

דברי הסבר

חלק א': הגדרות ופרשנות

לסעיף 2, כללי - שקיפות הליכי התכנון מחייבת הבאתם של הליכי תכנון שונים לידיעת הציבור, הן כדי לאפשר לשתף את בעל העניין בפרט, והציבור בכלל, בהליכי התכנון, והן כדי לאפשר למי שעשוי להיפגע, לכלכל את צעדיו מבעוד מועד. מטעם זה, מסדיר החוק המוצע, כקודמו, חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק הקיים), סדרי פרסום שונים המיועדים להביא לחשיפה מרבית של מידע תכנוני רלבנטי.

לסעיפים קטנים (א) ו-(ב) - מוצע לקבוע כי פרסום יהיה, ככלל ותמיד, בעיתון נפוץ. מוצעים תנאי סף להגדרת עיתון נפוץ והם מספר קוראיו הוא 10% מכלל קוראי העיתונים, ועל העיתון להופיע לפחות 5 ימים בשבוע. עם זאת, מוצע להסמיך את שר הפנים (להלן – השר), להוסיף לרשימה עיתונים שאינם עומדים בתנאי סף אלה, אם נוכח שאין בנמצא לפחות שלושה עיתונים שמתקיימים בהם תנאי הסף. לסעיפים קטנים (ב)(2) ו-(3) - מוצעות הוראות מיוחדות לפרסום במרחבי תכנון מקומיים שבהם לא כל האוכלוסייה מדברת עברית או קוראת עיתונים בעברית; לגבי מרחבי תכנון מקומיים שבהם האוכלוסייה הדוברת ערבית מהווה לפחות עשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה – מוצע שהפרסום יהיה בעיתון המתפרסם בשפה הערבית ויוצא לאור לפחות חמישה ימים בשבוע, בעיתון נפוץ ובעיתון מקומי כאמור. ולגבי מרחבי תכנון מקומיים שבהם, לדעת יושב ראש מוסד התכנון המוסמך לאשר תכנית קיים שיעור ניכר של ציבור שאינו קורא אף אחד מהעיתונים הנפוצים כמשמעותם בסעיף קטן (ב) – פרסום אחד בעיתון מתוך רשימה שקבע השר לאותו מרחב תכנון מקומי, אחד בעיתון נפוץ ואחד בעיתון מקומי כאמור.

לסעיפים 3 עד 5 - הסעיפים מסדירים את הפרסום באתרי האינטרנט של מוסדות התכנון. פרסום כאמור הוא אמצעי נוסף רחב תפוצה ונגיש. הסעיפים חוזרים, בעיקרו של דבר, על ההסדר בעניין זה שהוסף לחוק הקיים בתיקון 86 משנת התשס"ח – 2008 (ס"ח התשס"ח, עמ' 798). על בסיס הנחת העבודה שלפיה הממשק בין מוסדות התכנון לציבור ייעשה בדרך מקוונת, מוצע בסעיף 5, להסמיך את השר להתקין תקנות בשורה של עניינים על-מנת להבטיח את זמינות המידע, שמירתו ויעילות הטיפול במידע המועבר למוסד התכנון וממנו.

לסעיף 6 - מוצע להסדיר את הפרסום על גבי שלט, מקום שבו נדרש פרסום מסוג זה; הסעיף חוזר על ההסדר המצוי בסעיף 89א לחוק הקיים.

חלק ב' – מוסדות תכנון

פרק א' – המועצה הארצית

לסעיף 7 – החוק המוצע נועד להחליף את החוק הקיים ולא רק להוסיף עליו או לתקנו. מטעם זה, על החוק לכוון מחדש את מוסדות התכנון במתכונתם לפי החוק המוצע אף שהוקמו קודם לכניסתו לתוקף.

סעיף 7 מקים את המועצה הארצית לתכנון ובנייה וקובע את סמכויותיה ותפקידיה. מוצע להסמיך את המועצה הארצית להמליץ לממשלה על אישורן של תכניות מתאר ארציות אשר הממשלה מוסמכת לאשרן על פי החוק, וליעץ לממשלה בענייני תכנון ובנייה ובעניין תקנות.

סמכויות המועצה הארצית הושארו, בעיקרו של דבר, כפי שהיו בסעיף 2 בחוק הקיים.

