



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

שלום רב,

**הנדון: הערות לסעיפים 5-7, 31-32 ו-35-37 להצעת חוק התכנון והבנייה
(תיקון מס' 102)**

להלן הערות "במקום" והאגודה לזכויות האזרח לסעיפי הצעת החוק האמורים.

סעיף 6 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

שינוי הרכבה של ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבנייה בדונה בערר על החלטת ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת בעניין תכנית שבסמכותה. זאת על ידי תוספת נציגים של שלושה שרים: השר להגנת הסביבה, שר הבינוי והשיכון, שר התחבורה והבטיחות בדרכים.

הערות לסעיף 6

הרכבה של ועדת הערר המחוזית קבוע בסעיף 12א. לחוק העיקרי, והוא מונה כיום חמישה חברים: עורך דין המשמש כיו"ר ועדת הערר, נציג מתכנן המחוז במשרד הפנים, אדריכל או מהנדס שאינו עובד מדינה או רשות מקומית באותו מחוז, ושני נציגי ציבור.

לדעתנו, לאור הניסיון שנצבר מאז תיקון 43 לחוק אז הוקמו ועדות הערר המחוזיות, יש בהחלט מקום לשנות את הרכבן. אולם יצירת הרכב שונה וייחודי של ועדת הערר בדונה בעררים נגד החלטות של ועדות מקומיות מסוימות בלבד מהווה מהלך שגוי.

ככלל, ועדות הערר המחוזיות – ככל הנראה בשל העובדה שבראשן עומד עורך דין – נוטות במקרים רבים לדיונים שהגורם הדומיננטי בהם הוא האלמנט המשפטי. לעתים קרובות, המקום הדומיננטי שהשיח המשפטי תופס בדיוני ועדות הערר המחוזיות ובהחלטותיהן בא על חשבון שיקולים תכנוניים, אשר לדעתנו צריכים להיות מרכזיים בשיח של כל מוסדות התכנון.

בלב הצעת החוק שבנדון מהלך ליצירת מדרג של שלושה סוגי ועדות מקומיות: רגילות, עצמאיות ועצמאיות מיוחדות, אשר לכל אחד מהם יהיו סמכויות תכנון שונות. אנו סבורים כי מהלך זה פסול והוא צפוי להעמיק פערים הקיימים ממילא בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות מבחינה חברתית-כלכלית ובין מרכז לפריפריה. אולם גם אם עמדתנו תידחה, אין היגיון לייצר הרכב ייחודי של מוסד תכנון לדיון בעררים שיוגשו על החלטותיהן של ועדות מקומיות עצמאיות ועצמאיות מיוחדות. התוצאה תהיה שבאותו מחוז, ערר שהוגש נגד החלטה של ועדה מקומית רגילה לאשר תכנית שבסמכותה יידון בפני ועדת ערר בהרכב של חמישה חברים, כקבוע בחוק

העיקרי כיום; ואילו ערר נגד החלטה של ועדה מקומית עצמאית לאשר תכנית שבסמכותה יידון בפני הרכב ועדת ערר שימנה שמונה חברים, לפי סעיף 6 להצעת החוק.

אנו סבורים כי ככל שיורחבו סמכויותיהן של הוועדות המקומיות לאשר תכניות, יש לצפות גם שמספר העררים שיוגשו נגד החלטותיהן בעניין תכניות שבסמכותן יילך ויגדל. כתוצאה מכך תיוודע חשיבות הולכת וגוברת להחלטותיהן של ועדות הערר המחוזיות בנוגע לתכניות שבסמכות הוועדה המקומית. אולם עובדה זאת אין בה כשלעצמה כדי להצדיק יצירת סוגים שונים של ועדות ערר, בהרכבים שונים, לפי סוג הוועדה המקומית שנגד החלטתה יוגש הערר (רגילה, עצמאית או עצמאית מיוחדת). לאמיתו של דבר, המתווה המוצע רק יחריף עוד יותר את האפליה שתיווצר נגד הוועדות המקומיות הרגילות ונגד מיליוני האזרחים המתגוררים ביישובים שנמצאים תחת אחריותן.

