

**מרצה:** ד"ר מנאל תותרי-ג'ובראן [manal.totry-jubran@biu.ac.il](mailto:manal.totry-jubran@biu.ac.il)

**מנהלות:**

- השיעור מתנהל באמצעות דיונים.
- בקורס תהיה קריאה, אך לא רבה מידי – מקסימום 15 עמודים.
- ציון – 100% בחינה סופית.
- אין בדיקת נוכחות.
- 1.1; 25.12 – אין שיעורים

- 4 תכנון פיזי מהו? עבור מי? התפתחות דיני התכנון והבניה**
- 4 למה תחום תכנון והבניה הוא בעל חשיבות?**
- 4 השלכות כלכליות
- 4 השלכות סביבתיות
- 4 השלכות תרבותיות
- 6 השלכות פוליטיות
- 6 השלכות בינלאומיות
- 6 ממה מורכב הליך התכנון?**
- 7 מה קורה בישראל?
- 7 מוסדות התכנון**
- 8 מוסד תכנון ארצי**
- 10 מוסדות תכנון מחוזיים**
- 10 ועדה מחוזית
- 11 ועדות משנה מחוזיות
- 11 ועדות ערר מחוזיות
- 12 מוסדות תכנון מקומיים**
- 12 היררכיית הועדות**
- 12 הנמוך ביותר: ועדות ברמה המקומית
- 13 משקיפים ומייעצים
- 13 מהות הרכב הוועדה המקומית – יתרונות וחסרונות
- 13 סמכויות הוועדה המקומית
- 13 ועדת משנה מקומית לתכנון ובניה
- 14 ועדה מקומית עצמאית
- 14 ועדה מקומית עצמאית מיוחדת
- 14 סוגי התוכניות**
- 15 תכנית מתאר ארצית (תמ"א)**
- 15 מי מכין תמ"א?
- 15 מסירה למחוזית להערות הודעה ועיון למקומית
- 16 תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ)**
- 16 מה תכנית מתאר מחוזית כוללת?
- 17 הכנת תכנית מתאר מחוזית
- 17 תכנית מתאר מקומית**
- 17 תכנית מתאר מפורטת**
- 17 מי מכין תכנית מתאר מקומית או מפורטת?
- 18 מי מאשר תכנית מתאר מקומית או מפורטת?
- 18 מעמד התוכנית
- 18 האם תוכנית מתאר ארצית יכולה לכלול וראות שנמצאות בסמכות תוכניות נמוכות ממנה? למה זה משנה?
- 20 מדרגים והיררכיה**
- 21 סולם העדיפויות של תכניות**
- 22 פרשנות תכניות**
- 26 הליכי התפתחות תכניות מקומיות ומפורטות**
- 26 שלב ראשון – שלב הכנת התכנית**
- 26 למי מגישים את התכנית?
- 26 מה קורה אחרי שמגישים את התכנית?
- 27 לאחר הבדיקה המקדמית
- 27 מה נפקות ההמלצות של הועדה המקומית
- 27 מה קורה בשלב הביניים של הכנת תכנית חדשה? ניתן פרסם הודעה על הכנת תכנית, סעיף 77 לחוק התכנון והבניה
- 28 שלב שני – שלב הפקדת התכנית**
- 29 החלטה על ההפקדה
- 29 מה זה אומר הפקדת התכנית
- 29 מועד פרסום ותקופת פרסום ההודעה
- 29 למה חשובה ההודעה?
- 29 פרסום הודעה אישית
- 29 תוכן הודעת ההפקדה והנשיאה בעלויות
- 30 סמכויות השר
- 30 משמעות ההפקדה
- 32 שלב שלישי – דיון בהתנגדויות או עררים**
- 32 הגשת התנגדות
- 33 ומה בפועל?
- 33 מתנגדים ללא תועלת
- 33 מאפייני המתנגדים וסיכויי הצלחת ההתנגדות
- 33 מועד הגשת התנגדויות
- 33 מקום הגשת התנגדויות בהתאמה לסמכות הדיון בתכנית

- 33 אופן הגשת התנגדויות
- 34 עיון בהתנגדויות
- 34 מי מחליט ודן בהתנגדויות?
- 34 חוות דעת בקשר להתנגדויות
- 35 אפשרויות החלטה בהתנגדויות
- 35 זכות טיעון
- 35 דיון בהתנגדויות זהות במאחד
- 35 שמיעת התנגדויות
- 36 מינוי חוקר כאשר יש מספר רב של מתנגדים
- 36 שלב רביעי – אישור התכנית**
- 36 אישור / דחייה של תכנית
- 36 אישור התכנית בהיעדר התנגדות אחרי 90 יום
- 37 מועדים ופרוצדורה לאישור / דחיית תכנית
- 37 מועדים לסיום הטיפול בתכנית
- 37 דיון חוזר במליאת הועדה המחוזית טרם הגשת עררים תוך 7 ימים
- 38 עררים על החלטות מוסדות התכנון בדבר אישור / דחיית תכנית
- 38 מי יכול להגיש ערר?
- 39 מועדים להגשת הערר + החלטה בערר
- 39 השבחה במקרקעין עקב תכנית**
- 39 היטל השבחה
- 40 שומת ההשבחה וערר עליה
- 41 פגיעה במקרקעין עקב תכנית**
- 42 שיקולים בעד זכות פיצוי רחבה
- 42 שיקולים נגד זכות פיצוי הרחבה
- 42 מיהו גובל?
- 42 מהו תחום התכנית?
- 42 מועדים
- 43 הארכת מועד הגשת תביעה לפיצויים
- 43 תביעה לפיצויים**
- 44 פטור מתשלום פיצויים
- 45 תנאי 1: רשימת הפטורים
- 45 תנאי 2: הפגיעה היא פגיעה סבירה
- 45 המבחינים לבחינת תחום הסבירות
- 46 תנאי 3: המבחן לבחינת המושג "מן הצדק"
- 46 היתר בניה, הקלה, שימוש חורג**
- 46 3 קטגוריות המחייבות הוצאת היתר
- 47 3 סוגים של בקשות לקבלת היתר
- 48 **המסלול הירוק**
- 48 חריג להוצאת היתר בניה בניגוד לחוק – סעד מהצדק:
- 49 לוחות זמנים
- 49 רישוי בדרך מקוצרת – סעיף 145ב (תיקון 101)
- 50 פטור מהיתר
- 50 **המסלול האדום**
- 50 מה נכנס שם?
- 50 **המסלול השחור**
- 51 תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג או הקלה
- 51 מועד להכרעה בבקשות
- 51 ערר והשגה
- 51 סדרי הערר
- 52 הוצאת היתרים לאחר דיון בבקשה
- 52 הפקעות – פרק ח' לחוק התכנון והבניה**
- 52 מהי הפקעה?
- 52 מדוע לתת למדינה סמכות להפקיע ולא לרכוש את הקרקעות במו"מ (בשוק חופשי)?
- 52 מדוע לתת פיצוי?
- 53 הפקעה מכוח חוק התכנון והבניה
- 53 מי יכול להפקיע?
- 53 מהם צרכי ציבור?
- 54 סמכות ההפקעה: של הועדה המקומית
- 54 ביצוע ההפקעה (פרוצדורה)**
- 55 ביצוע לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943
- 55 עקרונות לחישוב הפיצויים**
- 58 מה קורה כאשר הופקעו מקרקעין ושולם על ההפקעה פיצוי, אך ייעודם שונה?

שיעור 1 – 30/10/2019

**מצגת 1 – חשיבות דיני התכנון והבניה****תכנון פיזי מהו? עבור מי? התפתחות דיני התכנון והבניה****למה חשוב לדעת תכנון ובניה? (סיעור מוחות)**

- רלוונטי לכל בנאדם שיש בבעלותו נכס (הרחבת הנכס; מהן זכויותיו וכו').
- לתכנון ובניה יש משמעות חברתית (כבישים, מסלולי אופניים, תחושת ביטחון ותאורה, נגישות לבעלי מוגבלויות וכו')
- בטיחות (למשל: תמ"א 38 לחיזוק מבנים).
- תיעדוף אינטרסים פוליטיים וחברתיים.
- אסתטיקה.

**למה תחום תכנון והבניה הוא בעל חשיבות?****השלכות כלכליות**

- **ס'2 לחוק המקרקעין** אמנם קובע שהבעלות במקרקעין היא הזכות להחזיק במקרקעין, אך לדיני התכנון והבניה יש **השלכות כלכליות** ואלו **מטילים הגבלות ומאפשרים פגיעה בזכות הקניין**. התחום יכול לקבוע מהם ייעודי הקרקע ולא מאפשרים לבעל הקרקע לעשות בו שימוש ככל העולה על ראשו.
- **ההשלכות הכלכליות** כוללות גם את הנושא של **שינויי ייעוד, פינוי קרקעות, אחוזי בניה**. שינויי ייעוד קריטי לעניין המחיר של הקרקע. תכנון ובניה יכול לקבוע אף את הגודל המינימלי והמקסימלי של דירות, מי יגור במתחם הדירות, כמה דירות ייבנו וכו'.

**השלכות סביבתיות**

- לדיני התכנון והבניה ישנן אף **השלכות סביבתיות** – מיקום מפעלים מזהמים (למשל: בתי זיקוק באזור חיפה, ההחלטה איפה למקום את הפרויקטים הללו וכו').

**השלכות תרבותיות**

לדיני התכנון והבניה יש גם **השלכות תרבותיות**.

**עת"מ (ת"א) 1253/05 מוחארב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (טרם פורסם, 4.5.2006)**

- **רקע:** תושבי **המושב ניר צבי** רצו להקים חומה בינם לבין שכונה **ערבית, פרדס ניר**, בטענה שיש המון פריצות וגניבה. תושבי שכונת פרדס ניר הגישו ערר על תכנית המתאר המאפשרת את הבניה של גדר ההפרדה בין המושב לשכונה הערבית. בפס"ד זה הועלו טענות חדשניות במסגרת התנגדויות לתוכנית – שם לראשונה, עלתה הטענה, בהקשר של הליך תכנוני, של אפליה, גזענות ו'גטואיזציה'. אנשי שכונת פרדס ניר טענו שהתוכנית להקמת הקיר היא חלק מתופעה רחבה יותר של דחיקת התושבים הערבים לגטאות המוקפים בחומות ובגדרות. אלו הוסיפו שהדבר יגרום לתחושת קיפוח בקרב האזרחים וכי אלו אזרחים שאינם רצויים, אלא האינטרס האמיתי מאחורי הקיר הינו גזעני גרידא. הועדה, בתשובה לערר, ענתה כי לא מדובר בטענות תכנוניות ולכן איננה יכולה לדון בהם.

**בית המשפט המחוזי לראשונה הכיר בטענות הללו כטענות בעלות תוקף valid – כלומר, כטענות תכנוניות שניתן לטעון בדיוק כפי שניתן לטעון כנגד הסתרת אור ואויר.** בהמ"ש החזיר את הדיון בתוכנית המתאר למועצה הארצית. המועצה הארצית בסופו של דבר אישרה את הקמת הקיר, ואנשי שכונת פרדס ניר השמידו את חלקה.

**בג"ץ 237/88 מועצה מקומית גבעת שמואל נ' מנכ"ל משרד הפנים, פ"ד מב(4) 841**

- **רקע:** העתירה נסבה על החלטתה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב לאשר בתנאים תכנית שהגישה עיריית בני ברק להקמת מחלף על הכביש המהיר הידוע ככביש גהה. מיקומו המתוכנן של המחלף הוא בין גבעת שמואל לבין בני ברק, ובעת הדיון בתוכנית, ביקשה עיריית בני ברק להגביל את התנועה במחלף בשבתות ובמועדים. לאור עמדתה של עיריית בני ברק החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל-אביב לכלול בתוכנית אלטרנטיבה לעקיפת המחלף בימי שבתות ובחגים בצורת "רמפה" של שבת. מאחר ש"הרמפה" עלולה לפגוע, בשל מיקומה, בבית ספר הנמצא בסמוך לה, הוחלט, בין היתר, כי כל עוד קיים בית הספר ומשמש ליעדו, ייסגר המחלף לתנועה מוטורית בשבתות ובחגים ורק לאחר שיפונה תוקם הרמפה האמורה. בית הספר, עפ"י תכנית המתאר שחלה על אותו מרחב, לא היה אמור להימצא שם (עפ"י התוכנית, האזור היה אמור להיות אזור לתעשייה ומפעלים).

משנודעו לראש המועצה המקומית גבעת שמואל פרטי ההחלטה, הוא הודיע לשר הפנים ולוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל-אביב על התנגדותה של מועצת גבעת שמואל לתוכנית כפי שתוקנה. לדעתו, תוקנה התוכנית באופן מהותי המצריך הפקדתה מחדש. לאחר הדיון בטענות העותרים החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל-אביב לא לשנות מהחלטתה, וההחלטה אושרה מחדש. בעקבות כך הוגשה עתירה זו אשר מבקשת למנוע את ביצוע התוכנית. ניתן לעותרים צו ביניים, האוסר על קידום ביצוע תכנית המחלף. השאלה שעלתה: האם זוהי שאלה של שיקול תכנוני או לא? האם ההחלטה היא בתחום הסמכות הוועדה המחוזית שהחליטה את החלטה? האם מדובר בחוסר סבירות?

**דיני התכנון והבניה משויכים דין המנהלי – ע"מ שלהחלטה של המוסד המנהלי יהיה תוקף נדרש, עפ"י חוק, כי:**  
(1) למוסד יש סמכות –

- א. אם אין סמכות לא ממשיכים לבחון האם יש סבירות, אלא ההחלטה בטלה באופן מידי;
  - ב. אם יש סמכות, עוברים לבחון סמכות.
- (2) ההחלטה נעשתה בשימוש נכון בסבירות –
- א. אם אין סבירות, ההחלטה בטלה;
  - ב. אם יש סבירות, ההחלטה תקינה.

בג"צ קבע: סגירת מחלף בשבת = שיקול תכנוני?

(1) **האם יש סמכות? יש!**

תכנון ובניה בישראל עבר משיקולים של תכנון פיזי בשטח אל סמכויות רחבות לתכנון מכל ההיבטים הרלוונטיים לטובת אוכלוסיית שטח התוכנית. ולכן לצורך העניין בהמ"ש אמר שלא רק שיש סמכות לקבוע לסגור את המחלף בשבת, אלא שזוהי חובה של ועדת התכנון לבדוק איזו אוכלוסייה במקום ולהתאים את המחלף אליה. הוועדה הייתה צריכה לבדוק אקטיבית מי גר באזור ולהתאים את המרחב אליה (זוהי אמירה מרחיקת לכת, ובחסותה הגיע בג"צ למסקנה כי ההחלטה הינה אף סבירה).

(2) **האם ההחלטה סבירה? כן!**

יש לאזן בין הפגיעה ברגשות הדתיים של תושבי בני ברק לבין אי הנוחות שתיגרם לבאים ברכב בשבת לגבעת שמואל מצפון. וככל הנראה לא תהיה פגיעה קשה בתושבי החוץ ולכן ההחלטה הינה החלטה סבירה. לפיכך העתירה נדחת כיון שהתוכנית מקיימת את שני המבחנים.

**בעבר**, בשנות ה-50, דיני התכנון והבניה אכן התייחסו אך לתכנון הפיזי, אך **פס"ד מוחארב** מהווה פסק דין מכונן ביחס לתחומים והשיקולים שעומדים ביסוד של דיני התכנון והבניה – היום, החל משנות ה-80, התכנון (בגלל המורכבות של חברתי מוסדות התכנון, התכנון משפיע על אזורים רבים וכו') יש תפיסה רחבה יותר. אף **פס"ד אדם טבע ודין** ניתן להבחין באמירה של ה**שופט מ' חשין** לפיה "דין התכנון הוא דין דינמי, ובמהלך השנים זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר. אין מדובר עוד כבעבר אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר".

- **בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הישראלית לתכנון ובניה, פ"ד נ(3) 454, 441 (עתירת כביש חוצה ישראל)** אחת ההמחשות של תכנון ובניה היא בעתירה הזו. כביש חוצה ישראל מקרב ישובים שונים בין הדרום לצפון ולמרכז. פסה"ד מובא ע"מ להראות את השלכות של התכנון והבניה ואת האופן בו תכנון ובניה מעצב לנו את כל החיים – הכביש מעיד על התכנון שעמד מאחוריו:

○ יתרונות (חברתיים וכלכליים): (בג"צ 2920/94 **אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית**, עמ' 452).

- יצירת חיבור מהיר בין המטרופולין הגדול במרכז לבין צפון הארץ ודרומה בעזרת כבישי רוחב. בזכות זאת תפתחנה הזדמנויות לפריסת מרכזי עסקים.
- בחלקו המרכזי – באמצעות כבישי הרוחב שייצאו ממנו – יפעל הכביש ככביש ובעת אשר יאפשר פיזור התנועה לתוך ומתוך המטרופולין.
- תפתחנה הזדמנויות לפריסת מרכזי עסקים, אזור תעשייה ותעסוקה לאורך הכביש.
- יואץ פיתוח מוקדי תיירות ואירוח.
- יהווה תרומה ממשית למעבר של אוכלוסין לאזורים דלילים יותר.
- כביש תהיינה תרומות משמעותיות הן בתחום איכות הסביבה והן בתחום הבטיחות בדרכים.

○ חסרונות:

- דלדול שטחים מפאת היותו של כביש חוצה ישראל פרויקט עתיר שטח: הן על-ידי תפיסת רצועות רחבות של קרקע לצורכי הדרך ומחלפיה והן בשל כניסתם של שימושי קרקע חדשים אל סביבת הדרך; פגיעה באופיו החקלאי של האזור עקב כרסום באדמות.
- חקלאיות: פגיעה ישירה ופגיעה עקיפה עקב הרס המירקם החברתי של יישובי האזור העוסקים בחקלאות;
- זחילה אורבנית ומסחרית של אגד הערים תל-אביב מזרחה;
- ריבוי המחלפים יתרום להרחבה ולעיבוי של אגד הערים תל-אביב-יפו ויסכל מדיניות פיזור האוכלוסיה לצפון ולדרום;
- המשך הפיגור בפיתוח תחבורה מסילתית: תחת מדיניות של עידוד התחבורה הציבורית, מחזק כביש חוצה ישראל מדיניות המעודדת ביקוש לרכב פרטי;
- גידול במספר כלי הרכב הפרטיים יגרום גידול נוסף במזהמים הנפלטים מרכב פרטי, כדי סכנה לבריאות הציבור;
- גידול במספר תאונות הדרכים: גם אם בטווח הקצר תורגש הקלה בעומס בדרכים קיימות ההשפעה ארוכת הטווח של – הקלה העשויה להקטין את מספר תאונות הדרכים בהן – דרכים מהירות חדשות היא בהכרח גידול השימוש ברכב פרטי, שימוש אינטנסיבי יותר ברכב למרחק רב יותר, ובמהירות רבה יותר.
- כביש חוצה ישראל ייצור חיץ אקולוגי ממש, וחיץ זה לא יאפשר תנועה של בעלי-חיים ממערב למזרח וממזרח למערב.
- החסרונות מראים על גידול במספר כלי הרכב הפרטיים שיגרום לגידול במזהמים, גידול במספר תאונות הדרכים ופגיעה בבע"ח. לא היה תסקיר סביבתי כולל בקטע הכביש, וזה לא יאפשר סקירה סביבתית כוללת. בהמ"ש ראה שהיתרונות עולים על החסרונות.
- וכו' (בבג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הישראלית לתכנון ובניה, פ"ד נ(3) 441, 453).

### השלכות פוליטיות

דברי ההסבר של **חוק התכנון והבניה** מוגדרים הרבה יעודים וביניהם: ייהוד המרחב, יישוב הספר (פריפריה), פיזור אוכלוסין וכו'.

### השלכות בינלאומיות

לתכנון ובניה יש גם **השלכות בינ"ל**. יש מחקרים אקולוגיים שהליכי הייבוש של נהר הירדן משפיע גם על הצד הירדני. זאת ועוד, תעשיית ים המלח השפיעה על האזורים בקו הגבול על ישראל.

### ממה מורכב הליך התכנון?

#### ההליך התכנוני מורכב:

- **מחד גיסא** מתוכננות מתאר שמסדירות את שימושי הקרקע. אלו מסדירות כמה ניתן לבנות, איפה ניתן לבנות, מה ניתן לבנות וכו';
- **מאידך גיסא** מורכב מחקיקה ע"י **חוק התכנון והבניה** שמסדיר את תהליך קבלת ההחלטות. עד שנת 1965 הייתה **פקודת הערים** המבוססת על חשיבת התכנון המנדטורית שבסיסה עמד הרצון שלא להיכנס לעימותים עם האוכלוסייה החיה בארץ, אך הבינו כי יש צורך באסדרה ותכנון ראוי של התחום.

**יש להבדיל בין תאוריות בתכנון (שלא מתחום המשפט) – איך ומה אפשר לתכנן (תוכניות בניה) לבין תאוריות של תכנון שעוסקות בהליך הנכון איך לקבל החלטות תכנוניות (חקיקה תכנונית, שכן מתחום המשפט).**

(לא משפטי) **תאוריות בתכנון** שואלות מה התכנון כולל וכיצד הוא מוגדר. תיאוריות בתכנון מתחלקות ל-2 תקופות:

- לפני המאה ה-20 תקופת המהפכה התעשייתית בה החל המעבר מכפרים לערים ועלה הצורך לסדר את המרחב מחדש. אז **תכנון נחשב לכל מה שנחשב להיבטים פיזיים של המרחב**. פעם היו שמים דגש על עיצוב, סדר ואסתטיקה. התאוריה התכנונית לא כ"כ עסקה בהשלכות החברתיות הסביבתיות והכלכליות של תכנון. התיאוריה לא התעסקה בשיקולים במסגרתם הבינו שאם מקימים שכונת מגורים חדשה שלא כוללת אף בית כנסת או תכנון ייעוד של גן ילדים, אז בהכרח אתה קובעים בדרך זו את האופי של קהילה תגור שם.

- במהלך המאה ה-20, לעומת זאת, הדגש עבר להיבטים יותר חברתיים, כגון: סביבה, חברה, כלכלה, קהילות. בתקופה זו התיאורתיקנים הבינו כי התכנון משפיע על תחומים רחבים הרבה יותר.

שני סוגי התיאוריות באות לידי ביטוי בהסדרים הנורמטיביים המתקבלים.

ברגע שמבינים את המעבר הזה בין תיאוריות התיכנון, ניתן להבין את המעבר של בהמ"ש מראיה צרה – תכנונית פיזית, לראיה רחבה יותר תוך הסתכלות על שיקולים רחבים יותר והשוואה למקומות אחרים בעולם.

בגישה החדשה ניתן להבין את ההגבלה של מעבר בכבישים בשבת, קביעת מינימום מרחק בין בתי מרקחת וכו'.

### מה קורה בישראל?

היום בהמ"ש אומר שתפיסת התכנון עוברת שינוי לתפיסה חברתית כוללת. ובפס"ד של אדם טבע ודין לגבי חוצה ישראל, החליטו שהתפיסה התכנונית הופכת לתפיסה סביבתית וחברתית. אין מדובר עוד כבעבר אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר.

בפס"ד מוחארב: מעבר להבנה רחבה של שיקולי/השלכות תכנון. חשיבות של פס"ד הוא שבהמ"ש לראשונה אומר שטענות של אפליה וגזענות הם גם חלק בלתי נפרד משיקולי תכנון, הם אותו דבר כמו שיקולים או טענות של הקמת מפעל ליד בניין; הסתרת אור וחסידת אור וכו'. עיון בס'2(ב) לחוק התכנון והבניה, הדן בהרכבה של המועצה הארצית, מעיד כי בין חבריה יהיה "בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה שיתמנה על ידי שר הפנים" (ס'2(ב)(12)) מה שמעיד כל כך ששיקוליה של המועצה אינם כוללים אך שיקולים תכנוניים פיזיים, אלא מעבר לזה.

(כן משפטי) תיאוריות של תכנון תהליך קבלת החלטות בהקשר התכנוני שואלות מהו ההליך הנכון לאופן קבלת החלטות תכנוניות.

התיאוריות שמדברות על עצם קבלת החלטות בהליך התכנוני מבחינות בין 2 גופי מחקר עיקריים:

- גוף 1: בגלל שהתכנון משפיע על חיי היומיום שלנו, הוא חייב להיות מיוצג ע"י נציגי ציבור הנבחרים משום שהם הגוף הנכון ביותר לייצג את האינטרסים הנאמנים ביותר לציבור.
- הגוף השני לא מסכים, אלא אומר שמשום שמדובר באזורים רחבי היקף, נדרש שנציגי התכנון לא יהיו נתונים להטיות ושיקולים פוליטיים, אלא יהיו בעלי ראייה מקצועית ורחבה – מסיבה זו נדרש כי המייצגים יהיו אנשי מקצוע.
- גישת ביניים – נדרש שילוב.

בישראל – במוסדות התכנון המקומיים מאוישות ע"י נבחרים ציבוריים בעיקר, אך הכניסו נציגים מקצועיים.

שיעור 2 – 06/11/2019

### מצגת 2 – מוסדות התכנון

#### מוסדות התכנון

ס'1 לחוק התכנון קובע ש"מוסד תכנון" הוא כל רשות שיש לה סמכות בעניין תוכניות או היתרים, למעט מכון בקרה.

#### מוסדות התכנון מחולקים לשני סוגים:

- מוסדות תכנון שמקומם מכוח חוק התכנון והבניה או חוקים אחרים: חוק התכנון והבניה מקים את המועצה הארצית, הוועדות המחוזיות, הוועדות המקומיות, וועדות הערר, וועדות המשנה וכו'.
- מוסדות קיימים, שחוק התכנון והבניה מעניק להם סמכויות בעניין תוכניות או היתרים: הממשלה, שר הפנים, רמ"י, קק"ל, בעלי קרקע, ארגונים לא ממשלתיים וכו'. אין להם סמכות פורמלית על פי החוק אבל הם כן מקדמים תכנונים. ארגונים לא ממשלתיים הוקמו בין היתר כדי לקדם זכויות אדם ורואים עצמם ככלבי השמירה של הדמוקרטיה, אבל הם גם מספקים שירותים למדינה שהמדינה כבר לא מספקת בעצמה. הם ארגונים שלא תלויים בכספי המדינה ומקדמים ענייני סביבה (למשל אדם טבע ודין).

**מוסד התכנון העליון הוא ממשלת ישראל** – על פי **ס'53 לחוק התכנון והבניה** ממשלת ישראל היא מוסד התכנון המאשר את תוכניות המתאר הארציות שעליהן ממליצה המועצה הארצית ← **על כן הממשלה היא מוסד התכנון העליון הקובע את עקרונות תכנון העל במדינה.**

• **תוכנית מתאר ארצית** – מי שמבין אותן זה המועצה הארצית, ומי שמאשר זה הממשלה. העקרון המרכזי של לעבות ערים מרכזיות, לא להקים חדשות ולשמור על הקרקעות החקלאיות הוא העקרון המנחה של תוכנית המתאר הארצית. על תוכניות המתאר הארציות עובדים במשך שנים, והממשלה בד"כ מאשרת אותן.

מתחת לממשלת ישראל נמצאת מערכת התכנון המורכבת **ממנגנון היררכי משולש**: מוסדות תכנון ארציים; מוסדות תכנון מחוזיים (6 בהתאם ל-6 מחוזות); מוסדות תכנון מקומיים.

## מוסד תכנון ארצי

מוסדות התכנון, ברמה הארצית, מחולקים ל-2 קבוצות עיקריות:

1. **המועצה הארצית לתכנון ולבניה** – ועדת המשנה הפועלת מטעם המועצה הארצית:

- א. **חובה** למנות ועדת ערר (**ס'6(ג) לחוק התכנון והבניה**).
- ב. **בחירה** למנות ועדות משנה לעניינים מסוימים – המועצה הארצית רשאית על פי חוק להקים ועדת משנה ארצית שתדון בנושא הספציפי (**ס'6(א)+(ב) לחוק התכנון והבניה**) – היא יכולה בעצמה לדון באותו נושא או שהיא יכולה להקים ועדה לנושאים מסוימים.

**הרכב המועצה הארצית** – **ס'6 לחוק התכנון והבניה** – תורכב מ-36 חברים שאמורים לאזן בין ההיבטים והשיקולים שרלוונטיים לתכנון ברמה הארצית. המועצה הארצית כוללת 3 סוגים של הרכבים:

- (1) בראש מועצה עומד שר האוצר או נציג מטעמו – בד"כ מנכ"ל משרד האוצר.
- (2) כשליש נציגי משרדי ממשלה (13 חברי ממשלה נוספים או נציגיהם (שלטון מרכזי));
- (3) כשליש: נציגים של השלטון המקומי – ראשי רשויות מקומיות;
- (4) כשליש: נציגים של אנשי מקצוע ומסודות ציבוריים – נציג מהטכניון; ארגוני סביבה; ארגוני חברה ורווחה; בעל הכשרה בסוציולוגיה; ארגון נשים; נציג הדור הצעיר; מהנדס.

← על כן, ההרכב של המועצה הארצית (היא מוסד התכנון הארצי) משלב בין 3 גופים שונים – השלטון המרכזי; השלטון המקומי; הגוף המקצועי. זאת מתוך הבנה שתכנון ארצי נוגע גם ביישובים המקומיים והרשויות המקומיות אך גם מערב שיקולים ארציים (לכן יש 13 חברי משרדי הממשלה) ומתוך הבנה שההליך חייב להיות עם התחשבות בהיבט מקצועי.

**תקופת הכהונה של המועצה** – לפי **ס'2(ד) לחוק התכנון והבניה** תקופת הכהונה היא 5 שנים. חבר המועצה יכול לשוב ולהתמנות כחבר מועצה לתקופת כהונה נוספת (**ס'2(ה) לחוק**).

## סמכויות המועצה הארצית

- (1) לייעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע חוק זה, לרבות ענייני חקיקה ולמלא את יתר התפקידים המוטלים עליה בחוק זה או בכל דין אחר (**ס'2(א)**).
- (2) גיבוש מדיניות התכנון הראייה כלל ארצית, מימושה והטמעתה בתוכניות מתאר ארציות (**ס'2**). המועצה הארצית יוזמת תוכניות מתאר ארציות שמממשות את מדיניות התכנון הכלל ארצית של המדינה.
- (3) לייעץ לשר הממונה לצורך התקנת תקנות (**ס'6(א)(3)**) – שר האוצר. מקום המדינה ועד שנת 2015 – השר שהיה ממונה על ביצוע חוק התכנון והבניה היה שר הפנים.
- (4) אישור תכנית מתאר מחוזית (**ס'56**) – מי שמבין אותן הן הוועדות המחוזיות, בעוד מי שמאשר אותן היא המועצה הארצית.
- (5) דיון והכרעה בעררים שהוגשו בנוגע לתוכניות שבסמכות הוועדה המחוזית (**ס'110**). לאחר אישור תוכניות מתאר ארציות אין ועדת ערר. הדרך היחידה לתקוף תכנית מתאר ארצית זה לפנות לבהמ"ש העליון בתפקידו כבג"ץ. זה ההליך התכנוני היחיד שאין מעליו עוד ערר.

**גוף תכנון חשוב בעל עוצמה: סמכויות שר האוצר (לשעבר שר הפנים) –**



(יש ממשלה, ועדה ארצית ושר האוצר – הוא בבחינת סמכות העומדת בפני עצמה). יש לו סמכות להתקין תקנות.

- (1) הסמכות להחליט לגבי תוכניות מסוימות אם הן דורשות את אישורו הסופי או לא. כאשר השר מחליט שתוכנית חייבת לאישורו אז התוכנית לא מאושרת ללא אישורו=כלומר סמכות ווטו (ס'109).
- (2) סמכות להתקין תקנות בנוגע למה ייחשב לסטייה ניכרת (ס'151).
- (3) קביעת גבולות של מרחיב תכנון מקומיים (ס'13).
- (4) קביעת זהות הארגונים בצו שיכולים להגיש התנגדויות.
- (5) וכו'.

ס' 109 – מעניק לשר הפנים את זכות הוטו.

**ס'109 לחוק התכנון והבניה – סמכויות השר (תיקון מס' 26) תשמ"ח-1988 (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

109. (א) החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר האוצר מיד לאחר החלטתו; השר<sup>2</sup> רשאי להורות, תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התכנית, כי התכנית טעונה אישור; החליט השר כאמור, יודיע על כך למוסד התכנון הנוגע בדבר תוך עשרה ימים מיום החלטתו.