סעיף 8 – מוצע לקבוע את הרכבה של המועצה הארצית. הסעיף חוזר, בעיקרו של דבר, על הרכב המועצה הארצית כאמור בסעיף 2(ב) לחוק הקיים, לעניין שנים עשר נציגי הממשלה המיוצגים בה. ההצעה אינה חוזרת על הנוסח בחוק הקיים לפיו חברים במועצה השרים או נציגיהם, אלא קובעת שהחברים הם נציגי השרים בלבד, זאת משום מיעוטם של המקרים שבהם השרים עצמם הגיעו לשיבות המועצה הארצית. כך גם מוצע, כי מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים יהיה חבר המועצה. זאת כמובן לצד סמכותו למנות לו ממלא מקום. לרשימת החברים הוסף מנהל רשות מקרקעי ישראל, כמי שממונה על הגוף המרכזי בידו, מטעם המדינה, את ניהולן של מרב הקרקעות במדינה. לעניין ראשי הרשויות המקומיות הגדולות החברים במועצה הארצית מוצע להוסיף את ראש עיריית באר שבע, בהיותה המטרופולין הדרומי של מדינת ישראל. זאת לצד נציגי רשויות מקומיות נוספים שימונו בידי השר. אשר לנציגי הרשויות המקומיות, מוצע לקבוע כי שניים לפחות מבין ראשי הרשויות המקומיות שימונו על ידי השר יבואו מקרב רשויות שרוב האוכלוסייה המתגוררת בהם היא מקרב בני המיעוטים.

כמו בחוק הקיים, גם על פי החוק המוצע יכהנו במועצה הארצית נציגיהם של גופים ציבוריים שונים, אך בשונה מהמצב הקיים, מוצע כי נציגי הגופים השונים ייבחרו על ידי אותם גופים.

הרכב המועצה הארצית משקף את המגוון הרב ביותר של אינטרסים ציבוריים ודיסציפלינות מקצועיות שונות, התואמות את תפקיד המועצה הארצית כגוף המקצועי המסדיר את התכנון הארצי הכולל, תכנון המחייב איזון בין מכלול האינטרסים הלאומיים השונים.

הסעיף מסדיר גם את תקופת כהונתם של חברי המועצה השונים ודרכי החלפתם.

לסעיף 9 – מוצע להסדיר את מינוי ממלאי המקום לחברי המועצה הארצית. סעיף קטן (ב) מסדיר מינוי ממלא מקום לנציגי השרים הקבועים בחוק, באופן שניתן למנות כממלא מקום גם נציג שאינו בין אלה המנויים בסעיף 8.

לסעיף 10 – מוצע להסדיר את מילוי מקומו של יו"ר המועצה הארצית. מוצע כי מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים יכהן כממלא מקום היו"ר. כיוון שמנהל מינהל התכנון עצמו הינו חבר המועצה הארצית, קובע הסעיף כי ממלא מקום מנהל מינהל התכנון יכהן כחבר במועצה הארצית או בוועדת משנה שלה לצד המנהל, כל אימת שזה האחרון ימלא את מקום היו"ר. באופן זה, יישמר מרכיב המקצועיות התכנונית בעבודת המועצה גם מקום שבו נעדר היו"ר.

לסעיף 11 – מוצע להסדיר את ממלאי התפקידים במועצה הארצית ואת יועצי המועצה הארצית. אחד השינויים המרכזיים שאותם מבקשת הצעת החוק לקדם הינו ניתוק התלות בין עבודת מוסדות התכנון לבין נציגי משרדים וגופים בעלי התמחות ספציפית. הניסיון מלמד כי בתחומים שונים תלויים מוסדות התכנון בעמדות נציגי משרדים שונים, עובדה היוצרת עיכובים בעבודת המוסד. הצעת החוק מבקשת לטפל בבעיה זו באמצעות העמדת יועצים מקצועיים בתחומים הרלבנטיים לרשות מוסדות התכנון השונים. לנציגי המשרדים השונים תישמר כמובן הזכות להציג את עמדתם ולהצביע, אך מוסד התכנון יוכל להסתייע בעבודתו גם ביועצים משלו באותם תחומים. הסדר מסוג זה נקבע בחוק הקודם בכל הנוגע לעבודת הוועדה לתכניות לאומיות, והוכתר בהצלחה.

מוצע, לפיכך, למנות למועצה הארצית יועץ סביבתי ויועץ תחבורה שאינם עובדי המדינה. הייעוץ בתחומים אלה הינו מרכיב קריטי בבחינתן של תכניות, ולפיכך מוצע להסדיר מינויים של יועצים אלה כמינויי חובה. לצד יועצים אלה, מוצע להסמיך יו"ר המועצה לקבוע יועצים נוספים.