לאור המשפטיזציה המאפיינת ככלל את השיח בוועדות הערר המחוזיות כיום, ולאור העובדה שאם יאושר תיקון 102 לחוק העיקרי כמוצע יורחבו סמכויות הוועדות המקומיות לאשר תכניות וכתוצאה ישירה מכך רק יתרבו המקרים שבהם ועדות הערר המחוזיות הן אלו שיקבלו את ההחלטה הסופית בעניין תכניות מתאר מקומיות ומפורטות רבות, יש לדעתנו לקבוע הרכב ייחודי של ועדת ערר מחוזית שתדון בעררים על החלטת כל ועדה מקומית שהיא בעניין תכנית שבסמכותה. בקביעת הרכב זה יש לזכור כי ועדת הערר אינה רק טריבונל מעין-שיפוטי; היא מהווה בראש ובראשונה מוסד תכנון, גוף מקצועי המבקר את החלטותיו של מוסד התכנון שתחתיתה (הוועדה המקומית). לפיכך, בפעילות ועדות הערר המחוזיות ובהחלטותיהן, ההיבטים התכנוניים צריכים להיות דומיננטיים, ואילו הסוגיות המשפטיות אמורות להיות רק ברקע הדברים. איזון זה בין ההיבט התכנוני להיבט המשפטי צריך למצוא את ביטוי גם בהרכב ועדות הערר המחוזיות, בפרט כאשר אלו דנות בעררים המוגשים נגד החלטות של ועדות מקומיות בעניין תכניות שבסמכותן – סוגיות שהאספקט התכנוני בהן תופס מקום מרכזי במיוחד. לאור הסמכויות הרבות שהחוק העיקרי מקנה ליו"ר ועדת ערר מחוזית, חשוב במיוחד לדעתנו שיו"ר ועדת הערר המחוזית שדנה בעררים על החלטת ועדה מקומית בעניין תכנית שבסמכותה יהיה איש/ת מקצוע בתכנון, ולא דווקא בתחום המשפט.

על כן אנו מציעים שוועדת ערר מחוזית שדנה בעררים על החלטות של ועדות מקומיות בעניין תכניות שבסמכותן (בלי הבחנה בין ועדה מקומית רגילה, עצמאית או עצמאית מיוחדת) תמנה 7 חברים כדלקמן:

1. מתכנן המחוז במשרד הפנים או נציגו – היו"ר
 2. נציג השר להגנת הסביבה
 3. נציג משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
 4. נציג של ארגונים חברתיים
 5. אדריכל, מהנדס או מתכנן ערים שאינו עובד מדינה או עובד הרשויות המקומיות במחוז
 6. נציג הארגונים שעניינם הגנה על הסביבה
 7. נציג ציבור שימונה על ידי שר הפנים בהמלצת הרשויות המקומיות במחוז
- הרכב זה מאוזן יותר מהרכב הנוכחי של ועדות הערר המחוזיות, ומביא לידי ביטוי שיקולים חברתיים וסביבתיים, תוך מתן עדיפות בולטת לשיקולים תכנוניים על פני שיקולים משפטיים.
- יצוין כי מינוי ועדת ערר בהרכב ייחודי לנושאים מסוימים אינו תקדימי, משום שהדבר כבר נעשה בתיקון 76 לחוק העיקרי, כאשר מונו ועדות הערר לפיצויים ולהיטלי השבחה (ר' סעיף 12. לחוק העיקרי) בהרכב שונה מהרכבן של ועדות הערר לתכנון ולבנייה.

כמו כן אנו מציעים להוסיף לסעיף קטן 12א(ג) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי כי לוועדת ערר מחוזית שתדון בעררים על תכניות בסמכות הוועדה המקומית יהיה גם יועץ משפטי. הדבר נחוץ ממילא, ולדעתנו מתאים יותר מאשר שיבוץ משפטן כחלק מהרכב הוועדה.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 6

בסעיף קטן 12(ב) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי יש למחוק את המלים "עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת".

יש לשנות את הרכב ועדת הערר המחוזית שתדון בעררים על החלטת ועדה מקומית בעניין תכנית שבסמכותה, כדלהלן:

- (1) מתכנן המחוז במשרד הפנים או נציגו – היו"ר.
 - (2) נציג השר להגנת הסביבה.
 - (3) נציג שר התחבורה והבטיחות בדרכים.
 - (4) נציג של ארגונים חברתיים.
 - (5) אדריכל, מהנדס או מתכנן ערים שאינו עובד מדינה ואינו עובד רשות מקומית או ועדה מקומית בתחום המחוז.
 - (6) נציג הארגונים שעניינם הגנה על הסביבה.
 - (7) נציג ציבור שימונה על ידי שר הפנים בהמלצת הרשויות המקומיות בתחום המחוז.
- יש להוסיף אחרי הסייפא של סעיף 12א(ג) שמוצע להוסיף לחוק העיקרי: "לוועדת ערר הדנה בעררים על החלטות הוועדה המקומית בעניין תכניות שבסמכותה ימונה יועץ משפטי".