**(תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

(ב) החליט השר כי התכנית טעונה אישור, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר; החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישור; לא נתן החלטה תוך תקופה זו, יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר.

**(תיקון מס' 101) תשע"ד-2014**

(ג) שר האוצר רשאי לקבוע סוגי תוכניות בסמכות ועדה מחוזית, שהוראות סעיף זה לא יחולו עליהן.

**בג"צ אבו מוך**

**רקע:** פס"ד עסק סביב מאבק בין שני אחים לחלוקה מחדש של שטח קרקע בתוכנית מתאר.

התוכנית הייתה בסמכות הוועדה המחוזית, ובהפקדתה היא הוגשה לשר הפנים (אם השר מחליט שהתוכנית צריכה להיות מותנית באישורו, התוכנית כפופה לאישורו – הוא יכול לדחות את התוכנית, או לקבוע שניתן לאשר את התוכנית בעניינים מסוימים). שר הפנים האציל את הסמכות לממונה על המחוז. במקרה דנן, לא שר הפנים החליט שהתוכנית דורשת את האישור, אלא הממונה על המחוז החליט שאותה תכנית צריכה לקבל אישור עפ"י ס' 269 לחוק התכנון והבניה שמאפשר לשר להאציל את הסמכות שלו לממונה על המחוז. הממונה על המחוז קבע תנאים שצריך למלא כדי לאשר את התוכנית. עלתה טענה של חוסר סמכות, שהייתה האצלה של הסמכות של שר הפנים לפי ס' 109 לממונה על המחוז והאצלה זו איננה חוקית, כי אין אפשרות בחוק להאציל את סמכותו להתקין תקנות ולאשר תוכניות, ולאשר תוכניות כמוה כהתקנות תקנות.

**שאלה השאלה:** מה ההיקף של סמכות שר האוצר לעבב אישור תוכניות? מתי הוא יכול להחליט שתוכנית מסוימת צריכה את אישורו?

**נקבע:** סמכות שר הפנים היא סמכות לפקח ולאשר ולא להתקין.

**משמעות והיקף הסמכות של שר הפנים או האוצר –**

הסמכות שניתנה בידי שר הפנים בס'109 אינה סמכות התקנת תוכניות מתאר (הוא לא גוף תכנון) כי אם סמכות בקרה ופיקוח על התקנתן של תוכניות מתאר, זאת אלא אם נפל פגם בהליך קבלת החלטות בעניין התוכנית. **למשל:** אם התוכנית נידונה בוועדה המקומית כשהיא בסמכות הוועדה המחוזית, אז שר הפנים יתערב, יש לו סמכות של בקרה ופיקוח על ההליך התכנוני. ניתן להאציל את הסמכות- למעט הסמכות להתקין תקנות.

**חוק התכנון והבניה מעניק את הסמכות להתקין תוכניות מתאר בידי ועדות לתכנון ובניה –** הוועדה הארצית, הוועדות המחוזיות והוועדות המקומיות והוא קובע הוראות מפורטות באשר לאופן הפעלתה של סמכותו.

2. **מוסדות תכנון ארציים בעלי סמכויות ייעודיות מקבילות –** החוק חייב הקמה של הוועדה לתשתיות לאומיות, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, הוועדה לשמירה על הסביבה החופית, הוועדה למתחמים מועדפים לדיר, ועוד.

הוועדה לדיור לאומי ארצי (פעלה עד אוג' 15'). אלו מוקמים עפ"י חוק התכנון והבניה (למעט השניים האחרונים שמוקמים עפ"י חוק ספציפי).

א. **ועדה ארצית לתשתיות לאומיות – (ס'6-א ו')** – הכנת תוכניות לתשתיות לאומיות כמו כבישים, מסילות ברזל, תחנות כוח וכו'. כדי שהיא תקבל סמכות צריך שתהיה הכרזה משולשת של ראה"מ, שר הפנים ושר האוצר כי מדובר בתשתית בעלת חשיבה לאומית.

ב. **הוועדה לשמירת הסביבה החופית – (תוספת שנייה לחוק התכנון)** – אחראית לתת אישור סופי לכל תוכנית בניה שחלה על הסביבה החופית. סביבה חופית מוגדרת כ-300 מטרים מקו החוף ומרחק מסוים לתוך הים.

ג. **הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים – (תוספת ראשונה לחוק התכנון)** – על כל תוכנית שחלה על קרקע חקלאית או על שטחים פתוחים יש לקבל את אישור הוועדה לפי האישור הסופי של התוכנית.

ד. **הוועדה למתקנים ביטחוניים – (ס'48ג')**.

**הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) קידום תכנית מעודפת לדיור בזמן קצר מאוד – (ס'4 לחוק הותמ"ל)** – בעקבות משבר הדיור. **המטרה:** לקדם מתחמים מועדפים לדיור, כלומר המדינה יכולה לאפשר למתחמים אלו הליך תכנוני אקספרס ועוקף. (מתחמים מוכחים – המטרה היא לזרז את הליכי הבניה, הממשלה מחליטה על מתחם שנקרא "מתחם לדיור מועדף". ברגע שמחליטים על אותו מתחם מסוים, יש הרבה מאוד הקלות בהליך ההקמה של הדיור במתחם).

**הרכב הוועדה – ס'5 לחוק** קובע כי הרכב הוועדה כולל 18 חברים:

(1) 11 נציגי משרדי ממשלה (אוצר, רוה"מ, בטחון, בינוי ושיכון, הגנת הסביבה, חקלאות ופיתוח הכפר, משפטים, תחבורה ובטיחות בדרכים, פנים);

(2) 4 נציגי שלטון מקומי – מתוכם נציג רשות מקומית בתחום התוכנית.

(3) נציג בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובניה (מתכנן הוועדה)

(4) נציג גופים שעניינם שמירת איכות הסביבה.

(5) נציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה שימנה שר הרווחה והשירותים החברתיים.

ביקורת הארגונים הסביבתיים: מדובר בתוכניות צפופות שלא לוקחות בחשבון את הפיתוח העתידי, כי יש מכסת סף של 750 יחידות דיור.

הרכב הוועדה קבוע ואינו משתנה, כמו המועצה הארצית.

## מוסדות תכנון מחוזיים

### ועדה מחוזית

**ס'7 לחוק התכנון והבניה** – הוועדה מונה 19 חברים:

- 12 נציגי השלטון המרכזי (שרים, נציג מנהל מקרקעי ישראל, מתכנן המחוז);

- 5 נציגים של שלטון מקומי כשהרשויות המקומות במחוז ממליצות ושר הפנים ממנה – מתכנן המחוז, אדריכל או מהנדס, נציג של הגופים הציבוריים.

- 2 נציגי מקצוע.

### מהות הרכב הוועדה המחוזית –

"הוועדה המחוזית היא מוסד ממלכתי, המורכב מגורמים ממלכתיים ומקצועיים, שאינם נשלטים ע"י הגורמים המקומיים והיא בלתי תלויה, ומנותקת מהשפעתם של אינטרסים מקומיים" (ס'24 לפסה"ד).

אחד מהתיקונים המשמעותיים ביותר בחוק הוא תיקון 43 משנת 1995 – התיקון העביר הרבה סמכויות מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות. אחת מהן- ס'60 (לא מדויק) שמסמיך את הוועדות המקומיות להקים תחנות דלק באזורים שמיועדים לתעשייה, מסחר, חקלאות, מחסנים, אחסנה וחניה. נותנים סמכות שהיתה לוועדה המחוזית לוועדה המקומית- לשנות ייעוד ככל שמדובר באזורים האמורים- לתחנת דלק. השאלה שהתעוררה- אחרי שמשנים את הייעוד לתחנת דלק, מקימים חנות נוחות, מתקני חניה, ספסלים- האם הסמכות של הוועדה המקומית לשנות את הייעוד כוללת גם סמכות לשנות את אחוזי הבניה המאושרים באותה תכנית? האם הסמכות כוללת גם החלטה מה ניתן לבנות או את הזכות להחליט כמה יכולים לבנות- אם כתוב שניתן לבנות 100 מ"ר ורוצים להקים חנות גדולה יותר (150 מ"ר) – האם זה בסמכות הוועדה המקומית או המחוזית?

כיוון שהחוק לא מאוד ברור כאן – בהמ"ש מנסה לתת תשובה לשאלה הזו. בהמ"ש מסתכל על הרכב הוועדה המחוזית לעומת הרכב הוועדה המקומית ואומר שהוועדה המחוזית מורכבת מגורמים ממלכתיים ומקצועיים והיא בלתי תלויה ומנותקת מהשפעתם של אינטרסים מקומיים. ביהמ"ש קובע ששינוי ייעוד זה בסמכות הוועדה המקומית אבל כאן יש שינוי ביחס לאחוזי הבניה- משאירים את זה בידי המחוזית כי שם אין עסקנים פוליטיים.

### סמכויות הוועדה המחוזית –

1. לתת הערות על תכנית מתאר ארצית (ס'53א).
2. הכנת תוכניות מתאר מחוזיות (ס'56), הוועדה הארצית מאשרת.
3. סמכויות בנוגע לאישור תוכניות מקומיות (ס'62א').
4. פיקוח על עבודת הוועדות המקומיות (ס'103, ס'106, ס'109א).
5. להורות לוועדה המקומית להכין תכנית שבסמכותה (ס'64).
6. לבטל להתלות או לשנות כל תכנית שבסמכות הוועדה המקומית (ס'134).
7. לתת הוראות לוועדה המקומית (ס'28).

כלומר, ביצוע הוראת הארצית, תכנון מחוזי, פיקוח מקומי.

### פיקוח על המקומיות באמצעות –

החוק קובע כלים לוועדה המחוזית כדי לפקח על הוועדה המקומית:

1. קבלת העתק של התנגדויות למקומיות ואפשרות להגיש התנגדות (ס'103(3)).
2. מתכנן המחוז יכול להגיש התנגדות בעצמו וח"ד על ההתנגדות (ס'106(א)(3)).
3. תוכניות צריכות להיות מאושרו תוך פרק זמן מסוים עד 3 חודשים מיום ההפקדה, אם הועדה המקומית לא עומדת בסמכותה לפי ס'109א(ד) הועדה המחוזית יכולה להשלים את ההליך – זה לא קרה למרות שהרבה פעמים לא עומדים בזמנים (ס'109א).
4. כל התוכניות שבסמכות אישור הועדה המקומית הועדה המחוזית יכולה לשנות זאת בעצמה – כלומר הועדה המחוזית יכולה להכין תכנית חדשה ולשנות קיימת- בפועל לא נעשה בזה שימוש (ס'134).
5. הועדה המחוזית רשאית להורות למקומית להכין תכנית מפורטת (ס'64).

### ועדות משנה מחוזיות

#### **ס'11 לחוק התכנון והבניה.**

יש ועדות משנה ארציות. הוועדה הארצית רשאית להקים ועדת משנה אבל לא חייבת. היא רשאית לאצול לה חלק מסמכויותיה – אם היא רוצה להקים ועדת משנה בנושא מסוים – ניתן לעשות זאת.

ועדה מחוזית רשאית לבחור, מבין חבריה, ועדות משנה נוספות, בנות 5 חברים כל אחת, ובהן לפחות חבר 1 שהוא מבין נציגי הרשויות המקומיות, הועדה תמנה יושב ראש לכל ועדת משנה שבחרה כאמור, מקרב חברי הוועדה המחוזית, והיא רשאית לאצול למה מסמכויותיה.

הרעיון הוא שאפשר להקים ועדות משנה יותר קטנות שאפשר לאצול להן סמכויות והכל כדי לזרז ולייעל את תהליך התכנון והבניה – במקום 19-5 אנשים.

**תיקון 101 משנת 2015** – היה בו עוד העברת סמכויות מהמחוזי למקומית. ס'62 מנה עשרה סעיפים שקבעו סמכויות לוועדה המקומית, כיום יש 19 סעיפים. כלומר המגמה היום היא יותר להוריד סמכויות למטה.

### ועדות ערר מחוזיות

#### **ס'12א, תיקון 43.**

היא כמו ועדת הערר הארצית. כאן מדובר בוועדת ערר שדנה בעררים של המועצה המקומית.

ועדה שמקמת בכל מחוז מורכבת מעורך דין, נציג מתכנן המחוז, חבר אחד שימנה שר האוצר, שני נציגי ציבור.

**סמכויות ועדת הערר המחוזית –**

1. לדון בערר על החלטה של ועדת מקומית לאשר או לדחות תוכנית (ס' 112).
2. לדון בערר על תנאים לפי ס' 78 או ס' 98 שעוסקים בהגבלות על מתן היתרים בתקופת הליך התכנון.
3. סירוב לתת היתר (ס' 152א). לוועדה המקומית סמכות למתן היתרים ואם הוועדה המקומית מסרבת לתת היתר ניתן לערער לוועדת הערר.
4. דיון בערך לדחיית התנגדות להיתר לשימוש חורג או הקלה (ס' 152א).

**מוסדות תכנון מקומיים**

מוסדות שקיימים בחוק התכנון והבניה מעניק להם סמכויות בעניין תוכניות או היתרים – הממשלה, שר הפנים, רמ"י, קק"ל, בעלי קרקע, ארגונים לא ממשלתיים.

על אף המגמה לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי – ברמה המקומית עדיין יש פיקוח (לצד הביזור) על הוועדות המקומיות ואם החלטה מתקבלת ללא פיקוח – ההחלטה יכולה להתבטל.

שיעור 3 – 13/11/2019

**היררכיית הוועדות**

1. הגבנה ביותר: ס' 1 "מוסד התכנון" העליון – ממשלת ישראל, תחתיו יש:
    - א. מוסדות שמקומם על פי חוק התכנון והבניה.
    - ב. מוסדות קיימים, שחוק התכנון והבניה מעניק להם סמכויות בעניין תוכניות או היתרים.
  2. מתחתיו: המועצה הארצית לתכנון ובניה – מוסדות התכנון הארציים הם: המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ועדת ערר, וועדות משנה. דיברנו על הרכב המועצה, תקופת הכהונה, סמכות המועצה הארצית.
  3. מתחתיו: הוועדות המחוזיות (מוסדות התכנון המחוזיים).
  4. הנמוך ביותר: מוסדות התכנון המקומיים.
- דיברנו על סמכויות שר האוצר (לשעבר הפנים) – יש לו זכות וטו מוגבלת לפיקוח על מוסדות התכנון האחרים.

**הנמוך ביותר: ועדות ברמה המקומית**

מתחלק ל-2:

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה:
 

**ס' 18 לחוק התכנון והבניה** – שר הפנים מחלק מרחבי תכנון מקומי לפי כל מיני שיקולים, ברגע שהוא מחלק מרחב תכנון אחד ומלביש אותו על גבולות מוניציפליים של רשות מסוימת, הוועדה המקומית נקראת "הועדה המקומית לתכנון ולבניה" וכוללת לרוב רשות אחת. זה קורה כשאנחנו מדברים על יישובים גדולים.

שר האוצר שאחראי על ביצוע חוק התכנון והבניה, צריך לקחת את מפת ישראל. מתחת למחוזות יש מרחבי תכנון מקומיים שמחולקים עפ"י היגיון – לפי שיקולי שר האוצר, רובם חולקו בקום המדינה אבל כיום יש שינוי במרחבי התכנון. חוק התכנון מבחין בין שני סוגים – הראשון, אם הגבול המוניציפלי שווה למרחב התכנון זה סוג אחד של וועדה מקומית. סוג שני הוא כאשר אין חפיפה ובאותו מרחב תכנון יש כמה יישובים.

**כשיש חפיפה בין הגבול המוניציפלי למרחב התכנוני** בד"כ מדובר ביישובים גדולים. אם הגבול המוניציפלי חופף למרחב התכנון – חבר המועצה המקומית משמש גם כחבר ועדת התכנון במרחב.
2. ועדה במספר רשויות – ועדה מרחבית מקומית:
 

**ס' 19 לחוק התכנון והבניה** – מרחב התכנון המקומי כולל יותר מרשות מקומית אחת. כאן יש לנו כמה רשויות, והרכב הועדה אינו אותו הרכב כמו במצב הקודם – בו חבר מועצה הוא גם חבר מועצת העיר וגם חבר בוועדת התכנון. במקרה הזה מבחינים בין (1) מרחב תכנון בו יש רשות מקומית אחת לפחות שמספר תושביה הוא לפחות 35,000; (2) ומרחב תכנון של רשויות מקומיות קטנות שכוללות פחות מ-35,000.

במצב השני, כנראה כל רשות מקומית תשלח את הנציג שלה, ואם יש רשות מקומית שיש לה יותר מ-35,000 תושבים יכול להיות שיישלח יותר מנציג אחד עבור כל רשות.

כלומר, המחוקק מבחין מרחב תכנוני של ועדה מרחבית מקומית שכוללת מספר רשויות קטנות לעומת כזאת שכוללת מספר רשויות אבל יש בה אחת לפחות שגדולה מ-35,000. בניגוד למצב הקודם (בסעיף 1 לעיל), החוק קובע מי יהיה חלק מוועדת התכנון (למרות שמדובר באותן סמכויות). ההבדל היחידי הוא הרכב הוועדה.

← ההבדל בין ס' 18 ל- ס' 19 הוא ההרכב של הוועדה, בעוד מבחינת הסמכויות הן זהות.

**לסיכום, כל חברי המועצה הם חברי הוועדה המקומית ככל שהמרחב חופף את מרחב המועצה המקומית. אם יש כמה רשויות מקומיות אזי הוועדה תהיה ועדה מרחבית שבה תהיה נציגות מכל רשות מקומית.**

### משקיפים ומייעצים

**בתיקון 101 משנת 2014** – נקבע כי בנוסף להרכבים שבס' 18 ובס' 19, יוזמנו לישיבות המוסד התכנוני המקומי גם נציגי משרדי ממשלה ונציגים מקצועיים ("משקיפים") שמטרתם להגביר את השקיפות ולהגביר את הייעוץ המשפטי לבר המועצה המקומית, שהם נציגי ציבור שלא דווקא יש להם ידע בסיסי בתכנון. זהו למעשה מנגנון פיקוח, הקובע שלוועדות תכנון ובנייה של כל סוגי הוועדות, הנציגים האמורים מוזמנים. התיקון קובע חובה לנוכחות של משקיפים ומייעצים.

הם יוזמנו לדיוני הוועדה המקומית ולדיוני ועדת המשנה. המחוקק דאג לתמריצים על מנת שהם כן יהיו נוכחים בדיוני הוועדה המקומית.

בפועל, מי שמחליט בהחלטה הסופית הם חברי הוועדה המקומית (נציגי הציבור, חברי מועצת העיר), לא בטוח שבאמת מקשיבים למייעצים. מבחינה משפטית, הם רק צריכים להשקיף, אבל אין להם 'say' בתהליך קבלת ההחלטות.

### מהות הרכב הוועדה המקומית – יתרונות וחסרונות

**הוועדה המקומית מורכבת מנציגי ציבור**, לעומת המועצה הארצית שכוללת הרכב מקצועי, ממשלתי ומקומי. כלומר, אנו מדברים על נציגות לא מקצועית אלא ציבורית.

"הוועדה המקומית רואה לנגד עיניה את צרכי המקום והציבור המתגורר בו... אך חשובה בה בעת למערכת השפעות ולחצים מקומיים, העלולים להיפך דומיננטיים בגוף שנציגיו באים כולם מהמגזר הפוליטי".

**חסרון:** חברי הוועדה **נתונים ללחצים של יזמי נדל"ן** מקורבים (אם יש חבר מועצה שנמצא בקשר עם קבלן מסוים, כנראה שהוא יקדם את האינטרסים של אותו קבלן מבלי להתחשב בצרכי אוכלוסיית המקום) ושחיתויות..

**יתרון:** נציגי הציבור **מכירים את צרכי המקום ואת אינטרס התושבים** ולכן סביר שהם מתאמים לקבל החלטות המשפיעים על התושבים. כלומר, ההרכב הוא טוב כי חברי הוועדה המקומית רואים לנגד עיניהם את הצרכים של האוכלוסייה המקומית.

### סמכויות הוועדה המקומית

אין הבדל בסמכות הוועדות המקומיות, אלא שההבדל הוא, כאמור, רק לעניין הרכב הוועדה. הוועדה המקומית:

- רשאית ליזום, לאשר ולהפקיד תוכניות מתאר המקומיות שבסמכותה (ס' 61א וס' 62א לחוק התכנון והבניה).
- רשאית להגיש התנגדות לתוכניות מתאר (ס' 62א לחוק התכנון והבניה).
- קבלת העתק התנגדויות ולהגיש חו"ד בנוגע להתנגדות (ס' 103 וס' 106 לחוק התכנון והבניה).
- רשאית להגיש ערר למועצה הארצית.
- סמכות לתת היתרים, לגבות היתרי השבחה.

### ועדת משנה מקומית לתכנון ובניה

**ס' 18(ה) לחוק התכנון והבניה – ועדה ברשות מקומית אחת (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

(ה) ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבניה (בסעיף זה – ועדת המשנה), וזה הרכבה:

- (1) ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו שהמועצה מינתה לכך;
- (2) במועצת רשות מקומית שמספר חבריה פחות מעשרים ואחד – לא יותר מששה חברי מועצה, ובמועצה שמספר חבריה עשרים ואחד או יותר – לא יותר מעשרה חברי מועצה; ואולם, אם קיימת במועצה ועדת הנהלה שלא כל הסיעות מיוצגות בה, יהיה ייצוגן הכולל של הסיעות כאמור בוועדת המשנה יחסי לייצוגן במועצה, אך לא פחות מנציג אחד;

**(תיקון מס' 99) תשע"ב-2012**

(3) נציג הרשות הארצית לכבאות והצלה, בעל הכשרה בתחום בטיחות אש והצלה, יוזמן, דרך קבע, לדיוני ועדת המשנה, ותהיה לו דעה מייצעת בעניינים הנוגעים לבטיחות אש והצלה.

(ו) כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית יהיו מוקנים לוועדת המשנה ודין החלטתה, בכפוף להוראות סעיף קטן (ז), כדין החלטת הוועדה המקומית.

**החוק מחייב את הוועדה המקומית להקים ועדת משנה מקומית.**

- **הרכב ועדת המשנה:** זוהי אותה ועדה אך בהרכב קטן יותר, הרבה מפורט ב**ס'18(ה) לחוק התכנון והבניה**. הוראות החוק שומרות על היחסיות הקיימת בוועדות גם בוועדות המשנה.
  - **סמכויות ועדת המשנה:** כאמור ב**ס'18(ו) לחוק התכנון והבניה**, לוועדת המשנה יהיו אותן הסמכויות של הוועדה המקומית (כי זה יעיל יותר).
  - **נציגי ועדת המשנה:** אותם נציגים.
  - **מטרה:** ליצור אפשרות "לתקתק" את ההליכים בהינתן שיש פחות אנשים חברים בה.
- בד"כ כאשר יהיה מדובר בנושאים חשובים כמו הפקדת תכנית קריטית, אז תתכנס הוועדה המקומית המלאה ולא ועדות המשנה.

**ועדה מקומית עצמאית**

- **מטרה:** במסגרת המאמץ לזרז קבלת החלטות בתהליכי תכנון, **ס'31א לחוק התכנון והבניה מתיקון 101** הקים תואר חדש – **ועדה מקומית עצמאית**. המטרה הייתה להתמודד ולהילחם בשחיתויות.
- **מי קובע אותן ככאלה?** שר האוצר. מרגע ששר הפנים מחליט שהיא מספיק טובה כדי להפוך לוועדה מקומית עצמאית – היא הופכת לכזו.
- **הרכב:** זו אותה ועדה מקומית – בין אם מרחבית ובין אם מקומית – שמקבלת שדרוג.
- **קריטריונים עיקריים להכרה:** צוות מקצועי, יעילות, שירות, מדיניות אכיפה, מערכות מחשוב, מהנדס. החל מה-15.8.1- גם נוכחות של בעל דעה מייצעת שימנה שר הפנים.
- **תקופת הכרה:** עד 5 שנים.
- **היעד של התיקון / שאיפה שר האוצר/פנים:** שכל הוועדות המקומיות יוכרו כ- "עצמאיות".
- **למה לשדרג ועדות מקומיות לעצמאיות?** היא קונה לעצמה סמכויות רחבות יותר לדון ולהחליט בכל התוכניות בשטח הבנוי והמתוכנן שלה (כמעין תמריץ להתנהלות ראויה וטובה).

בשל הרחבת הסמכויות, **מוטלות עליה חובות:**

1. ועדה עצמאית חייבת להגיש תוך 5 שנים מיום שהוגדרה כ- "עצמאית" תכנית מתאר כוללנית" (תוכנית מתאר כללית של הישוב שהיא בדרך כלל בסמכות הוועדה המחוזית) לאישור הוועדה המחוזית.
2. לא הגישה = תישלל הגדרתה כ- "עצמאית" וישללו סמכויותיה המורחבות.

**ועדה מקומית עצמאית מיוחדת**

וועדה מקומית ששר הפנים קבע שהיא וועדה עצמאית מיוחדת, יהיו לה סמכויות נוספות- **למשל:** לאשר תוכניות פינוי בינוי והתחדשות עירונית, בהיקפים גדולים מהמותר לוועדה עצמאית.

**מצגת 3 – סוגי התוכניות****סוגי התוכניות**

ישנן מספר סוגי תוכניות שחוק התכנון והבניה מסדיר:

**תכנית מתאר ארצית (תמ"א)**

**ס'49 לחוק התכנון והבניה – תכנית מתאר ארצית (תמ"א):** תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה (ייעוד קרקעות ושימושן, אזורי תעשייה ושטחי הפקת מחצבים, התווית רשת הדרכים הראשיות, הוראות בענייני שטחי נופש, ייעור ושימוש קרקע ועוד). מדובר על עקרונות כלליים. הסעיפים נותנים לנו אינדיקציה על מה תכנית מתאר ארצית יכולה לכלול. הסיפא של ס'49 קובע שמותר בתוכנית מתאר ארצית לקבוע הוראות בעניינים שיכולים להיות נושא לתוכנית מתאר מחוזית – אם יש הוראות שמיועדים לתוכנית מתאר מחוזית הם יכולים להיכלל בתוכנית מתאר ארצית.

יש 3 סוגים של תמ"א:

- א. **תמ"א לפי נושאים** – משאבי טבע, משאבי ציבור: תמ"א 36א - אנטנות, תמ"א 22א ייעור, תמ"א 13א - חופים.
- ב. **תמ"א מפורטת לנושא מסוים המתייחס לאזור גיאוגרפי מסוים** (נמל תעופה, סילוק פסולת ועוד).
- ג. **תמ"א כוללת לכל שטח המדינה שמתווה מדיניות כללית:** תמ"א 35 שהחליפה תמ"א 31 (בעקבות הגעה מסיבית מבריה"מ) וקובעת את העקרונות הכלליים לתכנון המדינה- אסור לבנות על שטחים חקלאיים, לחזק את מרכזי הערים, כיום תמ"א 35 מסדירה זאת.

**אין התנגדויות לתוכנית מתאר ארציות!!!****מי מכין תמ"א?**

- **ס'50 לחוק התכנון והבניה** – המועצה הארצית רשאית להורות על עריכת תכנית המתאר הארצית חלקים לפי:
  - שטחים שונים של המדינה או
  - לפי העניינים שהם נושא התוכנית
 ודין כל חלק כאמור כדין תכנית המתאר הארצית.
- **ס'51 לחוק התכנון והבניה** – המועצה הארצית תפרסם בדרך הנראית לה את נושא התוכנית שעומדים לערוך וכן תיתן את ההוראה לעריכתה, והוראות אלה יבוצעו ע"י מי ששר הפנים מינה לכך או על ידי מי שזכה לכך במכרז שפרסם. למשל, אם מדובר בתוכנית מתאר ארצית לאנטנות- והתוכנית משתנה במסגרת דיוני הוועדה- עקב כל מיני ארגונים שנאבקים במיקום מסוים של תחנות אנטנות וכו'.
- יכול להיות שיחליטו על צורך מסוים כמו תמ"א 38 – חיזוק המבנים מפני רעידות אדמה. מתעוררים צרכים שעל פיהם ניתן ליזום הקמת תכנית מתאר ארצית.

**ללא ס'50 המועצה לא יכולה ליזום שום דבר** – היא צריכה הסמכה בחוק והיא גם מוקמת עפ"י חוק. כל פעולה שהיא עושה נתונה לביקורת שיפוטית ביחס לסבירותה (**פס"ד ערבה תיכונה**) – יש רשימה של מהלכים שמראה שהתיקון היה מאוד מקיף מבחינת המעורבות של הרשויות המקומיות).

**מסירה למחוזית להערות הודעה ועיון למקומית**

**ס'52 לחוק התכנון והבניה** – אמנם אין הליך של התנגדות, אך החוק קובע למעשה הליך של שיתוף המועצה הארצית עם גופים נוספים. במסגרת הביקורת השיפוטית, ס'52 קובע כי המועצה הארצית חייבת להעביר את תכנית המתאר הארצית שהיא מכינה לוועדות המחוזיות כדי לקבל הערות ולתת לוועדות המקומיות זכות עיון (זה יכול לפגוע בהמשך בבחינת הסבירות של התוכנית). הוועדה המחוזית צריכה להעביר את התוכנית גם לוועדה המקומית שתתן הערותיה ואז הנ"ל יצורפו להערות הוועדה המחוזית אותן הן שולחות למועצה הארצית. עם זאת, אמנם מבחינת החוק המועצה הארצית צריכה לתת למקומית לעיון והיא לא מחויבת לעשות עם זה כלום.

אם לא התקבלה הערה, ניתן לפנות לבג"צ בשאלת הסבירות, המידתיות והסמכות של החלטה, אבל אין מקום להגיד התנגדות, כאמור, בשל העובדה שהרכב המועצה הארצית מגוון.

ככל שהתוכנית משתפת יותר, בגלל שאין התנגדות, נקפיד יותר על תהליך תכנוני משתף ומכיל בשלב התכנוני.

ברגע שעורכים תוכנית מתאר ארצית, גם לפני שהיא מאושרת – מפרסמים אותה באתר האינטרנט של מנהל התכנון.

**ס' 53 לחוק התכנון והבניה – אישור התוכנית:** המועצה הארצית מכינה את תכנית המתאר הארצית עם ההערות של המחוזית, ומגישה אותה לאישור הממשלה. הממשלה מאשרת או לא מאשרת את התוכנית. הממשלה רשאית לאשרה ללא שינוי או, לאחר דיון חוזר במועצה, לאשרה בשינוי או לדחותה.

**ס' 54 לחוק התכנון והבניה – אישרה הממשלה את התוכנית, תודיע על כך ברשומות.** כלומר התוכנית נכנסת לתוקף כאשר היא מפורסמת ברשומות.

### סיכום ביניים – תכנית מתאר ארצית:

- מי מכין? המועצה הארצית לתכנון ובניה;
- מי מאשר? הממשלה;
- אין התנגדות ואין ערר עליהן אך יש חובת מסירה לוועדה המחוזית והמקומית כאשר **ההצדקה** שאין התנגדות ואין ערר הוא שההרכב של המועצה הארצית מייצג את האינטרסים של כלל הציבור וכן כי יש תסקיר השפעה על הסביבה.
  - o כלומר, יש מנגנון ביקורת – יש חובת מסירה לוועדות המחוזיות להערות + למקומיות לעיון + הרכב שמייצג את האינטרסים של כלל הציבור + הגשת תסקירי השפעה על הסביבה (ההבנה והמהות של סביבה היא רחבה, סביבה גם כוללת אלמנטים חברתיים וכלכליים).

**פס"ד ערבה תיכונה** אין התנגדות ואין ערר מתוך מחשבה כי הרכב המועצה הארצית שכולל נציגים מהשלטון המקומי, השלטון המרכזי ונציגים מקצועיים – עצם ההרכב אמור לייצג את האינטרסים של כלל הציבור. מה הרציונל לגזור התנגדות וערר? ההרכב מייצג את האינטרסים של כלל הציבור.

(תקנון – מסביר את מטרות התוכנית, שם התוכנית, המסמכים של התוכנית, תסריט, הגדרות, גבולות, מהם התנאים לבנייה, יחס של התוכנית הזאת לתוכנית אחרת).

### שיעור 4 – 20/11/2019

נציין כי תכניות המתאר על סוגיהן כמובן יכולות לחול על אותו שטח, רק ברזולוציות שונות.