לסעיף 12 - מוצע להסדיר את עבודת המועצה באמצעות ועדות משנה. אחד מהעקרונות שעליהם מושתתת הצעת החוק הינו מניעת כפל דיונים במוסדות התכנון. מוצע, איפוא, כי מקום שבו הסמיכה המועצה הארצית ועדת משנה לדון בתכנית או בסוג של תכניות, יוקנו לאותה ועדת משנה כל הסמכויות המוקנות בחוק למועצה הארצית.

אף שבדרך כלל אצילת סמכויות כפופה לסמכות האצילה, הכללית המאפשרת ביטולה של אותה אצילה או הגבלתה, מוצע לקבוע כי מקום שבו נאצלה סמכות לוועדת משנה וזו החלה לדון בתכנית, יוקנו לאותה ועדה כל הסמכויות שיש למועצה הארצית, מבלי יכולת לנטלן.

על-פי ההסדר המוצע, החלטת ועדת משנה שנאצלה לה סמכות תהיה כהחלטת המועצה הארצית עצמה, ולא תוקנה עוד סמכות למליאת המועצה הארצית לחזור ולדון בהחלטה שהתקבלה בוועדת משנה שהוסמכה על ידיה. חריג לכלל זה הוא הסמכות שניתנה ליו"ר המועצה הארצית בסעיף 12 (ה), להביא עניין שנדון בוועדת המשנה, למעט ועדת המשנה לתשתיות לאומיות, לדיון במליאת המועצה.

לסעיף 13 מוצע להסדיר את הרכבה של ועדת המשנה הכללית של המועצה הארצית.

לסעיף 14 – מוצע להסדיר את ועדת המשנה לתכניות ארציות לתשתיות של המועצה הארצית. ועדת המשנה לתשתיות אמורה להחליף את הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (הוות"ל), שהוקמה בתיקון תשס"ב לחוק הקודם באמצעות הוספת סעיף 6א לאותו חוק. הצעת חוק התכנון והבניה התשי"ע-2010 המתפרסמת בזה, (להלן - הצעת החוק), מבקשת לאחד את גופי התכנון, בין היתר

כדי ליצור התאמה רבה יותר בין החלטות של גופים מקבילים בהיררכיה. לפיכך, מוצע להפוך את הוות"ל לוועדת משנה של המועצה הארצית, וזאת מבלי לפגוע או לגרוע מסמכויותיה לפי החוק הקודם.

לסעיף 15 – הסעיף מקנה לוועדת המשנה לתשתיות את כל סמכויות המועצה הארצית בכל הנוגע לתכניות מתאר ארציות לתשתיות (המוסדרות בסעיף 162 המוצע). הקניית הסמכות המקורית בסעיף זה משחררת את ועדת המשנה מהצורך באצילת סמכות מאת המועצה הארצית ומהאפשרות לנטילת סמכות זו או להגבילה.

לסעיף 16 – בסעיף זה מוצע להסדיר את מעמדו של מזכיר ועדת המשנה לתשתיות ואת העסקתו של יועץ סביבתי ויועץ תחבורה בוועדת המשנה לתכניות ארציות לתשתיות. כחריג לקבוע בסעיף 11, לפיו יועצי המועצה הארצית יכול ויהיו גם יועציהן של ועדות המשנה, קובע הסעיף הגבלה על כהונתו של היועץ הסביבתי של המועצה הארצית כיועצה של ועדת המשנה לתשתיות. ההגבלה נעוצה בצורך לשמר את יעילות עבודתה של ועדת משנה זו, ובהתאם לכך, להימנע מהטלת עומס יתר על יועצה הסביבתי.

לסעיפים 17 ו-18 בסעיפים אלה מוצע להסדיר את הקמתה, הרכבה וסמכויותיה של ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית. לוועדת משנה זו מוקנית סמכות לדון בעררים על תכניות מתאר כוללניות. הדיון בעררים אלה מחייב, כי הרכב הוועדה יהיה רחב ומגוון באופן שיאפשר לה בחינה תכנונית רחבה של עררים על תכניות מתאר כוללניות המאושרות על ידי הוועדה המחוזית. הרכב הוועדה אמור להבטיח כי עמדתה תהיה בעלת משקל של ממש, המצדיק את החלפת שיקול דעת הוועדה המחוזית בזה שלה.

