד לוועדות המקומיות, מכוני הבקרה הפרטיים לא יהיו נתונים בניגוד עניינים מובנה ויבצעו בדיקה מקצועית של תכן הבנייה ובקרת ביצוע נאותה. לדעתנו, הנחת יסוד זאת אינה נכונה בהכרח, מאחר שהחשש משחיתות ומעיגול פינות

בגופים פרטיים שמטרתם היא רווח אינו פחות, ואולי אף גדול יותר, מהחשש לשחיתות ולחשיפה ללחצים אצל השלטון המקומי. אכן, ועדת זיילר עצמה ציינה שקיים חשש משמעותי שעובדי מכוני הבקרה יהיו חשופים ללחצים מצד קבלנים ויזמים לעגל פינות ולאשר בנייה שאינה תואמת את התקינה. הוועדה אף הוסיפה שלחצים אלה עלולים להיות גדולים יותר מאלה שמופעלים כיום על חברי הוועדות המקומיות (עמ' 330 לדו"ח ועדת זיילר).

אכן מערך הרישוי (כמו גם מערכת התכנון) בוועדות המקומיות נתון ללחצים מצד יזמים וגורמים אינטרסנטיים אחרים, אולם הפרטתו צפויה לדעתנו רק להגביר את הלחצים הללו. לכן המענה לבעיות שעליהן הצביעה ועדת זיילר צריך להיות במסגרת הוועדות המקומיות, על ידי ייעול הליכים, מנגנוני בקרה והטלת אחריות אישית (לרבות אחריות פלילית) על מי שנתן אישורים לבנייה שאינה תואמת את התקינה והחוק, ולא על ידי הפרטה חלקית של מערכת הרישוי.

### **העלויות הנוספות הכרוכות בפעילות מכוני הבקרה והשפעתן על מחירי הדיור**

בדו"ח ועדת זיילר אין כמעט התייחסות להשפעה של הקמת מכוני הבקרה על מחירי הדיור בישראל. בניגוד לוועדות המקומיות, שהן מוסדות ציבוריים, מטרתם של מכוני הבקרה היא עשיית רווח, והדבר ישתקף בלי ספק בשיעורי האגרות שיותר להן לגבות. יתר על כן: בשקלול העלויות הכרוכות בפעילותם של מכוני הבקרה, יש להביא בחשבון הוצאות תקורה גבוהות, אשר יתבטאו בעלות הסופית לצרכן (היזם, הקבלן, רוכשי הדירות). ניתן לצמצם הוצאות תקורה באופן ניכר לו אותן פונקציות, שהצעת החוק מבקשת להטיל על מכוני הבקרה, היו נעשות על ידי הוועדות המקומיות. מזאת מאחר שלוועדות המקומיות יש תשתית פיזית (מבנים) וארגונית (כוח אדם) קיימת שלכל היותר דורשת הרחבה ותגבור, אבל לא הקמה מאפס כמו עבור מכוני בקרה.

סעיף 158.ב) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי מסמיך את שר הפנים לקבוע את גובה האגרות שישלם מגיש בקשה להיתר למכון הבקרה, ואשר יהיו בנוסף לאגרות הבנייה שכל מגיש בקשה להיתר מחויב כבר כיום לשלם לוועדה המקומית. יש להניח שמשרד הפנים הכין טיוטת תקנות בעניין, ומן הראוי שוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת תדרוש ממנו להציג בפניה את התקנות שהוכנו וכן תחשיב מלא של העלויות הנוספות שיושתו על הציבור בגין הקמת מכוני הבקרה ופעילותם ואת השלכותיהן על מחירי הדיור בישראל. במסגרת זאת ראוי לדרוש ממשרד הפנים להציג גם תחשיבים משווים, שיראו את ההבדלים בעלות לציבור ובהשפעה על מחירי הדיור בין המתווה שבהצעת החוק לבין מתווה חלופי, שבמסגרתו יוטלו אותן פונקציות על הוועדות המקומיות, תוך הגדלת שיעור האגרות שישולם להן כדי לכסות את העלויות הנוספות.

לדעתנו, לפני שמתקבלת החלטה אם לאמץ את המתווה המוצע ולהקים מכוני בקרה אם לאו, על ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לבחון כאמור את השלכותיו על מחירי הדיור בישראל ורק אחרי שקלול הדברים לקבל החלטה מושכלת בנושא.