כאמור, יש 4 סוגים של תוכניות מתאר:

### תכנית מתאר ארצית (תמ"א) - חזרה

מתכננת את השטח של כל המדינה. שר האוצר מוציא מכתר, מקימים צוות מקצועי שמכין את התוכנית. מי שמכין בתוכנית זו המועצה הארצית, מי שמאשר אותה זו הממשלה אך מי שמקבל בפועל את ההחלטות הם גורמי מקצוע. אין התנגדויות על תכנית מאתר ארצית, אך יש חובה להעביר את התוכנית להערות בוועדה המקומית. עם זאת, המועצה הארצית לא חייבת לקבל את הערות, אבל זה יפגע בסבירות של התוכנית.

### תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ)

ירידה ברזולוציית התכנון. מי שמכין את תוכניות המתאר מחוזית זו הוועדה המחוזית ומי שמאשר אותה זה המועצה הארצית. יש 6 מחוזות ולכן 6 וועדות מחוזיות.

**ס' 55 לחוק התכנון והבניה** קובע מהן המטרות של תכנית מתאר מחוזית: לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המיתאר הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז העשוי לשמש מטרה לתכנית מתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה (כלומר, תכנית מתאר מחוזית יכולה לכלול גם סוגיות תכנוניות השייכות לתוכנית המתאר המקומית).

### מה תכנית מתאר מחוזית כוללת?

#### **ס' 57 לחוק התכנון והבניה – הוראות התוכנית**

- הועדה המחוזית רשאית, לאחר התייעצות בוועדות המקומיות שבמחוז, לקבוע בתוכנית מתאר מחוזית הוראות בכל ענין שיכול להיות נושא לתוכנית מתאר מקומית, ובין השאר –
- שטחים וגבולות לפיתוח עירוני וכפרי;
  - שטחים חקלאיים;
  - אזורי תעשייה, לסוגיה השונים;



- שטחי ייעור ועתיקות;
- רשת מחוזית לבזק, לתחבורה ולדרכים;
- בתי קברות שישמשו יותר ממקום ישוב אחד;
- שטחים מוקפאים שלא ייקבע להם ייעוד כל שהוא;
- הוראות בדבר שמירה על חוף הים;
- התנאים למתן הקלות מהוראות התוכנית.

### הכנת תכנית מתאר מחוזית

**ס'56 לחוק התכנון והבניה** קובע כי כל ועדה מחוזית תכין ותגיש למועצה הארצית תוך 5 שנים מיום תחילתו של החוק תכנית מתאר מחוזית.

← **מי שמכין את התוכנית:** הועדה המחוזית; **מי שמאשר את התוכנית:** המועצה הארצית.

בפועל, לוועדות המחוזיות אין עניין להיכנס לרזולוציות שיורדו עליהן הוועדות המקומיות, אלא נראה בעיקר חלוקה של ייעודים (בניה למגורים, בניה לתעשייה ומסחר, שטחים ציבוריים וכו') אם כי הן יכולות. ייעודי קרקע הם בסמכות הוועדה המחוזית משום שיש להן ראייה רחבה יותר, בנוסף לכך שאם נותר את הייעודים לוועדות המקומיות הרי שהם יקדמו תעשייה ומסחר על פני מגורים.

### תכנית מתאר מקומית

ירידה נוספת ברזולוציית התכנון. התוכנית המקומית אחראית על הפיתוח של מרחב התכנון המקומי שלה תוך שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע והשטחים הציבוריים (שר האוצר מכריז על מרחב תכנון מקומי אשר יכול לכלול רשות תכנון אחת שהיא ועדה מקומית שהיא אחד לאחד מרחב התכנון המקומי, או לכלול מספר רשויות).

**ס'61 לחוק התכנון והבניה** מונה רשימה של סוגיות המוסדרות ע"י תכנית מאתר מקומית. **מטרות תכנית מתאר מקומית:**

- פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך;
- הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הבטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה, ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור לרבות מבני דת; לעניין סעיף זה, "מבני דת" - לרבות מקוואות טהרה;
- שמירה על כל בנין ודבר שיש להם חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית, וכיוצא באלה;
- שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע או היופי תוך הימנעות, ככל האפשר, מפגיעה בצמחיה, בערכי טבע, בנוף ובמורשת;
- ייחוד שטחים ציבוריים פתוחים, לרבות לפארקים, לגנים ולגינות, הנותנים מענה לצורכי האוכלוסייה החזויה במרחב התכנון המקומי באופן הולם.

### תכנית מתאר מפורטת

ירידה נוספת ברזולוציית התכנון. תכנית המתאר המפורטת תבוא ותגיד איך יהיה הגודל של כל מבנה, מרחק ממבנה נוסף, מיקום בניינים המיועדים לצרכים מיוחדים וכו', בעוד התוכנית המקומית תקבע את ייעוד המבנים והשטחים באופן יותר ברור אך עדיין כללי והכל בהתבסס על ייעודי הקרקע שנקבעו בת"מ המחוזית. עם זאת, **ס'69 לחוק התכנון והבניה** קובע כי תכנית מתאר מפורטת יכולה לכלול גם הוראות של תכנית מתאר מקומית, על כן התוכניות הללו יכולות לחפוף האחת את השנייה. עם זאת, מבחינה פרקטית תוכניות מתאר מקומיות לא יכללו הוראות מפורטות.

← תמיד התוכנית העליונה יותר יכולה לכלול את ההוראות של התוכנית שמתחתיה.

### מי מכין תכנית מתאר מקומית או מפורטת?

זה קצת שונה מהתוכנית המחוזית והארצית – כאשר במחוזית המחוזית מכינה והארצית מאשר ובארצית הארצית מכינה (בסיוע גורמים מקצועיים) והממשלה מאשרת.

**ס'61א(ב) לחוק התכנון והבניה:**

- משרד ממשלתי.
- רשות שהוקמה לפי חוק.
- חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה הוא בפיתוח מבנים ותשתיות.

- וועדה מקומית או
- רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, ו
- כן בעל קרקע או
- מי שיש לו עניין בקרקע (להלן מגיש התוכנית) (לרוב הקבלנים/זמנים),

רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת.

אין תיעודף בין הגופים השונים.

התוכניות צריכות לתאם את התוכניות היותר גבוהות, בהתאם לייעודי הקרקע וההוראות שלהן.

### מי מאשר תכנית מתאר מקומית או מפורטת?

#### **ס'62 לחוק התכנון והבניה – תכנית בסמכות ועדה מקומית:**

(א) תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן, היא תכנית בסמכות הועדה המקומית.

אחרי תיקון 101 הסעיף כולל 19 נושאים, למשל:

- איחוד וחלוקה
- שינוי ייעוד מקרקע חקלאית וכו'
- הרחבת דרך
- קביעת קו בניין

הסעיף למעשה מגדיר כי על דרך השלילה, כל דבר של נמנה ב**ס'62א(א)(1)-ס'62א(א)(19) לחוק התכנון והבניה** מופנים לוועדה המחוזית.

\*\* יש לשים לב כי הוועדה המקומית שהיא שמכינה את התכנית ומאשרת אותה בנושאים אלו, ואפילו דנה גם בהתנגדויות ← יש פה ניגוד עניינים ממש גדול עליו נדבר בשבוע הבא. עם זאת יש מנגנון פיקוח – הליך ערעור למחוזית.

#### סיכום ביניים – תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות

- מי מכין? רשימת גופים לפי **ס'61א לחוק התכנון והבניה**.

- מי מאשר? תלוי:

- אם יש בתוכנית הוראה אחת או יותר מהעניינים הנמנים ברשימה שמופיעה ב**ס'62א(א)(1)-(19)** ← ועדה מקומית.
- אם אין בתוכנית הוראה אחת או יותר מהעניינים הנמנים ברשימה שמופיעה ב**ס'62א(א)(1)-(19)** ← ועדה מחוזית.

#### מעמד התוכנית

על פי פסיקת בית המשפט תוכנית בניין עיר היא בגדר חיקוק (**עמ"מ 2523/11 ליבוביץ**). תוכנית יכולה להיות אות מתה במובן זה שאין מקפידים על ביצועו או שאין הוא מתאים עוד לזמנים החדשים.

### האם תוכנית מתאר ארצית יכולה לכלול וראות שנמצאות בסמכות תוכניות נמוכות ממנה? למה זה משנה?

**בג"ץ ערבה תיכונה, תמ"א 28:**

**רקע:** הקמת תחנת ממסר בהתאם להסכם בין ישראל לארה"ב ובשל חשיבות העניין זה הוסדר בתוכנית מתאר ארצית. הוראות הבניה נקבעה בתוכנית מתאר ארצית. תכנית מתאר 28 הייתה צריכה לקובע את המיקום המדויק של תחנת הממסר.

**השאלה המשפטית:** האם תכנית מתאר ארצית יכולה לכלול הוראות שבסמכות תוכניות מתאר נמוכות ממנה?

**למה זה חשוב?** ברגע שהמועצה הארצית תופסת סמכות על משהו שבסמכות הועדות הנמוכות יותר הרי שהיא גודלת זכות התנגדות מהציבור.

#### טענות העותרים – חוסר סמכות:

- **חוסר סמכות: ארצית נקודתית, ארצית מפורטת.**
  - התוכנית שאמורה לקבוע את המיקום של תחנת הממסר היא תוכנית שכוללת הוראות מפורטות, ולכן מקומה בתוכנית מתאר מקומית, בסמכות המועצה המחוזית, ולכן אין סמכות למועצה הארצית לדון במיקום. זו טענה חלשה כי החוק קובע באופן מפורש כי למועצה הארצית יש סמכות לדון בתוכניות ברמה נמוכה יותר (**סיפא ס'49 לחוק התכנון והבניה**).
- **חוסר סבירות:**

גם אם בהמ"ש יגיע למסקנה שהייתה סמכות למועצה הארצית לדון בתחנת הממסר, עדיין, ההוראות המפורטות צריכות להיקבע בתוכנית מתאר מפורטת. תמ"א 28 יכולה להיות חוקית לעניין ההוראות הכלליות של איפה לקבוע את מיקום התחנה, אבל את הפרטים לא צריכה לקבוע המועצה הארצית, תוכנית אשר מקומה בוועדות לתכנון ובניה המחוזית והמקומית.
- **חשיבות ארצית:**
  - המועצות המקומיות ועיריית באר שבע טענו שאין חשיבות ארצית ולכן לא צריך שהנושא יידון בתוכנית מתאר ארצית אלא במקומית מפורטת. בגלל שבתוכנית מתאר ארצית אין הליך של התנגדויות. האופציה היחידה לתקוף תוכנית מתאר ארצית היא בבג"צ – אין ערר, אין התנגדויות.

בהמ"ש נדרש לקבוע האם הייתה סמכות והאם ההחלטה הייתה סבירה. כדי לקבוע האם ההחלטה סבירה יש לקבוע חשיבות ארצית וככל שיש אזי נכון שהמועצה הארצית היא שתדון בעניין.

**כעקרון, מבחינה חוקית (ס'49 סיפא לחוק התכנון והבניה) כל ועדות התכנון יכולות לאצול לעצמן סמכויות של ועדות נמוכות יותר והכל בתנאי שההחלטה סבירה ובעלת חשיבות רלוונטית.**

**בג"ץ ערבה תיכונה – תהליך הכנת התוכנית:**

תמ"א 28 הוכנה במהלך 3 שנים שבהם הייתה השתלשלות דברים מורכבת: הוכן תסקיר השפעה על הסביבה, הייתה ועדת היגוי שליוותה את התוכנית, הועברו הערות הוועדות המחוזיות לקבלת הערות מהציבור (דבר שהם לא חייבים לעשות) וכו'. **כלומר למרות שהחוק לא מחייב, היה תהליך ארוך ומורכב עד שהגיעו להוראות התמ"א 28, וזה דבר שביהמ"ש לוקח בחשבון.** כך גם הצעדים הנוספים שלא היו חייבים לנקוט העידו על חשיבות ויסודיות התוכנית.
- **טענת חוסר הסמכות:**

**המסגרת הנורמטיבית שחלה על השאלה שמתעוררת – האם קיימת סמכות למועצה הארצית לדון בנושא כזה שכולל הוראות מפורטות? (סוגיה של משפט מנהלי – הולכים לחוק כי לפי המשפט המנהלי יש לבדוק האם יש סמכות בחוק או לא לפני שמתקדמים בכלל.**

הסעיפים הרלוונטיים הם **ס'49, 57, 63 לחוק התכנון והבניה:**

  - **ס'49 סיפא** – דן בהוראות תכנית מתאר ארצית וקובע שתמ"א יכולה לכלול הוראות של תוכנית מתאר מחוזית בתנאי שהיא מתייעצת.
  - **ס'57 רישא** – דן בהוראות תוכנית מתאר מחוזית וקובע שתמ"א יכולה להכיל הוראות של מקומית.
  - **ס'63 רישא** – דן בהוראות תכנית מתאר מקומית וקובע שתמ"א יכולה לכלול הוראות של תכנית מפורטת.

**מהלך המחשבה של בהמ"ש:** תוכנית מתאר ארצית יכולה לכלול הוראות של תוכנית מתאר מחוזית < מחוזית יכולה להכיל של מקומית < מקומית יכולה להכיל של מפורטת. **כלומר, ככל שיורדים בהיררכיה בתוכניות, הגבוהות יכולות לכלול הוראות מתוך הנמוכות יותר.** משמע, בהמ"ש קובע שמכך ארצית יכולה לקבוע גם הוראות מפורטות. (פסקה 4 לפסה"ד – תכנית ברמה גבוהה יותר יכולה לכלול הוראות של תוכניות ברמה נמוכה ממנה).
- **טענת חוסר סבירות ההחלטה: (השלב השני שבדקים אחרי שבדקנו אם יש סמכות – האם הסמכות הופעלה בסבירות או לא?)**
  - **מה החשש?**

חשוב לשתף את הציבור ולאפשר התנגדויות ← אף רואים כי בפועל כן שיתפו את הציבור.
  - **חשיבות ארצית, מהי? מה החשש?**

ס' 5 לפס"ד קובע שעל מנת שקביעת מקום ותכנון של מפעל או מטרה ציבורית ייחשבו לבעלי חשיבות ארצית, די בכך שיהיה מדובר בפרויקט מיוחד, באיזה מקום בשטח המדינה יהיה ראוי להקימו ותכנונו יהיה בחשיבות ארצית. מה הפרמטרים לחשיבות ארצית? למשל, השפעות סביבתיות מיוחדות של אותו מפעל, שאלת ריחוקו ממקומות אחרים הקשורים בו, בעיות גישה אליו, השפעות על תחבורה וכו'.

בית המשפט קובע שבגלל שמעורב כאן הסכם בינ"ל יש פה חשיבות ארצית.

**ההצדקה לפגיעה בזכות ההתנגדות בקבלת תמ"א: ייצוג כל הגורמים הראויים**

בהמ"ש בכל זאת נותן עוד צידוק לכך שכאשר מדובר בתוכנית מתאר ארצית עם הוראות מפורטות – ההצדקה לשמירת הסמכות בידי המועצה הארצית ללא התנגדויות מהציבור טמונה בכך **שהרכב המועצה הארצית הוא הרכב המכיל ייצוג של כל הגורמים הראויים.**

**תוצאה:** דחו את כל טענות העותרים.

מצד שני, **בג"צ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים** האם קיימת חובה ע"פ תמ"א 22 להכין תוכניות מפורטות?

**רקע:** (בזמנו זה היה שר הפנים ולא שר האוצר). במשך שנים רבות תמ"א 22 שמסבירה את כל הנושא של יער וייעור (היכן יוקצה שטחים לשימור יערות). בס"פ 5(ב) **לחוק התכנון והבניה** לתמ"א 22 קובע במפורש שיוכנו תוכניות מפורטות אשר יקבעו את ייעודי הקרקע. ביער וייעור יש שירותים, מקומות חניה, כסאות וכו' כאשר את כל העניין הזה צריך לתכנן ולהסדיר עפ"י ס' 5.

**הטענה:** בשנת 2000, לאחר 5 שנים מקבלת תמ"א 22, אדם טבע ודין עתרה לבג"צ מכיוון שלא נעשו תוכניות מפורטות ובכל זאת הוצאו היתרי בניה למקומות אלו (היינו – היתרי הבניה שניתנו ניתנו בחוסר סמכות). מי שהגיש את ההיתרים היה זה שצריך היה להכין את התוכניות המפורטות. היתר לא יכול להוות תכנית מפורטת – הוא רק נסמך עליה!

האם בעצם כדי לבנות באזורי יער וייעור על פי תמ"א 22 חייבים להוציא תוכניות מתאר מפורטות. קק"ל טענו שענייני יער וייעור לא חייבים בהיתר.

**השופט חשין** קובע כי אכן קיימת חובה להכנת תוכניות מפורטות בהתבסס על שני עקרונות: "דין התכנון והבניה בונה עצמו על שני עקרונות: (1) עקרון השקיפות (2) ועיקרון שיתוף הציבור בהליכי אישור תוכניות". **המסקנה** שלו הן עפ"י תמ"א 22 והן עפ"י עקרונות התכנון והבניה היא שתמ"א 22 קובעת במפורש שחובה להכין תוכניות מתאר. הטיעון שלהם שפעולות הייעור שלכם לא מחייבת היתר בניה הוא שגוי. אם תתקבל הפרשנות המוצעת על ידי המשיבים לתמ"א 22 יצא שלכל אורך הליכי התכנון של פעולות הייעור ברחבי מד"י לא יהיה כל הליך שיאפשר לציבור או ליחיד לקבל מידע מוקדם ולהשמיע את התנגדויותיו להליך זה. זוהי תוצאה בלתי סבירה, הנוגדת מושכלות יסוד של דיני התכנון והבניה, ואין להניח כי המחוקק והמועצה הארצית לתכנון ולבניה התכוונו לה.

בתוכניות מתאר מפורטות לעומת מחוזיות יש הליך התנגדויות והציבור מהווה חלק בלתי נפרד מהתכנון של הסביבה שלו.

שיעור 5 – 27/11/2019

**חזרה על שיעור קודם:**

דיברנו על התוכניות השונות, מה כל תכנית כוללת ומה המטרה שלה.

- מי מכין תכנית מתאר ארצית? המועצה הארצית, הממשלה מאשרת.
- מי מכין תכנית מתאר מחוזית? ועדות מחוזיות, מי שמאשר- המועצה הארצית.
- תכניות מתאר מקומיות ומפורטות? גופים פרטיים וציבוריים. מי מאשר? תלוי מה, לפי ס' 62א.

**מצגת 4 – מדרג****מדרגים והיררכיה****פס"ד ערבה תיכונה**

**ס' 49 סיפא, ס' 57 רישא, ס' 63 רישא** – ניתן לקבוע בתוכניות מתאר גבוהות יותר הוראות שמיועדות להיות בתוכניות נמוכות יותר. תכנית מתאר ארצית יכולה לקבוע גם עניינים שנמצאים בתכניות מתאר מחוזיות ותכניות מתאר מחוזיות, לאחר התייעצות של הוועדות המחוזיות או המקומיות- יכולות לקבוע הוראות בתכנית מתאר מחוזית על אף שהן הוראות שנמצאות בתכניות מתאר מקומיות.

**תכניות מתאר גבוהות יותר יכולות לכלול הוראות שמיועדות להיות בתכניות מתאר נמוכות יותר.**

**האם תכנית מתאר מקומית יכולה לכלול הוראות שיהיו בתכנית מתאר ארצית? האם בתכנית מתאר, מקומית או מחוזית, נוכל לכלול הוראה של הקמת יישוב חדש? ס' 58(א), ס' 69 רישא.**

הדבר אפשרי רק כאשר המוסד המוסמך לדון בתכנית המסוימת, מסמיך את מוסד התכנון הנמוך יותר. אם המועצה הארצית לתכנון ובניה תסמיך את הוועדה המחוזית לקבוע בהוראות בתכנית מתאר מקומית עניינים שצריכים להיות בתכנית מתאר ארצית – הדבר אפשרי. כלומר, המועצה הארצית יכולה לקבוע הוראות שנמצאות בתכנית מתאר מחוזית – ההפוך אפשרי רק אם אותו משרד תכנון שמוסמך לדון באותה תכנית מסמיך את הגוף התכנוני שמתחתיו.

כל גוף ידון בתכניות שהוא מוסמך להן, הן לא צריכות לקחת סמכויות מגוף שמעל או מתחת. לפי ההוראות של ס' 62א – המאבק שנראה ברכישת סמכויות בין מוסד התכנון המחוזי למקומי יהיה לפי הפרשנות של הסעיף. בד"כ תכניות מתאר מקומיות שיש בהן עניין מקומי, לבעלי אינטרס יש רצון שזה יהיה תחת הוועדה המקומית כי היא מורכבת מחברים שונים מהוועדה המחוזית והתהליך בה מהיר יותר. המאבק המרכזי הוא בין שני מוסדות התכנון האלה.

יתכנו מקרים בהם יש מקרה חירום שבו המועצה הארצית לא יכולה להחליט בנושא של הקמת יישוב חדש אז היא תסמיך את הוועדה המחוזית אבל ברירת המחל היא שכל מוסד תכנון ידון בתכניות בהן הוא מוסמך לדון.

ס' 64 – מצאה ועדה מחוזית כי יש צורך להכין תכנית בתחום מרחב תכנון מקומי, תורה לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת לפי העניין, ולהגישה תוך המועד שתקבע. הוועדה המחוזית רשאית להורות לוועדה המקומית אלו נושאים יש לכלול בתכנית וכן להורות לה לבצע תכנית שאושרה, הוראה זו באה להוסיף על סמכות הוועדה המחוזית לפי ס' 28.

### סולם העדיפויות של תכניות

**כלל:** תמ"א < תמ"מ < תמ"ק < ת"מ מפורטת.

ס' 129 – תכנית מתאר מקומית – כוחה יפה מתכנית מפורטת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר.

ס' 130 – תכנית מתאר מחוזית – כוחה יפה מתכנית מתאר מקומית ומתכנית מפורטת אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר המחוזית.

ס' 131 – תכנית המתאר הארצית – כוחה יפה מכל תכנית אחרת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר הארצית.

ס' 132 – תקנות חוק התכנון והבנייה גוברות על כל תכניות המתאר. אם יש תקנות שקובעות כלל מסוים, תכנית מתאר לא יכולה לסתור את התקנות, אלא אם התקנה מסייגת את התחולה של אותה תקנה בתנאים מסוימים. למשל, חוק השמירה על הסביבה החופית הוא עליון, לא ניתן לקבוע בתכנית מתאר 13 הוראה שתסתור את חוק השמירה על הסביבה.

יש לנו תמ"א, תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותוכנית מתאר מפורטת. אם הן סותרות אחת את השנייה – יש סולם, המקומית כפופה למחוזית, המחוזית כפופה לארצית. אם המחוזית קובעת שאזור מסוים יהיה מיועד לשטחי ציבור, לא יכול להיות מצב שבו תכנית מתאר מקומית תקבע שיש שם בניין מגורים. אם היא תעשה את זה – בהמ"ש יבטל את החלטה.

אם תכנית המתאר היא 22 ונקבע שיש יער ואז שמים שם בית ספר, אי אפשר לקבל זאת ומבטלים בבהמ"ש.

אלא אם כן נאמר אחרת בתכנית המתאר הגבוהה יותר – ס' 9 קובע כי נניח האזור מיועד לייעור, אבל המועצה הארצית מאפשרת סטייה מהוראות תכניות המתאר הארציות, כאשר אותה הוראה שמאפשרת סטייה תקבע באילו תנאים היא תאפשר את הסטייה – זה נקרא "מנגנון גמישות". בתכניות מתאר ארציות יש מנגנון גמישות שמטרתו לאפשר סטייה מהתוכנית בהתקיים תנאים מסוימים. זה כתוצאה ממצאות דינמית. צריך להיות סטנדרט אבל התנאים והצרכים של התושבים והמחוז יכולים להשתנות. במקום להכין תכנית מתאר חדשה, המחוקק אומר שצריך לקבוע באותה תכנית מתאר מנגנון והוא יאפשר גמישות מצד אחד ומצד שני יאפשר פיקוח כי לא נקבע מנגנון כללי שאפשר לסטות מכל הוראה בכל שלב וזמן נתון. מנגנון הגמישות דורש מאותו משרד תכנון לקיים הוראות מסוימות שאם הוא יקיים אותן ניתן יהיה לסטות מתכנית המתאר הארצית. לפי החוק כל תכנית יכולה לכלול מנגנון גמישות אבל בד"כ זה קורה בתכניות מתאר ארציות.

אם לא פועלים לפי מנגנון הגמישות זו חריגה מסמכות.

(תכנית מתאר היא חקיקת משנה).

בג"צ 11745/04 רמות נ' המועצה הארצית

אישר הקמת שכונת מגורים הצפויה לכלול כ- 2000 יחידות דיור על פי תמ"מ 47/1 – המשנה את ייעוד הקרקע בשטח של כ- 670 דונם באזור גבעת מצפה נפתוח מייעוד של קרקע חקלאית לייעוד של שטח לפיתוח עירוני. מימושה של תמ"מ 47/1 מחייב סטייה מהוראות תמ"א 31- תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עלייה ומהוראות תמ"א 22- תכנית מתאר ארצית ליער ולייער.

יש תכנית מתאר ארצית שמייעדת את החלק הספציפי ליעור. הוועדה המחוזית אישרה המרה של זה לשכונת מגורים. השאלה- האם אישור התמ"מ והמפורטת הוא כדיון? האם הייתה סתירה עם תמ"א 22?

אם אין סתירה עם תמ"א 22 אין בעיה, ועדה מחוזית יכולה לשנות ייעור של קרקע. עם זאת, תכניות המתאר המחוזיות כפופות לארציות ניתן לשנות ייעוד קרקע אבל הוא חייב להתאים לתכנית המתאר הארצית, אם היא משנה או סותרת הוראות תכנית מתאר ארצית זו בעיה. האם ההמרה של השטח מייעור להקמת שכונת מגורים הוא שינוי ייעוד? אם כן, חייבים לחזור לתמ"א 22 ולראות מה היא קובעת במצב כזה.

ביהמ"ש אומר בכל פס"ד שהוא לא נכנס לשיקולים תכנוניים כי הוא לא גוף תכנון, הוא רק מתערב כשיש פגם מנהלי, בכובע השיפוטי הוא מתערב רק כשיש חריגה מסמכות, חוסר תום לב, ניגוד עניינים או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.

"... תכנית מתאר ארצית ניצבת בראש הפירמידה... מתחתיה תכניות השונות שצריכות להיות כפופות לתכניות המתאר הארציות..." בהמ"ש מדבר על תכנית מתאר 22- אם רוצים לבדוק מה היחסים בין תכניות מתאר יש כלל שקובע כי ארצית גוברת על מחוזית ויש עוד מקור נוסף שצריך לבדוק – הוראות התכנית עצמה- האם התכנית מאפשרת סטייה ממנה?

**ס' 7א לתמ"א 22** – "הייתה סתירה בין תכנית זו ובין הוראה של תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, האמור בתכנית זו (הארצית) עדיף". **החריג** – קיים מנגנון גמישות המאפשר חריגה+ פעלו לפיו. חייבים להראות שפעלו לפי המנגנון.

**ס' 9א** – "שינוי ייעוד שטחי יער" – הסעיף קובע מתי תכניות מתאר נמוכות יותר יכולות לסטות מהוראות של תכנית המתאר הארצית 22- יער ויעור. יש הוראות ספציפיות בסעיף- להעתיק. יש רשימה של הוראות בסעיף, אם מקיימים אותן ניתן יהיה לחרוג מתמ"א 22.

**המדינה טוענת** קודם כל כי לא היה כאן שום שינוי ייעוד, הייעוד היה יער לשימור והם עשו המרה קטנה – שטח לפיתוח עירוני. **אם מוכיחים שאין שינוי ייעוד לא צריך את מנגנון הגמישות** – כי פעלו לפי הדין בתמ"א 22. הטענה הזו נדחתה כי יש פה שינוי ייעוד ובהמ"ש מדבר על זה שזה סוטה מהייעוד של ייעור. הוא מסכם ואומר שזו סטייה מתמ"א 22.

**השלב הבא** לבדוק האם תמ"מ 47(1) בנוגע לנושא הספציפי הזה נעשה כדיון, עפ"י התנאים של 9א? בהמ"ש עונה שלא. מהנדסת העיר הייתה שם והיה ניגוד עניינים, כל ההליך נעשה בניגוד למנגנון הגמישות ולכן ההחלטה בטלה. הם נשלחים לוועדה המחוזית – אם הם רוצים לאשר זאת הם צריכים לעבור את הפרוצדורה.

### פרשנות תכניות

(מתעורר בשני הקשרים)

מלבד הנושא של מדרגים מתעוררת סוגיה נוספת של פרשנות תכניות. זה מתעורר בשני הקשרים:

#### 1. פרשנות הייעוד של השטח בתכנית:

**פס"ד מעוז דניאל** – פרשנות תכניות – ייעוד – תכניות מתאר כוללות תשריט ותקנון.

בתקנון כתוב כי באזור הזה ניתן לבנות בתי מלון, בתי אבות, שירותי תיירות ונופש. סעיף 10 שמדבר על דירות נופש, בתי מלון, בתי אבות, בתי הבראה והלאה. זה יוצק תוכן לעניין "אמצעי אחסון ורווחה".

**השאלה המשפטית:** האם דירות נופש= אמצעי אחסון ורווחה במובן שמעוז דניאל רוצים לבנות. הם רצו לבנות בניין מגורים.

מעוז דניאל הגישה בקשה לבנות- היא רוצה לבנות על השטח- לבנות בתי מגורים על השטח שמבחינה תכנונית, ההוראות התכנוניות שחלות עליו הוא סעיף 10 לתקנון ואמצעי אחסון ורווחה. הוועדה המקומית מוסמכת לתת היתר שמותאם לתכנית המתאר המקומית או המפורטת שחלה על אותו אזור.

הוועדה המקומית קיבלה את ההיתר וראתה שיש תשריט ותקנון ואמרה למעוז דניאל שהיא מאשרת את ההיתר אבל צריך להעמיד פול של 20% מהדירות עבור הציבור לתקופה של חצי שנה. ב- 20% מיחידות הדיור לא ניתן יהיה לרכוש בעלות פרטית.

מבחינת מעוז דניאל זה אומר שיהיה להם פחות כסף. מעוז דניאל הגישו ערר יחד עם משרד התיירות, משרד להגנת הסביבה וחברי הוועדה המקומית וביקשו שיינתן היתר. שלושה מערערים ביקשו פול לכל הדירות- אי אפשר יהיה למכור את כל הדירות לאנשים פרטיים.

מעוז דניאל במקביל ביקש לבטל את ההתניה, שיאפשרו לו לבנות בתי מגורים. הוועדה נתנה היתר ללא הגבלה- בתי מגורים וניתן יהיה למכור אותם (היה דיון בוועדה מקומית, ערר בוועדה מחוזית- סיימו את הדיון התכנוני). אדם טבע ודין הגישו עתירה לבימ"ש מחוזי שבו נדרשו מעוז דניאל להעמיד את כל הדירות לשימוש ציבורי, ביהמ"ש נתן פס"ד מנהלי שמחייב אותם להעמיד לשימוש ציבורי לתקופה של חצי שנה. אם יוקמו 100 דירות, 100 מתוכן יועמדו לציבור לתקופה של חצי שנה.

הדרישה הזאת לא ריאלית, מישהו יגור בדירה חצי שנה ויצטרך לצאת ולהעמיד אותה לציבור.

מעוז דניאל הגישו בקשת הקלה ורצו לבנות עוד קצת. נקבע בוועדה הארצית לשמירה על הסביבה החופית שיש להעמיד את כל הדירות לשימוש הציבור לתקופה של תשעה חודשים.

דב צור- ראש הוועדה המקומית- בעניין היתר הבנייה- מחליט להעמיד את כל הדירות לתקופה של 9 חודשים לציבור+ הקלה בבניה מ- 9 ל-12 קומות.

מערערים לעליון ומותירים את ההחלטה האחרונה של הוועדה המקומית. ביהמ"ש העליון נדרש לטענות הבאות של מעוז דניאל:

טענות מעוז דניאל- התכנית מאפשרת הקמת פרויקט של דירות נופש אשר רוכשיהן יוכלו לעשות בהן שימוש בלעדי למטרות נופש לאורך כל ימות השנה.