ועדת משנה זו, בהרכבה הסטטוטורי החדש, נועדה להחליף את ועדות המשנה שהוסמכו לפי החוק הקודם לדון בעררים על החלטות הוועדות המחוזיות. הרכבן של אלה לא נקבע בחוק, ובפועל כיהנו בהן חמישה חברים, בראשות יו"ר שהוא משפטן בהשכלתו. החוק החדש מציע הרכב רחב ומשקף הרבה יותר, ובעל אוריינטציה תכנונית שתאפשר בחינה מושכלת של ההיבטים השונים הנלווים לדיון בתכניות מתאר כוללניות.

לסעיף 19 – מוצע להקים לראשונה ועדת משנה של המועצה הארצית למתקנים ביטחוניים. הוועדה, שהינה בעלת הרכב רחב ומייצג, אמורה לדון בתכניות למתקנים ביטחוניים. בחוק הקיים, תפקידי הוועדות למתקנים ביטחוניים של הוועדות המחוזיות ושל המועצה הארצית (סעיפים 160 ו- 166 לחוק הקיים, בהתאמה) עסקו רק בענייני היתרים למתקנים ביטחוניים. החוק המוצע יוצר מצע רחב להכנת תכניות למתקנים ביטחוניים.

רגישותן של תכניות מסוג זה, והצורך באישורן המהיר, מצדיקים הקמת ועדת משנה ייעודית במועצה הארצית לטיפול בהן. סעיף 19 מציע, לפיכך, את הרכבה של ועדת המשנה הסטטוטורית של המועצה הארצית שתדון בתכניות מסוג זה.

לסעיף 20 – הסעיף מקנה סמכות ייחודית לוועדת המשנה למתקנים ביטחוניים לדון ולאשר תכניות למתקנים ביטחוניים. על מנת להסיר ספק, מסייג הסעיף את סמכות ועדת המשנה מקום שבו תכנית מתאר ארצית המסדירה שטח נרחב של המדינה כוללת בתוכה גם הסדרת מתקנים ביטחוניים. נוכח

הגדרתה של תכנית למתאר ארצית למתקן ביטחוני בסעיף 164, סיוג הסמכות הייחודית כאמור הינו למעלה מן הצורך.

לסעיף 21 - הסעיף מסדיר את העסקתם של יועציה של ועדת המשנה למתקנים ביטחוניים. גם במקרה זה, הסעיף מהווה חריגה מסעיף 11(ד). זאת בשל הצורך בסיווג הביטחוני של אותם יועצים חיצוניים. עם זאת, אין מניעה כי יועצי המועצה הארצית לפי סעיף 11(ג) ישמשו גם כיועצי ועדת המשנה למתקנים ביטחוניים, עם קבלת האישור הביטחוני הנדרש.

פרק ב' – הוועדה המחוזית

לסעיף 22 – הסעיף המוצע קובע את הרכבן של הוועדות המחוזיות. בעיקרו של דבר, הסעיף משמר את הרכב הוועדה המחוזית על פי החוק הקודם, תוך שהוא מוסיף לוועדה את נציגי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה והשר לתשתיות לאומיות. מוצע גם, כי מינוים של נציגי הרשויות המקומית יעשה על ידי השר בשים לב ככל הניתן לייצוגן בתחומי המחוז.

לסעיף 23 - מוצע להגדיר את תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה המחוזית. סמכויות הוועדה המחוזית אמורות להצטמצם בחלוף התקופה הקבועה לכך בחוק לייזום ולאישור תכניות מתאר מקומיות-כוללניות ותכניות מתאר מקומיות מסוימות שיש להותיר את אישורן בידי הוועדה המחוזית כזרוע של השלטון המרכזי. הסעיף מגדיר, לפיכך, את תפקידי הוועדה המחוזית כסבים בעיקר סביב הכנתן, אישורן ועדכוןן של התכניות הכוללניות לצד אישורן של אותן תכניות מקומיות שהוזכרו לעיל.