### **”בקרים מורשים”**

כאמור לעיל, אנו סבורים שההפרטה החלקית המוצעת של מערך הרישוי אינה ראויה וכי יש לה חלופה טובה וזולה יותר על ידי חיזוק הוועדות המקומיות ותגבור כוח האדם המקצועי בהן. עם זאת, צדקה ועדת זיילר בקביעתה כי כיום הוועדות המקומיות לא מסוגלות לבצע בדיקה של תכן הבנייה, ובכלל זה של החישובים הסטטיים, ולוודא את יציבותו ההנדסית של המבנה המתוכנן. בהינתן שמדובר בהיבט קריטי בעל חשיבות מכרעת לבטיחות המבנה והמשתמשים בו, אם קיימת בכלל הצדקה להפרטה המוצעת של מערך הרישוי, היא נעוצה בנושא זה ועל כן החוק, בגרסתו הסופית, צריך לוודא שאכן יבוצעו הבדיקות הנדרשות כדי לוודא את יציבותו ההנדסית של

המבנה המתוכנן – בין אם הבדיקות ייעשו על ידי הוועדה המקומית, כמוצע על ידינו, ובין אם על ידי מכון הבקרה, כפי שקובעת הצעת החוק.

בנסיבות אלו, ובכל הנוגע לבדיקות תכן, ניתן לראות בפתרון שהוצע על ידי ועדת זיילר בבחינת הרע במיעוטו וניתן בהתמלא תנאים מסוימים לקבלו, למרות הקושי הטמון בהפרטה החלקית של מערך הרישוי.

בניגוד לכך, אנו סבורים כי יש לדחות את סעיפי הצעת החוק הנוגעים ל"בקרים מורשים". בעוד שבדיקות חישובים סטטיים היא נושא טכני במהותו, שניתן בתנאים מסוימים להפריטו, האישורים הנדרשים על פי כל דין מאת גורמי שלטון חוץ-תכנוניים הם נושאים שמחייבים הפעלת שיקול דעת. כך, תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תש"ן-1990 קובעות דרישות שונות לבניית ממ"דים, לרבות שטח מינימלי של ממ"ד והנפח המינימלי של ממ"ד. התקנות קובעות כי הרשות המוסמכת (פיקוד העורף) רשאית לאשר סטייה מדרישות אלו (ר' למשל תקנה 197 לתקנות ההתגוננות האזרחית) – למשל, הקמת ממ"ד בשטח קטן מהמינימום המתחייב בתקנות. כמוכך, כל סטייה שכזאת מחייבת שיקול דעת ואין מדובר במצב שבו הגורם שבדק את הבקשה להיתר נדרש רק לבחון אותה אל מול מפרט טכני מסוים ולוודא עמידה בכל התנאים הקבועים בו.

באופן דומה, לפי סעיף 15 לפקודת היערות, נדרש אישורו של פקיד היערות לכריתה או העברה של כל עץ בוגר, כהגדרתו בסעיף 83ב. לחוק העיקרי. אין מדובר בסמכות טכנית, אלא בנושא מהותי ביותר, שמחייב הפעלת שיקול דעת ושקלול בין אינטרסים שונים ולעתים קרובים גם נוגדים, כמו האינטרס של היזם שמעוניין לבנות במגרש ולשם כך לכרות את העצים הבוגרים הנטועים בו, ומנגד את האינטרס של השכנים במיסוך הירוק שהעצים הבוגרים יוצרים והאינטרס של היישוב והסביבה כולה בקיומם של עצים אלה, שמשפרים את איכות החיים והסביבה.

סעיף 158(ב) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי משקף הכרה בבעייתיות של מעמד "הבקרים המורשים": "הסעיף קובע כי במקרה שבו נדרש אישור של רשות הטבע והגנים או רשות העתיקות, לא יהיה בקר מורשה שימלא את תפקידים ויבוא במקומם, אלא האישור יינתן ישירות על ידי רשות הטבע והגנים או רשות העתיקות, לפי העניין. הצעת החוק לא מסבירה מדוע כאשר מדובר באישור של רשות העתיקות (למשל, בנייה באתר שיש בו ממצאים ארכיאולוגיים) לא ניתן להסתפק באישורו של גורם פרטי (בקר מורשה) הפועל במכון הבקרה, אלא נדרש אישור של הגורם השלטוני (רשות העתיקות) עצמו, ואילו בנושאים אחרים (למשל, אישור מקלטים וממ"דים בסטייה מהדרישות המפורטות בתקנות ההתגוננות האזרחית, אישור לכריתת עצים בוגרים) אין צורך בקבלת אישור של גורמי הממשל עצמם, וניתן להסתפק באישור של גורם פרטי (בקר מורשה) שיבוא במקומם.