**טענות אד"ט:** השימושים המותרים בתחום תמ"א 13 הם ציבוריים בעיקרם המחייבים תחלופה בין הנהנים מהמתקנים המוקמים כדי לשמור על רצועת החוף לשימוש כלל הציבור. זה מתוך ההבנה שרצועת החוף שייכת לכולם ולא רק למי שמחליט לקנות ויש לו כסף לכך.

בהמ"ש קובע כי בשביל להחליט האם הדרישה של מעוז דניאל הגיונית- צריך להבין מהי המהות של דירת נופש. כדי להבין זאת פונים ללשון ההוראה- כתוב "דירות נופש", אבל מנסים לבחון את הדברים מסביב- התקנות והתשריט משלימים אחד את השני- אם מדובר על אופי שימוש מסוים, האופי של השימוש בתקנות אמור להתאים לאופי השימוש. התשריט והתקנות משלימים אחד את השני וניטה לפרשם בצורה הרמונית כך שיתיישבו אחד עם השני.

עולים דרגה אחת במתאר- אם זו תכנית מתאר מקומית, בשביל שבנין מה המהות של ההוראות האלה ומה עומד מאחוריהן – עולים למעלה לבדוק מה תכנית המתאר המחוזית והארצית קובעת לעניין השטח הזה. אולי משם ניתן להבין למה התכוון המתכנן כשכתב "דירות נופש"- שימוש ייחודי או מתחלף. יש לנו תקנון ותשריט ויש לנו את המסמך התכנוני הגבוה יותר. ביהמ"ש קובע כי תכלית זו תאותר מן "המטרות, הערכים, המדיניות והפונקציות החברתיות שהנורמה מבקשת להגשים", אם מחברים את כל האמצעים כדי להבין מה אופי השימוש- יכול להיות שזה ייתן תשובה לגבי המשמעות של דירות נופש.

דירות נופש מה הן? המושג אינו משמיע לנו בהכרח זמינות לשימוש הציבור וכי כמו בעניין אי התכלת כך גם בענייננו, יש לקרוא את המונח "דירות נופש" ולפרשן על רקע "סביבתו התכנונית" ומכלול ההוראות המקיפות אותו, וכן על רקע הנורמות והעקרונות התכנוניים הכללים שאותם מבקשים דיני התכנון להגשים אשר מדובר בבניה הסמוכה לחוף הים.

הוא משאיר זאת כדי שיהיה גמישות, כדי שיוכלו לאשר את התכנית בוועדה המקומית צריך לעשת פשרות.

אמצעי אחסון ורווחה = לציבור הרחב, האזור שיועד לאמצעי אחסון ורווחה, המהות שלו הוא זמינות ונגישות לכלל הציבור- בין אם במתכונת של בתי מלון או במתכונת של מלון דירות, בין במתכונת של בתי הבראה ובין במתכונת של דירות נופש. אם לוקחים את הכל- מבינים שאמצעי אחסון ורווחה זה לשימוש הציבור הרחב.

מדובר באזור שהוא פתוח לכולם, משמע, כשהמתכנן מדבר על דירות נופש הוא לא התכוון לדירות שיהיו בבעלות בן אדם אחד לאורך כל השנה אלא שאותן דירות נופש יועמדו לצורך הציבור לתקופות מסוימות. לכן הוא מאשר את ההחלטה של הוועדה המקומית.

**כשיש אי בהירות בעניין מושג מסוים, צריך לבדוק את הוראות התכנון, התשריט, תכנית המתאר שמעל לאותה תכנית ואם יש דבר חקיקה אז גם אותו ומהם יוצקים תוכן לגבי המשמעות של המושג.**

## 2. **פרשנות חלוקת סמכויות בין מוסדות התכנון- נוגעת לתתי סעיפים של סעיף 62א:**

תכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות- חלוקת סמכויות בין מוסדות התכנון (מקומית- מחוזית).  
**תכניות בסמכות הוועדה המקומית- ס' 62א(א)** תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן, היא תכנית בסמכות הוועדה המקומית.  
**תכניות בסמכות הוועדה המחוזית- סמכות המחוזית** נקבעת על דרך השלילה- כל מה שאינו מפורט רשימה הסגורה של 62א- התכנית תהיה בסמכות הוועדה המחוזית.

יש רשימה של מי יכול להפעיל תכניות מתאר מקומיות ומפורטות אבל לגבי מי שמאשר את אותן תכניות- לפי ס' 62א- יש רשימה של 19 תתי סעיפים, צריך לבדוק כל סעיף- אם התכנית כוללת נושא אחד או שניים מתוך הרשימה- הסמכות תהיה בידי הוועדה המקומית, אם לא- מי שמוסמך לדון הוא הוועדה המחוזית.  
 ענייני שינוי ייעוד ושינוי חוזה הבנייה- לרוב נמצאים בידי הוועדה המחוזית כי שם נמצא הכסף הגדול. המחוקק אמר שאיפה שיש כסף גדול מעדיפים שהוועדה המחוזית היא זו שתחליט ולא המקומית.

הנושא של ייעוד או שינוי חוזה הבנייה נמצאים תחת סמכות הוועדה המחוזית.

### איחוד וחלוקה:

**ס' 62א(1)-** איחוד וחלוקה- מוחקים את התכנון הקיים ומחלקים מחדש. תכניות מתאר, בלי קשר לשאלה אם הן מקומיות או מפורטות, שכוללות הוראות של איחוד וחלוקה יהיו בסמכות הוועדה המקומית בתנאי שאין בתכנית שינוי בשטח הכולל של כל ייעוד קרקע. אם יש 2 דונם מסחר ו-3 דונם מגורים, ניתן למחוק ולחלק מחדש בתנאי ששומרים על שטח ייעודי הקרקע. אם בתכנית הזאת השטח גדל פתאום ל-5 דונם זה בסדר אבל זה צריך להיות בסמכות הוועדה המחוזית.

### **המחוקק רצה שהכוח לשינוי הייעוד יישאר תחת הוועדה המחוזית.**

**ס' 109-** הסעיף נועד כדי לפקח על זה- כל תכנית מאושרת ע"י כל מוסד תכנון- מגישים את התכנית לשר האוצר והוא צריך לבדוק אם הדברים נעשים כשורה. הוא צריך לראות האם הוועדה המקומית שאישרה היתה מוסמכת, הוא יכול להטיל וטו ולהגיד שהתכנית לא ברשימה של 19-1 וצריכים לדון בה בוועדה המחוזית.

### הרחבת דרך בתוואי

**סעיף 62א(2)-** הרחבת דרך בתוואי המאושר בתכנית בת תוקף, למעט דרך שאושרה בתכנית מתאר ארצית, וכן הארכת דרך בתוואי מאושר לצורך גישה למגרש סמוך או לצורך גישה לדרך סמוכה שאינה דרך שאושרה בתכנית מתאר ארצית או במסגרת תכנית מתאר מחוזית.

### הגלת שטחי ציבור

**סעיף 62א(3)-** הגדלת שטחי ציבור- זה מגיע מתוך הסמכות שישנה בחוק לוועדה המקומית להפקיע שטחים. צריך לשנות את הייעוד לציבורי. הגדלת שטחי ציבור והגדלת תוואי של דרך- משאבי ציבור ניתנת בסמכות הוועדה המקומית. למרות שבד"כ שינוי ייעוד נמצא תחת הוועדה המחוזית, זה חריג שמאפשר לוועדה המקומית לעשות מעין שינוי ייעוד.

### עניינים טכניים – קביעת קו בניין, גובה בניין, מספר קומות

**סעיף 62א(4) + 62א(4)-** גובה בניין, מספר קומות= עניינים טכניים- "והכל בלי לשנות את היקף השטח הכולל המותר לבנייה לפי תכנית מקומית או תכנית מפורטת שאישרה הוועדה המחוזית". אם יש תכנית מתאר שאישרה בנייה של 300 מ"ר. הוועדה המקומית יכולה להחליט להקים בניין של 16 קומות או 25 קומות כל עוד היא לא חורגת מ-300 מ"ר. מה



שחשוב הוא שלא נסטה מ-300. אם התכנית כוללת בנייה של 17 קומות של 350 מ"ר או 301 מ"ר זה הולך לסמכות הוועדה המחוזית. הוועדה המקומית לא תוכל לדון בתכנית מתאר מקומית או מפורטת שמגדילה את אחוז הבנייה. **סעיף 62א(5)** - שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים;

#### שינוי שטחי בניה

**סעיף 62א(6)** - שינוי שטחי בניה- אם יש חלקה שמיועדת למגורים וחלקה שמיועדת למסחר. אחת מהחלקות מאפשרת בנייה של 200 מר והשנייה של 300 מר. הוועדה המקומית תהיה מוסמכת לדון באותה תוכנית שמעבירה חוזה בנייה אחד מהשני אבל שלא מגדילה ביותר מ-50 מ"ר. הוועדה המחוזית יכולה להעביר אחוזי בנייה מייעוד לייעוד כל עוד זה לא ייגדל ביותר מ-50%, אי אפשר להעביר יותר מ-100 מ"ר (מתוכנית מסחר למגורים והפוך).

#### קביעת גודל שטח מגרש והגדלת מספר יחידות דיור

**סעיף 62א(7)** - לוועדה המקומית יש עוד סמכות לשינוי ייעוד. זה הגיע אחרי שרצו להקים תחנות דלק ואז נתנו סמכות ספציפית לשינוי ייעוד של חקלאות רק לתחנות דלק לוועדות המקומיות. נתנו בנוסף לסמכות לשנות ייעוד גם סמכות לאשר בנייה עד שטח של 80 מ"ר כי הבינו שבתחנות דלק אי אפשר רק לשנות ייעוד. **סעיף 62א(8)** - הגדלת מספר יחידות הדיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות.

#### להחליט בהקלות

**סעיף 62א(9)** - כל עניין שניתן לבקשו בהקלה לפי סעיף 147, בכפוף להוראות סעיף 151; אין בהוראות פסקה זו כדי לפגוע בסמכות הוועדה המקומית לתת הקלה לפי סעיף 147, ואולם לא תאשר הוועדה המקומית הקלה לפי סעיף 147, אלא בכפוף להפחתה של הזכויות שנקבעו בתכנית שאושרה לפי פסקה זו; שר הפנים יקבע את דרכי הפרסום של הפקדת תכנית לפי פסקה זו.

#### שינוי ייעוד ממוקד והוספת אחוזי בניה

**סעיף 62א(10)** - שינוי ייעודה של קרקע מקרקע המיועדת לתעשייה, למסחר, לחקלאות, למשרדים, לאחסנה או לחניה, לקרקע המיועדת לתחנת תדלוק, ובלבד שאין בתכנית הגדלה של השטח הכולל המותר לבנייה באותה קרקע; תכנית לפי פסקה זו לא תתיר אלא את הקמתם של המיתקנים והבניינים הדרושים במישרין לצורכי הפעלת תחנת התדלוק, ולשימושים מסחריים ומתן שירותי רכב המיועדים לשרת את משתמשי התחנה, ובלבד שהשטח הכולל המותר לבנייה לשימושים מסחריים ולשירותי רכב כאמור לא יעלה על 80 מ"ר; בפסקה זו, "תחנת תדלוק" – לרבות תחנה המיועדת לאספקת גז, חשמל וכל מקור אנרגיה אחר לצורך הנעת כלי רכב;

#### הוספת שטחים למטרות ממוקדות

**סעיף 62א(11)** - הוספת שימושים, במגרש המיועד בתכנית למגורים וששטחו אינו עולה על 2,500 מ"ר, למטרת משרדים או מלונאות, או למטרת מסחר בחזית בנין המיועד למגורים, והכל בלי לשנות את השטח הכולל המותר לבניה במגרש על פי התכנית, ובלבד שהשטח הכולל המותר לבניה לצורך השימושים הנוספים לא יעלה על 25% מסך השטח הכולל המותר לבניה במגרש ושהוא נמצא ברשות עירונית שמספר תושביה עולה על 5,000 לפי נתונים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

#### הרחבת שטחי יחידות דיור

**סעיף 62א(12)** - הרחבת שטחה של יחידת דיור שבנייתה הושלמה עשר שנים לפחות לפני תחילת התכנית, באופן שהשטח הכולל המותר לבניה באותה יחידת דיור לא יעלה על 140 מ"ר, ובלבד שתוספת השטח לא תשמש אלא להרחבת יחידת הדיור האמורה;

**יש להסתכל על כל 19 הסעיפים** - אם התכנית כוללת אחת מהן היא בסמכות הוועדה המקומית ואם לא היא בסמכות הוועדה המחוזית. כל הדיון של סעיף 62 זה רק בעניין הגוף התכנון המוסמך לדון ולאפשר את התכנית.

שיעור 6 – 04/12/2019

**מצגת 5 – הכנת תוכנית****הליכי התפתחות תכניות מקומיות ומפורטות**

מדובר על הכנת תכנית מתאר מהרגע שמגישים אותה למשרד התכנון עד לרגע אישורה.

כאמור לארצית ולמחוזית כבר יש הסדר עליו דיברנו.

ייתכן כי תהיה לי תכנית להקמת מלון בחלקה מסוימת כשהתכנית הזו התקבלה לפני 10 שנים ודבר לא מומש מאז. על מנת להוציא את התכנית לפועל נדרש היתר בניה. ההליך התכנוני יוצא לפועל בשלב **היתר בניה** – היינו, כדי לממש את התכנון נדרש להוציא היתר בניה וגם אם התכנית כבר אושרה, אין זה אומר כי ניתן להוציאה לפועל בטרם הוצאת ההיתר.

הליכי התפתחות תכניות אלו מורכבים מ-4 שלבים:

- (1) שלב הכנת התכנית.
- (2) שלב הפקדת התכנית.
- (3) שלב דיון בהתנגדויות/עררים.
- (4) שלב אישור התכנית

**שלב ראשון – שלב הכנת התכנית**

**ס'61א(ב) לחוק התכנון והבניה** מגדיר מי יכול להכין תכנית מקומית או מפורטת:

1. **גופים ציבוריים** – מופיעים בחוק (משרד ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה הוא בפיתוח מבנים ותשתיות, ועדה מקומית או רשות מקומית כל אחת בתחום מרחבה).
2. **גופים פרטיים** – בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע.

א. **מיהו בעל עניין בקרקע:**

- i. לפי **פס"ד עין כארם** מי שיש לו עניין בקרקע לא חייב להיות רק מי שגר בקרקע, אלא אפילו בעלים בשכונות סמוכות לקרקע שיש להם חלק בגבול הקרקע הזו, זאת מתוך ההנחה שלתוכנית בקרקע הגובלת תהיה השפעה גם עליהם).
- ii. תיקון 101 לחוק התכנון והבניה הוסיף את **ס'61א(ב1)** אשר הוסיף כי בעל עניין בקרקע יהיה גם מי שיש לו זכות בחלק מסוים מהקרקע הנכללת בתכנית בשיעור של 75% או יותר ואין בתכנית שהוא מבקש להגיש פגיע בחלק מסוים חד של הקרקע הנכללת בתכנית שהוא אינו בעל זכות בה. תיקון זה מכסה ברור המקרים את הסוגיה (ביטול הלכת עין כרם). אם יש שטח מסוים שיש לו בו 75% בעלות (קנייני) ולאדם אחר 25%, אני יכול להכין תכנית לגבי **כל הקרקע**. המילה **גם** פותחת את הסעיף. צריך לבחון כל מקרה לגופו. בעלים בכל אחוז יכול להגיש את התכנית.

**למי מגישים את התכנית?**

לפי **ס'62א(א) לחוק התכנון והבניה** – אם תוכן התוכנית כולל אחד או יותר מהנושאים המפורטים בס'62א, אזי התוכנית בסמכות הועדה המקומית. אם לא – זה עובר לוועדה המחוזית. הועדה המחוזית יכולה לדון בתוכניות מפורטות ומקומיות רק אם הן כוללות את אחד הנושאים של הסעיף (למשל תחנת תדלוק..)

**מה קורה אחרי שמגישים את התכנית?**

**ס'62ב(ב) לחוק התכנון והבניה** מדבר על השלב המקדמי של הכנת התכנית. לפיו כל מי שמגיש תכנית למוסד המוסמך, המוסד המוסמך צריך להעביר את זה לאיש מקצוע:

- (1) אם הוגש לוועדה המחוזית – מעבירים למהנדס המחוז.
- (2) אם הוגש לוועדה המקומית – מעבירים למהנדס הועדה לבדיקה.

זוהי בדיקה **מקצועית** שצריכה להסתיים תוך 30 יום (גם זה חלק מתיקון 101 שהוסיף המון הגדרות זמנים לחוק במטרה לוודא שדברים יזוזו ויתקתקו). התכנית עוברת בבדיקה זו בדיקה תכנונית מקצועית שכאנשים שמגישים לא יודעים אפילו מה הם בודקים.

**לאחר הבדיקה המקדמית**

בדר"כ כל מי שמכין תכנית, על דרך השלילה מגיש אותה קודם כל לוועדה המקומית, גם אם הסמכות היא של המחוזית. הועדה המקומית צריכה לבדוק אם העניין בסמכותה, אם העניין לא בסמכותה היא תעביר את התכנית לוועדה המקומית בהתאם לסמכויות המוגדרות בחוק.

אם הועדה המקומית פתחה את התכנית וראה שהסמכות של המחוזית היא עדיין תתכנס, תבחן ותבדוק את ההתאמה לשטח וכו' ותעביר את ההמלצות שלה עם התכנית לוועדה המחוזית (למשל: להפקיד/לא להפקיד/להפקיד עם שינויים/לדחות).

**מה נפקות ההמלצות של הועדה המקומית**

לפי ס'62 לחוק התכנון והבניה – אם הוגשה תכנית לוועדה המקומית שאינה בסמכותה והיא הועברה למחוזית היא תחכה 60 יום להמלצה של הועדה המקומית, במידה ולא נשלחה המלצה מעין זו – היא תדון בתכנית גם ללא המלצה. הדרישה להמלצה מגיעה מההבנה שהועדה המקומית מכירה את הדרישות והתנאים המקומיים הרבה יותר טוב מהועדה המחוזית.

העברת ההמלצות מעידה על אכפתיות של הועדה המקומית ביחס לתכנית – המטרה היא לזרז הליכים. ככל שלא הגישה הועדה המקומית תוך 60 יום את המלצותיה זה לא יהווה פגם בשביל המחוזית לדון בתכנית.

**פס"ד מלגרום**

**רקע:** התוכנית לא עברה לוועדה המקומית, והיה ערעור למועצה הארצית. היה מדובר בשטח ציבורי פתוח, והיה שם יזם שינסה לשנות את הייעוד משטח פתוח לשטח מסחר. הופקדה תוכנית אבל לא יצאה לפועל, שמשנה את הייעוד משפ"פ לאזור מסחר. לכן הבעלים הגיש תוכנית נוספת שמבקשת לבטל את הייעוד של המרכז כמרכז לספורט אלא כמסחר. הועדה המחוזית המליצה להביא את התוכנית לוועדה המקומית כדי להחזיר את הייעוד לשפ"פ. לאחר מכן היה דיון חוזר בוועדה המקומית, שהחליטה להפקיד את התוכנית החדשה של היזם (להגדלת אזור המסחר), אבל ללא התייעצות עם המקומית, התושבים התנגדו. הועדה המחוזית אישרה את החלטה והפקידה את התוכנית והיא אושרה. ולכן הוגשה עתירה שתוקפת את ההליך.

ביהמ"ש הועלו כמה טענות. ביהמ"ש לא מתערב בשיקולים תכנוניים, אלא רק שיקולים משפטיים. נטענה בפס"ד טענה תכנונית, שאין הצדקה תכנונית להוסיף שטחי מסחר שכונתיים. מבחינה משפטית, הדבר העיקרי לנו הוא שההפקדה לתוכנית החדשה לא עברה את הליך ההמלצה של הועדה המקומית, וזה נגוע בפגם של "חוסר סמכות" – פגם מהותי, פגם שאינו נרפא, ולכן ההחלטה צריכה להתבטל.

בהמ"ש נדרש לדון במשמעות של אי היוועצות של הועדה המחוזית במקומית באשר להפקדה מחדש של התוכנית – בהתאם לס'62(א)? האם זה פגם חמור שמחייב את ביטול התוכנית? בהמ"ש אומר שמשלא עשתה זאת, אכן נפל פגם בהחלטתה שכן עפ"י החוק היא מחויבת להתייעץ עם הוועדה המקומית (פסקה 13 לפס"ד מילגרום). **המשמעות המשפטית של אי היוועצות = פגם בהחלטה של הועדה המחוזית.**

כלומר, **ככלל: אם נפל פגם בהחלטה יש לבטלה.**

**משמעות הפגם בהחלטה במקרה דנן:** הפגם אינו קל ערך, אבל במקרה הספציפי הזה זה לא מצדיק תוצאה דרסטית של ביטול החלטת ההפקדה (כיון שהיה הליך של התנגדויות של הציבור שהשמיעו את דעתם, היה SAY של המהנדס המקומי).

**תוצאה:** ההחלטה תישאר בתוקף. כי מטרת היוועצות נראית שנשקלה במהלך השנים שבהם אישרו את התוכנית, היה תהליך שחיפה על חוסר היוועצות. הרציונל של הסעיף כן התקיים ולכן ההחלטה לא תבוטל.

**מכאן שההלכה של פגם בהליך היא שנבדוק כל מקרה לגופו.**

**מה קורה בשלב הביניים של הכנת תכנית חדשה? ניתן פרסם הודעה על הכנת תכנית, סעיף 77 לחוק התכנון****והבניה**

על כך שטח מדינת ישראל חלה תכנית מתאר כלשהי – ארצית, מחוזית, מקומית ומפורטת.

בהנחה שיש לי תכנית מקומית 47/2 שיעוד הקרקע הוא חקלאי ואני רוצה לשנות אותו למגורים – לשם כך יש להכין תכנית חדשה, להגישה לוועדה המקומית, להעביר אותה אישור. אכן, יש לי תכנית מאושרת לייעוד חקלאי, אך ברקע יש לנו תכנית חדשה שמועדת לאישור. על התכנית החדשה שהוגשה לוועדה המקומית ועברה בדיקה תכנונית יודע רק מי שהגיש את התכנית ומוסד התכנון. החשש שעשוי להיווצר מכך הוא שאמנם בסופו של דבר אני רוצה היתר כדי לאפשר את המגורים אך

אני לא רוצה פער בין מה שקורה במציאות התכנונית למציאות העתידית האפשרית. לכן, המחוקק הגדיר כי ישנה אופציה בשלב הביניים, כשיש תכנית בהכנה, מי שהגיש את התכנית יכול לפנות לאותו מוסד תכנון ולבקש ממנו ליידעה את הציבור כי יש תכנית בהכנה (ס'77).

מי שרשאי להגיד תכנית למוסד תכנון רשאי לפנות למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית; מצא מוסד התכנון לאחר ששקל בעיין כי מן הנכון לעשות כן, יפרסם את ההודעה ברשומות, בעיתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר;

ההודעה תפרט את:

- תחום התכנית ו-
- השינויים המוצעים;

הפרסום בעיתון יהיה כאמור בסעיף 1א; הוצאות הפרסום יחולו על המבקש;

אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות מוסד תכנון לפרסם הודעה על הכנת תכנית מיוזמתו.

כלומר, אם מוסד התכנון מצא לנכון לפרסם את הודעה בדבר הכנת תכנית אזי תפורסם תכנית X/XX שמחליפה את תכנית X/XX בדבר שינוי ייעוד.

**המטרה:** ליידע את הציבור כי חל שינוי בתכנון הקרקע. בנוסף, אם התכנית תוגש עדיין יהיה זכות להתנגדויות לערעורים. זאת במטרה למנוע פער בין המציאות הצפויה לזו הנוכחית.

עם זאת, ס'77 לא עומד לבדו ומצטרף לס'78 שקובע כי היה ופורסמה התכנית ברשומות לפי ס'77, אז אותו מוסד תכנון שמוסמך לדון בתכנית יכול לקבוע תנאים למתן היתר בעניינים ודרישות מסוימות. תוקפם של התנאים האלה לא יעלה על 3 שנים או עד להתממשות התנאים הקבועים בסעיף (מי שבא קודם). המטרה של הגבלת הזמן היא לא למנוע מבעל הקרקע מימוש הזכות שלו להשתמש בה.

### פס"ד שופרסל – הרציונל של ס'77+78

**רקע:** הוכנה תוכנית לשינוי הייעוד מיעוד חקלאי ליעוד מסחרי. שם פרסמו הודעה לפי ס'77, נתנו תנאים להיתר: שכל היתר חייב לקבל את אישורה של הועדה המחוזית. הפואנטה פה שוועדה מחוזית שמוסמכת לדון בתוכנית, פרסה הודעה לפי ס'77 שמי שידון בהיתרים זו הועדה המחוזית, למרות שבכללי זה נתון לסמכות ועדת הרישוי או ועדה מקומית.

**השאלה המשפטית:** האם ההסמכה של הועדה המחוזית שנתנה לעצמה, היא חוקית או לא? האם היא יכולה להסמיך את עצמה לתת היתרי בניה, למרות שלפי החוק זה נתון לסמכות ועדת הרישוי או הועדה המקומית? **הטענה** הייתה שיש בהודעה הזו כהקניית סמכות שלא כדין.

**ברקע:** עומד תיקון 43 משנת 95 שעסק בהעברת סמכויות ממוסד התכנון המחוזי למוסד התכנון המקומי.

בהמ"ש קובע שלשון ס'78 מאפשרת למוסד התכנון לקנות סמכויות. במובן הזה הועדה המחוזית יכולה לקנות סמכויות לעצמה. ס'78 אומר שמוסד תכנון יכול לקבוע כל דרך למתן היתר.

בהמ"ש קבע שלשון ס'78 מאפשר למוסד התכנון לקנות סמכויות (!) ובמובן הזה הועדה המחוזית יכולה לקנות סמכויות לעצמה במסגרת ס'78. תחום פרישתה של סמכות זו רחב מכל רחב, ובניסוח החוק עצמו לא נמצא לנו רמז כלשהו להצרת סמכותה הרחבה הנחזית של הועדה המחוזית.

ס'77 וס'78 הם סעיפים אופציונליים- אם מגיש התכנית לא פונה אז כל התהליך של תכנית מרחפת לא נודע בכלל לציבור.

### שלב שני – שלב הפקדת התכנית

לפי ס'85(א) לחוק התכנון והבניה מוסד מוסמך לדון = מוסמך להפקיד.

בשלב זה התכנית יוצאת לאור והופכת להיות פתוחה לציבור. **המפקיד תכנית הוא אותו גורם המוסמך לדון בתכנית (תלוי: מחוזי או מקומי).**

נוצר מצב בו מי שמכין את התכנית הוא זה מגיש אותה ומפקיד אותה, והוא זה גם שדן בה ומאשר אותה (אבסורד).

**ס' 85 (א) לחוק התכנון והבניה**

תכנית, למעט תכנית מתאר ארצית, שהוגשה למוסד תכנון המוסמך לאשרה, תופקד על ידי מוסד התכנון בדרך הקבועה בסימן זה, אולם תכנית שלא הוגשה לפי דרישת מוסד התכנון או שאינה מתאימה לדרישות אלה, רשאי הוא לדחותה בלי שתופקד.

בשלב זה נכנסת תכנית מתאר מחוזית וניתן להגיש עליה התנגדויות.

**ס' 85 (ב) –** מוסד התכנון המוסמך לאשר תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ידון ויחליט בתכנית, בתוך 60 ימים מיום שהוגשה לו: להפקיד את התכנית, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה. ניתן להאריך מועדים מנימוקים שיירשמו.

**החלטה על ההפקדה**

**ס' 85 (ג) לחוק התכנון והבניה –** המוסד שהכין והפקיד את התכנית צריך לרשום בפרוטוקול של ועדת התכנון שייחתם ע"י יו"ר ומזכיר מוסד התכנון שקובע שהתוכנית מופקדת ("לאחר דיון הוחלט על הפקדת התכנית"). ההחלטה תישלח לחברי המוסד למגיש תוך 15 יום מקבלתה (היא נשלחת לחברי מוסד התכנון משום שלא כולם תמיד מגיעים לישיבה של ההפקדה. אם זו ועדת משנה אפשר עוד לבקש דיון חוזר).

צריך להיות פרוטוקול של הוועדה המקומית שמחליט על הפקדת התכנית. אם הדקויות האלה לא יקרו יכול שההחלטה תבוטל (יש הליך שבאמצעותו ניתן לטרפד את התכנית).

**מה זה אומר הפקדת התכנית****ס' 88 לחוק התכנון והבניה.**

בשלב הכנת התכנית מי שיוזע עליה זה רק מי שהכין אותה והפקיד אותה כמו גם המוסד התכנוני. התכנית נמצאת במוסד התכנון ולא פתוחה לעיון של אף אחד. אקט הפקדת התכנית אומר שברגע שמחליטים על הפקדת התכנית במשרד מוסד התכנון שדן בתכנית למעשה מעבירים אליו את התכנית והתשריט אשר יפורסמו גם באינטרנט.

ברגע שמפקידים את התכנית היא נמצאת פיזית בתוך מוסד התכנון. כל תכנית צריכה להיות מופקדת במוסד התכנון הרלוונטי. דבר נוסף, צריך לפרסם מודעה ברשומות/בעיתון/במשרדי הרשויות המקומיות על הפקדת התכנית (לפי ס' 89).

לפני כמה שנים רצו לבטל את עניין ההודעה על הפקדת התכנית כי אף אחד לא רואה את זה ולא קורא את זה באמת. מי שנאבק זה – העיתונים, כי הם מרוויחים מכך המון כספים. דיון על איך מפקידים ומפרסמים תכנית – היו שם לוביסטים של העיתונים המובילים שנאבקו על ביטול הדרישה.

בנוסף, החוק מחייב פרסום הודעה על הפקדת הודעת התכנית בתחום התכנית – בשכונות וכו' (בשלט גדול) ס' 89א - "על גבי שלט במקום בולט בתחום התכנית, למשך התקופה שנקבע להגשת התנגדויות".

כשמגיעים לבהמ"ש לתקוף מגיש תכנית שהיה צריך לפרסם, עליו להראות צילום או להביא עדים לכך שפרסם. זאת משום שיכול להיות מצב שמישהו ישם את זה על העץ ויזרוק את זה כי לא רוצים שאנשים יתנגדו לתכנית – זה קורה.

**מועד פרסום ותקופת פרסום ההודעה**

אם התכנית מופקדת ב-1.1.20, צריך באותו יום או יום למחרת לשים את ההודעה למשך חודשיים.

**למה חשובה ההודעה?**

על מנת שהציבור יוכלו להגיש התנגדויות לתכנית.

**פרסום הודעה אישית**

בנוסף, במקרים מסוימים הנמנים בחוק, ישנה חובת משלוח הודעה אישית על הפקדת התכנית לפי ס' 89א. כלומר, מעבר לרשומות, לעיתון ולמודעה במקום התכנית, במקרים מסוימים, עפ"י הסעיף, תהיה חובה על מגיד התכנית למסור לבעלים ולמחזיקים במגרשים הגובלים בתחום התכנית הודעה.

**תוכן הודעת ההפקדה והנשיאה בעלויות**

הודעה על הפקדת התכנית תפורסם על חשבון מגיש התכנית על גבי שלט במקום בולט וצריכה לכלול פרטים בהתאם לס' 92 ← הודעה על הפקדת תכנית נראית עם כותרת, מספר תכנית, מיקום, עיקרי הוראת התוכנית, גוש חלקה ומטרה.

**סעיף 92(א):**

- מספרי גוש וחלקה.
- שם השכונה.
- שם הרחוב.
- מספרי הבתים שהתוכנית נוגעת אליהם.

כן תכלול ההודעה את:

- עיקרי הוראות התוכנית המופקדת.
- ואת המען והמועד להגשת התנגדויות לתכנית.

**סעיף 92(ב) –** לא צוין בהודעה כאמור בסעיף קטן (א) מספרי הגוש והחלקה, הרחוב ומספרי הבתים שהתוכנית נוגעת להם, כולם או חלקם, תכלול ההודעה תיאור כללי של הסביבה שבה נמצא תחום התכנית, באופן המאפשר לזהותה.

**סמכויות הש**

**ס' 109 –** ברגע שמוסד תכנון מחליט להפקיד תכנית הוא חייב לשלוח לשר האוצר את התכנית והשר צריך לבדוק האם ההפקדה נעשתה בסמכות. מטרתו בעיקר לבדוק האם תכנית מדונה והופקדה בסמכות והאם היא עונה על ההיררכיה התכנונית.