לסעיף 24 - בסעיף זה מוצע להסדיר את ממלאי התפקידים בוועדה המחוזית ואת יועציה, בדומה להסדרתם במועצה הארצית ועל בסיס אותה הצדקה עקרונית. לרשימת היועצים המלווים את המועצה הארצית בעבודתה מוצע להוסיף את העסקתו של יועץ שמאי לוועדה המחוזית. תכניות רבות כוללות הוראות לאיחוד וחלוקה המחייבות מומחיות שמאית שאינה מצויה ברגיל בידי הוועדה המחוזית. גם בתכניות אחרות מסוג פינוי בינוי נדרשת הבנה שמאית של ממש. תכניות אלה מתעכבות לא אחת זמן ממושך במוסדות התכנון, בהיעדר ידע שמאי מתאים. היועץ השמאי אמור לספק לוועדה את ההיבט השמאי הנדרש, והחוק המוצע מסדיר בהוראות שונות את מעמדה ומרכזיותה של חוות דעתו השמאית של יועצה השמאי של הוועדה.

לסעיף 25 - בסעיף זה מוצע להסדיר את תקופת כהונתם של חברי הוועדה המחוזית. תקופת הכהונה הקצובה הנה של חברי הוועדה, ולא, כבחוק הקיים, של הוועדה עצמה. יש בכך כדי למנוע מצבים שאירעו בעבר, שבהם כהונת כל החברים פוקעת במועד משותף ומינוים של אחרים כחברים עשוי לקחת זמן רב, מצב הגורם לוועדות לתפקד זמן ניכר בהרכב חסר.

לסעיפים 26 ו-27 – מוצע להסדיר את מינוים של ממלאי מקום לחברי הוועדה ואת מינויו של מתכנן המחוז כממלא מקומו של היושב ראש. ההסדר בסעיפים אלה דומה להסדר שנקבע בעניין זה בסעיפים 9 ו-10 העוסקים במועצה הארצית.

לסעיף 28 – עניינו של סעיף זה בוועדות משנה של הוועדה המחוזית. העקרונות המוצעים בסעיף 28 בעניין מעמדן וסמכויותיהן של ועדת המשנה דומים להסדר שנקבע לכך במועצה הארצית (סעיף 12 לעיל).

לסעיף 29 - מוצע להסדיר את הרכבה של ועדת המשנה הכללית של הוועדה המחוזית. הרכב ועדת המשנה בחוק המוצע הינו בן שבעה חברים. בחוק הקיים, הרכב ועדות המשנה השונות הוא בן חמישה חברים בלבד. השינוי נובע מכך שבחוק המוצע אין עוד סמכות לבקש דיון במליאת הוועדה לאחר שעניין נדון והוחלט בוועדת המשנה. משום כך חשוב שהרכב ועדת המשנה יהיה רחב דיו, אך זאת מבלי לפגוע ביעילות דיוני הוועדה על ידי הרכב רחב מדי.

לסעיף 30 - מוצע להסדיר את הקמתן של ועדת משנה מחוזית לתשתיות גם בוועדה המחוזית, וכן של ועדת משנה לתכניות בעלות חשיבות לאומית. כאמור, בחלוף התקופה הקבועה לכך בחוק תעסוק הוועדה המחוזית בעיקרו של דבר בתכניות מתאר מקומיות-כוללניות. חריג לכלל זה הוא תכניות שבהן למדינה אינטרס מיוחד, או, ליתר דיוק, תכניות שבהן קיים חשש מובנה כי לוועדות המקומיות עשוי להיות אינטרס שלא לאשרן. על תכניות אלה נמנות תכניות לתשתיות ותכניות בעלות חשיבות לאומית כאמור בסעיף 178 המוצע.

חשיבותן של תשתיות ותכניות לתשתיות, כמו גם חשיבותם של פרויקטים בעלי חשיבות לאומית, מצדיקה את הקמתן של ועדות משנה מיוחדות שידונו בתכניות אלה. הרכב ועדות משנה אלה מונה אף הוא שבעה חברים, מהטעם שהוזכר בדברי ההסבר לסעיף 29. הרכב ועדת המשנה לתשתיות משקף את הצורך באיזון בין האינטרסים התשתיתיים למכלול האינטרסים האחרים.

לסעיף 31 - מוצע להקנות סמכות ייחודית לוועדת המשנה לתשתיות לדון בתכניות מתאר מקומיות לתשתיות שהוגשו לוועדה המחוזית.

לסעיף 32 - מוצע להסדיר את תפקידיהם של יועצים לוועדת המשנה לתשתיות ושל ממלאי תפקידים בה. הסעיף מטיל מגבלה על כהונתם במקביל של היועצים הסביבתיים והיועצים התחבורתיים של ועדת המשנה – גם כיועציה של הוועדה המחוזית במליאתה או בוועדות משנה אחרות שלה.

