

תיקון 26 לחוק

התכנון והבנייה תשכ"ה-1965

יורם כרסלע, שטיפלה בכריקת הפעלתו של חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965. הליכי החקיקה הסתיימו בשלהי כהונתה של הכנסת האחת עשרה.

תהליך החקיקה הממושך, מאז הונחו המלצות הוועדה על שולחנו של שר הפנים דאז ד"ר יוסף בורג בשנת 1981, מוסבר בצורך שהיה לקיים מגעים וכירורים עם גופים שונים.

התיקון עצמו מקיף מגוון גדול של נושאים הקשורים בהליכי התכנון, על אחדים מהם נעמוד להלן:

הליכי רישוי

התיקון מתיימר לייעל ולקצר את הליכי הרישוי, שמקובל לחשוב עליהם כי הם ממושכים ומסורבלים.

על פי המצב הקודם, הגוף שבסמכותו להעניק היתרי בניה היה ועדת המשנה של הוועדה המקומית וכן במקרה של היתרי בניה התואמים תכניות החלות על המקום, היתה הסמכות בידי גוף המורכב מיו"ר הוועדה המקומית וממהנדס הוועדה. גוף זה אמנם מצומצם מבחינת הרכבו, אלא שהבעיה היתה בכך שאת החלטת חבריו היה צורך להביא לידיעת חברי ועדת המשנה של הוועדה המקומית ונציג שר הפנים, וכל חבר ועדה או נציג שר הפנים רשאי היה לדרוש לקיים דיון בוועדה על החלטה זו.

על החלטת ועדת המשנה להעניק היתר בניה, ניתן היה לערער לפני הוועדה המחוזית תוך 30 יום מהיום שבו הוחלט על הסיור. החוק המתקן הקים שני מוסדות רישוי חדשים: האחד רשות רישוי מקומית והשני רשות רישוי מחוזית.

הרכבה של רשות הרישוי המקומית וזה לגוף הקודם, קרי יו"ר הוועדה המקומית ומנהנדס הוועדה, אולם כאן חל שינוי והחלטתם כבר אינה טעונה ידיעה של ועדת המשנה.

לפני כמה חדשים נכנסו לתוקפן הוראות תיקון 26 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965, ההוות התיקון המקיף ביותר לחוק מאז כניסתו לתוקף, והן נושאות בחובן ציפיות רבות למפנה בהליכי התכנון, זירוזם וייעולם.

מוקדם עדיין להסיק מסקנות בדבר מידת ההתגשמות הציפיות, ולא ברורה עדיין מידת השפעתו של התיקון על התמשכות הליכי התכנון.

דומה, כי הוראות התיקון אף שהן כאמור בתוקף זה מספר חדשים, טרם חדרו במלוא היקפן לתודעת רשויות התכנון, הממשיכות לעתים לנהוג כמקודם. כדוגמא לכך ניתן לציין את אותן הודעות על הפקדת תכנית המתפרטות בעיתונות ובהן נקראים המעוניינים ברבר להגיש התנגדויות לתכנית למשרדי הוועדה המקומית במקום למשרדי הוועדה המחוזית, כפי שנקבע בתיקון.

כן ראוי לציין, כי ועדות מקומיות ממשיכות לקיים דיונים בהתנגדויות המוגשות אליהן אף שהדיון בהתנגדויות אמור להתקיים בוועדה המחוזית. גם קודם לתיקון החוק לא היה ברור מהו מקור הסמכות של הוועדות המקומיות לקיים דיונים מסוג זה, אולם עתה לאחר שנושא הדיון בהתנגדויות הוסדר בצורה ברורה בתיקון, ניתן היה לצפות להפסקת הדיונים הללו ולעליה על המסלול שנקבע בתיקון, לפיו ההתנגדויות מוגשות לוועדה המחוזית עם העתק לוועדה המקומית, אשר רשאית להעביר את חוות דעתה לוועדה המחוזית בקשר עם ההתנגדות, בתוך פרק זמן מסויים.

התיקון עצמו – כפי שמציין עו"ד יחזקאל לוי בספרו "חוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 כולל תיקון מס' 26 ודברי הסבר לתיקון – הוא תולדה של המלצות ועדה ציבורית ובינמשרדית כראשה עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז עו"ד

כן הוקמה כאמור רשות רישוי מחוזית וזו מורכבת מיו"ר הוועדה המחוזית או נציג שר הפנים, ממתכנן המחוז של משרד הפנים ומעורך־דין שמונה ע"י שר המשפטים.

רשות הרישוי המחוזית אמורה לשמוע עררים על החלטות רשות הרישוי המקומית.