סעיף 31 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

תיקון סעיף 31ג(ג) לחוק העיקרי כך שמוסד תכנון, שמבקש לאשר תכנית שבתחומה יש עצים בוגרים, לא יידרש עוד להתייעץ עם פקיד היערות; הסמכת שר הפנים, בהתייעצות עם שר החקלאות, לקבוע סוגי תכניות אשר לגביהן יידרש מוסד התכנון להתייעץ עם פקיד היערות לפני אישור תכנית שחלה על שטח שיש בו עצים בוגרים.

הערות לסעיף 31

לדעתנו אין הצדקה לתיקון המוצע ויש לדחות אותו.

לעצים בוגרים, כהגדרתם בחוק העיקרי (עצים שגובהם לפחות 2 מ' מעל פני הקרקע), יש חשיבות רבה בכלל, ובפרט בסביבה העירונית הבנויה בצפיפות. עצים בוגרים תורמים לאיכות החיים העירונית על ידי ספיגת מזהמים ועל יצירת אפקט של פרטיות, באמצעות מיסוך. בנוסף, הם מספקים הצללה החיונית באקלים הישראלי.

הדרישה החוקית, שלפיה מוסד תכנון חייב להתייעץ עם פקיד היערות, שהוא הסמכות המקצועית העליונה לעניין הגנה על עצים, לפני שהוא מאשר תכנית שחלה על שטח שבו יש עצים בוגרים – דרישה זאת נקבעה רק בשנת 2008, בתיקון 89 לחוק העיקרי. בדברי ההסבר להצעת החוק שהפכה לימים לתיקון 89 לחוק העיקרי פורטו הטעמים לכך: "עצי יער ועצים שניטעו על ידי אדם הם מרכיב חשוב בסביבה הירוקה; הם משמשים הן למטרות נוי והן למטרות חקלאיות, ונודעת

להם חשיבות בתרבות האנושית... מעבר לכך, לעצים תפקיד חשוב בתחום האקלים ובמניעה ובמצומם של התחממות כדור הארץ, שכן הם סופגים פחמן דו-חמצני – וכך מופחת שיעורו של גז זה באטמוספירה – ומשמשים גורמי צל" (ה"ח 261, 28.10.2008, עמ' 34).

יודגש כי במצב החוקי הקיים כיום, לפקיד היערות אין זכות וטו ומוסד התכנון המוסמך רשאי לקבוע כי בנסיבות העניין, תאושר תכנית שתחייב את עקירת העצים הבוגרים כולם; כל מה שמוסד התכנון מחויב לעשות הוא להתייעץ עם פקיד היערות לפני קבלת ההחלטה.

בדברי ההסבר לסעיף 31 המוצע נכתב כי יש לבטל את חובת ההתייעצות הכללית, ובמקומה לקבוע כי שר הפנים, בהתייעצות עם שר החקלאות, יוכל להגדיר סוגי תכניות שנדרשת לגביהן חובת התייעצות עם פקיד היערות, מאחר שהדבר יאפשר "גמישות" וימקד "את חובת ההתייעצות עם פקיד היערות באותם מקרים שבהם יש צורך בכך". בכל הכבוד, לא לשר הפנים וגם לא לשר החקלאות לקבוע א-פריורי מתי קיים ומתי לא קיים צורך בהתייעצות עם פקיד היערות. פקיד היערות הוא גורם מקצועי, וממש כשם שלא יעלה על הדעת לקבוע כי קבלת חוות דעת של מהנדס קונסטרוקציה תהיה נתונה לשיקול דעת שר הפנים או שר השיכון, והדבר נקבע לגופו של עניין לפי שיקולים מקצועיים, כך אין לפטור א-פריורי מחובת ההתייעצות עם פקיד היערות במקרים של תכניות מסוימות שבתחומן יש עצים בוגרים. האם לדוגמה תכנית שבתחומה יש עצים בוגרים בני 40 לא תחויב בהתייעצות עם פקיד היערות, ואילו תכנית שבתחומה יש עצים בוגרים בני 60 תחויב בהתייעצות כאמור? במתווה המוצע אין היגיון והוא יוצר חוסר איזון ביחסים שבין צורכי הפיתוח לבין הצורך בהגנה על עצים בוגרים ובהבטחת איכות חיים ראויה לתושבי ישראל בכלל, ולרוב תושביה, המתגוררים ביישובים עירוניים, בפרט.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 31

לדעתנו יש לדחות את סעיף 31 המוצע.

סעיף 35 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

הסמכת יו"ר הוועדה המקומית לבדו לקבל החלטה על הפקדת תכנית מצומצמת (שחלה על חטיבת קרקע ששטחה הכולל לא עולה על 5,000 מ"ר) בנושאים מסוימים בלי צורך באישור הוועדה המקומית (או ועדת המשנה שלה) כולה. קביעת הוראות נוספות לטיפול בתכניות מסוג זה.