**משמעות ההפקדה**

1) **זכות עיון בתכנית לפי ס' 96 –** כל מעוניין בתוכנית שהופקדה, רשאי לעיין בה במקום ההפקדה ללא תשלום. בנוסף לתכנית, המסמכים של מוסד התכנון גם הם פתוחים לעיון הציבור, ומוטלת חובת הפרסום באינטרנט (**ס' 96א**). **המשמעות החשובה של שלב הפקדת התכנית היא שהתוכנית הופכת למסמך פומבי** וביהמ"ש עמד על זה הרבה מאוד פעמים (למשל: **בג"צ 288/00 אד"ט נ' שר הפנים**) שבעצם שלב ההפקדה מבטא את **עקרון השקיפות** בהליכי תכנון ובניה, הוא מתחיל את התהליך של שיתוף הציבור ופותח את האפשרות של הציבור להתנגד לתכנית מתאר. אם נפל איזשהו פגם בהליך הפרסום, שהביא לפגיעה באפשרות להתנגד, ביהמ"ש לא יחשוב פעמיים אם לבטל החלטה של תכנית.

**המטרה של הפרסום הוא לייצור אופציה להתנגדויות.** לכן, אם האוכלוסייה במקום מסוים מדבר ערבית (מעל 10%) אז יש מקום לכתוב גם בערבית.

במידה ויש חוסר בפרטים הקבועים ב**ס' 92** ניתן להתנגד לתוכנית. ניתן לטעון שאי אפשר היה להגיש התנגדות בגלל חוסר הפרטים.

2) ברגע שהתוכנית מופקדת, **מבחינת משטרי ההיתרים יש 3 אפשרויות:** רוב התוכניות המופקדות הן גם מאושרות. כשיש תכנית מאושרת ויש תכנית מופקדת, עוד יותר לחוץ שלא ייווצר פער בין המציאות לתכנון.

א. **איסור מוחלט על מתן היתרים בשלב הביניים בין הפקדת התכנית ועד למתן תוקף- ס' 98.** אם התכנית הופקדה ועוברים את עניין ההתנגדויות היא כנראה תאושר. **ס"ק(א)** קובע כי מוסד התכנון שהפקיד את התוכנית רשאי לאסור על מתן כל היתר בנייה בשלב הביניים – כלומר, עד שהתוכנית המופקדת תאושר, לא יינתנו היתרים מכוח התכנית המאושרת.

א. ערעור על החלטה מעין זו:

- i. **ס"ק(ב)** הרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדה מקומית לפי סעיף זה, רשאי לערור בפני ועדת הערר.
- ii. **ס"ק(ג)** הרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדה מחוזית לפי סעיף זה, רשאי לערור בפני המועצה הארצית.

ב. מוסד התכנון לא דן בעניין ואז הוגשה בקשה להיתר על פי התכנית המאושרת שאינו תואם את המופקדת, **ס' 97(א) – הסמכות היא לוועדה המקומית להחליט + זכות טיעון לנפגע.**

(1) הפקידה הועדה המקומית תכנית שבסמכותה, כאמור בסעיף 61א, ועוד לא ניתן לה תוקף, לא יינתן כל היתר לפי סעיף 145 לגבי המקרקעין שבתחום התכנית שלא בהתאם לתכנית המופקדת, אלא באישור הועדה המקומית;

לא תדון הוועדה המקומית לפי פסקה זו אלא אם כן פורסמה, על חשבון המבקש, הודעה כאמור בסעיף 149 וניתנה, למי שעלול להיפגע מהחלטה, הזדמנות לטעון טענותיו; החלטת הוועדה תישלח לצדדים;

כשמגשים היתר לפי תכנית מאושרת – זה הליך פרוצדורלי לחלוטין. המחוקק אומר כי היתרי בנייה **שמתאימים** לתכנית מאושרת – הסמכות לדון בהליך ניתנת לוועדת הרישוי המקומית (מורכבת מיו"ר מוסד התכנון ומהנדס הוועדה המקומית). **מנגד**, המחוקק אומר שאם יש תכנית מאושרת ויש תכנית מופקדת ובעל הקרקע מגיש היתר בנייה עפ"י המאושרת **שלא תואמת** את המופקדת (למשל: אם הוגשה בקשה להיתר שתואמת את המאושרת, כשבמאושרת יש 400 מ"ר ובמופקדת-300) מי שידון בעניין לא יהיה ועדת הרישוי (כי היא נותנת היתר בנייה ככל שהוא מתאים לתכנית המאושרת). **אלא מי שמוסמך לדון זה הוועדה המקומית שתיתן זכות טיעון**. למעשה, במצב זה נותנים את הסמכות לגוף היותר גדול – לכל הוועדה המקומית – כי יש לנו פה עניין יותר מסובך בו מתחיל להיווצר מצב תכנוני חודש. ברגע שיש תכנית מאושרת ומגשים היתר על פיה, מגיע עפ"י חוק לבקש היתר ולקבל 400 מ"ר אבל אם הגישו תכנית והפקידו- זה לא ענן שמרחף, אלא משהו מוחשי ומתקדם- ואז עוצרים כדי שלא ייווצר מצב בו התכנון שעתיד להיות סותר בפועל או אינו תואם לתכנון המאושר- לכן, ייתנו לוועדה המקומית להחליט.

א. ערעור על החלטה מעין זו: ס"ק(2) הרואה עצמו נפגע מהחלטת הוועדה המקומית, בדבר מן היתר על פי סעיף זה, רשאי לערור לוועדת הערר.

ג. יכול להיות שניתנת בקשה עפ"י המופקדת **שלא תואמת את המאושרת, סעיף 97א** – יינתן היתר על פי המופקדת **ולא על פי המאושרת בהתקיים 2 תנאים (מצטברים)**.

#### **היתר על-פי תכנית שהופקדה (תיקון מס' 13) תשמ"א-1980 (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

97א. (א) על אף האמור בסעיפים 97 ו-145(ב), רשאי מוסד תכנון שהפקיד תכנית, לאשר מתן היתר על-פי תכנית שהפקיד אף אם אינו בהתאם לתכנית בת תוקף, אם נתקיימו שניים אלה:

(1) התכנית שבתוקף אושרה לפני י"ב בטבת תש"י (1 בינואר 1950);

(2) לא הוגשה התנגדות לתכנית שהופקדה עד תום תקופת ההפקדה, או שבמתן ההיתר אין כדי להשפיע על החלטה בדבר קבלת התנגדות שהוגשה.

(ב) לענין פרקים ח', ח'1 ו-ט' יראו את יום מתן ההיתר לפי סעיף זה כיום תחילת תכנית לגבי המקרקעין שעליהם חל ההיתר.

#### התנאים:

1. **התכנית שבתוקף אושרה לפני 1.1.50** – אם התכנית ישנה מאוד ויש תכנית מופקדת שלרוב מאושרת, כנראה שזה המצב התכנוני שאנחנו עתידים לראות.

2. **לא הוגשה התנגדות לתכנית שהופקדה עד תום תקופת ההפקדה, או שבמתן ההיתר אין כדי להשפיע על החלטה בדבר קבלת התנגדות שהוגשה**. אם עברו חודשיים ולא הוגשו התנגדויות והתוכנית המאושרת היא ישנה, יינתן היתר עפ"י התכנית המופקדת ולא עפ"י התכנית המאושרת.

לפעמים עד שמחליטים על התכנית המופקדת לא ניתן להגיש היתרים, מצב שני הוא שבעל המקרקעין מגיש בקשה להיתר עפ"י התכנית המאושרת אבל בניגוד לתכנית המופקדת, מי שמוסמך לדון בהיתר- הוועדה המקומית שתחליט בהתאם לנסיבות העניין אם לאשר או לא. המצב השלישי- מגישים בקשה להיתר עפ"י המופקדת שאינו מתאים למאושרת- במצב כזה הוועדה המקומית תיתן היתר בנייה אם התכנית שבתוקף- המאושרת אושרה לפי ה-1.150 ושלא הוגשו התנגדויות- עברו 60 ימים ולא הוגשו התנגדויות- אז ניתן יהיה לתת היתר עפ"י התכנית המופקדת ולא המאושרת.

דוגמה: מאושרת נותנת 300 מ"ר והמופקדת נותנת 400 מ"ר.

#### **מצגת 6 – התנגדויות ועררים**

(3) **הגשת התנגדות ושיתוף הציבור** – משלב ההפקדה ישנה גם זכות להתנגד. מעת הפקדת התכנית היא הופכת פתוחה לעיון הציבור ואפשר להגיש בשלב זה התנגדויות לתכנית. זהו שלב הקריטי ביותר בו הציבור הופך להיות שותף להליך התכנוני.

"... פוטנציאל הפגיעה של תכניות בפרטים הוא רב. לא פעם, הגשמתן של מטרות כלל חברתיות רצויות על ידי השלטון עלול להסב פגיעה קשה לפרטים החיים במעגל ההשפעה של פעולות אלה. זכות ההתנגדות מאפשרת לאותם פרטים לנקוט פעולה אקטיבית כדי למנוע פגיעה בלתי נחוצה בהם או להקטינה. היא משפרת גם את תהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות בדרך של שיתוף האזרחים הנפגעים מהן." (ע"א 2962/97 ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים)

## שלב שלישי – דיון בהתנגדויות או עררים

### הגשת התנגדות

**ס' 100 לחוק התכנון והבניה: פרטי+ ציבורי**

הסעיף קובע שני סוגים של מתנגדים:

א. **מתנגדים פרטיים** – כל מעוניין בקרקע, בבניין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תכנית מתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת שהופקדה.

ב. **מתנגדים ציבוריים** – לפי ס' 100 ישנם ארבעה גופים ציבוריים:

- (1) **ועדה מקומית**, או מהנדס ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כלול בתחום התכנית או גובל אותו;
  - (2) **רשות מקומית**, לרבות ועד מקומי כאמור בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, שאזור שיפוטה כלול בתחום התכנית או גובל אותו;
  - (3) **גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך ע"י שר האוצר** בצו ברשומות ושיש לו ענין ציבורי בתכנית;
  - (4) **כל משרד ממשלתי הממשלה**;
  - (5) **מתכנן המחוז** – לתכנית שבסמכות הועדה המקומית.
- וגם, **זכות ההתנגדות של עותר ציבורי** – פסיקת בתי המשפט הרחיבה בשנים האחרונות את זכות העמידה ואפשרה גם ל"עותר ציבורי" שלא נפגע במישרין מפעולה של הרשות להגיש עתירה.
- אולם, על המבקש לחסות תחת מעמד "עותר ציבורי" להוכיח "דבר מה נוסף" לדוגמה:

- חשיבות ציבורית של העניין
- חומרת הפגם שנפל בהחלטת הרשות
- או היות הפעולה הנדונה בעלת חשיבות ציבורית מיוחדת
- ועוד (דוגמאות) **בג"ץ רסלר נ' שר הביטחון**, ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי).

### **מדובר בתנאים מצטברים.**

### וזאת מתוך הבנה רחבה של זכות ההתנגדות:

המגמה בפסיקת בתי המשפט היא להרחיב את זכות העמידה של המתחרה העסקי הנפגע כל עוד יעמוד הוא בנטל ההוכחה שהפגיעה בו היא פגיעה ממשית או שקיימת סכנה לפגיעה שכזו. הרחבה זו של גדרי המעמד משקפת תפיסה לפיה יש להעמיק את הביקורת השיפוטית על המנהל. בעוד שבעבר נהוג היה לדרוש מהעותר שיצביע על פגיעה באינטרס ממשי, אישי וישייר שלו לצורך עיגון מעמדו, הרי שכיום מוכרת זכות העמידה אף אם פעולת הרשות לא פגעה בו במישרין. טעם זה נעוץ בסכנה הגלומה בעצם שלילת זכות העמידה של עותר המלין נגד חוקיות האקט המנהלי. מגמת ההרחבה בזכות העמידה מיושמת גם בדיני התכנון והבניה.

**עת"מ (מרכז) 22159-04-01 רענן נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז** [הקמת חנות 'קיקה']. הייעוד שעליו עמדה החנות 'קיקה' היה שימוש שונה והם רצו שימוש חורג.

המתנגדים היו ממרכז העיר וטענו שהפתיחה של 'קיקה' כשימוש חורג באזור התעשייה של נתניה עלול לפגוע להם בפרנסה.

יש כל מיני חריגות ועניינים תכנוניים אבל זו דוגמה בה בהמ"ש עומד על חשיבות זכות ההתנגדות **ומסביר כי גם כשזה נשמע מופרך – תינתן הזכות לטעון טענות**. ← למעשה, כאן בהמ"ש מוכן להרחיב הרחבה רצינית של מעגל המתנגדים מתוך הבנה שזה השלב העיקרי והמרכזי בו הציבור לוקח חלק בהליכי התכנון.



יש פה אמירה של חשיבות זכות ההתנגדות – בין אם מתקבלת ובין אם לא.

## ומה בפועל?

### מתנגדים ללא תועלת

- ועדות התכנון מקבלות רק 5% מהתנגדות השכנים.
- התנגדויות של גופי ציבור ויזמים מתקבלות יותר משל תושבים.
- בפריפריה הוועדות מנמקות הרבה פחות את התשובות להתנגדויות (ביחס לאזור המרכז).

היינו מצפים שמוסדות התכנון ידונו בתכניות, יספקו נימוקים לדחייה או אישור אבל בפועל, מחקר שנעשה לפני שנתיים/שלוש ע"י מספר חוקרות, הראה שוועדות התכנון מקבלות רק 5% מהתנגדויות השכנים (כלומר שרוב ההתנגדויות נדחות), זאת בעוד המחקר מראה שלגופים ציבוריים וליזמים יש כוח רב יותר מאשר לפרטים. ← כלומר, **הסיכוי שהתנגדות של גוף תקבל גבוהה יותר כשמדובר בגוף ציבורי לעומת שכנים לתכנית.**

### מאפייני המתנגדים וסיכויי הצלחת ההתנגדות

- ככל שהמתנגדים מגיעים ממעמד גבוה ← כך, הוועדה נותנת הרבה יותר נימוקים.
  - סיבות אפשריות:
    - לאדם ששייך למעמד גבוה יש כסף לרכוש שירותי עורכי דין, שינסח התנגדויות ואז הסיכויים שההתנגדות תקבל יותר גבוהים.
    - יכול להיות שבאזורים האלה יש יותר מודעות לנושאים של תכנון ובנייה מצד התושבים.
- אם המתנגדים הם ערבים ← כך, הסיכוי שטענות ההתנגדות תקבל נמוך יותר.

### מועד הגשת התנגדויות

#### ס' 102 לחוק התכנון והבניה – המועד להגשת התנגדות (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995

102. התנגדות לתכנית תוגש תוך חודשיים מהיום שפורסמה הודעה על הפקדתה; ואולם רשאי מוסד התכנון אשר הפקיד את התכנית, לקבוע להגשת התנגדויות תקופה ארוכה יותר, שלא תעלה על שלושה חודשים, הן למקרה מסוים והן לסוג של תכניות; מועד פרסום ההודעה יהיה המועד המאוחר שבין הפרסומים בעתון

**הכלל:** התנגדות לתכנית תוגש תוך **חודשיים** מהיום שפורסמה הודעה על הפקדתה.

**החריג:** הארכה: רשאי מוסד התכנון אשר הפקיד את התכנית לקבוע להגשת התנגדויות תקופה ארוכה יותר, שלא תעלה על 3 חודשים, הן למקרה מסוים והם לסוג של תכניות, מועד פרסום ההודעה יהיה המועד המאוחר שבין הפרסומים בעיתון.

### מקום הגשת התנגדויות בהתאמה לסמכות הדיון בתכנית

#### ס' 103 לחוק התכנון והבניה – מקום הגשת התנגדות

103. התנגדות תוגש על ידי המתנגד –
- (1) לתכנית מתאר מחוזית – למועצה הארצית, ועותק לוועדה המחוזית הנוגעת בדבר.
  - (2) לתכנית בסמכות הוועדה המחוזית – לוועדה המחוזית, ועותק לוועדה המקומית הנוגעת לדבר.
  - (3) לתכנית בסמכות הוועדה המקומית – לוועדה המקומית, ועותק לוועדה המחוזית.

### אופן הגשת התנגדויות

#### סעיף 103א לחוק התכנון והבניה – הנמקת התנגדות (תיקון מס' 22) תשמ"ו-1986

103א. (א) התנגדות לתכנית לא תתקבל ולא תידון אלא אם כן הוגשה בכתב בפירוט הנמקות ובליווי תצהיר המאמת את העובדות שעליהן היא מסתמכת.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בנושא ציבורי שענינו שמירת אתרים, טבע, נוף ואיכות חיים וסביבה, יכול שמתנגד המייצג קבוצת מתנגדים יגיש התנגדות מנומקת, המלווה בתצהיר שלו, ומתנגדים אחרים שהתנגדותם דומה במהותה רשאים להסתמך על התצהיר שהגיש אותו מתנגד.

אי אפשר להתנגד בע"פ (חייבים בכתב), ההתנגדות צריכה להיות מנומקת, התנגדות צריכה להיות מלווה בתצהיר שתומך ומאמת את העובדות עליהן נסמכת ההתנגדות.

לפעמים תוגש חוות דעת של מומחה, ניתן לצרף תצהיר גם של אותו מומחה.

### עיון בהתנגדויות

#### **סעיף 104 לחוק התכנון והבניה – עיון בהתנגדויות (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

104. רשאי לעיין בהתנגדויות כל מי שעלול להיפגע על ידי קבלתן; אולם שר האוצר, בהתייעצות עם שר הביטחון, רשאי לקבוע בתקנות אם ובאיזו מידה תהא התנגדות לפי סעיף 101 פתוחה לעיון.

**הכלל:** כל מי שעלול להיפגע מקבלת ההתנגדויות רשאי לעיין בהן.

**אולם** שר האוצר, בהתייעצות עם שר הביטחון, רשאי לקבוע בתקנות אם ובאיזו מידה תהא התנגדות לפי סעיף 101 פתוחה לעיון.

### מי מחליט ודן בהתנגדויות?

#### **סעיף 105 לחוק התכנון והבניה – המחליטים בהתנגדות (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 101) תשע"ד-2014**

105. המועצה הארצית תדון ותכריע בהתנגדויות לתכנית מיתאר מחוזית; הועדה המחוזית תדון ותכריע בהתנגדויות לתכנית שהופקדה על ידיה; הועדה המקומית תדון ותכריע בהתנגדויות לתכנית שבסמכותה.

- **תכנית מתאר מחוזית** ← **המועצה הארצית**. מי שמכין את התכנית זה הוועדה המחוזית והיא מעבירה אותה לאישור המועצה הארצית שגם דנה בהתנגדויות.
- **תכנית מתאר מקומית או מפורטת בסמכות הוועדה המחוזית** ← **וועדת משנה מחוזית להתנגדויות (מחוז צפון, דרום, מרכז)**. התכנית עצמה נדונה בוועדה המחוזית אשר מחליטה להפקיד את התכנית. אליה מגישים את ההתנגדויות בעוד שמי שדן בהתנגדויות זה ועדת משנה מחוזית להתנגדויות.
- **תכנית מתאר מקומית או מפורטת בסמכות הוועדה המקומית** ← **הוועדה המקומית**. התכנית מוגשת לוועדה המקומית שמחליטה להפקידה, אליה מגישים התנגדות והוועדה המקומית דנה בהתנגדויות.

### חוות דעת בקשר להתנגדויות

#### **סעיף 106 לחוק התכנון והבניה – דיון והכרעה בהתנגדות (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

(א) הוגשה תכנית והתנגדות –

- (1) לתכנית מיתאר מחוזית – רשאית הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר להגיש את חוות דעתה בקשר להתנגדות למועצה הארצית, תוך ארבעים וחמישה ימים מתום המועד להגשת ההתנגדות לפי סעיף 102, אלא אם כן קבעה המועצה הארצית מועד אחר;
- (2) לתכנית שהפקידה הוועדה המחוזית – רשאית הוועדה המקומית הנוגעת בדבר להגיש את חוות דעתה בקשר להתנגדות לוועדה המחוזית תוך עשרים ואחד ימים מתוך המועד להגשת התנגדויות לפי ס' 102;
- (3) לתכנית בסמכות הוועדה המקומית – רשאי מתכנן המחוז או מי שהוא הסמיך לכך להגיש חוות דעת לוועדה המקומית בקשר להתנגדות, תוך 21 ימים מתום המועד להגשת התנגדויות.

○ **סעיף 106(א)(1)** קובע כי כל מוסד תכנון שהפקיד תכנית יכול להגיש חוות דעת בקשר להתנגדות שהוגשה בקשר לאותה תכנית. אם תכנית מתאר מחוזית הופקדה ע"י המועצה הארצית והוגשה התנגדות למועצה הארצית, הוועדה המחוזית יכולה להגיש חוות דעת לעניין ההתנגדות.

**חוות הדעת היא סוג של תגובה להתנגדות.** אם לא היה כתוב זאת בחוק, קשה להאמין שוועדה הייתה עושה את זה.

כל מוסד תכנון שיש לו עניין בתכנית רשאי אך לא חייב להגיש חוות דעת בקשר להתנגדות - זאת בין אם זו הוועדה המחוזית, בין אם זו הוועדה המקומית לעניין תכנית בסמכות הוועדה המחוזית ובין אם זה מתכנן המחוז.

יש הרבה מאוד כתיבה על זה שכל ההליך צריך להיות לא לשיתוף ציבור אלא להשתתפות ציבור – כלומר שהוא לא רק יתנגד אלא ייקח ממש חלק מההליך. אם משתפים את הציבור יכול שנגיע להסכמות שייתרו את עניין ההתנגדות. עם זאת, בינתיים המצב הוא שכל מה שניתן להביע עמדה ביחס לתכנית זה במסגרת ההתנגדות.

**אפשרויות החלטה בהתנגדויות****ס' 106(ב) רישא לחוק התכנון והבניה – דיון והכרעה בהתנגדות (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

106. (ב) מוסד תכנון כאמור בסעיף 105, שאליו הוגשה התנגדות, רשאי לדחותה או לקבלה, כולה או מקצתה, או לשנות את התכנית, ככל המתחייב מקבלת ההתנגדות; היתה קבלת ההתנגדות עלולה, לדעת מוסד התכנון, לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתכנית, לא יכריע המוסד בהתנגדות לפני שיתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו.

מוסד תכנון כאמור בסעיף 105, שאליו הוגשה התנגדות רשאי להחליט בהתנגדות לפי האופציות הבאות:

- לדחותה או

- לקבלה, כולה או מקצתה או

- לשנות את התכנית, ככל המתחייב מקבלת ההתנגדות.

**תוצאה:** אם ההתנגדות התקבלה באופן חלקי יורו למגיש התכנית לשנות את התכנית לפי מה שקיבל או דחה בהתנגדות.

**זכות טיעון****ס' 106(ב) סיפא לחוק התכנון והבניה – דיון והכרעה בהתנגדות (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

106. (ב) מוסד תכנון כאמור בסעיף 105, שאליו הוגשה התנגדות, רשאי לדחותה או לקבלה, כולה או מקצתה, או לשנות את התכנית, ככל המתחייב מקבלת ההתנגדות; היתה קבלת ההתנגדות עלולה, לדעת מוסד התכנון, לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתכנית, לא יכריע המוסד בהתנגדות לפני שיתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו.

הייתה קבלת ההתנגדות עלולה, לדעת מוסד התכנון לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתכנית, לא יכריע המוסד בהתנגדות לפני שיתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו.

**למשל:** אם יראו שהקמת המוסד הקהילתי יכולה לפגוע בקבוצה שלא יכולה הייתה להגיע להתנגדויות הוא יכול לזמן אותם ולשמוע את טענותיהם.

**דיון בהתנגדויות זהות במאחד****ס' 106(ג) לחוק התכנון והבניה – דיון והכרעה בהתנגדות (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

106. (ג) מוסד תכנון שהוגשו אליו התנגדויות זהות במהותן, רשאי להזמין ולשמוע רק מספר מתנגדים מבין מגישי ההתנגדויות, אם לדעתו מייצגים אותם מתנגדים ענין או מקום זהים; כן רשאי מוסד התכנון להחליט כי יימנע משמיעת התנגדות שיש בה חזרה על התנגדות ששמע קודם לכן, שהיא בלתי מנומקת או שהיא נראית על פניה טורדנית או קנטרנית.

**למשל:** אם יש עניין בו יש 300 דיירים לכאורה אפשר להזמין את כולם אבל אם כולם הגישו לא ניתן לשמוע את כולם, ולכן ייקחו נציג.

כלומר, אם מוסד התכנון יראה שההתנגדויות זהות – הוא רשאי לשמוע רק חלק מהמתנגדים.

עם זאת, אם נבחן את **סעיף 107** נראה כי לפיו יש חובה לזמן את המתנגד בעוד שבמקרה דן לא הזמנו את כולם – כלומר, יש **פגם בהליך** ולכן מגיע **סעיף 106(ג)** שאומר שאם יש הרבה תושבים שמגישים התנגדות אז מותר לזמן רק את חלקם.

**שמיעת התנגדויות****סעיף 107 לחוק התכנון והבניה – שמיעת התנגדויות בפומבי (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

107. לדיון בהתנגדויות יוזמנו המתנגד ומגיש התכנית; בתכנית מיתאר מחוזית יוזמן גם מתכנן המחוז ובתכנית שבסמכות הועדה המחוזית גם מהנדס הועדה המקומית, והם יהיו רשאים להשמיע דבריהם לפני המוסד המכריע; שמיעת ההתנגדות תהיה בפומבי.

מי מזמנים לדיון בהתנגדויות?

- אחרי שמגישים התנגדויות, לדיון בהתנגדויות יוזמנו המתנגד ומגיש התכנית.

- אם מדובר בתכנית מתאר מחוזית **יזמן גם מתכנן המחוז** ובתוכנית שבמסכות הוועדה המחוזית **גם מהנדס הוועדה המקומית** והם יהיו רשאים להשמיע דבריהם לפני המוסד המכריע.

**שמיעת ההתנגדויות תהיה בפומבי.**

### מינוי חוקר כאשר יש מספר רב של מתנגדים

**סעיף 107א לחוק התכנון והבניה – מינוי חוקר (תיקון מס' 26) תשמ"ח-1988 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

107א. (ב) מוסד תכנון הדין בהתנגדויות לתכנית, רשאי למנות חוקר לשמיעת ההתנגדויות שהוגשו לו, אם הוא סבור כי עקב מספר המתנגדים או מהות ההתנגדויות מן הראוי לעשות כן, ואולם לא תמנה הוועדה למתקנים בטחוניים חוקר, אלא לאחר שהתייעצה עם שר הבטחון; נתמנה חוקר לאחר שמוסד התכנון החל בשמיעת ההתנגדויות, רשאי החוקר לחזור ולשמוע התנגדויות שכבר נשמעו בפני מוסד התכנון.

אם יש משהו שיכול לפגוע בהרבה תושבים ומגישים הרבה מאוד התנגדויות – זה יכול להיות מאות התנגדויות – ולכן במקום שמוסד התכנון יזמן אליו את כל המתנגדים, מוסד התכנון יכול למנות חוקר והוא ישמע את ההתנגדויות.

### שלב רביעי – אישור התכנית

למעשה, יש לנו את שלב ההגשה בתכנית למוסד התכנון, עורכים בדיקה תכנונית, אם מחליטים שהיא שווה-מפקידים אותה, לאחר מכן יש שלב של התנגדויות ודין בהתנגדויות, לאחר מכן החלטה בתכנית. כל זה יכול לקחת שנה ושנתיים.

כשמסיימים את שלב הדיון בהתנגדויות, יש לנו את שלב ההחלטה בתכנית. מוסד התכנון דן בהתנגדויות, מחליט אם לקבל או לדחות או לקבל חלקית או לדחות חלקית את ההתנגדויות. לאחר מכן, **נדרשת החלטה על התכנית שיכולה להיות:**

- אישור או
- דחייה או
- אישור בתנאים

### אישור / דחייה של תכנית

**סעיף 108 לחוק התכנון והבניה – הכרעה בהתנגדות ואישור תכנית בהעדר התנגדות (תיקון מס' 26) תשמ"ח-1988 (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

108. (א) מוסד תכנון יחליט לאשר או לדחות תכנית הטעונה אישורו רק לאחר עיון בחוות הדעת שהוגשו לפי סעיף 106(א) והמלצות החוקר לפי סעיף 107א(ד), אם הוגשו, ולאחר סיום שמיעת ההתנגדויות והכרעה בהן; אישור כאמור, יכול שיהיה מותנה בשינוי התכנית או במילוי תנאים, כפי שיקבע מוסד התכנון.  
(ב) הודעה על הכרעה בדבר התנגדויות ועל נימוקיה תינתן בכתב למתנגד ולמי שהשמיע טענות לפי סעיף 106.

מוסד תכנון יחליט לאשר או לדחות תכנית הטעונה אישורו רק לאחר:

- **עיון ב-** (אם הוגשו):

○ חוות הדעת שהוגשו לפי סעיף 106(א)

○ עיון בהמלצות החוקר לפי סעיף 107א(ד)

- **סיום** שמיעת ההתנגדויות והכרעה בהן.

אישור כאמור, יכול שיהיה מותנה בשינוי התכנית או במילוי תנאים, כפי שקבע מוסד התכנון.

אם לא עיין באלה מוסד התכנון בטרם החליט, ואחר כך תוקפים את הליך קבלת ההחלטות יהיה לזה משקל.

הודעה על הכרעה בדבר התנגדויות ועל נימוקיה תינתן **בכתב**.

### אישור התכנית בהיעדר התנגדות אחרי 90 יום

**סעיף 108(ג) לחוק התכנון והבניה – הכרעה בהתנגדות ואישור תכנית בהעדר התנגדות (תיקון מס' 26) תשמ"ח-1988 (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

108. (ג) הופקדה תכנית ולא הוגשה התנגדות בתוך התקופה הקבועה בסעיף 102, יראו את התכנית כמאושרת על ידי מוסד התכנון המוסמך לאשרה, **בתום שלושים ימים מתום המועד להגשת התנגדויות**, זולת אם החליט המוסד אחרת תוך אותם שלושים הימים; ואולם אם התכנית טעונה אישור שר האוצר, לפי סעיף 109, לא יראו אותה כמאושרת אלא לאחר קבלת אישור השר לפי אותו סעיף.

אם לא הוגשו התנגדויות במהלך 90 יום מיום הפקדתה (התקופה הקבועה **בס'102 לחוק התכנון והבניה**), מוסד התכנון יכול לראות בתכנית כמאושרת.

#### מועדים ופרוצדורה לאישור / דחיית תכנית

**סעיף 108(ד) לחוק התכנון והבניה – הכרעה בהתנגדות ואישור תכנית בהעדר התנגדות (תיקון מס' 26) תשמ"ח-1988 (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

108. (ד) החליט מוסד תכנון לאשר תכנית או לדחותה, או אישר מוסד תכנון תכנית לפי סעיף קטן (ג), **יירשם הדבר בפרוטוקול שייחתם בידי היושב ראש והמזכיר של מוסד התכנון**; ההחלטה **תישלח לחברי המוסד ולמגיש התכנית בתוך חמישה עשר ימים** מיום ההחלטה כאמור; בתכנית מיתאר מחוזית תישלח ההודעה האמורה גם לוועדה המחוזית, בתכנית שבסמכות הועדה המחוזית – גם לוועדה המקומית, ובתוכנית שבסמכות הועדה המקומית גם לוועדה המחוזית.

- **יש לנהל פרוטוקול דיון ולרשום בו** האם מוסד התכנון אישר את התוכנית או דחה אותה או אם מוסד התכנון אישר את התכנית לפי ס"ק(ג).

- **ההחלטה צריכה להישלח לחברי המוסד ולמגיש התכנית, בתוך 15 יום מקבלת ההחלטה.**

#### מועדים לסיום הטיפול בתכנית

**ס'109א(א)(1) לחוק התכנון והבניה – מועדים לסיום הטיפול בתכנית (תיקון מס' 101) תשע"ד-2014 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

109א. (א) (1) הוועדה המקומית תחליט לאשר תכנית שבסמכותה או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה, **בתוך 12 חודשים ממועד הגשתה**, ולעניין תכנית מצומצמת שחלות לגביה הוראות סעיף 86א – בתוך שמונה חודשים ממועד הגשתה; יושב ראש הוועדה המחוזית רשאי, לבקשת הוועדה המקומית, להאריך את התקופות האמורות, מטעמים מיוחדים שיירשמו;

סעיף זה נוסף בתיקון 101.

תיקון 101 קובע שועדה מקומית תחליט לאשר תוכנית בסמכותה בתוך **שנה** (= 12 חודשים) **מיום הגשתה**. בפועל זה לא מספיק.