מבחינת הרכבה, רשות הרישוי המקומית היא איפוא "אותה הגברת בשינוי אדרת", אלא שלאור העובדה שחברי ועדת המשנה ונציג השר אינם רשאים עוד לדרוש העברת החלטה של רשות הרישוי לדיונם, הופך להיות מעמדה של רשות הרישוי איתן ועצמ־אי. כאן המקום גם להעיר שקודם לתיקון לא עשו רשויות הרישוי שימוש נרחב בהוצאת היתרים ע"י הגוף של יו"ר ומהנדס הוועדה.

הקמת רשות הרישוי ושיפורים נוספים בהליכי קבלת היתרים, כפי שיפורטו להלן, אכן מבטיחים שיפור המצב הקיים המקשה על מקבלי ההיתרים בהליך הידוע כממושך ומייגע במבון של הרשויות המקומיות.

רישוי בדרך מקוצרת

כן נקבע בתיקון לחוק הליך של רישוי בדרך מקוצרת. הכוונה היא לזרז את הטיפול בבקשות להיתרי בניה בבקשות התואמות את המצב החוקי. נעשה כאן נסיון לסמוך על מגישי הבקשה שהם אנשי מקצוע, אף שהאחריות לבדיקת הבקשות מוטלת על מהנדס הוועדה. לרישוי בדרך מקוצרת גם נקבעה תקופה של חדשיים ולא שלושה כמו בבקשה רגילה, בו חייבת הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית להחליט בבקשה שאם לא כן רשאי המבקש לפנות לוועדה המחוזית או לרשות הרישוי המחוזית.

ביטול הקלות

גורם נוסף שיקל על הטיפול בבקשות להיתרי בניה, נוגע לביטול "מוסד ההקלות" שלפיו ניתן היה לקבל תוספת אחוזי בניה על אילו המותרים לפי התכנית הקיימת. כיום נקבע בתיקון, כי אין להחיר תוספת אחוזי בניה מעבר לקבוע בתכנית שהופקדה לאחר 1.3.89.

אי עיכוב מתן היתרים בגין חובות התיקון גם קובע כי אין לעכב מתן היתר בניה לגביו קיימו כל התנאים המוקדמים במקום ששולמו כל החובות על הנכס, כלומר אין להתחשב בחובות אחרים למעט ארנונה. נעשה כאן איפוא "בידוד" חיובי של הנכס מנכסים אחרים, וניתוק "התלות" בין הנכסים השונים. יש להניח, כי יהיה בכך כדי להקל על "ההתחשבות" ולזרז הוצאת ההיתר.

כן נקבע כי על הוועדה המקומית להמציא למבקש תוך 14 יום מדרישתו, את מצב חובות הנכס, גם בזאת ניתן לראות הקלה על מבקש היתר, כדי שיוכל לעמוד תוך זמן קצר על היקף התשלומים ולשלמם.

נקבע, כי התאמת ההיתר לביצוע תהיה בידי מהנדס הוועדה בלבד. שר הפנים יקבע בתקנות מהן תחום השינוי שאותו יהיה רשאי המהנדס להתיר בהיתר בלא לבקש אישור הוועדה.

הליכי אישור תכניות

התיקון כולל מספר חידושים. בהליכי אישור תכניות, מהם האמורים לקצר את התהליכים ומהם הקובעים הוראות חדשות בסדרי הדין. אחד הנושאים החשובים בהם חל שינוי, נוגע לאישורו של שר הפנים בהקשר למתן תוקף לתכנית.

עד לתיקון, היה על שר הפנים ליתן את אישורו על כל שינוי של תכנית מיתאר מקומית או שינוי של תכנית מפורטת וזאת כדי שיינתן לתכנית תוקף. הליך זה דורש מאליז זמן הואיל והוא כרוך בבדיקה של התכנית ע"י אנשי המקצוע במשרד הפנים. נוסף לכך, ועדה מחוזית לפני פרסום תכנית מיתאר מקומית, היתה חייבת להעביר את התכנית לשר הפנים, וזה היה רשאי בתקופה של 15 יום לדרוש מהוועדה המחוזית לדון מחדש באישור התכנית, כללית או ביחס להוראה מסוימת.

בתיקון לחוק קיים מהפך בגישה של הליכי מתן תוקף לתכנית. נשתנו היצירות וכיום העקרון הוא שתכנית מחאשרת תוך פרק זמן מסויים אלא אם כן שר הפנים הפעיל את סמכויות ההתערבות שניתנו לו בחוק.