הערות לסעיף 35

אנו מתנגדים לסעיף 35 המוצע וסבורים שיש לדחות אותו.

ההחלטה על הפקדת תכנית היא החלטה סטוטורית משמעותית ביותר. כאשר מוסד תכנון מחליט להפקיד תכנית, משמעות הדברים היא שהוא סבור כי התכנית ראויה. אין זה מקרה שהרוב המוחלט של התכניות שהופקדו גם מאושרות בסופו של יום למתן תוקף. גם על פי הפסיקה, החלטה על הפקדת תכנית היא שלב משמעותי ביותר בהליך התכנוני. מוסד תכנון יכול לחזור בו ביוזמתו מהחלטת הפקדה, לשנות או לדחות תכנית שהופקדה, רק מטעמים כבדי משקל (להבדיל מהחלטה לדחות תכנית בעקבות שמיעת התנגדויות; ר' סע' 25-28 לפ"ד עע"מ 4374/08 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים נ' בדר ואח', ניתן ב-21.1.2010, פורסם במאגר נבו).

על כן, שלב ההפקדה דורש אותו שיקול דעת תכנוני רחב, ואיתו איזון עדין בין אינטרסים שונים ולעתים קרובות מנוגדים, הנדרשים בעת אישורה של תכנית למתן תוקף. בכל הכבוד, אין זה סביר

כי החלטת הפקדה תתקבל על ידי אדם בודד, יהא מעמדו בכיר ככל שיהא. הסמכת אדם בודד לקבל החלטה על הפקדת תכנית מונעת מלכתחילה את הפעלת שיקול הדעת התכנוני הרחב, שתנאי מקדים להפעלתו הוא רב-שיח בין חברים שונים במוסד התכנון, שלכל אחד מהם עמדה ופרספקטיבה משלו.

בדברי ההסבר לסעיף 35 המוצע נכתב כי כדי לייעל את הליכי התכנון, מוצע להסמיק את יו"ר הוועדה המקומית לבדו להחליט על הפקדת תכנית העוסקת "בנושאים נקודתיים ופשוטים יחסית" ושחלה על שטח מצומצם. ואולם, עצם העובדה שמדובר בתכנית נקודתית ששטחה עד 5 דונם אין בה כדי לצמצם את הפגיעה שעלולה להיגרם לשכנים גובלים ולגורמים אחרים. יוזכר גם כי במרחב העירוני, אין כמעט מגרשים ששטחם עולה על 5 דונם, ולכן ממילא מבחינת הגדרת השטח אין להגבלה הקבועה בסעיף המוצע משמעות רבה. גם רשימת הנושאים שסעיף 35 המוצע מפנה אליהם רחבה מאוד, וכוללת קביעת קו בניין או שינוי קו בניין, קביעת מספר הקומות בבניין או שינוי מספר הקומות המותר, שינוי גודל מגרש מינימלי, תוספת שטחי שירות תת קרקעיים ועוד. אין מדובר בנושאים זניחים, אלא בסוגיות שעשויה להיות להן השפעה ניכרת על איכות החיים של השכנים הגובלים ועל מצבם. לדוגמה, הקטנת קו בניין היא אחד הנושאים המעוררים הכי הרבה התנגדויות במרחבי תכנון עירוניים, שבהם שמירה על מרווחים נאותים בין מבנים חיונית להבטחת איכות חיים טובה.

שלב ההפקדה הוא שלב קריטי בהליך אישורה של תכנית מסיבה נוספת. לפי סעיף 108(ג) לחוק העיקרי, כאשר לתכנית שהופקדה לא הוגשו התנגדויות, לא מתקיים בה דיון מעמיק במוסד התכנון אלא במקרים חריגים, ואישורה הוא כמעט אוטומטי. לכן קיימת חשיבות משנה לכך שמוסד התכנון שמפקיד את התכנית ידון בה לפני שמתקבלת ההחלטה להפקדה, תוך מתן אפשרות לחילופי דעות בין חבריו, ולמנוע מצב כמוצא כאן, שלפיו גם הליך ההפקדה יהיה כמעט אוטומטי וייעשה לפי שיקול דעתו של אדם אחד בלבד (יו"ר הוועדה המקומית). המתווה המוצע עלול גם לעודד שחיתות, מאחר שככל שהרכב מוסד התכנון רחב יותר, כך קשה יותר "לשכנע" את כל חבריו לתמוך בהחלטה התואמת את האינטרסים של היזם שהגיש את התכנית שעל הפרק.