לדעתנו, בהבדל מסוגיית הבדיקה של החישובים הסטטיים ושל מפרטים טכניים אחרים שאין בהם מקום להפעלת שיקול דעת, כאן מדובר בפונקציות שלטוניות מובהקות שמחייבות הפעלת שיקול דעת ובחירה בין חלופות שונות. על כן, אין לאפשר הפרטה של מערך האישורים החוץ-תכנוניים הנדרשים לפי חיקוקים שונים.

המטרה המוצהרת של מינוי הבקרים המורשים היא מניעת המצב הקיים כיום, שבו מגיש בקשה להיתר בנייה נדרש ל"טופס טיולים" ולהתרוצצות מיותרת בין משרדיהם של הגורמים המאשרים החוץ-תכנוניים. מדובר בבעיה אמיתית שראוי לפתור, אולם הדרך הנכונה לפתור אותה אינה על ידי הפרטה. ייעול מערך הרישוי מחייב שמרבית הבקשות להיתרי בנייה (למעט בקשות פשוטות שעניינן תוספות בנייה בהיקף מצומצם לבניין קיים שנבנה בהיתר) יוגשו בדרך מקוונת, ומינהל התכנון במשרד הפנים מקדם ממילא מעבר להגשה בדרך מקוונת. ככל שתיקבע בחוק דרישה להגשה בדרך מקוונת, רשות הרישוי או הוועדה המקומית יוכלו להעביר את הבקשה באופן מקוון לגורם המאשר החוץ-תכנוני שאישורו נדרש (למשל, פיקוד העורף). באופן זה יימנע המצב הקיים שבו הגשת הבקשה לאישורו של הגורם החוץ-תכנוני היא באחריות מגיש הבקשה להיתר. בנוסף,

ניתן לקבוע בחוק מועדים מחייבים שבהם יחויבו הגורמים החוץ-תכנוניים להעביר לרשות הרישוי/הוועדה המקומית את החלטתם, ובחלוף אותם מועדים, יראו את הבקשה כאילו אושרה על ידי הגורם החוץ-תכנוני, ככל שלא שלא העביר עד אז את החלטתו.

מתווה זה יאפשר מצד אחד ייעול ניכר של מערכת הרישוי ומצד שני יותר פונקציות שלטוניות מובהקות, המחייבות שיקול דעת, בידי רשויות השלטון, ולא יעבירן לידיים פרטיות, כפי שמציעה הצעת החוק.

### **סמכויותיו של מכון בקרה שהוא גוף ממשלתי**

סעיף 158טו(א)(2) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי מאפשר לגוף ממשלתי, לרשות שהוקמה לפי חוק ולחברה ממשלתית לשמש כמכון בקרה, בכפוף לאישור השר. סעיף 158טו(ג) קובע כי "מכון בקרה שהוא גוף ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק או חברה ממשלתית, יפעיל את סמכותו כמכון בקרה רק לגבי בקשות להיתר שהוגשו על ידו".

לדעתנו, מדובר בהצעה פסולה. התכלית המוצהרת של ההצעה להקים מכוני בקרה היא להבטיח שיערכו בדיקות של תכן הבנייה על ידי גורם חיצוני, בניגוד למצב הקיים כיום, שבו הוועדות המקומיות מסתפקות בהצהרת המהנדס שתכנן את שלד המבנה כי תכנונו נעשה לפי התקנים החלים, ואינן בודקות את החישובים הסטטיים. סעיף 158טו(ג) סותר תכלית זאת כאשר הוא קובע למעשה כי אותו גוף שהגיש בקשה להיתר בנייה ישמש בכובעו השני כמכון בקרה, שיבצע בדיקת תכן על אותה בקשה להיתר בנייה וגם בקרת ביצוע בעניינה. מדובר בתוצאה שאינה מתקבלת על הדעת.