שינוי זה בגישה יחייב את המערכות המסייעות לשר הפנים, להתמודד באופן מיידי עם התכניות וניתן להעריך שהוא אכן יביא אתו מפנה חיובי בכל הכרוך לקיצור התהליכים. עם זאת, מן הראוי להצביע על כך שאין זה ברור מלשון החוק מהו בדיוק היקף סמכותו של השר הפנים. האם נוסף לסמכותו לאשר או לדחות תכנית הוא מוסמך גם לאשר תכנית בתנאים, או להחזירה לדיון בוועדה המחוזית לדון בנושא מסוים.

כן יש לציין את העובדה, שעל פי התיקון מועברת התכנית לעיון השר פעמיים. פעם אחת כאשר הוועדה המחוזית מחליטה להפקידה ופעם נוספת כאשר מודיע השר בתוך 90 יום ממועד ההפקדה, כי זו טעונה אישורו. בענין זה נראה כי קיים דווקא סירבול לעומת המצב הקודם, לפיו רק שינוי תכנית עבר לאישור השר וגם זה בשלב הסופי לאחר אישורה. עם זאת, ראוי להזכיר, כי לשר הפנים נקבע מועד של 90 יום לאישור התכנית או לדחותה, ואם הוא לא יעשה כן, תיכנס התכנית לתוקף מאליה.

יש לקוות, כי שר הפנים באמצעות מינהל התכנון של משרד הפנים לא יוציא הנחיה כוללת ושגרתית להעביר אליו כל תכנית לאישור, אלא שהחלטה איוו תכנית טעונה אישורו תישקל לגופה, מתוך מגמה לצמצם ככל האפשר את מספר התכניות הללו ולקצר הליכי האישור.

נושא נוסף בו חל שינוי חשוב נוגע לתכניות אשר לא הוגשו להן התנגדויות בתקופת ההפקדה.

בתיקון נקבע, שבמקרה כזה ייראו את התכנית כאילו אושרה על ידי הוועדה המחוזית בתוך 60 יום מתום התקופה להגשת התנגדות, זאת אם לא החליטה הוועדה המחוזית אחרת בתוך המועד האמור. פירושו של דבר שתכנית כזו מתאשרת כיום ללא דיון נוסף בוועדה המחוזית, אלא אם הוועדה רואה ענין לקיים דיון ולהחליט אחרת.

התקופה שנקבעה לוועדה כדי להחליט על דיון בתכנית היא 60 היום האמורים, אך לא ברור מהם הנמוקים שצריכים לעמוד בפני הוועדה המחליטה. גם כאן קיימת סכנה שוועדות תקבלנה החלטה כזו כדבר

שבשיגרה ובכך עלולות להיות מוחמצות מטרות התיקון לקצר את ההליכים. ניתן איפוא לקוות כי ההחלטות שתקבלנה לגבי כל תכנית לגופה.

מועדים לסיום הטיפול בתכנית

עד לתיקון לא זכתה הבעיה של התמשכות הדיונים בוועדות המחוזיות בקשר עם אישור תכניות, למענה סטטוטורי מתאים. אמנם נקבעו בחוק מספר הגבלות בזמן, כמו משך הזמן שעל ועדה מחוזית להחליט בדבר אי-שורה של תכנית מיתאר מקומית חדשה תוך שנה, וכן חובת הוועדה המקומית להחליט בענין תכנית מפורטת שהוגשה לה בתוך 4 חדשים, שאם לא כן רשאי המציע לפנות לוועדה המחוזית אולם זאת באשר לתכניות חדשות. בכל הקשור לשינוי תכניות קיימות שגם הוא נעשה על דרך של אישור תכנית, לא היה כאמור מענה סטטוטורי הולם.

עם זאת, קיימת בפסיקת בית המשפט העליון התייחסות לנושא, המאופיינת בגישה שיש להגביל את מועדי הטיפול בהליכי התכנון.

במקרה אחד (בג"צ 614/64 שם טוב ארגז נ. הוועדה המחוזית ירושלים, פד"י י"ט (1) 95) לא קיבלה הוועדה המחוזית החלטה על אישור תכנית כעשר שנים לאחר הפקדתה. בית המשפט ציין כי אמנם לא נקבע בחוק מועד המגביל את הוועדה בפרק הזמן, אולם הוא החיל את סעיף 6 לפקודת הפרשנות בדבר עשיית פעולה ב"מהירות הראויה". בית המשפט ציין, שיש להתחשב בזכויות הקנין של הפרט.

במקרה נוסף שפורסם לאחרונה דן בית המשפט העליון פעם נוספת בענין המועדים בהליכי תכנון.

הנושא נדון בעתירה, שהוגשה לבג"צ (חב' גזית קונסוליום השקעות ופיתוח בע"מ נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות). בג"צ 100/88 פד"י מ"ג (1) עמ' 29. העתירה נסבה על עיכוב בטיפול בתכנית מפורטת. העותרת ביקשה למעשה שבית המשפט יכנס "בנעלי" הוועדה המקומית, יבחן את טענותיה התכנוניות וביקשה כי זה יורה לעקוף את הוועדה המקומית על ידי פניה לוועדה המחוזית.