נזכיר כי החוק העיקרי, ובעניין זה הצעת החוק לא משנה דבר, לא הסמיק אפילו את יו"ר הוועדה המחוזית או את יו"ר המועצה הארצית להחליט בעצמם על הפקדת תכניות מסוג מסוים. על אחת כמה וכמה שאין לאפשר ליו"ר הוועדה המקומית לבדו להחליט על הפקדת תכניות מסוימות.

אבסורד נוסף שייווצר, אם יאושר סעיף 35 המוצע, יהיה שתכנית שמטרתה להחיל על מגרש מסוים את ההקלות המותרות לפי תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), תשס"ב-2002 תוכל להיות מופקדת לפי החלטת יו"ר הוועדה המקומית לבדו. בניגוד לכך, לו היו אותן הקלות נכללות בבקשה להיתר בנייה, לא זו בלבד שלא היה בסמכותו של יו"ר הוועדה המקומית להחליט אם לאשרן או לא, אלא שהדבר גם לא היה בסמכותה של רשות הרישוי (הכוללת את יו"ר הוועדה המקומית יחד עם מהנדס הוועדה המקומית), אלא רק בסמכות ועדת המשנה או מליאת הוועדה המקומית. אם כך לגבי הקלה מתכנית בהליך הרישוי, על אחת כמה וכמה לגבי תכנית.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 35 להצעת החוק

מהטעמים שפורטו לעיל, יש לדחות את סעיף 35 המוצע.

סעיף 37 להצעת החוק

עיקרי הסעיף

הסמכת שר הפנים לקבוע כי סוגים מסוימים של תכניות, שהסמכות לאשרן נתונה לוועדה המחוזית, לא יהיו כפופים לסעיף 109 לחוק העיקרי, שלפיו שר הפנים רשאי לקבוע לגבי כל תכנית

שהופקדה כי היא טעונה את אישורו. משמעות התיקון המוצע: סוגים שונים של תכניות בסמכות מחוזית (להבדיל מתכניות ספציפיות, ששיקול הדעת לקבוע שאינן טעונות אישור השר קיים ממילא) לא יהיו כפופות להליך הקבוע בסעיף 109 לחוק העיקרי.

הערות לסעיף 37

ההליך הקבוע בסעיף 109 לחוק העיקרי מאפשר מנגנון חשוב של בקרה, שיש בו במקרים מסוימים כדי לצמצם טעויות תכנוניות. חשוב להדגיש כי הסמכות המוקנית לשר הפנים בסעיף 109 לחוק העיקרי אינה סמכות חובה והיא כפופה בכל מקרה ומקרה לשיקול דעת, התואם את הנסיבות הקונקרטיות של אותו מקרה. ואכן, ביחס לתכניות רבות (הן בסמכות הוועדה המקומית והן בסמכות הוועדה המחוזית) נקבע כי אינן טעונות אישור השר.

לאור העובדה ששיקול הדעת האם להכריז על תכנית פלונית כטעונה אישור השר אם לאו נתון ממילא לשר הפנים, לא ברורה התכלית של סעיף 37 המוצע. נראה שכוונת הסעיף המוצע היא לשלול מלכתחילה את סמכות השר לקבוע, לגבי סוגים מסוימים של תכניות שעשויים לכלול עשרות ואף מאות תכניות בכל שנה (לדוגמה: תכניות שמשנות ייעוד קרקע ממסחר למגורים), כי הם טעונים את אישורו. לדעתנו, מדובר במהלך מרחיק לכת שעלול להוביל למצב שבו תכניות בעייתיות, שאף שר הפנים עצמו היה סבור כי ראוי שיתערב בהן ויקבע כי הן טעונות את אישורו, יאושרו בלי שתהיה לו יכולת להתערב בדבר.

יודגש שוב כי כבר במצב החוקי הקיים, הסמכות המוקנית לשר הפנים בסעיף 109 לחוק העיקרי אינה סמכות חובה והפעלתה כפופה בכל מקרה לשיקול דעת. אין סיבה להחליף את שיקול הדעת, המעוגן בנסיבותיה הקונקרטיות של כל תכנית ותכנית, בשיקול דעת כללי שיתייחס לסוגי תכניות מסוימים, תוך שלילה מראש של יכולתו של שר הפנים להתערב בעניין.

השינויים שיש לדעתנו להכניס בסעיף 37 המוצע

יש לדחות את הסעיף המוצע.

בכבוד רב ובברכה,

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

העתיקים:

חברי ועדת הפנים

ח"כים

יועמ"ש ועדת הפנים