### **היחס בין הצעת החוק לבין דו"ח ועדת זיילר**

בניגוד להמלצות ועדת זיילר, הצעת החוק לא מחייבת בדיקה של כל החישובים הסטטיים במבנים מסוימים ואפילו לא במדגם אקראי. לפי דברי ההסבר לסעיף 158יח שמוצע להוסיף לחוק העיקרי, "בקרת תכן הבנייה תבוצע באופן מדגמי כך שייבחנו כל הוראות הדין, ואולם לא בכל חלקי הבניין אלא באופן מדגמי, על פי שיטות בקרה מוכרות בעולם". משמעותה של הצעה זאת היא שבבניין של 8 קומות, לדוגמה, ייבחנו החישובים הסטטיים של 2 קומות בלבד. מדובר בסטייה משמעותית מהמלצותיה של ועדת זיילר, אשר קבעה כאמור כי החישובים הסטטיים ייבדקו במלואם בכל מבנה מיוחדת, ובנוסף לכך ייבחנו החישובים הסטטיים באופן מלא ב-10 אחוזים מהמבנים הרגילים שייפלו במדגם. בכל המקרים הללו, תבוצע לפי המלצות הוועדה בדיקה מלאה של כל החישובים הסטטיים בכל קומות המבנה. מאחר שיציבותו ההנדסית של מבנה תלויה בתכנון של המבנה בכללותו, על כל הקומות והעומסים שקיימים בו, בדיקה מדגמית של חלק מהמבנה עלולה לתת מצג שווא של בטיחות. לפיכך יש לדעתנו לאמץ כלשונן את המלצות ועדת זיילר לעניין זה, ולקבוע כי מכוני הבקרה יבצעו בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים בכל מבנה מיוחד (מבני ציבור, מבנים להתקהלות המונים, רבי קומות) ובדיקה של כל החישובים הסטטיים במדגם אקראי של 10% מהמבנים האחרים. בשאר המבנים תבצע בדיקה מלאה של הסכימה הסטטית, בהתאם להמלצות ועדת זיילר.

בניגוד להמלצות ועדת זיילר, סעיף 158טז(ב) שמוצע להוסיף להצעת החוק קובע כי מכון בקרה יכול שיושרה "לפעול בשטח המדינה כולה". משמעות הדבר: מכון בקרה ששרדיו נמצאים בחיפה יוכל לבצע בקרת ביצוע על בניין שמוקם באילת. זאת בניגוד לרציונל המגולם בהמלצות דו"ח ועדת זיילר, שקבעה כי בקרת ביצוע יכול שתיעשה רק בתנאי שמכון הבקרה נמצא בסמיכות גיאוגרפית לאתר הבנייה. גם בעניין זה אנו סבורים שיש לאמץ את המלצות הוועדה ולקבוע בחוק

שמכון בקרה יורשה לפעול רק באזור גיאוגרפי מוגבל, ולא יטפל בבקשה להיתר ולא יבצע בקרת ביצוע על אתר בנייה שנמצא במרחק נסיעה העולה על 50 ק"מ ממשרדיו של מכון הבקרה.

### **לוחות זמנים לא ריאליים**

סעיף 158כב.א) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי קובע כי מכון בקרה ישלים את בדיקת תכן הבנייה בתוך 30 יום מהמועד, שבו נקלטה אצלו הבקשה להיתר, ולגבי בקשות להיתר בדרך מקוצרת – בתוך 15 יום. הסעיף מסמיך את שר הפנים לקבוע מועדים אחרים לגבי סוגים מסוימים של בקשות להיתר, אך לא מחייבו לעשות כן ולא קובע באילו בקשות להיתר מדובר.

למיטב ידיעתנו, במועדים קצרים אלה לא ניתן להשלים בדיקת תכן ראוייה, הכוללת גם בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים לפחות במדגם אקראי של הבקשות להיתר – בוודאי לא כשמדובר ברבי קומות או במבנים אחרים שהם מורכבים לביצוע ו/או בעלי שטחי בנייה גדולים.

לוחות הזמנים הקצרים הקבועים בסעיף 158כב.א) המוצע יוצרים את הרושם כי העברת בקשות להיתרי בנייה לבדיקת מכוני הבקרה לא תאריך באופן משמעותי את משך הזמן הנדרש לקבלת היתרי בנייה, אולם רושם זה מוטעה. בפועל, החלת הדרישה לבדיקת תכן במכוני הבקרה תוביל להארכה משמעותית בהליך הרישוי – לפחות ברבי קומות ובמבנים מיוחדים אחרים.