בית המשפט, מפי כבוד הנשיא מ. שמגר, עמד על חשיבות הטיפול בבקשות האורח תוך זמן סביר וקבע כי התמשכות הטיפול שהוא סממן מוכר של טיפול בלתי יעיל איננה מתקבלת על הדעת.

בית המשפט קובע, כי על רשויות התכנון הדנות בתכניות שהוגשו להן ע"י אזרחים, לדרוש בתכניות ללא עיכובים ממושכים. בהחלטתו קבע בית המשפט מועדים לטיפול בתכנית ולפיהם על הוועדה המקומית לשמוע בתוך חודש ימים את הערות לעותרת או פרקליטה ולהחליט תוך חודש ימים נוסף מעת קיום הדיון האמור. אח"כ על הדיון לעבור לוועדה המחוזית לה קבע מועד קצוב עד להפקדת התכנית.

יחד עם זאת, בית המשפט לא קצב מועד לסיום פעולת הוועדה המחוזית כיון שזה מותנה בשמיעת התנגדויות. אך בית המשפט מצייין כי מחובתה של ועדה המחוזית להכריע בענין תוך זמן סביר לחיוב או לשלילה וזאת תוך תיקון ההצעות, אם וכאשר יוכאו בפניה. עתה, עם כניסתו לתוקף של חיקון 26,

הוסדר הנושא בחקיקה בנסיון לקצר את משך הזמן לאישור תכניות. החוק קובע כי ועדה מחוזית תחליט לאשר או לדחות תכנית מיתאר מקומית תוך שנה מיום פרסום דבר הפקדתה, כן קובע החוק משך זמן של שמונה חדשים שעל ועדה מחוזית לאשר או לדחות תכנית מפורטת.

כן נקבעה הוראה לפיה שר הפנים או מי שהסמיך לכך רשאי להאריך את התקופות האמורות בחדשיים נוספים. מה המצב כאשר ועדות מחוזיות לא יעמדו בלוח הזמנים האמור?

על כך משיב המחוקק בהקמת מועד תכנון חדש הקרוי ועדה להשלמת תכניות.

ועדה להשלמת תכניות

ועדה זו אמורה להמשיך בהליכים לכדיקת ולאישור תכנית אשר חלפו המועדים לא-

שורה כאמור וזאת מן השלב אליה הגיעה הוועדה המחוזית. כל הסמכויות לכדיקה ולאישור התכנית יעברו מן הוועדה המחוזית לוועדה המיוחדת לרבות שמיעת ההתנגדויות והכרעה בהן. הוועדה תורכב מי"ר הוועדה המחוזית בתוך 30 יום מתום המועד לסיום הטיפול בה.

הוועדה להשלמת תכניות תהא מורכבת מנציג שתמנה הוועדה המחוזית, מנציג שתמנה הוועדה המקומית ומנציג שר הפנים שייקבע ע"י שר הפנים מתוך רשימת נציגים שהשר יפרסם ברשומות. מעניין לציין, כי בראשות הוועדה לא יעמוד יו"ר הוועדה המחוזית אלא נציג שר הפנים והוא ימנה מוכיר שלא יהא מקרב הוועדה המחוזית אלא המקומית.

מן הראוי לציין, כי הוועדה המיוחדת לא הוגבלה בזמן לסיום פעולתה, ונשאלת השאלה אם לא מן הראוי היה לעשות כן כדי למנוע מצב שתכניות שלא הסתיים הטיפול בהן בוועדה המחוזית "יחנקו" גם בוועדה זו עקב עומס יתר.

לסיכום:

נגענו באחדים מן האספקטים בהליכי רישוי ותכנון אשר הוסדרו בחיקון 26 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965 ושיש בהם כדי לקצר את משך הזמן לאישור תכניות ולמתן היתרי בניה.

ניתן לצפות, כי השינויים הללו אכן יביאו אתם מפנה חיובי "בגורם הזמן" אף שניתן יהיה להצביע על תוצאות ממשיות כעבור פרק זמן בו יעמדו התיקונים במבחן המעשה. מן הראוי לאזכר את דבריו של נשיא בית המשפט העליון מ. שמגר בעתירה שבבג"צ 100/88 הנ"ל: "רשות תכנון חייבת להיות ערה לכך שהכח והסמכות מוענקים לה כדי לשרת את האינטרס הציבורי, באינטרס זה כלול גם טיפול תוך זמן סביר בבקשות האורח".