למה הוגבל זמן זה? בגלל שתוכניות נתקעו הרבה מאוד זמן ללא כל התייחסות / אישור / דחייה.

#### הערות:

- התמריץ היחיד שקיים בעקבות תיקון 101, הוא שדרוג מוסדות אשר יהפכו לעצמאיות.
- לוועדת המשנה יש את אותן סמכויות שיש לוועדה המקומית.

#### דיון חוזר במליאת הועדה המחוזית טרם הגשת עררים תוך 7 ימים

ככל שהתוכנית נידונה בוועדת המשנה המקומית / מחוזית, יש סיכוי גבוה יותר להעלות את הדיון שוב מחדש לוועדה המקומית / המחוזית בהתאמה.

המליאה יכולה לדון מחדש בתכנית. כל חבר ועדת משנה (בהתאם לסוג הועדה) יכול ליזום דיון מחדש.

**סעיף 11ד לחוק התכנון והבניה – החלטה פגומה – דיון במליאת הועדה (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

11ד. **שני חברים לפחות של הועדה המחוזית רשאים, תוך שבעה ימים מיום קבלת החלטתה של ועדת המשנה לידיהם, לדרוש בכתב שיתקיים במליאת הועדה המחוזית דיון בענין שלגביו התקבלה בוועדת המשנה החלטה, בנימוק שהחלטתה של ועדת המשנה פגומה מבחינה משפטית או תכנונית; הדרישה תכלול את פרטי הנימוקים; נתקבלה דרישה כאמור, תקיים הועדה המחוזית דיון בענין והחלטתה תהיה סופית.**

**סעיף 11 לחוק התכנון והבניה – דין החלטת ועדת משנה (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995**

11ה. בכפוף להוראות סעיף 11ד, דין החלטת ועדת משנה כדין החלטת הועדה המחוזית.

כל ועדה מחוזית חייבת למנות ועדת משנה מחוזית שהיא אותו קונספט אבל בקטן.

אם הדיון מתקיים בוועדת המשנה של הועדה המחוזית, החוק אומר ששני חברים לפחות של הועדה המחוזית יכולים להגיש בקשה להעביר את הדיון למליאה.

זה יהיה בדרך כלל דיון על התוכנית, שקשור לאישור או דחיית התוכנית – דיון מחדש על ההחלטה של ועדת המשנה.

← חוק התכנון מבחין בין החלטה שהתקבלה בידי מוסד התכנון המחוזי – הועדה המחוזית על אישור ודחיית תוכנית לבין מוסד התכנון המקומי – הועדה המקומית.

**סעיף מקביל בנוגע לוועדה המקומית: דיון חוזר במליאה טרם הגשת עררים**

**סעיף 18(ז) לחוק התכנון והבניה – ועדה ברשות מקומית אחת (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

כל החלטה של ועדת המשנה תישלח לכל חברי הועדה המקומית ולנציגים בעלי הדעה המייעצת, תוך עשרה ימים מיום קבלתה; כל חבר הועדה המקומית או נציג כאמור רשאי לדרוש בכתב, תוך שבעה ימים מיום קבלת ההחלטה לידי, שיתקיים במליאת הועדה המקומית דיון בענין; הדרישה תכלול את פרטי הנימוקים; הוגשה דרישה כאמור, יידון הענין בישיבה הקרובה של הועדה המקומית; לא הוגשה דרישה כאמור, רואים את החלטתה של ועדת המשנה כהחלטת הועדה המקומית, לכל דבר.

כנ"ל לגבי הועדה המקומית – רק שמספיק חבר אחד של הועדה המקומית לשם כך.

**עררים על החלטות מוסדות התכנון בדבר אישור / דחיית תכנית**

**מי יכול להגיש ערר?**

**סעיף 110(א) לחוק התכנון והבניה – ערר בפני המועצה הארצית (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

110. (א) על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תכנית או דחייתה רשאים לערור בפני המועצה הארצית כל אחד מאלה:  
(1) בזכות –

- (א) שלושה חברי הועדה המחוזית כאחד;
- (ב) ועדה מקומית או רשות מקומית הנוגעת בדבר;
- (2) ברשות יושב ראש הועדה המחוזית –
- (א) מגיש התכנית;
- (ב) מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה;
- (ג) מי שהשמיע טענות לפי סעיף 106(ב).

<b>בזכות:</b>	שלושה חברי הועדה המחוזית כאחד
	ועדה מקומית או רשות מקומית הנוגעת בדבר
<b>ברשות</b>	מגיש התכנית
<b>יו"ר הועדה המחוזית:</b>	מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה
	מי שהשמיע טענות לפי ס'106(ב)

**למה אחד מהם ברשות ואחד מהם בזכות?**

- המחוקק נתן ערעור בזכות לגופים מקצועיים כדי לא לבזבז את הזמן של המועצה הארצית, שכן יש להם ראייה יותר מקצועית ורחבה ולכן יש זכות להגיש ערר.
- הגופים הזכאים לערער רק ברשות – סביר להניח שיגישו עררים כתוצאה מקידום אינטרסים אישיים ולא רוצים להטריח את המועצה הארצית לדון בעניינים האלה, אלא רוצים להשאיר את זה לגופים מקצועיים.

- כלומר – לפרטים אין זכות ערר אוטומטית.
- אם ההתנגדויות נדחו ניתן להגיש ערעור ברשות למי שבקשתו נדחתה.
- אם התכנית דנה בהתנגדויות והחלטה הייתה לאשר בתכנית- ניתן לערור בתנאי שהתנגדתי לפני.

### מועדים להגשת הערר + החלטה בערר

**סעיף 110(ב) לחוק התכנון והבניה – ערר בפני המועצה הארצית (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

110. (ב) בקשת רשות לערור תוגש ליושב ראש הועדה המחוזית, תוך חמישה עשר ימים מיום שהומצאה לעורר החלטת הועדה המחוזית והוא ייתן החלטתו בתוך חמישה עשר ימים.
- (ג) יושב ראש הועדה המחוזית רשאי לאצול את סמכותו לפי סעיף זה לממלא מקומו.
- (ד) הערר יוגש בתוך שלושים ימים מהיום שבו הומצאה לעורר החלטת הועדה המחוזית, או הרשות לערור, לפי הענין.
- (ה) המועצה הארצית תיתן החלטתה תוך תשעים ימים מתום הגשת תשובות המשיבים או מתום המועד להגשת התשובות, כפי שייקבע, הכל לפי המוקדם.
- (ו) לבקשת מוסד תכנון רשאי שר האוצר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להאריך את המועד למתן החלטה.
- (ז) הודעה על החלטה בערר תינתן לצדדים תוך שבעה ימים מיום מתן החלטה.

שיעור 7 – 11/12/2019

#### מצורף לשיעור הקודם

1/1 + 25/12 לא היה שיעור

שיעור 8 – 18/12/2019

#### מצגת 8 – היטל השבחה ופגיעה מתכנית

### השבחה במקרקעין עקב תכנית

#### היטל השבחה

היטל השבחה משמעותו **מס תכנוני** – מס שמוטל על מי שהרוויח מהחלטה תכנונית. מדוע מטילים מס? היגיון חלוקתי – האזרח יוצא נשכר מהחלטה שלטונית ולכן ראוי שיחלוק בחלק מהרווח. בפועל הדבר נועד לכסות הוצאות של רשויות התכנון.

**ס' 196א – ועדה מקומית** תגבה היטל השבחה: (1) בשיעור; (2) בתנאים; (3) ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית (התוספת השלישית התקבלה בשנת 1981, כך שלפני כן לא היה תשלום היטל השבחה).

**ייעוד ההיטל** = צרכי תכנון למיניהם (**ס' 13 לתוספת השלישית**) נועד ל:

- א. לכסות הוצאות של ועדה מקומית;
- ב. או של רשות מקומית שהועברו לה לפי ס' 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית לפי העניין (כלומר, לא לכל עניין כלשהו של הרשות, אלא רק לענייני תו"ב),
- ג. ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת קרקע לצרכי ציבור, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו.

מהו אירוע השבחה שמחייב תשלום? – 3 מצבים **בלבד**: ס' 1 לתוספת השלישית מגדיר "השבחה": עליית שווי מקרקעין עקב:

- א. **אישור תכנית** (איזו תכנית?);
- ב. **מתן הקלה** (בד"כ הכוונה להקלה בקומות בנייה, אך באותו היקף של אחוזי בנייה);
- ג. **התרת שימוש חורג** (הכוונה לשימוש שחורג מהייעוד שנקבע בתכנית, למשל בית מגורים שמפעיל עסק).

"אישור תכנית" לפי **ס' 1 לתוספת השלישית** ← תכנית לצורך היטל משמעה תכנית מקומית או מפורטת בלבד. אך, הפרשנות בפסיקה היום מרחיבה, וקובעת שיכולות להיות תכניות מתאר ארציות/מחוזיות שהן **מפורטות** (כך שניתן להוציא מהן היתרי בנייה), ואם הן מצביעות על השבחה ספציפית, ניתן לחייב בעקבותן היטל השבחה.

- פרשנות רחבה זו מעט בעייתית משום שההיטל נכנס לוועדה המקומית, בעוד שההוצאות היו של הוועדה המחוזית/הארצית, כך שזה נוגד את הרציונל של הטלת המס.

מי משלם – בעלים/חוכר? **ס' 2(א) לתוספת השלישית לחוק** קובע שאם חלה השבחה במקרקעין, הבעלים ישלם את ההיטל. אך, אם מדובר במקרקעין מוכרים לדורות, החוכר ישלם את ההיתר.

על איזה מקרקעין משלמים? בתחום התכנית, או גובלים בתכנית בלבד (מיהו גובל? **הלכת ויטנר**, בהמשך).

כמה משלמים? לפי **ס' 3 שיעור היטל הוא מחצית ההשבחה**. מהי "השבחה" לעניין הטלת המס? יוטל היטל השבחה של מקרקעין רק כאשר עליית ערך המקרקעין קשורה באופן ישיר לאישור התכנית/מתן הקלה/התרת שימוש חורג. איזו פעולה תכנונית תיחשב להשבחה של מקרקעין (**ס' 2(א)**)?

(א) הרחבת זכויות הניצול במקרקעין; **א**  
(ב) דרך אחרת להשבחה.

מהי "דרך אחרת" לעניין ההשבחה? **פס"ד סי אנד סאן** – ישנה תמ"ק ששינתה את ייעוד הקרקע למגורים, אך דרשה תכנית מפורטת כדי שהמקומית תוצא לפועל. בעקבות הדיון בתכנית הזו עלה ערך הקרקע למרות שהיא טרם אושרה (עצם פעולת ההכנה של התכנית הביאה לעלייה במחיר הקרקע). לאחר מכן פורסמה תכנית מפורטת נוספת שנקראת "תכנית בינוי" (אין לתכנית בינוי מעמד תכנוני – לא מופיע בחוק). ההכנה של תכנית זו, שהיא יותר מפורטת ומאפשרת הוצאת היתרי בנייה (כלומר, אפשר להוציא אותה לפועל), גרמה לעלייה נוספת בערך הקרקע. הוועדה המקומית ראתה שיש השבחה מהתכנית הראשונה, והשבחה נוספת מהתכנית השנייה. הבעלים של הקרקע התבקשה לשלם היטל השבחה על התכנית השנייה. המערכת טענה שיש לשלם רק על העלייה הראשונה ולא השנייה.

**השאלה המשפטית** – האם עליית ערך הנובעת מאישור תכנית מפורטת, שלא הרחיבה את זכויות הניצול, אך אפשרה מתן היתרי בנייה, היא עליית ערך "בדרך אחרת"? **הלכה** - תכנית שמאפשרת הוצאת היתרי בנייה = דרך אחרת. כלומר, השבחה לפי החוק, כי ניתן להוציא את התכנית מהכוח אל הפועל.

מתי צריך לשלם את היטל ההשבחה? – מועד מימוש הזכויות:

**ס' 7(א)** – היטל השבחה ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל, ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונם עוד לפני קביעת שומת ההשבחה.

**ס' 1(א) לתוספת קובע מהו אירוע "מימוש זכויות"** – (א) קבלת היתר, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, שבעקבותיהם חל ההיטל; (ב) התחלת השימוש בהם בפועל עקב אישור התכנית; (ג) העברתם או הענקת זכויות בהם (הטעונה רישום), בתמורה/ללא תמורה, למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו.

### סיכום ביניים, עקרונות היסוד בהיטל השבחה:

- א. השבחה היא עליית שווי המקרקעין הנגרמת ע"י אחד מ-3 פעולות תכנון שב**ס' 1 לתוספת** (אישור תכנית / הקלה / שימוש חורג).
- ב. השבחה יכולה להתבטא או בהרחבת ניצול זכויות בניה, או בדרך אחרת (למשל תכנית מפורטת שמאפשרת קבלת היתר בנייה מכוח הוראות של תמ"ק קודמת – **סי אנד סאן**).
- ג. בכל הנוגע לעליית שווי מקרקעין עקב אישור תכנית, המחוקק מבחין בין מועד אירוע המס (בו עורכים שומת השבחה) לבין מועד תשלום ההיטל (שהוא מועד מימוש הזכויות).
- שומת ההשבחה נערכת נכון ליום תחילת התכנית / אישור ההקלה / אישור השימוש החורג, ומכאן ועד ליום המימוש יחולו הפרשי הצמדה למדד או לתשומות הבנייה.
- ד. מימוש זכויות וחובת תשלום ההיטל – הוצאת היתר הבניה, או תחילת השימוש בהם, או ביום מכירת המקרקעין, **לפי המוקדם ביניהם**, ובהתאם למידה שבה מימש הנישום את הזכות עד אותו מועד.

### שומת ההשבחה וערר עליה

מי קובע את גובה ההשבחה? שמאי מקרקעין. על שומת ההשבחה יחולו הוראות אלה:

- ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה. אך, הוועדה המקומית רשאית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין בהם חלה ההשבחה.
- ניתן לערור על עצם החיוב ועל גובה החיוב לפי **ס' 4**, בפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, בתוך **45 יום** מיום שהובאה השומה לידיעת החייב. על לוח שומה לפי **ס' 5** ניתן לערור בפני אותה הוועדה בתוך **שנה** ממועד הצגת לוח השומה. יו"ר הוועדה רשאי להאריך את התקופות.



שמאי מכריע (ס' 14(ב) לתוספת) – אם בעל המקרקעין לא חולק על עצם החיוב, הוא יכול לפנות (בתקופות האמורות) ליו"ר מועצת שמאי מקרקעין ולבקש למנות שמאי כדי לקבוע שומה (גובה החיוב) בהסכמה של שני הצדדים (כדי לקצר הליכים ולמנוע את הגשת הערר).

- יו"ר מועצת שמאי מקרקעין יודיע לחייב בהיטל ולמקומית בתוך 15 יום מיום מועד קבלת הפנייה על זהותו של השמאי שמינה.

החזר היטל (ס' 17 לתוספת) – אם הוחלט להפחית את החיוב/לבטל, והוא כבר שולם, יש להחזירו, בתוספת תשלומי פיגורים. מה קורה אם ההשבחה לא מומשה או בוטלה בשל הגבלת זמן (תכנית זמנית), וכבר שולם היטל ההשבחה? פס"ד הפטריארך היווני – בהמ"ש קבע שלפי דיני עשיית עושר ולא במשפט, יש להחזיר את ההיטל אם לא היה מימוש, כי הנישום לא התעשר מהפעולה התכנונית (לא ניתן היה לפנות לס' 17 כי לא היה מדובר בהפחתה או בביטול). באין התעשרות אין היטל.

פטור מהיטל השבחה (ס' 19(א) לתוספת): הועדה המקומית רשאית לפטור בעל מקרקעין מחובת תשלום היטל בגלל מצבו החומרי. ס"ק ב' מונה את המצבים בהם יש פטור אוטומטי מחובת תשלום היטל השבחה:  
(1) יישוב שהוכרז כשכונת שיקום;  
(2) יישוב שהוכרז בצו שלא תחול לגביו חובת תשלום היטל השבחה;  
ועוד.

שיעור 9 – 08/01/2020

### מצגת 8 – היטל השבחה ופגיעה מתכנית

## פגיעה במקרקעין עקב תכנית

נעשה היום חזרה כללית, תרשים זרימה מסודר שישלח גם.

בשיעור הקודם דיברנו על השבחת ערך המקרקעין הנובעת מתכנית ולא מערך המקרקעין עצמו. היום נדבר על הצד בו יש פעילות תכנונית ונגרם נזק עקב אותו הליך תכנוני.

ס' 197(א) לחוק התכנון והבניה עוסק בפגיעת זכויות עקב תכנית.

ס' 197(א) לחוק התכנון והבניה - תביעת פיצויים (תיקון מס' 20) תשמ"ג-1982 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015

197. (א) נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.

יש תכניות שפוגעות בזכויות של בעלים עקב הפקעה, אך לא על זה מדובר במקרה דנן.

לפי הסעיף, אם קיימת פגיעה במקרקעין בתחום התכנית או הגובלים עימה

עולות 2 שאלות מהסעיף:

- (1) האם מדובר בהשקה פיזית או בקרבה גיאוגרפית – מיהו גובל?
- (2) האם הקו הכחול התכנית הוא תחום התכנית - מהו תחום התכנית?

פס"ד ויטנר (2002)

רקע: אוחדו לדיון 7 ערעורים ובקשת רשות ערעור, בירושלים ובנשר, העוסקים בתביעת פיצויים שהוגשו לוועדה המקומית בגין תוכניות פוגעות. בין חלק מהמערערים מפריד בין התוכנית כביש, חלק בניין, חלק כביש בין עירוני, חלק כביש עירוני.

השאלה המשפטית: האם השטחים גובלים לפי ס' 197 ומהו תחום התכנית. השאלה הזו חשובה כי אם השטח אכן גובל הבעלים זכאים לפיצויים.

בהמ"ש נדרש לפרש את המשמעות של גובל. בהמ"ש בדק את תכלית החקיקה ואת השיקולים בעד זכות פיצוי רחבה שתפרש את הגובל בצורה רחבה לבין שיקולים נגד פיצוי רחב. כלומר ההחלטה האם אנחנו ניתן לגובלים משיקים פיזית או לגובלים גאוגרפית תלויה באיזה שיקולים נרצה לקדם.

## שיקולים בעד זכות פיצוי רחבה

- הזכות החוקתית לקניין.
- עקרונות של צדק חלוקתי.
- עידוד יעילות התכנון של הבעלים (שישקיע בקרקע).

## שיקולים נגד זכות פיצוי הרחבה

- ביטוח בלתי מוצדק לבעלי המקרקעין – הפוך מעידוד יעילות התכנון.
- גורם בולם צמיחה והעמסת נטל בלתי מוצדק על הועדות המקומיות – הן אלו שמוציאות את התשלום מכיסן. לכן. ככל שנרחיב את מעגל הגובלים ובכך את מעגל הנפגעים כך גדל הנטל על הועדות המקומיות שצריכות כעט לשלם ליותר אנשים.
- משפט משווה – במקומות רבים בעולם זה בכלל נדיר שיש פיצוי לבעל המקרקעין, אלא הוא זה שנושא את הנטל על גבו.

## מיהו גובל?

לכן נפסק, בפרשנות המונח "גובל" קיים הצורך לשמור על:

- **הוודאות** – מסודות התכנון צריכים לכלכל את צעדיהן כשהן יודעות מי הנפגעים הפוטנציאליים.
- **היעילות** – תמריץ לקדם תכניות יעילות וחיוניות.
- **ההימנעות ממבחן שרירותי**.

לכן **נקבע שגובל הוא גובל פיזית בקו הכחול של התוכנית** (וודאות ויציבות). עם זאת, בהצעות החוק הייתה מילה "פיזית" אשר הוסרה מהחקיקה המלאה, לכן זה בלתי סביר לטעון שגובל אינו גובל פיזית בלבד אלא גם גיאוגרפית.

אבל יש 2 **חריגים**:

- (1) שטח פתוח צר (שרוחבו מטרים ספורים בלבד).
- (2) כביש צר (שכונתי לא עירוני).

בהמ"ש מבהיר כי המבחן הוא טיב הגורם המפריד בין מקרקעין שנפגע בין התכנית ויש לבחון כל מקרה ונסיבותיו לגופו.

נבהיר כי גם חריגים אלו נתונים לפרשנות – מהו כביש צר בדיוק וכמה מטרים הם מטרים ספורים?

- **הערה:** הגדרת "גובל" במקרה דן מתאים גם למקרה של השבחה מתכנית, ולא רק לפגיעה ממנה. – לבדוק בפס"ד יכול להיות שזה טעות.

## מהו תחום התכנית?

אם כן, **תחום התוכנית הוא המקום שבו "הקו הכחול" עובר על גבי התכנית, ואין לקבוע גבולות אחרים לתכנית לצורך תביעת פיצויים לפי ס'197 (וודאות ויציבות).**

לכן, אם יש רצון לשנות את הקו הכחול יש צורך בהליך המוקדם יותר של הגשת ההתנהגות לפי ס'100 לחוק התכנון. אבל אם יש תוכנית מאושרת שקובעת שזהו הקו הכחול- אז זה התחום של התוכנית.

## מועדים

**ס'197(א) לחוק התכנון והבניה – תביעת פיצויים (תיקון מס' 20) תשמ"ג-1982 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

197. (ב) התביעה לפיצויים תוגש למשרדי הועדה המקומית תוך שלוש שנים מיום תחילת תקפה של התכנית; שר האוצר רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אף אם כבר עברה התקופה.

התיישנות = 3 שנים.

**חריג:** לשר האוצר יש סמכות להאריך את 3 השנים הללו מטעמים מיוחדים שירשמו.

**הארכת מועד הגשת תביעה לפיצויים****פס"ד סולימאני**

בהמ"ש מחלק את הטעמים המיוחדים לסובייקטיביים ואובייקטיביים:

- **סובייקטיביים** – הנסיבות האישיות של המבקש וחובר אפשרות סבירה לדעת על התכנית הפוגעת.
- **אובייקטיביים** – מידת איחור בהגשת תביעה, מידת הפגיעה הנטענת כתוצאה מהתוכנית, ההשפעה שיש לאיחור על יכולתה של הרשות לממן את הפיצוי.
- **הערה:** **יום אישור התכנית הוא המועד הקובע לעניין הזכאות לפיצויים לפי ס'197(א).** יש 3 שנים להביא שמאי ולהעריך פגיעה, ולאחר מכן להגיש תביעה. **החלפת בעלות לאחר יום אישור התכנית לא תזכה את הבעלים החדש בפיצוי.**
- **הערה:** תמיד יש אפיקים נוספים שניתן לתבוע במסגרתן. יש פגיעות רבות שלא נופלות במסגרת ס'197, ולכן תמיד יש את המסלול הנדיק.

**שאלה במבחן לעניין "גובל" ← פס"ד ויטנר.**

**תביעה לפיצויים****רקע לסעיף 198:**

דיברנו על כך שיש אנשים פרטיים שמכינים תכניות, אך יש גם גופים ציבוריים (משרדי ממשלה, ועדה מקומית וכו'). במקרים שבהם התכנית הפוגעת הייתה יוזמה של בעל מקרקעין (אדם פרטי), אשר בדר"כ יוזם תכניות שגורמות לו לרווח (היינו – תכניות משביחות), ונוצרת פגיעה לסביבה. במצב זה, הועדה שמשלמת את הפיצויים בגין הנזק.

לכן, בפרקטיקה נוצר מצב בו יוזם התכנית הוא בעל עניין במקרקעין או בעליה, הועדות המקומיות התנתה את אישור התוכנית בחתימה על הסכם שיפוי בין בעל המקרקעין או מי שיש לו עניין במקרקעין ויוזם תכנית משביחה לבין הועדה המקומית. גובלים הם לא חלק מההסכם, הם אלו שמגישים את התביעה לוועדה המקומית.

הסכם השיפוי למעשה קובע כי יוזם התכנית המשביחה הוא שישלם את הפיצויים בגין הנזק שנגרם מהתוכנית, באמצעות הועדה המקומית (משלם לוועדה המקומית שמעבירה את זה לנפגעים). כך נוצר מצב בו הועדה לא נושאת בעול הפיצויים הנ"ל.

יש למעשה פער בין מועד ההשבחה למועד תשלום היטל ההשבחה ונוצר מצב בו לוועדה המקומית אין כסף להעביר את הפיצויים לנפגע, לכן הם קבעו את זה.

אמנם ייתכן מצב לכאורה בו הועדה המקומית "סוחטת" את יוזם התכנית בתשלומים גבוהים מהנדרש, והדבר הזה מטופל בבהמ"ש תחת טענות של פגיעה בתקנת הציבור, אשר פוסל הסכמי שיפוי כאלה. הרי המטרה של הסכם השיפוי הוא שהוועדה המקומית תשמש צינור להעברת הכספים לנפגעים.

לא ייתכן מצב שהוועדה המקומית תגדיל את הנזקים בדרך כלשהי – הן כי היא כפופה לתכניות מתאר גבוהות יותר, והן כי היא לא מרוויחה מהכספים הללו דבר, אלא רק משמשת כצינור.

ההסכם אומר **שברגע שתוגש תביעה עקב תכנית** והתביעה התקבלה, אז ישלם היוזם את הכסף בהתאם לסכום הנקבע בהסכם/פסה"ד/החלטה של הועדה המקומית לוועדה המקומית שתעביר אותו לנפגע.

צריך להבין שבמצבים שבהם התכנית לא ניזמה ע"י בעל המקרקעין או מי מטעמו, לא יהיה הסכם שיפוי כי מי שמתכנן למעשה זה הועדה המקומית.

**ס' 198 לחוק התכנון והבניה – תביעה לפיצויים (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 84) תשס"ח-2008 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

**מצב של הסכם שיפוי מודיעים למשפה**

198. (א) הוגשה תביעה לפי סעיף 197, תודיע הועדה המקומית לכל מי שעלול לשאת בתשלום הפיצויים נושא התביעה, כולם או חלקם, בין על פי דין ובין על פי הסכם עם הוועדה המקומית או עם המדינה (בפרק זה – המשיב) על הגשתה ותתן לו הזדמנות להשמיע טענותיו.

הסכם השיפוי הוא הסכם בו מתחייב מגיש התכנית לשלם ברגע שמוגשת תביעת פיצויים, מבלי לקבוע סכומים שכן לא ניתן לצפות זאת עוד. ההסכם רק כובל את מגיש התכנית.

#### סמכות דין בתביעה

(ב) הועדה המקומית תדון בתביעה ותחליט, בתוך תשעים ימים מיום הגשת התביעה, אם לקבלה או לדחותה, ואם החליטה לקבלה – מהו הסכום המוצע כפיצויים.

סכום הפיצוי הנקבע נקבע ע"י שמאי.

#### הודעה

##### (תיקון מס' 84) תשס"ח-2008

(ג) הועדה המקומית תודיע לתובע ולמשיב, את החלטתה, ואם החליטה לקבל את התביעה – את הסכום המוצע כפיצויים והנימוקים לכך; הסתמכה הוועדה המקומית בהחלטתה על שומה, תצרך להודעתה גם את אותה שומה.

בדרכי ועדות מקומיות מסתמכות על חו"ד שמאית.

#### ערר

##### (תיקון מס' 76) תשס"ו-2006 (תיקון מס' 84) תשס"ח-2008

(ד) החליטה הועדה המקומית לדחות את התביעה, כולה או חלקה, או החליטה כי בנסיבות הענין אין זה מן הצדק לשלם פיצויים עקב הוראות סעיף 200, רשאי התובע או המשיב, לערור בפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה תוך 45 ימים מיום המצאת החלטת הועדה המקומית כאמור בסעיף קטן (ב); יושב ראש ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה רשאי להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו.

המשיב = המשפה

אם הועדה המקומית החליטה לדחות את התביעה – חלקה או כולה – או החליטה כי בנסיבות הענין אין זה מן הצדק לשלם את התשלום רשאי התובע להגיש ערר לוועדת הערר לפיצויים.

הסכום כאמור לא יהיה סכום גבוה מאוד כי זה מה שהועדה החליטה. הסכום יהיה מבוסס על חו"ד שמאית.

**החידוש של ס'198** הוא שהוא מעגן את שהיה קיים בפרקטיקה עד לאותו זמן, גם כדי למנוע שרירותיות של הועדה המקומית. הסעיף גם מאפשר למשפה להיות חלק מההליך כדי שלא ידפקו אותו.

#### שמאי מכריע

##### (תיקון מס' 84) תשס"ח-2008

(ה) (1) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ד), החליטה הוועדה המקומית כי התובע זכאי לפיצוי בסכום שונה מהסכום הנתבע, רשאים הוועדה המקומית, התובע והמשיב לפנות, בהסכמה, בתוך 45 ימים, ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מכריע מתוך רשימת השמאים המכריעים, לצורך הכרעה במחלוקת על סכום הפיצוי; יושב ראש מועצת שמאי המקרקעין רשאי להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו;

#### פטור מתשלום פיצויים

##### סעיף 200 לחוק התכנון והבניה – פטור מתשלום פיצויים

200. לא יראו קרקע כנפגעת אם נפגעה על ידי הוראה שבתכנית הנמנית עם אחת ההוראות המפורטות להלן ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות הענין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים:

- (1) שינוי בתחום אזורים ובתנאי השימוש בקרקע שבהם;
- (2) קביעת המירווח מסביב לבנינים וביניהם;
- (3) הגבלת מספר הבנינים בשטח מסויים;
- (4) הסדרת אתריהם של בנינים, גדלם, גבהם, תכנון צורתם או מראם החיצוני;

- (5) איסור הבניה או הגבלתה, לצמיתות או לשעה, במקום שהקמת בנינים על הקרקע עלולה, בגלל מקומה או טיבה, להביא לידי סכנת שטפון, סחף קרקע, סכנה לבריאות או סכנת נפשות או לידי הוצאה יתירה של כספי ציבור להתקנת דרכים או ביבים, להספקת מים או לשירותים ציבוריים אחרים;
- (6) איסור השימוש בקרקע או הגבלתו שלא בדרך איסור בניה או הגבלתה, כשהשימוש עלול להביא לידי סכנה לבריאות, סכנת נפשות או פגיעה רצינית אחרת לרעת הסביבה;
- (7) הגבלת דרכי השימוש בבנינים;
- (8) קביעת קו במקביל לדרך, שמעבר לו לא יבלוט שום בנין;
- (9) חיוב להתקין על יד בנין המיועד לעסק, למלאכה או לתעשייה מקום לטעינת כלי רכב, פריקתם וציודם בדלק, הכל כדי למנוע חסימת דרך לתעבורה;
- (10) חיוב להתקין בבנין המיועד לעסק, למלאכה או לתעשייה, למגורים, לבית לינה או לשימוש על ידי הציבור, או על יד בנין כאמור, מקום לחניית כלי רכב, למקלט או למחסה בפני התקפה אווירית;
- (11) הוראה בתכנית שחל עליה סעיף 81.

הפיצוי מגיע לבעלים בכפוף לסעיף 200.

אם אדם נפגע מתכנית והגיש תביעה, הוועדה יכולה להגיש בקשה להתגונן עפ"י ס' 200 כתלות ב- **3 תנאים מצטברים**:

- (1) יש בס' 200 רשימה של תכניות שאם התכנית נשוא הפגיעה נפלה בתוך הרשימה המפורטת.
- (2) הפגיעה היא סבירה.
- (3) צודק לא לשלם בנסיבות העניין לנפגע את הפיצויים.

אם מתקיימים 3 התנאים אפשר לקבל פטור מתשלום פיצויים, אך אם אחד מהם לא מתקיים הוועדה המקומית צריכה לשלם.

#### חובת הוכחת הפטור מוטלת על הועדה.

נפרט את התנאים:

#### תנאי 1: רשימת הפטורים

מנויים בסעיף 200. מדובר בעיקר על עניינים תכנוניים. מבחינת הדרישות להיכנס לס' 200 של פטור מתשלום פיצויים התכנית חייבת להיות מתוך הרשימה.

#### תנאי 2: הפגיעה היא פגיעה סבירה

מהו תחום הסביר?

#### **פס"ד הורוביץ**

**רקע:** שינוי יעוד של חלק מהקרקע לשטח ציבורי וצמצום מ5 יחידות על עמודים ל4 לא על עמודים. בעלת הקרקע הגישה תביעה לפיצויים.

פסה"ד אימץ את פסה"ד של השופט ברק ויישם אותה אחד לאחד – נקבע שלא צריך להתחשב רק בירידת הערך, אלא גם בשיקולים נוספים.