כל זאת בסתירה לדברי ההסבר לסעיף 48 להצעת החוק, שלפיהם מטרת הקמתם של מכוני הבקרה "היא להביא לייעול הליכי הרישוי ולשיפור באיכות הבנייה".

### **אחריותו של מכון הבקרה**

ועדת זיילר הדגישה את החשיבות שיש לייחס להטלת אחריות אישית, לרבות אחריות פלילית, על מי שבשל כשל בפעילותו אושרה הקמתו של בניין שאינו בטוח או שהוקם בניין שאינו בטוח שלא לפי היתר הבנייה שניתן לו (ר' למשל עמ' 292 לדו"ח ועדת זיילר).

הצעת החוק (ר' למשל סעיפים קטנים 159כ.ח) ו-ט) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי) מסמיכה את עובדי מכוני הבקרה לדרוש תיקונים בבקשות להיתרי בנייה בכל הנוגע לתכן הבנייה. אף על פי כן, הצעת החוק לא קובעת שלמכוני הבקרה יש אחריות להבטחת היציבות של המבנה ובטיחותו. כך, מכון בקרה רשאי לחייב ביצוע שינויים בשלד המבנה, אך גם אם יסתבר בדיעבד ששינויים אלה פגמו ביציבות ההנדסית של המבנה וגרמו לו נזקים – הצעת החוק לא מטילה על מכון הבקרה אחריות פלילית או אחרת לנזקים שייגרמו.

באופן דומה, הצעת החוק מחייבת את מכון הבקרה לקיים בקרת ביצוע באתר הבנייה, כדי לוודא שהבנייה תואמת את היתר הבנייה ונעשית לפי סטנדרטים מקצועיים ובטיחותיים ראויים. אולם הצעת החוק לא מטילה על מכון הבקרה אחריות פלילית או אחרת במקרה שעקב מחדלים בעבודתו, לא נעשתה בקרת ביצוע כנדרש והבנייה לא תאמה את תנאי היתר ו/או נפלו בה פגמים שיש בהם כדי לפגוע בבטיחותו של המבנה.

בנוסף, הצעת החוק לא מטילה על מכון הבקרה אחריות לתקינות המבנה ולא קובעת את משך הזמן שבו תחול אחריות זאת.

לאמיתו של דבר, הסנקציה היחידה שהצעת החוק מאפשרת להפעיל נגד מכוני בקרה שהתירשו בתפקידם או שפעלו באופן לא מקצועי היא ביטול רישיונם על ידי שר הפנים (סעיף 158ז). שמוצע להוסיף לחוק העיקרי). לדעתנו ולאור ממצאי ועדת זיילר, ככל שיוחלט להקים מכוני בקרה, יש להגדיר בחקיקה ראשית ובאופן ברור את אחריותם, לרבות תקופת האחריות והאחריות הפלילית במקרה של רשלנות או מחדל שהובילו לפגיעה ביציבות המבנה או בבטיחותו.

## השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 48 להצעת החוק

**הקמת מכוני בקרה:** מהנימוקים שפורטו לעיל, יש לדחות את ההפרטה החלקית המוצעת של מערכת הרישוי. במקום להקים מכוני בקרה, יש לחזק את מערכת הרישוי בתוך הוועדות המקומיות ולהטיל עליהן את החובה לקיים את הפונקציות, שהצעת החוק מציעה להטיל על מכוני הבקרה הפרטיים. מתווה זה המוצע על ידינו גם יחסוך במשאבים, משום שהוצאות התקורה הנוספות במסגרת הוועדות המקומיות יהיו נמוכות משמעותית מאלו שיידרשו לצורך הקמת מכוני בקרה ותפעולם.

**בקרים מורשים:** ככל שעמדנו נגד הקמת מכוני הבקרה תידחה, יש לדחות את כל סעיפי הצעת החוק שדנים במינוי בקרים מורשים (בין היתר, ההגדרה "בקר מורשה" בפרק ההגדרות של הצעת החוק, סעיפים 158יח., 158יט. ו-158כ. שמוצע להוסיף לחוק העיקרי). כאמור, בניגוד לבדיקות תכן אחרות שמכוני הבקרה הפרטיים יידרשו לבצע, שהן טכניות בעיקרן, הבקרים המורשים אמורים לבצע פעולות הנושאות אופי שלטוני והמחייבות הפעלת שיקול דעת, איזון בין אינטרסים שונים ונוגדים ובחירה בין חלופות (לדוגמה, האם לאשר עקירת עץ בוגר או לא?), אשר מעצם טבען צריכות להישאר בידי גורם ציבורי.