**נקבע כי** עניינו של תנאי הסבירות הוא באיזון בין זכות הקניין הכוללת בחובה את הזכות לפיצויים בגין פגיעה בקניין לבין אינטרס הציבור הכולל שיקולים כלכליים וחברתיים (בהעמסה על הועדה המקומית לשלם פיצויים ובאילו מקרים).

רוב השופטים בדיון הראשון קבעו כי הירידה הייתה סבירה (11.8% ירידה), כך גם בד"נ. עם זאת, בסוף הורוביץ קיבלה פיצויים כי הועדה המקומית נפלה בתנאי ה-3 כי מן הצדק לשלם לה פיצויים שכן נפגעה מההתנהלות של ההליך.

#### המבחנים לבחינת תחום הסבירות

במסגרת עריכת האיזון בין זכות הקניין לאינטרס הכלל יש להתחשב ב-3 שיקולים:

- (1) גודל הירידה בערך המקרקעין בנפגעים.
- (2) מידת פיזור הנזק בין אנשים שונים (ככל שהנזק יותר מפוזר אז הפגיעה סבירה יותר, וכך יותר יטו לתת פטור מתשלום הפיצויים).

(3) בחיוניות האינטרס הציבורי הגלום בתכנית (ככל שהאינטרס הציבורי משמעותי יותר אז הפגיעה היא סבירה יותר, והנפגעים "ייספגו" את המכה).

**השיקולים לא מהווים רשימה סגורה.** את השאלה בדבר קיומם של שיקולים נוספים יש לשקול במסגרת זו יש להותיר להתפתחותה של ההלכה בבהמ"ש.

### תנאי 3: המבחן לבחינת המושג "מן הצדק"

נסיבות המקרה. במקרה של הורביץ מן הצדק לתת פיצויים משום שההליכים התארכו יותר על המידה.

שיעור 10 – 15/01/2020

### **מצגת 9 – רישוי, היתר בניה, סטייה, שימוש חורג**

שלב הרישוי – היתר בניה

## היתר בניה, הקלה, שימוש חורג

היתר בניה זה השלב האחרון בו לאחר התכנון ועשינו הכל אנחנו רוצים להוציא את התכנון לפועל. כדי לעשות את זה אנחנו חייבים היתר בניה. ללא היתר בניה התכנון נותר תיאורטי.

### 3 קטגוריות המחייבות הוצאת היתר

**ס'145 לחוק התכנון והבניה** מסביר למעשה איזה עבודות טעונות היתר. כלומר לא כל עבודה מחייבת היתר, אלא יש 3 קטגוריות המופיעות הסעיף המחייבות הוצאות היתר (הגשת בקשה לקבלת היתר):

(1) **התוויה של דרך, סלילת דרך, וסגירתה.**

(2) **הקמת בניין, הריסתו והקמתו שנית** (אפילו אם יש בניין קיים שאנחנו רוצים להרוס ולבנות מחדש, גם אם נפגע רק חלק מבניין ובגלל זה רוצים להרוס אותו ולבנות אותו מחדש).

- **סייג:** שינויים פנימיים בתוך דירה מוחרגים. כלומר, כל דבר שלא פוגע בשלד של הבניין ובחיצוניות לא טעון אישור.

- מהי הקמה של בניין? האם כל הקמת בניין, אפילו זמנית, מחייבת היתר? איך מפרשים את המושג "הקמתו של בניין"?

**למה חשוב להבין את זה?** הקמת בניין בניגוד ל**סעיף 145** היא עבירה פלילית, וכאשר לא מדובר בהקמה אין אישום פלילי.

### **פס"ד מנחה: פס"ד גודלשטיין**

מדובר על ערעור פלילי. בחודש מאי 1948 הציב המערער על מגרשו מבנה טרומי שמידותיו הן 12X3 מ'. במהלך המשפט התברר כי המערער הזמין במפעלי הארז את המבנה הטרומי על מנת שזה יוצב על מגרשו, במקום שנועד לכך על פי תכנון מהנדס מטעמו, וישמש משרד עבור המוסך שלו.

בעוד המבנה מוקם במפעל, החל המערער לטפל בהשגת ההיתרים המתאימים, אך כאן נתקל בקשיים בגלל סירובו של המושב "ניר צבי" לחתום על המסמכים הדרושים.

בינתיים השלים מפעל הארז את בנייתו של המבנה הטרומי ולחץ על המערער שיבוא לקחתו.

הוא זוכה מעביר בניה ללא היתר על ידי בהמ"ש השלום שכן אין פה הקמה של מבנה קבוע ולכן לא נדרש היתר מה שאומר שאין עבירת בניה לדידו.

הורשע במחוזי בעבירת בניה ללא היתר.

העניין הגיע לערעור בעליון.

**מבחן בהמ"ש השלום – מבחן הזמן** – "הצבה רגעית, באופן ארעי וזמן קצר בלבד". ← המבנה ארעי, אין הקמה, המערער זוכה מעבירת בניה ללא היתר.

**מבחן בהמ"ש המחוזי** – "אם אדם קיבל היתר בניה להקים במקום פלוני מבנה טרומי שמטבע ברייתו בא שלם למקום, ותוך כדי ולצורך הבניה הוא מציב אותו לזמן קצר מאד במקום שאיננו מופיע בהיתר הבניה על מנת להרימו משם כדי להעמידו על יסודותיו הקבועים - לא היינו אומרים שהוא עבר עבירת בניה מפני שהניח אותו זמנית במקום הנוגד את ההיתר. אבל כאשר הזמניות הזו כבר מתמשכת היום יותר משנה וגם אין שום ידיעה מתי היא תסתיים, אין חשיבות לעובדה שהמשיב בתום לב רואה את המבנה כזמני באותו מקום..". ←

המבנה קבוע, יש הקמה, ערעור הועדה המקומית מתקבל והמערער מורשע בבניה ללא היתר.

**מבחן בהמ"ש העליון הקובע לעניין הגדרת פעולת ההקמה – מבחן הקביעות** – מדובר בקבלת מבחן הזמן. "כדי שהצבתו של מבנה תהווה "הקמה" כלשון ס'145(א) לחוק התכנון והבניה, יש צורך במידה מסוימת של קביעות, שמורכבת מ-2 רכיבים – הסובייקטיבי והאובייקטיבי (לא מצטבר בהכרח, בודקים כמכלול):

- **סובייקטיבי:** (המקים) כוונה המלווה את הצבתו של המבנה היא אינדיקציה, שאפשר ללמוד ממנה על קיומה או על העדרה של אותה קביעות, אך אינה האינדיקציה היחידה.  
 - **אובייקטיבי:** (האדם מן היישוב) מבחן משך הזמן בו עומד בפועל המבנה הם שיקולים שיש לשקול יחדיו כדי ללמוד על קיומה או על העדרה של הקביעות. בשלב מסוים הופכת "הכמות" של משך הזמן ל"איכות" של קביעות.

במקרה דנן כוונתו של המערער היה ברור כי כוונתו של גולדשטיין הייתה שיהיה לו משרד ואין מדובר על בניה זמנית. בנוסף חלפו מספר שנים מאז, וברי כי מדובר על מבנה קבוע.

**כשהמקרה היה בבהמ"ש השלום זה עוד היה חדש, אך עם חלוף הזמן הופכת הכמות של משך הזמן לאיכות של קביעות.**

כיום, בעקבות תיקון 101 לחוק בשנת 2014 יש יותר פירוט של הקמות שדורשות או פטורות מהיתרי בניה. יש גם תקנות משנת 2017. למרות זאת במקרים מסוימים עדיין נדרשים למבחן הקביעות לעניין שאלת "מהי הקמה". לדוגמה – הקמה של מחסן בחצר פטורה מהיתר בניה. לצד זאת, נוספה רשימה של מבנים שיש פטור לקבלת היתר לגביהם.

**במשפט המנהלי יש דברים שבהמ"ש מגדיר שהוא לומד כל מקרה לגופו – לכן בהמ"ש לא מגדיר מהו "זמני" בדיוק, הכל תלוי מקרה.**

דוגמאות לסוגי הקמה שמעוררים שאלה לעניין חובת הוצאת היתר:

- גשר המכביה (A) לתקופה של 3 חודשים.
  - נקבע ← אין צורך בהיתר (1997).
- מאהל המחאה החברתית בתל אביב.
  - נקבע ← העירייה התירה את ההקמה אך מנעה הקמת צריכים ומבני קבע של דרי רחוב (דצמבר 2011)
- מאהלי המחאה של הבדואים בבאר שבע כנגד מתווה ברור.
  - נקבע ← מאהלי הבדואים דורשים היתר בניה והוצא צו הריסה מנהלי (אשר מוצא כנגד מבנים טעוני היתר שלא קיבלו היתר). הצו הוקפא בהתערבות האגודה לזכויות האזרח.

#### מנגד

- מאהלי המחאה החברתית בבאר שבע.
  - נקבע ← נהרס ללא צו הריסה (אוקטובר 2011)

דוגמאות אלו מראות שלמרות שהמקרה של גולדשטיין נראה אולי קל, יש מקרים שבאותה סיטואציה מסווגים מקרים אחרת, פעם צריך היתר ופעם לא.

(3) **כל עבודה אחרת בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית.**

- למשל: תקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967 שקובעות רשימה של עבודות: 1(2) כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה, או בטיחותה; 1(3) סגירת מרפסת; 1(4) הריסתו של בנין, כולו או מקצתו, למעט הריסה המבוצעת על פי צו של בית משפט או של רשות המוסמכת לכך בדיון.

### 3 סוגים של בקשות לקבלת היתר

(1) **מסלול ירוק** – **היתר תואם תוכנית**. כאשר אנחנו רוצים לבצע את אחד מ-3 הקטגוריות שראינו והעבודות שאנחנו רוצים לבצע תואמות אחד לאחד את התוכנית הקיימת. נסביר: ראינו את הקטגוריות – סלילת דרך, הקמת בניין, מה שקבוע בחקיקה ובתקנות. אם זה תואם אחד לאחד את התכנית החלה על המקום אנחנו במסלול הזה **הסמכות תהיה של רשות הרישוי**.

(2) **מסלול אדום** – כשרוצים לבצע אחת מהעבודות שמפורטות ב-3 הקטגוריות אך ישנה **סטייה קלה** מן התכנית. במצב דברים זה עלינו להגיש בקשה להיתר סטייה מהתכנית. **הסמכות לדון ברישוי תהיה של הועדה המקומית**. יכול לקרות כאשר מדובר ב:

- (1) **הקלה** – לפי **חוק התכנון והבניה** המקרים שעשויים להיחשב כהקלה יכולים להיות אחד משניים:

א. סטייה ממספר הקומות (יותר קומות, אם כי יכול להיות פחות קומות אם המטרה היא הגדלת כמות הבניין).  
 ב. סטייה מקו הבניין.

(2) שימוש חורג – דוגמה לשימוש חורג (שאינו בהכרח סטייה קלה): קרקע חקלאית שמקימים עליה אולם אירועים.

(3) **מסלול שחור** – בקשה להיתר הסוטה מהתכנית. מדובר במקרה דנן על **סטייה ניכרת**. במקרה כזה **לא יינתן היתר**, אלא **נדרש להכין תכנית חדשה**. סטייה ניכרת היא סטייה שתשנה מאוד את התכנון המאושר הקיים על הקרקע.

כשיש תכנית שמכוחה מבקשים היתר התכנית צריכה להיות כמה שיותר מפורטת זו לא חייבת להיות בהכרח תכנית מקומית או מפורטת.

• **הערה:** תמ"א 38 הוא הליך מקוצר של תכנון ואינו רלוונטי למקרה דנן. אדם שהצליח להיכנס לתמ"א 38 מקבלים כל מיני הטבות ולא בודקים כמה זה מתאים לתכנית. תמ"א 38 קובעת כי ברגע שנכנסים לקריטריונים של תמ"א 38 מדובר לחלוטין על מקרה שונה, ומיידית מבקשים היתר.

### המסלול הירוק

סמכות מתן היתר היא של רשות רישוי מקומית (**סעיף 30 לחוק התכנון והבניה**).

**רשות רישוי מקומית מורכבת:** יו"ר הועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הועדה המקומית ומהנדס הועדה המקומית יהוו את רשות הרישוי המקומית לצורך קבלת היתר לפי **ס' 145**.

**סעיף 145(ב) לחוק התכנון והבניה** קובע התאמה לתוכנית: לא יינתן היתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר **מתאימים לתכנית**, להנחיות המרחביות שנקבעו לפי **סעיף 145(ד)** בחוק זה – ההנחיות המרחביות ולהוראות אחרות לפי חוק זה, החלות על הקרקע או הבניין הנדונים.

אם הוגש היתר שזהה אחד לאחד, סמכות הדיון בבקשה למתן היתר היא לוועדת הרישוי. היתר לפי תוכנית מאושרת היא כמו זכות קניין ולכן ניתן להגיד לו לא. מבחינה משפטית אין שיקו"ד. זה רק פרוצדורה להגשת בקשה אך אין כאן שיקו"ד מהותי. אין הליך אלא פרוצדורה של קבלת החלטות. הוצאת היתר על פי תכנית היא זכות קניינית שמגיעה לבעל המקרקעין. אם התוכנית מתאימה לתב"ע- אין שיקול דעת, זה סוג של חותמת גומי.

### פס"ד רובינשטיין

הייתה בקשה למתן היתר להקמה של מרכז מסחרי ועשו להם חישוב שטחים. בד"כ כשמותר לבנות, יש שטחים כמו חדרי מדרגות שלא נחשבים בתוך ה- 3000 מ' האלה כי זה נטו. חישוב להם את השטחים ויצא שהם יכולים לבנות כמות מסוימת של שטחים ואח"כ עשו חישוב מחדש והבינו שנתנו להם יותר מדי שטחים ובהמשך הוציאו להם היתר בנייה לשטחים המצומצמים. אז הם טענו- זה שאתם טעיתם בחישוב זו לא בעיה שלהם. הם הפסידו בכל קומה 160 מ' וזו לא בעיה שלהם שהם חישוב לא נכון. פנו לביהמ"ש וביקשו להוציא היתר על בניה של 3000 מ' ולא על 2200 (לצורך העניין). בהמ"ש קובע כי זה נכון שהבטיחו כמות מסוימת של שטחים, הייתה בעיה עם החישוב ובלתי אפשרי לתת היתר בניגוד לחוק. יש כללים מסוימים לחישוב היתר, הייתה טעות וצריך לחשב עפ"י החישוב החדש.

**גישת בהמ"ש היא שלא יינתן היתר בניגוד לחוק. כלומר, היתר יינתן עפ"י התכנית או אם החוק מאפשר סטייה מהתוכנית אבל הוא לא יינתן בניגוד לחוק. אי אפשר ליצור זכויות שלא קיימות. אין הכשרה בדיעבד. הוועדה קובעת את שיטת החישוב כתוכנית המתאר המקומית.**

הבטחות בצד ועמידה על הוראות החוק בצד – לא יינתן היתר בניגוד לחוק.

### חריג להוצאת היתר בניה בניגוד לחוק – סעד מהצדק:

זה המקרה היחיד בו ניתן היתר בניה בניגוד לחוק הוא **בבג"צ עמותת הפורום לזו קיום בנגב נ' משרד התשתיות**

במקרה דנן דובר על כפר בדואי ללא תשתיות (הוקם לפני קום המדינה, זו אינה מכירה בו ובדומיו). אחת מהבעיות הייתה שבית הספר הכי קרוב שאפשר היה להגיע אליו מאותו יישוב בדואי נדרש לעבור דרך תעלה מוצפת והייתה סכנת קיום לתלמידים. העמותה הגישה בקשה למתן היתר (אי אפשר לתת היתר כי מבחינה תכנונית היישוב לא קיים).

**נשאל:** האם יש לחייב את המדינה להקים גשר כאשר התוכנית שחלות אינן מאפשרות זאת ולא ניתן להוציא היתר בניה?

**בהמ"ש קבע** כי אמנם, ככלל, יירתע בג"צ מלהעניק סעד למען הצדק, אשר אינו עולה בקנה אחד עם דבר חקיקה אחר, אף אם מעמדו הנורמטיבי נמוך יותר. אולם, **בנסיבות חריגות ויוצאות דופן, כאשר המקרה "זועק לשמים" ובהיעדר דרך חוקית אחרת,**



לא מן הנמנע כי בית-המשפט ייזקק לסמכות "בלתי קונבנציונאלית" זו. אין בכוחם של דיני התכנון והבניה בכדי לגבור על הוראתו החוקתית העל-חוקית של **סעיף 15ג לחוק-יסוד: השפיטה**.

כאן היה היתר ספציפי להקמה של הגשר ללא שהייתה תכנית מתאר מפורטת. לאחר מכן היו הליכים משפטיים להכרה ביישובים.

#### **לוחות זמנים**

#### **סעיף 145(ב1) לחוק התכנון והבניה:**

רשות הרישוי המקומית תבדוק את התאמת הבקשה לתכניות ולהנחיות המרחביות ותיתן את החלטתה בעניין בתוך **45 ימי עבודה** ממועד קליטת הבקשה כאמור בס' 145(א3) (להלן – מועד קליטת הבקשה), אלא אם כן קבע שר האוצר מועדים אחרים לעניין סוגים שונים של בקשות להיתר.

למעשה, מגבילים את רשות הרישוי לתת החלטה תוך 45 ימי עבודה.

#### **סעיף 157(א) לחוק התכנון והבניה:**

לא החליטה רשות רישוי מקומית בבקשה לתת היתר בתוך התקופה האמורה בסעיף 145(ב1), יראו זאת **כסירוב לתת היתר** ורשאי המבקש להגיש את בקשתו לוועדת הערר; ועדת הערר תחליט בבקשתו בתוך שלושים ימים מהיום שהוגשה לה; שר האוצר יקבע הוראות מיוחדות בדבר הנהל בבקשות להיתרים ובמתן ההיתרים, לביצוע התאמות נגישות כאמור, במוסדות חינוך.

אם חלפו 45 ימי עבודה, ולא ניתנה החלטה, זה ייחשב **לסירוב מתן היתר**. המשמעות היא שמגיד היתר יכול לבקש ערר שכן אנו מתייחסים לאי החלטה זו כאילו הוא קיבל סירוב למתן היתר. זה חשוב כי זה אומר שיש לך לכאורה החלטה ביד ואתה יכול להמשיך הלאה, כמו להגיש ערר על ההחלטה לאי מתן היתר.

#### **רישוי בדרך מקוצרת – סעיף 145ב (תיקון 101)**

רישוי בדרך מקוצרת: נועד לקצר את הזמן למתן היתר בניה לעבודות ושימושים מסוימים שיקבעו בתקנות ע"י השר.

#### **רישוי בדרך מקוצרת (תיקון מס' 101) תשע"ד-2014**

145ב. (א) בקשה להיתר לגבי סוגי בניינים, עבודות ושימושים שקבע שר האוצר, שמתקיימים בהם כל אלה, תידון בהליך רישוי בדרך מקוצרת בהתאם להוראות סעיף זה:  
 (1) הם לא עשויים ליצור סיכון או הפרעה של ממש;  
 (2) הם לא עשויים ליצור השפעה מהותית על חזות הבניין, על הסביבה ועל אופיין ומאפייניהן.

השר ייקבע בתקנות מהן אותן עבודות או אותם בניינים אלו.

**בתקנות התנון והבניה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), תשע"ז-2017** קבע השר רשימה של סוגי עבודות בהליך מקוצר: גגון שאינו בולט מקיר המבנה יותר מ' 4 מ', סוכך מתקפל שלא חלות עליו תקנות הפטור, מצללה שלא חלות עליה תקנות הפטור, שימושים נלווים למבנה מצלמות גופי תאורה צופר אזעקה מיתקן חניה לאופניים ובלבד שהתקיימו כל אלה: 1. משקל: על גבי מבנה - משקל הרכיב לא יעלה על 150 ק"ג על גבי גג קל - משקל הרכיב לא יעלה על 60 ק"ג על הקרקע - משקל הרכיב לא יעלה על 500 ק"ג 2. גובה: גובהו לא יעלה על גובה גג המבנה. מכפיל חניה. • שלט עד 4 מ"ר. • מערכת למיזוג אויר. • מתקן הסקה. • שינוי בפתחי חזיתות או במעטפת הבניין. • סגירת קומת עמודים. • הוספת מעלית. • מרפסות. • הקמת מחסן. • עבודות פיתוח, לרבות מסלעה, חיפוי קרקע וריצוף חצר.

**ס' 145ב לחוק התכנון והבניה** קובע כי על בקשה להיתר בהליך רישוי בדרך מקוצרת יחולו הוראות החוק בשינויים הבאים: במקום 45 ימי עבודה 25 ימי עבודה, לא החליטה רשות הרישוי במועד האמור יראו זאת **כהחלטה שהבקשה תואמת לתכניות ולהנחיות המרחביות**. ← **יראו זאת כהסכמה לתכנית (זה הפוך ממה שראינו)**.

רשות הרישוי המקומית תשלח למבקש הודעה על פירוט החיובים האמורים **בסעיף 145(ד)1** בתוך 40 ימי עבודה ממועד קליטת הבקשה להיתר כאמור בסעיף 145.

החליטה רשות הרישוי המקומית כי בקשה להיתר תואמת את התוכניות ואת ההנחיות המרחביות, ושלחה הודעה על פירוט החיובים במועד האמור בפסקה (3), תיתן את ההיתר בתוך חמישה ימי עבודה מיום שהתמלאו כל אלה, ובלבד שהתמלאו לגבי הבקשה להיתר כל 22 הדרישות לפי חוק זה.

**פטור מהיתר****ס' 145ג לחוק התכנון והבניה – פטור מהיתר**

(א) שר האוצר יקבע פטור מהיתר להקמתם של סוגי בניינים, לביצועם של סוגי עבודות ולסוגי שימושים שיקבע, ובלבד שמתקיימים בהם כל אלה, לפי העניין:

- (1) הם פשוטים מבחינה הנדסית;
- (2) אין בהם כדי ליצור סיכון, הפרעה, מטרד או מפגע סביבתי של ממש;
- (3) השפעתם על חזות הבניין, על הסביבה ועל אופיין ומאפייניהן, מעטה;
- (4) הם לא פוגעים בשלד הבניין וביציבותו או במערכות הבניין ובתפקודיו.

הסעיף מסמיך את שר האוצר לקבוע רשימה של בניינים שיהיו פטורים מהיתר. מכוח סעיף 145ג קבע השר תקנות אלו: תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014: סימן א': גדרות ושערים; סימן ב': גגונים וסככות; סימן ג': שימושים נלווים למבנה; סימן ד': מבנים טכניים; סימן ה': מבנים ועבודות זמניים; סימן ו': מחסן ומבנה לשומר; סימן ז': עבודות פיתוח ושיפור נגישות; סימן ח': אנטנה צלחת קליטה ותורן.

**המסלול האדום**

אם מוגשת בקשה שסוטה מהתוכנית מההיתר או בשימור חורג, הסמכות למתן ההיתר תהיה של הועדה המקומית.

- שימוש חורג = כל שימוש שסוטה מהתוכנית ← נצטרך לבדוק האם זו סטייה קלה או ניכרת.

**מה נכנס שם?**

**ס' 146א) מאפשר שימוש חורג** שהוא סטייה קלה או הקלה שהיא סטייה קלה או **ס' 147א) הקלה** במספר הקומות או בתוזה מקו הבניין והכל **בסמכות הועדה המקומית**.

השאלה היא: מה גבול סמכותה של הועדה המקומית? מהי סטייה ניכרת ומהי סטייה קלה? איזה סוג של שימוש חורג או הקלה היא רשאית לתת?

**התשובה: בס' 151 לחוק התכנון** – הגבול הוא עד סטייה ניכרת, סטייה ניכרת היא במסלול השחור.

**המסלול השחור**

- **כלל: ס' 151א) לחוק התכנון והבניה** לא יינתנו הקלה או שימוש חורג אם יש בכך **סטייה ניכרת** מתכנית החלה על הקרקע או הבניה.

**מה זה סטייה ניכרת?**

- **ס' 151ב) לחוק התכנון והבניה** – **תוספת לשטח הכולל המותר לבניה על פי הקבוע בתכנית שהופקדה** לאחר כ"ט בתמוז תשמ"ט (1 באוגוסט 1989), **היא סטייה ניכרת**; שר האוצר, בהתייעצות עם המועצה הארצית, רשאי לקבוע, בתקנות, מה עוד ייחשב כסטייה ניכרת לעניין סעיף זה.

- ← **תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002**

○ **תקנה 2 – סטייה ניכרת:**

- (1) שימוש בבנין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתכנית **והוא משנה את אופיה של הסביבה הקרובה**;
- (2) **בניה בשינוי מהוראות הבניה הקבועות בתכנית, המשנה את אופיה של הסביבה הקרובה**;
- (3) **בניה בשינוי מהוראות הבניה הקבועות בתכנית, באופן שלא תאפשר לעשות שימוש בבנין בהתאם ליעוד הקבוע לו בתכנית**;
- (4) **הוספת בנינים במגרש על מספר הבנינים המותר לפי התכנית, אלא אם כן בין הבנינים נשמר מרחק הגדול פי שניים מהמרחק שנקבע בתכנית כמרחק שבין גבול הבניה מצד הבנין ובין גבול המגרש**,
- (5) **בניה מעבר לקו שנקבע בתכנית כגבול לבניה בחזית המגרש**
- (6) **בניה מעבר לקו שנקבע בתכנית כגבול לבניה מצדי המגרש**
- (7) **בניה מעבר לקו שנקבע בתכנית כגבול לבניה בצדו האחורי של המגרש.**

○ **תקנה 2(8) – הוספת קומות:**

- הוספת קומות, מעל למספר הקומות המותר לפי התכנית, שלא מתקיימים לגביה התנאים המצטברים כדלקמן:
  - (א) הבנין, לאחר הוספת הקומות, משתלב בסביבה הקרובה;
  - (ב) מספר הקומות הוא בהתאם למפורט בטבלה להלן:
 

מספר הקומות המותר לפי	מספר הקומות, לרבות קומת התכנית, למעט קומות מרתף עמודים מפולשת, שמותר לרבות קומת עמודים מפולשת להוסיף בהקלה
1	עד 2
2	עד 4
3	עד 9
4	עד 15
5	16 ומעלה

על אף האמור בפסקת משנה זו, הוספת קומות מרתף הכוללות שטחי שירות בלבד והוספת קומה אחת שגובהה עד 2.20 מטרים נטו בבנינים שגובהם לאחר מתן ההקלה 16 קומות ומעלה, לא תיחשב כתוספת קומה לענין תקנות אלה;

#### לסיכום:

- סטייה קלה שאינה ניכרת: **מסלול אדום** ← חוזרים להוראות חוק התכנון והבניה.
- סטייה ניכרת: **מסלול שחור** ← אין היתר ← מגישים תכנית חדשה (או תכנית לשינוי יעוד או כל תכנית אחרת).

#### תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג או הקלה

**נציין כי ישנם תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג או הקלה, סעיף 149:**

#### בהליך הירוק אין הליך כזה.

149. (א) הועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג ולא תיתן הקלה ולא תאשר בתשריט חלוקת קרקע סטייה מתכנית אלא לאחר שנתמלאו אלה:

- (1) **חובת פרסום + התנגדויות:** חובת פרסום הבקשה להקלה או שימוש חורג + מתן התנגדות תוך 15 יום.
- (2) **הצבת הודעה** במקום בולט או בחזית הבניין שעליהם חלה הבקשה.
- (3) **חובת מסירת הודעה: מסירת הודעה לבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין.**
- (4) **פרסום הודעה למתן הקלות:** פרסום למתן היתר בניה בהקלה (המסלול האדום)

זה כמו מיני תכנון. אנחנו יודעים שאנחנו סוטים מהתכנון הקיים ומאפשרים לעשות את זה מתוך הבנה הזו שהמחוקק מאפשר לציבור להשתתף ולהביע עמדתו.

אם הסטייה היא קלה ולא ניכרת סמכות הדין היא של הועדה המקומית. זה לא אומר שהיא חייבת לתת אלא יש את ההליך הזה של פרסום ומתן התנגדות.

#### מועד להכרעה בבקשות

**סעיף 157(ב) לחוק התכנון והבניה** קובע כי לא החליטה ועדה מקומית בבקשה להקלה או בבקשה להיתר לשימוש חורג, בתוך תשעים ימים ממועד קליטתה, יראו זאת כסירוב לבקשה, והמבקש רשאי להגיש את בקשתו לוועדת הערר.

אם הועדה לא החליטה תוך 90 יום, רואים את זה כהחלטת סירוב של הועדה המקומית כי לא רוצים להקל על המגיש. מדובר בעניין שחייב לעבור את האישור של הועדה המקומית.

#### ערר והשגה

**סעיף 152(א)(1) לחוק התכנון והבניה** קובע כי הרואה עצמו נפגע מהחלטה של ועדה מקומית או של רשות רישוי מקומית – יכול לסרב ולערער.

#### סדרי הערר

**סעיף 153 לחוק התכנון והבניה** קובע כי לדיון בערר לפי פרק זה:

- (1) יוזמנו:

- א. מבקש ההיתר
  - ב. המתנגד
  - ג. ונציגי רשות הרישוי המקומית או נציגי הוועדה המקומית, לפי העניין.
- (2) ומשהתייצבו יתקיים הדיון בפניהם ורשאים הם להשמיע בפני ועדת הערר את טענותיהם.

### הוצאת היתרים לאחר דיון בבקשה

עד שנת 2016 תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"י-1970 היו בתוקף. אך החל משנת 2016 תוקנו תקנות התכנון והבניה (רישוי ובניה), תשע"ו-2016 אשר קובעות הגשה מקוונת וזריזה. אלו חלות על הבקשות שמוגשות לאחר כניסת התקנות לתוקף באוגוסט 2016. הדבר קיצר משמעותית את לוחות הזמנים והייתה שבייתה בשל כך:

- **מתן היתר: תקנה 55 לתקנות התקנון והבניה (רישוי ובניה) תשע"ו-2016** היתר ינתן תוך 5 ימים מלאחר תשלום החיובים. חשוב לדעת שיש תקנות לפני 2016 ויש לאחר 2016, והתקנות של 2016 קובעות- והן יותר מצמצמות את הלו"ז. בד"כ היתר כשניתן נראה במסמך בו כתוב מי הוסמך לתת את ההיתר, יש תנאים של **תקנה 56** שאומרים מה היתר צריך לכלול, ומלבד זה רשות רישוי יכולה לקבוע תנאים נוספים שהיא חושבת שהם נחוצים לצורך הוצאת ההיתר, כמו פינוי פסולת בניה. בד"כ הכניסה לתוקף ההיתר תהיה בעמידה בתנאים הללו.
- **תוקף היתר:** ל-3 שנים מיום מתן ההיתר – **תקנה 59** – כאשר קיימת חובה להתחיל בתוך שנה, זה תנאי להיתר. מתוך מטרה לזרז את ההליך.
- **חידוש או הארכת היתר: תקנה 60.**

שיעור 11 – 22/01/2020

### **מצגת 10 – הפקעות**

## הפקעות – פרק ח' לחוק התכנון והבניה

היום נדבר על הפקעות.

### מהי הפקעה?

**הגדרה:** הפקעה היא רכישה כפויה של זכויות פרטיות במקרקעין המתבצעת רק על ידי המדינה או מטעמה (פרט לא יכול להפקיע מפרט), למען מטרה ציבורית, כנגדה משולמים פיצויים.

**הפקעה היא פגיעה קשה בזכות הקניין למען קידום אינטרס ציבורי.**

← הפקעה מביאה למתח בין פגיעה בין זכות הקניין של האזרח לבין המטרה של הרשות הציבורית לעשות שימוש במקרקעין למען קידום אינטרס ציבורי.

**עולה השאלה – מהו אותו אינטרס ציבורי המצדיק את הפקעה? המתח הוא קשה יותר כאשר לא ברור מיהו הציבור? מתי זה מתקיים? מה קורה בישראל?**

למעשה, **יש המון הציבורים ולעיתים האינטרסים שלהם מתנגשים**. אחד האירועים בהם היה "יום האדמה" בשנת 1976. אז נהרגו 6 מפגינים מאש חיה בהפגנות כנגד ההפקעות המאסיביות שהיו של קרקעות שהיו בבעלות של אזרחים ערביים לטובת הקמת נצרת עילת/כרמיאל. אם כן, זו דוגמה של קידום אינטרס ציבורי (בין אם מוצדק ובין אם לא) ע"י הפקעת קרקעות מציבור אחר.