על כן, וכדי לייעל את הליכי הרישוי ולתקן את המצב הקיים שבו כל מגיש בקשה להיתר נדרש ל"טופס טיולים" בין גורמים מאשרים חוץ-תכנוניים שונים, אנו מציעים להוסיף לחוק העיקרי סעיף קטן חדש כדלקמן:

"145. (ב1) (1) בקשה להיתר בנייה תוגש בדרך מקוונת.

(2) שר הפנים יקבע סוגי עבודות שניתן יהיה להגיש להן בקשה להיתר בדרך שאינה מקוונת, ובלבד שמדובר בבקשות פשוטות שאין להן השפעה ניכרת על סביבתן.

(3) נקבע בחיקוק כי אישור בקשה להיתר או ביצוע עבודה לפי היתר מותנה באישור של גורם מאשר או בהתייעצות עמו, תעביר הוועדה המקומית או רשות הרישוי, לפי העניין, את הבקשה בדרך מקוונת לגורם המאשר לא יאוחר מיום עבודה אחד אחרי שהחליטה לאשרה.

(4) גורם מאשר יעביר לוועדה המקומית או לרשות הרישוי, לפי העניין, את החלטתו בעניין הבקשה להיתר בתוך 30 יום מהמועד, שבו הועברה אליו הבקשה בדרך מקוונת. לא העביר הגורם המאשר את החלטתו במועד זה, יראו את הבקשה להיתר כאילו אושרה על ידי הגורם המאשר.

(5) שר הפנים רשאי לקבוע מועדים ארוכים יותר למתן החלטתו של גורם מאשר, בין אם לגבי נושאים מסוימים ובין אם לגבי סוגי עבודות או מבנים מסוימים.

(6) למרות האמור לעיל, הוגשה בקשה להיתר בדרך שאינה מקוונת, האחריות להמצאת אישורו של גורם מאשר שנדרש לפי כל דין תהיה על מגיש הבקשה להיתר, ולא על הוועדה המקומית או רשות הרישוי.

**בדיקת החישובים הסטטיים:** כאמור, אנו סבורים כי אם יש בכלל הצדקה להקמת מכוני בקרה ולהפרטה חלקית של מערכת הרישוי, הרי שהיא נובעת מהעובדה שהוועדות המקומיות לא מסוגלות כיום לבדוק את החישובים הסטטיים ולוודא את היציבות ההנדסית של המבנה.

בהינתן שהיבט זה בבדיקות התכן הוא הנושא המרכזי שהוביל מלכתחילה להמלצות ועדת זיילר בדבר הקמת מכוני בקרה, וככל שתידחה עמדתנו המתנגדת להקמת מכוני בקרה, יש לאמץ במלואן את המלצות הוועדה בנושא זה: יש לחייב בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים בכל

בקשה להיתר למבנה ציבור או למבנים להתקהלות המונים, וכן בבקשות להיתר למבני מגורים מיוחדים כמו רבי קומות; ולחייב בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים במדגם אקראי של 10% משאר הבקשות להיתר. זאת בנוסף לבדיקת הסכימה הסטטית בכל המבנים האחרים.

כאמור, הצעת החוק לא קובעת חובה שכזאת ולהיפך, היא מניחה שלא ייבדקו החישובים הסטטיים במלואם אלא רק ביחס לחלק מסוים בכל מבנה.

על כן אנו מציעים לתקן את סעיף 158ד. שמוצע להוסיף לחוק העיקרי כדלקמן:

”158ד. מכון בקרה יוקם ויפעל לפי הוראות חוק זה, ואלה יהיו תפקידו:

(1) לבצע בקרת תכן;

(2) לעניין סעיף קטן (1) ”בקרת התכן תכלול בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים בכל מבנה ציבור, מבנה להתקהלות המונים ומבנה רב קומות;

(3) במבנים אחרים שאינם בין הנזכרים בסעיף קטן (2), בקרת התכן תכלול בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים במדגם אקראי של עשרה אחוזים לפחות מכלל הבקשות להיתר של אותם מבנים, ובדיקה של הסכימה הסטטית (תיאור גראפי של הסכימה המבנית) בכל המבנים שלא תיעשה בהם בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים;

(4) לבצע בקרת ביצוע;

(5) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליו לפי חוק זה.”