### מדוע לתת למדינה סמכות להפקיע ולא לרכוש את הקרקעות במו"מ (בשוק חופשי)?

- **סחטנות:** המצב הוא שכשהציבור ממנו מבקשים להפקיע קרקע למטרה ציבורית יודע את הערך של הקרקע שלו הוא ינקוט בדרך סחטנית כלפי המדינה המבקשת לקדם אינטרס ציבורי, ואנו מבקשים למנוע זאת.
- **נותן גמישות תכנונית למדינה** (אך חוסר וודאות לפרטים).

### מדוע לתת פיצוי?

אם אנשים כל הזמן יהיו בסכנה שיפקיעו להם את הקרקע (בשל חוסר הוודאות) הם פשוט לא יעשו כלום עם הקרקע ונגיע למצב של השקעת חסר. (דומה לרציונל של פגיעה עקב תכנית)

הפיצוי למעשה משמש גם כמנגנון ביקורת נגד המדינה, שלא תפקיע קרקעות מאנשים כאוות נפשה.

### הפקעה מכוח חוק התכנון והבניה

בישראל ניתן לבצע הפקעות בהתאם למספר הסדרים חקיקתיים – אנחנו מדברים רק על הפקעות מכוח חוק התכנון והבניה (ס'188):

#### מי יכול להפקיע?

**סעיף 188 לחוק התכנון והבניה – מטרת ההפקעה (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

188. (א) מותר לוועדה המקומית להפקיע על פי חוק זה מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור.

מועצה ארצית וועדה מחוזית לא יכולות להפקיע, אלא רק הועדה המקומית.

ההפקעה יכולה להיות רק לצרכי ציבור.

#### מהם צרכי ציבור?

**סעיף 188 לחוק התכנון והבניה – מטרת ההפקעה (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

**(תיקון מס' 101) תשע"ד-2014**

(ב) "צרכי ציבור", בסעיף זה – כל אחד מאלה: דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות טבע, עתיקות, שטחי חניה, שדות תעופה, נמלים, מזחים, תחנות רכבת, תחנות אוטובוסים, שווקים, בתי מטבחים, בתי קברות, מבנים לצרכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מיתקני ביוב, מזבלות, מיתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר האוצר לענין סעיף זה [10].

הסעיף מונה רשימה של צרכים ציבוריים. עם זאת:

"וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר האוצר לענין סעיף זה": לשר האוצר יש סמכות לקבוע גם צרכים נוספים שייחשבו מטרה ציבורית (היינו – הרשימה אינה סגורה).

#### דוגמאות למצבים בהם תידרש הפקעה למטרה ציבורית:

טובין ציבוריים:

מדובר על סוגים שונים של פרויקטים ציבוריים שבדר"כ באספקתם מתקיים כשל שוק, ולכן המדינה נדרש להפקיע קרקעות כדי לספקם.

- **טהורים:** כמו רמזורים (כולם משתמשים בהם ולא משלמים – לא ניתן להטיל תשלום).
- **מעורבים:** כמו כבישים (כולם משתמשים אך ניתן להטיל תשלום).

טובין חברתיים:

אלו פרויקטים שמיוצרים באופן ציבורי לא בגלל שיש כשל שוק, אלא בגלל שיש צורך חברתי באספקתם. אנו מתחילים משיקולים סוציו-אקונומיים לעיתים או שיקולים של רווחה והם בדר"כ לא רווחיים. כגון: בתי ספר, מתנ"סים ועוד.

בדר"כ בטובין ציבוריים ובטובין פרטיים המדינה לא תפיק רווח מהפקעת הקרקע.

טובין פרטיים – מה קורה איתם?

הבעיה מתחילה כאשר המדינה מפיקה למען פרויקטים שיש בצידם (גם) רווח.

**למשל:** מגורים פרטיים V שיכון ציבורי.

בשיכון ציבורי מדובר בדירות שמשווקות במחיר נמוך יותר, כמו מחיר למשתכן. זה סוג של אינטרס ציבורי, שאפשר להצדיק הפקעה של מקרקעין לטובת הקמתו. לעומת זאת, הקמה של פרויקט מגורים זה בספק שיש אינטרס ציבורי.

בג"צ 174/74 ספלנסקי נ' שר האוצר – דוגמה לעירוב בין קידום מטרה ציבורית לבין קידום מטרות אחרות שיש בהן רווח:

הפקעה של שר האוצר עפ"י פקודת רכישת קרקעות. דובר על הפקעה מסיבית של קרקעות בארמון הנציב. לעותרת היה עשירית מהקרקע. רוב הפרויקט יועד לייעודים ציבוריים. בקרקע של העותרת הייתה מיועדת דווקא לווילות שישווקו לתושבי חוץ כדי להזרים מטבע חוץ למדינה.

**העותרת טענה** שלא מדובר בצרכי חוץ והציעה שהיא תעשה את זה במקום שיפצו אותה.

ביהמ"ש בזמנו (1974, טרם חקיקת חוקי היסוד שענינו את זכויות האדם) קבע שבניית וילות שישווקו למשקיעי חוץ שיכניסו מטבע חוץ לקופת המדינה, בנוסף לכך שרוב הפרויקט מיועד לקידום אינטרס ציבורי טהור – **בהמ"ש מאשר את ההפקעה** ואומר שצריך להסתכל על ההפקעה הכללית ← גם אם יש ייעוד קטן שאינו לייעוד ציבורי, זה לא פוגע בצורך הציבורי ובכלליות של הפרויקט.

**מנאל** מניחה כי היום הדבר הזה לא יאושר, שכן יש הרבה יותר ביקורת ציבורית ומשפטית על הפקעות שיש בצידן רווח.

### סמכות ההפקעה: של הועדה המקומית

**כדי שמוסד תכנון יוכל להפקיע הדבר צריך להיות קבוע מפורש בחוק.** העניין קבוע בס' 189 לחוק התכנון והבניה ומקנה סמכות בעניין זה רק לוועדה המקומית.

#### **סעיף 189 לחוק התכנון והבניה – סמכות הועדה המקומית**

189. הועדה המקומית רשאית, בכל עת לאחר תחילת תקפה של תכנית מיתאר מקומית או של תכנית מפורטת, להפקיע מקרקעין בתחום התכנית, כשהפקעתם דרושה, **לדעת הועדה המחוזית, למטרה ציבורית שלה נועדו בתכנית האמורה, והיא חייבת לעשות כן אם הועדה המחוזית, לאחר התייעצות אתה, דרשה זאת ממנה;** אם בתכנית כאמור נועדו המקרקעין להפקעה, אין ההפקעה טעונה הסכמת הועדה המחוזית.

כלומר, **לא מספיק רק ייעוד ציבורי אלא יש צורך לקבוע שהקרקע מיועדת להפקעה.** כלומר, זה שיש בתכנית קביעה כי שטח מסוים מיועד למטרה ציבורית / שטח ציבורי, אין זה אומר דבר לעניין ההפקעה, שכן ייתכן כי הועדה המקומית בכלל אינה מעוניינת להפקיע או לחילופין יתכן כי ישנו קבלן שקיבל את הסמכות לממש את המטרה הציבורית, מבלי שהשטח יופקע.

עם זאת, **כדי שהפקעה תוכל להתקיים חייב להיות תכנון בתכנית המקומית לייעוד ציבורי בשטח המדובר.**

← **בשורה התחתונה: ס' 188 + ס' 189** אומר כי רק הועדה המקומית יכולה להפקיע לכל מטרה ציבורית הקבועה בס' 188 + לכל מטרה ששר האוצר אישר. עם זאת, אין דיי במטרה ציבורית שעונה על ס' 188, אלא נדרש כי אותה מטרה ציבורית תהיה מיועדת בשטח שמיועד להפקעה. ייתכן כי המטרה הציבורית הזו תמומש על ידי אדם פרטי. עם זאת, כדי שניתן יהיה להפקיע חייב שהשטח יועד למטרה ציבורית.

**כדי שתהיה ביקורת על הועדה המקומית** קובע המחוקק כי הועדה המחוזית תיתן את חוות דעת וכישוריה לעצם הייעוד של המקרקעין הציבוריים להפקעה. כלומר, כדי להוסיף בתקנון שהמקרקעין הציבוריים יועדו להפקעה נדרש אישורה של הועדה המחוזית. [בפועל, ברגע שהועדה המקומית מבקשת להפקיע, לרוב הועדה המחוזית לא מתנגדת].

כאמור, **ס' 62א** מדבר על מקרים אשר מצויים בסמכות הועדה המקומית, ועניינים שלא נכנסו בסעיף בסמכותה של הועדה המחוזית (תכניות מקומיות ומופרטות שבסמכות הועדה המחוזית). אם התכנית המדוברת מצויה בסמכות הועדה המחוזית, והחליטה דבר כזה, הועדה המקומית למעשה מקבלת אור ירוק. אם לא הוחלט על ידיה שהשטח הציבורי מיועד להפקעה, והמועדה המקומית רוצה להפקיע, היא עדיין צריכה את אישורה של הועדה המחוזית. **[להשוות מול מחברת נוספת].**

• יכול להיות שבתוכנית יש 2 חלקות שמיועדות למטרות ציבוריות ורק אחת מהן תופקע, בעוד שהשנייה תבוצע בידי בעלי הקרקע. כלומר, זה שיש מטרה ציבורית בתכנית לא אומר שמפקיעים בהכרח.

### ביצוע ההפקעה (פרוצדורה)

**סעיף 190 לחוק התכנון והבניה – ביצוע ההפקעה (תיקון מס' 92) תש"ע-2010 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

190. (א) במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה, **תבוצע ההפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, כאילו הורשתה הועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה, לענין המקרקעין העומדים להפקעה, הכל בשינויים ובתיאומים אלה:**

סעיף זה זורק אותנו ל**פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943** מדובר על חקיקה מנדטורית (לפני קום המדינה).

סמוכת ההפקעה היא של שר האוצר. מבחינה מהותית מדובר בסמכות רחבה מאוד. מבחינה פרוצדורלית אלו הסעיפים הרלוונטיים:

### ביצוע לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

אופן הפרסום ומתן ההודעה –

**ס' 5 לפקודה** – פרסום הודעה, מסירת הודעה- שתוכננה צריך לכלול ככל שניתן פרטים רבים הקשורים להפקעה: מטרת ההפקעה, תיאור המקרקעין המיועדים להפקעה, מידות המקרקעין וגבולות ההפקעה. הוצאה לפועל של התכנון.

זכות טיעון –

**ס' 6-11** – עקרונות ביצוע, זכות טיעון וכו'.

תוספת טופס א – הודעה על כוונה לרכוש זכויות בקרקע לצורך ציבורי.

#### סיכום ביניים:

**בהפקעות צריך 2 דברים:** (1) ייעוד של המקרקעין למטרה ציבורית בתכנית המתאר + (2) הגדרה כי המקרקעין דרושים להפקעה/החלטת הועדה המחוזית (**ס'188**), למה סמכות המחוזית?

הסעיף שיופיע: "השטחים בתכנית זו המיועדים לצרכי ציבור יופקעו על ידי הרשות המקומית וירשמו על שמה על פי חוק".



**החלטה הוועדה המקומית להפקיע (ס'189)**, למה המקומית מחליטה על הביצוע? כי היא יודעת מה קורה מבחינה מקומית ועד כמה נחוצה ההפקעה.



**ביצוע ההפקעה (ס'190):** או לפי החוק או לפי הפקודה (פרסום, שליחת הודעה וכו').

השלב הסופי הוא **המימוש של המטרה הציבורית** לשמה הופקעה הקרקע. אין הכרח שמימוש המטרה הציבורית תמומש מיד לאחר ההפקעה, או אף שנים לאחריה – אז יוכל בעלי הקרקע המקורית לנסות לטעון להפקעה לשווא.

על פי החקיקה אין לוחות זמנים לביצוע הפקעה וטוב שכך, כיוון שלעולם לא ניתן לדעת מה המצב של הועדה המקומית, ויכול להיות שדברים ייכנסו בין לבין. עם זאת, בפס"ד **הלביץ** בהמ"ש קבע כי מניחים הנחות מנהלתיות כי היא הועדה המקומית תפעל בזמן סביר לממש את מטרותיה ואת ההפקעה, אחרת ההפקעה הייתה לחינם.

זמן סביר = תלוי מקרה.

#### עקרונות לחישוב הפיצויים

#### **סעיף 12 לפקודת הקרקעות – תקנות בענין הערכת הפיצויים פק' 34 לש' 1946**

12. בבוא בית המשפט להעריך את הפיצויים שיש לפסוק בעד כל קרקע או זכות או טובת הנאה בקרקע, ינהג לפי התקנות הבאות: -

(א) אין לו לבית המשפט להביא בחשבון את העובדה שהקרקע נרכשה בכפיה; **[בלי אלמנט ההפקעה – כאילו נרכשה בשוק החופשי]**

(ב) בכפוף למותנה לקמן יקובל כשוויה של הקרקע, אותו הסכום שהיה מתקבל ממכירת הקרקע אילו נמכרה בשוק ע"י המוכר מרצונו הטוב:

**(תיקון מס' 3) תש"ע-2010**

בתנאי שבבוא בית המשפט להעריך פיצויים אלה, יעריכם לפי השווי שימצאנו כשוויה של הקרקע, הזכות או טובת ההנאה על אותו בסיס, בזמן ששר האוצר פרסם ברשומות את ההודעה על כוונתו לרכוש אותה, ובלו להביא בחשבון כל השבחה או עבודות שנעשו או נבנו או תעשינה או שתבניה על אותה קרקע:

ובתנאי כי מקום שצבא-הגנה לישראל או כל מחלקה ממשלתית אחרת החזיקו בקרקע בתוקף זכות הקנין שהיא פחותה מבעלות מוחלטת, יעריכו את הפיצויים בלי להתחשב בכל עליה בשווייה מחמת העבודות שנבנו על אותה קרקע ע"י צבא-ההגנה לישראל או כל מחלקה ממשלתית אחרת:

ובתנאי כי בהעריך בית המשפט פיצויים אלה, חייב הוא להביא בחשבון את כל הרשימות וההערכות של השווי היסודי או של דמי החכירה שהוגשו לצורך הערכת מסים ע"י התובע או שהתובע הסכים להן;

### **(תיקון מס' 3) תש"ע-2010**

(ג) בית המשפט לא יביא בחשבון את התאמתה או הכשרתה המיוחדת של הקרקע לאיזו מטרה, אם זו מטרה שאי אפשר להשתמש בה אלא עפ"י סמכויות הנובעות מחוקים, או שאין ביקוש עליה בשוק חוץ מביקושה ע"י קונה מסויים לצרכיו המיוחדים או מביקושה לצרכי שר האוצר;

(ד) אם היתה הקרקע מוקדשת לתכלית אשר לפי מהותה אין ביקוש כללי או שוק לקרקע לשם אותה תכלית ואלמלא הרכישה בכפיה היתה הקרקע מוסיפה להיות מוקדשת לאותה תכלית, הרי אם יווכח בית המשפט שמתכוננים בתום-לב לסידור-מחדש במקום אחר, רשאי הוא להעריך את סכום הפיצויים על יסוד ההוצאות ההוגנות של סידור-מחדש דומה לזה במקום אחר;

### **(תיקון מס' 3) תש"ע-2010**

(ה) בבוא בית המשפט להעריך את דמי החכירה שיש לשלם בעד חכירת הקרקע, יעריך דמי חכירה אלה על בסיס כזה שיהא בסכום משום פיצויים הוגנים לבעל בעד ההפסד הממשי שהוא עלול לסבול מפאת הרכישה, או שיהא בו כדי הכנסה הוגנת לבעלים מן השווי היסודי של הקרקע שלא תעלה, בעד כל שנת חכירה, על ששה למאה מאותו שווי, כפי שהוערך בהתאם להוראות הפסקאות הקודמות, הכל לפי הסכום הקטן יותר;

(ו) הפיצוי שישולם בתורת דמי נזק בשל הטלת כל זכות-שימוש או כל מניעה אחרת על השימוש בכל זכות הכרובה בבעלות, יעריכו בית המשפט לפי שיעור ההפחתה שחלה בשווי הקרקע שהוערך לפי הפסקאות הקודמות מחמת הטלתה של אותה זכות-שימוש או אותה מניעה;

### **(תיקון מס' 3) תש"ע-2010**

(ז) מקום שעומדים לרכוש רק חלק מן הקרקע השייכת לכל אדם עפ"י פקודה זו חייב בית המשפט להביא בחשבון כל התיקרות בשווי מותר הקרקע מחמת קרבתה לכל עבודות השבחה או לכל עבודות שנעשו או הוקמו או שתעשינה או תוקמנה ע"י שר האוצר;

(ח) כמו כן יביא בית המשפט בחשבון את הנזק, אם יש נזק, שנגרם לבעל מחמת ניתוקה של הקרקע הנרכשת לצרכי ציבור מקרקע אחרת השייכת לאותו בעל, או מחמת כל השפעה מזיקה אחרת שתהא נגרמת לאותה קרקע אחרת בשל השימוש בסמכויות המסורות בפקודה זו.

כאשר מחליטים על שווי פיצוי הפקעה לא לוקחים בחשבון שמדובר בהפקעה – **מחשבים את הפיצויים כאילו נרכשה בשוק החופשי.**

**ערך הקרקע יחושב בעת פרסום הודעת ההפקעה, ללא התחשבות בהשבחה שתהיה לאחר ההפקעה.** בודקת את שווי המקרקעין ערב לפני פרסום הודעת ההפקעה.

### **הפקעה ללא פיצוי כאשר הופקע עד 25% משטח הקרקע, לפי ס' 20 לפקודת הקרקעות**

#### **ס' 20 לפקודת הקרקעות – פיצויים על קרקע שנלקחה להרחבתן או לסלילתן של דרכים וכו' פק' 34 לש' 1946**

20. (1) בסעיף זה –

(א) איזכורי שוויה של כל קרקע בלבד יפורשו כאיזכורי הסכום, שהיה מהווה את שוויה של הקרקע (שנתברר בהתאם להוראותיה של פקודה זו), אם לא חוברו אליה שום בנינים, עצים או דברים אחרים;

(ב) המונח "מגרש" פירושו כלל הקרקע שבבעלות אחת המהווה שטח אחד.

(2) מקום שנרכשה כל קרקע לפי פקודה זו כדי להרחיב איזו דרך קיימת או חלק ממנה או כדי להגדיל איזו דרך קיימת או חלק ממנה או כדי להגדיל איזה מגרש-משחקים או מגרש-נופש, או כדי לסלול איזו דרך חדשה, או חלק ממנה או להתקין איזה מגרש-משחקים או מגרש-נופש חדשים, יהיו הפיצויים המשתלמים לפי פקודה זו כפופים לשינויים הבאים, היינו –

(א) מקום ששטח הקרקע שנלקח, והוא נכלל במגרש, אינו עולה על רבע כלל שטחו של המגרש, ואין שום בנינים, עצים או דברים אחרים מחוברים אל הקרקע שנלקחה, **לא ישתלמו פיצויים**, ואם מצויים בנינים, עצים או דברים אחרים כאלה כל שהם המחברים כן, יופחתו הפיצויים בסכום העולה כדי שוויה של הקרקע בלבד הנכללת בחלק המגרש שנלקח;

(ב) מקום ששטח קרקע שנלקח, והוא נכלל במגרש, עולה על רבע כלל-שטחו של המגרש, יופחתו הפיצויים בסכום שמתכונתו לערך הקרקע בלבד, הנכלל בחלק המגרש שנלקח, היא כמתכונת רבע כלל-שטחו של המגרש לכלל שטח-הקרקע, הנכלל בחלק המגרש שנלקח;



**(תיקון מס' 3) תש"ע-2010**

(ג) למרות הוראותיהן של הפסקאות (א) ו-(ב) שלעיל, מותר לשר האוצר להעניק - לפי ראות עיניו, אם נקבע כדי הנחת דעתו, שהצמצומים שהוטלו בכל אחת מן הפסקות ההן, יגרמו סבל - אותם פיצויים או פיצויים נוספים, שיראה אותם נכונים בהתחשב בכל נסיבות המקרה.

**סעיף זה קובע כי מקום בו שטח הקרקע שנלקח אינו עולה על 25% משטח המגרש כמוגדר בחוק, לא ישתלמו פיצויים.** כלומר, על פי **פקודת הקרקעות**, אם הייתה הפקעה שלא עולה על 25% והעניין עונה על המוגדר בסעיף, שר האוצר יכול להפקיע את הקרקע מבלי לשם דבר.

**תשלום פיצויים לפי ס'190 לחוק התכנון והבניה, הפחתה של 40%**

(1) סעיף 20 לפקודה האמורה יחול גם על הפקעת מקרקעין לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבניני חינוך, תרבות, דת ובריאות, ובכל מקום שמדובר באותו סעיף על "רבע" יבוא "ארבע עשיריות"; אולם לא יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שווייה של יתרת המגרש;

(2) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, רשאי להורות לוועדה המקומית לשלם פיצויים בנסיבות שבהן היא רשאית לשלם לפי סעיף 20(2)(ג) לפקודה האמורה;

(3) לא תחול חובת תשלום פיצויים על הפקעת כל מבנה, גידול, עץ או דבר אחר המחובר לקרקע אם הוקמו, ניטעו או חוברו תוך הפרת חוק זה; אך רשאית הוועדה המקומית לשלם פיצויים לתובע אם ראתה כי הוא פעל בתום לב וכי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות תשלום פיצויים;

(4) לענין סעיף 12 לפקודה האמורה יבוא במקום מועד הפרסום של ההודעה על הכוונה לרכוש את המקרקעין – היום הששים לאחר המועד האמור;

(5) הוועדה המקומית תשלם מיד אותו חלק מהפיצויים שאינו שנוי במחלוקת;

עם זאת, **סעיף 190 לחוק התכנון והבניה** קובע כי **ס'20 לפקודת הקרקעות** יחול גם על הפקעת מקרקעין לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכו', אז ניתן לנכות מההפקעה 40%.

מקום בו הופקע בתנאים שמנויים בסעיף, ובתנאי שמה שנוותר לא פחת שווי, הוועדה המקומית יכולה להיות פטורה מתשלום פיצויים.

כל עוד הוועדה המקומית יכולה לא לשלם, היא לא תשלם. **בפרקטיקה** נוצר מצב בו הוועדה המקומית ניכתה 40% מהפיצוי אוטומטיים אם מה שהיא הפקיעה 40% היא לא פיצתה.

**מה הרציונל?** מניחים כי אמנם נלקח חלק משטחו של אדם, אך הייתה השבחה ביתרת השטח שלו ולכן אינו משלם לו כלום.

**מה קורה כאשר מפקיעים 100% מהחלקה, האם עדיין הרשות יכולה לנכות 25% לפי פקודת הקרקעות או 40% לפי חוק התכנון והבניה?**

- בשנת 1979 בפס"ד פייצר, קבע בהמ"ש כן.
- בשנת 1997 נפכה הלכת פייצר ובוטלה בע"א 5546/97 הוועדה המקומית לתו"כ קרית אתא נ' הולצמן נקבע כי לא ניתן לנכות. שם דובר על 2 חלקות – אחת שהופקעה בשלמותה ונוכה 40%, והשנייה הופקע 1/3 ממנה ולא שולמו פיצויים.

**נשאל:** מה קורה במצב כזה שמפקיעים את כל הקרקע או בכמות שלא מאפשרת המשך שימוש בקרקע? הרי כשמפקיעים הכל או למצב שלא ניתן לעשות עוד שימוש, והכל מבלי לבדוק את הדבר, אין השבחה שהמופקע יהויח ממנה.

בהמ"ש קבע כי **במצב בו הופקעה כל הקרקע יש פגיעה לא מידתית בזכות הקניין שכן לא נותרה קרקע שמצדיקה פטור מפיצויים ולכן לא ניתן לנכות.**

לענין הקרקע שהופקע 1/3 ממנה נקבע כי על המדינה לבדוק כי לא נפגע ערך 2/3 הקרקע הנוותרת. **אין זו זכות אוטומטית של הוועדה המקומית להיפטור מפיצויים כאוות נפשה, אלא רק בתנאים המוגדרים ובהסתמך על חוות דעת השמאי וכו'.** ככל שאין ירידה בשווי יתרת הקרקע, הוועדה יכולה לקבל פטור על 40% (מתוך החלק הנוותר), אך זה לא אוטומטי כפי שחשבה עד כה.

**הרציונל:** במקום שבו מפקיעים את הקרקע בשלמות, ניכוי של 25% או 40% הוא לא מידתי ופוגע בזכות הקניינית יתר על המידה. כי לא נותרה קרקע להשבחה בעצם שמצדיקה את הניכוי.

**מה קורה כאשר הופקעו מקרקעין ושולם על ההפקעה פיצוי, אך ייעודם שונה?**

כלומר, הופקעו המקרקעין והייעוד לא השתנה, אלא רק לאחר מכן השתנתה המטרה הציבורית לשמה הופקעו המקרקעין.

**כשהתקבל פיצוי:**

**ס'195** קובע כי הדבר הראשון שצריך לעשות הוא שהועדה המקומית תציע לבעלים לרכוש בחזרה את הקרקע שלו, במחיר שלא יעלה על המחיר ממנו נרכשה ממנו הקרקע.

**סעיף 195 לחוק התכנון והבניה – דין מקרקעין שנרכשו בתמורה (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015**

195. מקרקעין שנרכשו בביצוע תכנית על פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום פיצויים, יחולו עליהם הוראות מיוחדות אלה:

(1) כל עוד לא שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר להשכירם לגוף ציבורי או לאדם אחר, למטרה שלה נועדו בתכנית, ובלבד ששר האוצר, בהתייעצות עם הועדה המחוזית, נתן אישור על כך;

(2) שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר באישור ובהתייעצות כאמור למכרם, להשכירם או לעשות בהם העברה אחרת, ובלבד שניתנה למי שרכשו ממנו את המקרקעין או לחליפו הודעה שהוא רשאי, תוך שלושים יום, לקנותם במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתכנית; הודיע מקבל ההודעה תוך המועד האמור שהוא מוכן לקנות את המקרקעין, יועברו אליו כאמור.

**לא התקבל פיצוי:****ס'196 לחוק התכנון והבניה – שינוי ייעוד של רכוש מופקע ללא תשלום**

196. (א) מקרקעין שהופקעו לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים וייעודם שונה לייעוד שלמענו אין להפקיע מקרקעין לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים, תשלם הועדה המקומית פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה אילו היתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים באותה שעה, או אם רצה בכך, תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו.

(ב) בפעולה לפי סעיף זה – לענין סעיף 12 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, יבוא במקום מועד הפרסום של ההודעה על הכוונה לרכוש מקרקעין – המועד של שינוי הייעוד, ושווי המקרקעין ייקבע בשים לב לייעודם מחדש.

**ס'196** קובע כי במצב בו מקרקעין הופקעו ללא תשלום פיצויים וקרה דבר כזה, הוא (1) הועדה תשלם פיצוי אם היא חפצה בכך או (2) תחזיר את המקרקעין לבעלים ותבטל את ההפקעה.

**מה קורה כאשר הקרקע הופקעה אך המטרה לשמה הופקעה לא יצאה לפועל (אין קשר לקבל או אי קבלת פיצוי)?****פס"ד הלבין**

הפקיעו קרקעות ללא פיצוי ובמשך 19 שנה לא עשו כלום- הפקעה של 33% מהחלקות. היה שיהיו ונפגעה זכות הקניין של העותרים באופן לא מידתי ונקבע שהחזירו להם את הקרקעות.

המערערים טענו שצריך לבטל את ההפקעה, שיש חוסר מעש שמראה שלא הייתה שום מטרה או צורך ציבורי, הפקעת מקרקעין ללא פיצוי גורמת פגיעה קשה פי כמה מאשר הפקעה המלווה בתשלום פיצוי, ולכן במקרה של הפקעה ללא פיצוי, כמו במקרה הנ"ל, דורש מבחן החוקיות כי הצורך הציבורי במקרקעין יהיה חזק יותר. בנוסף, אין הגדרה בתכנית למטרה קונקרטית לצרכי ציבור.

**המשיבות טענו:**

- התכנית כצופה פני עתיד, צריכה להיות גמישה, על מנת שניתן יהיה להתאים את התכנון במסגרתה לצרכים התכנוניים עשויים להשתנות ברבות השנים.
- המועד הקבוע בתכנית לסיומה הינו מועד משוער בלבד, ויד בהתחלת הביצוע בקרבתו, כדי לאפשר בלבד, ודי בהתחלת הביצוע בקרבתו, כדי לאפשר את המשך הביצוע עד להשלמתו לאחר חלוף אותו מועד.
- לא נגרם נזק ממשי למערערים.

בהמ"ש קבע כי **צריך להיות קש"ס בין הצורך הציבורי לבין ההפקעה**, כלומר שההפקעה לפי פרק ח' לחוק התכנון והבניה יכולה להיעשות אך ורק כאשר המקרקעין המופקעים דרושים לרשות למימוש לצורך ציבורי או למטרה ציבורית. **ישנם 3 תנאים להתקיים בטרם יחליטו על ההפקעה:**

- קיומו של צורך ציבורי מסוים ומוגדר;
- זיקתו של הצורך הציבורי המסוים למקרקעין המסוימים המיועדים להפקעה;
- קיום צורך בהפקעת המקרקעין המסוימים כדי לממש את הצורך הציבורי (כלומר, אין ברירה וזה המפלט האחרון. מדובר בפעולה מאוד קשה).

מטרת ההפקעה ומימוש ההפקעה: מטרת ההפקעה שלמענה הופקעו המקרקעין מלכתחילה חייבת להישמר **לכל אורך חיי ההפקעה**, כלומר, צריך להישמר ה"צורך הציבורי" או "המטרה הציבורית" לשמם הופקעו המקרקעין.

לעניין בחינת הזמן, חלה **חובת הגינות** על רשויות המנהל. חובה זו מתבטאת, בין היתר, בחובתה להגשים את הצורך הציבורי שבגינו הופקעו והועברו לידי המקרקעין, **בתוך זמן סביר**. שיהיו בלתי סביר בביצוע ההפקעה או חלוף הצורך הציבורי בהפקעה עשויים להצדיק את ביטול ההפקעה.

**כל מקרה ייבחן לגופו.**

מבחי השהיו בביצוע ההפקעה:

- מועד בחינת סבירות התקופה הוא מועד אישור ההפקעה ולא ביצועה! כלומר, מהרגע
- לעילת השהיו 2 פנים:
  - **פן ראייתי** – עניינו בכך שלעיתים מצביע השהיו, כשלעצמו, על זניחת מטרת ההפקעה;
  - **פן מהותי** – שנהוג לכנותו "שהיו מנהלי", עניינו פגם מנהלי של הרשות לממש את מטרת ההפקעה, קרי, הפרת החובה המוטלת על הרשות לנהוג באופן סביר ובשקידה ראוייה למימוש מטרת ההפקעה, אשר עלולה, לעיתים, להקין עילת ביטול ההפקעה.

השאלה האם פעלה הרשות בשקידה ראוייה למימוש מטרת ההפקעה או אם זנחה את תוכניתה, נבחנת ע"פ הנסיבות הקונקרטיות של העניין: בין היתר, על בית המשפט לבחון:

- האם השהיו חורג מגדר הסביר
- מהו הנזק שנגרם לבעל הזכויות במקרקעין שהופקעו כתוצאה מהשהיו
- ומהו הנזק שעלול להיגרם לאינטרסים הכלל-ציבוריים – כתוצאה מביטול מעשה ההפקעה.

**על המבחן ...**

- יעלה סילבוס מעודכן לאתר. החומר כולל רק דברים שדיברנו עליהם.
- כל המצגות יעלו היום לאתר + "תרשים חייה של תכנית" + תרשים "היתרי בניה".
- המבחן יהיה 2/3 שאלות, במשקל שווה. הקייסים לא ארוכים. אם צריך להכריע בסכסוך זה יאמר במפורש.
- אורך המבחן שעתיים וחצי.
- המבחן בחומר פתוח.
- יעלה מבחן לדוגמה (אם יהיה לה פתרון לדוגמה הוא יישלח גם).
- הגבלת מקום של 20 שורות – עמוד לשאלה.
- יש נרמול בקורס.
- המבחן ב.2.6.
- מנאל זמינה במייל – ניתן לשאול כל שאלה.
- כל דברי החקיקה שנדרשים מופיעים במצגת (מסוגננים).