**מכון בקרה שהוא גוף ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק או חברה ממשלתית:** כדי להבטיח בדיקת תכן ובקרת ביצוע אובייקטיבית על ידי גורם חיצוני, יש לתקן את סעיף 158טו.ג) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי כדלקמן:

”מכון בקרה שהוא גוף ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק או חברה ממשלתית, לא יפעיל את סמכותו כמכון בקרה לגבי בקשות להיתר שהוגשו על ידו.”

**בקרת ביצוע והמרחב הגיאוגרפי שבו יורשה מכון בקרה לפעול:** בהינתן שבקרת ביצוע מחייבת נגישות נוחה לאתר הבנייה, יש לאמץ את המלצות ועדת זיילר ולהגביל את המרחב הגיאוגרפי שבו יורשה מכון בקרה לפעול. לפיכך אנו מציעים לתקן את סעיף 158טז.ב) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי כדלקמן:

”לא יטפל מכון בקרה בבקשה להיתר ולא יעשה בקרת ביצוע לגבי בקשה להיתר שאושרה אם אתר הבנייה נמצא במרחק נסיעה העולה על 50 ק”מ ממשרדי מכון הבקרה. אישור מכון בקרה יכול שיותנה בתנאים, ובכלל זה יכול שיורשה מכון בקרה לעסוק בכל סוגי ההיתרים או בסוגי ההיתרים מסוימים.”

**הטלת אחריות על מכון הבקרה:** בהתאם להמלצות ועדת זיילר, יש לקבוע בצורה ברורה את אחריותו של מכון הבקרה ואת פרק הזמן שבו תחול האחריות. לאור זאת אנו מציעים להוסיף לפני סעיף 158כה. שמוצע להוסיף לחוק העיקרי סעיף קטן חדש כדלקמן:

”מכון בקרה יהיה אחראי ליציבות המבנה שביצע לגביו בקרת תכן ובקרת ביצוע ולבטיחותו, לרבות אחריות פלילית במקרה של מחדל או רשלנות מצדו. אחריותו של מכון הבקרה תהיה למשך תקופה של עשר שנים מהמועד שבו ניתן אישור לאכלוס המבנה או לשימוש בו. שר הפנים רשאי לקבוע מועדים ארוכים יותר שבהם תחול אחריותו של מכון הבקרה, בין אם באופן כללי ובין אם לגבי מבנים מסוג מסוימים.”



## הערות לפרק ההגדרות בהצעת החוק

**בקר מורשה:** יש למחוק את ההגדרה מאחר שמהטעמים שפורטו לעיל, אין לאפשר את המצב המוצע שבו גורמים פרטיים יוכלו לתת אישורים במקום גורמים מאשרים מגופי השלטון, במקום שמדובר בפונקציה שלטונית מובהקת הדורשת הפעלת שיקול דעת ובחירה בין חלופות.

**בקרת ביצוע:** יש למחוק את המלה "מדגמית" וכן את התיבה "לרבות בקרה בידי בקר מורשה לפי סעיף 158כ(ז)". בקרת הביצוע צריכה להבטיח שהבנייה בפועל תואמת את תנאי ההיתר, לרבות לעניין בטיחות המבנה ויציבותו. אין בנושאים אלה מקום לבדיקות מדגמיות בלבד.

**בקרת תכן:** יש למחוק את המלה "מדגמית" ואת התיבה "לרבות בקרה בידי בקר מורשה לפי סעיף 158כ(ז)". יש להוסיף לפני המלים "בנושאים ובעניינים שקבע שר הפנים ולפי הוראות שקבע" את המלים "לפי חוק זה ו".

בכבוד רב ובברכה,

ניר שלו  
"במקום" – מתכננים לזכויות תכנון

דבי גילד-חיו, עו"ד  
האגודה לזכויות האזרח  
052-8282444

### העתקים:

חברי ועדת הפנים

ח"כים

יועמ"ש ועדת הפנים