ההנמקה להטלת מגבלה זו פורטה בדברי ההסבר לסעיף 16 המוצע, העוסק בוועדת המשנה לתשתיות של המועצה הארצית. ועדת המשנה לתשתיות של הוועדה המחוזית אמורה לעסוק גם בתשתיות דרכים, ולכן יש לה צורך ביועץ תחבורתי, שגם עליו תוטל מגבלת העיסוק המוטלת על היועץ הסביבתי.

לסעיפים 32 ו-33 - מוצע להקים ועדת משנה לשיכונים ציבוריים, נוכח פקיעת הוראות החלק התכנוני בחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד – 1964. נוכח היקפם של בניינים שלא ניתן לרשם בפנקסי המקרקעין ללא תכנית שתתאים את הסטטוס התכנוני למצב בפועל, יש ליצור הליך תכנוני יעיל, ומוסד תכנון מתמחה שיעשה את הדרוש לביצוע התאמה זו. בסעיף 32 מוצע להקים ועדת משנה של הוועדה המחוזית לעניין זה. בסעיף 33 מוצע להקנות לוועדה זו את הסמכויות הדרושות לה לאישור תכניות לשיכונים ציבוריים באופן המאפשר את רישומם בפנקסי המקרקעין של בניינים אלה.

לסעיף 34 - מוצע להקים ועדת ערר ארצית להיתרים, לפיצויים ולהיטל השבחה. הצורך בוועדה זו נוצר כתוצאה מכך שגם למוסד תכנון שאינו מקומי, דוגמת הוועדה המחוזית, מוקנית סמכות להוציא היתרים. עררים על החלטות בענייני היתרים הניתנות על ידי ועדות מקומיות נדונים בוועדת ערר להיתרים המוקמת בכל מחוז (סעיף 37 המוצע). מוסד זה נמוך בהיררכיה התכנונית מהוועדה המחוזית, ולכן אין מקום להעניק לוועדת ערר זו סמכות לדון ולהכריע בערר המוגש כנגד מוסד תכנון הגבוה ממנה בהיררכיה.

ועדת ערר ארצית נדרשת גם למקרים שבהם הוועדה מחוזית משמשת כוועדה מקומית, וככזו מוגשות לה תביעות לפיצויים בשל פגיעות תכנוניות או שהיא זכאית לתשלום היטל השבחה. החלטותיה בעניין זה ראוי שיהיו כפופות לערר, כפי שהדבר קיים מקום שבו ועדה מקומית רגילה דנה בעניינים אלה.

מאותו טעם שצוין לעיל, גם כאן יש צורך בהקמת ערכאת ערעורים המצויה בהיררכיית הסמכויות מעל הוועדה המחוזית. לפיכך, מוצע להסמיך את ועדת הערר הארצית לדון לא רק בעררים על היתרים, אלא גם על החלטות בענייני פיצויים והיטלי השבחה. כיוון שאופי הדיונים בנושאים אלה הינו משפטי בעיקרו, מוצע לשמר את הרכב ועדות הערר המחוזיות ולהעמיד משפטן בראש הוועדה, כשלצדו מתכנן וחבר מקרב הציבור.

לסעיף 35 - מוצע להסדיר את תפקידיה וסמכויותיה של ועדת הערר הארצית. תמציתן של סמכויות אלה - סמכות לדון ולהכריע בעררים המוגשים כנגד החלטות רשות רישוי מקומית-מחוזית או החלטות ועדה מקומית בענייני פיצויים או היטל השבחה. סמכויות ועדת הערר הארצית המוצעות הן רחבות. היא מוסמכת להשאיר את ההחלטה שהתקבלה על ידי הוועדה המקומית-מחוזית או על ידי רשות הרישוי המקומית-מחוזית על כנה, לשנותה או לבטלה. לשון אחרת - ועדת הערר "נכנסת לנעליים" של הגוף שעליו הוגש הערר ומוקנות לה הסמכויות המקוריות שהיו לאותו גוף, ללא צורך להחזיר את העניין להחלטתו.

לסעיף 37 - מוצע לשמר את מוסד ועדת הערר להיתרים הקיים היום בכל מחוז לפי הוראות החוק הקיים. ההרכב המוצע שונה במקצת בכך שבמקום שני נציגי ציבור מומלצי רשויות מקומיות, מוצע כי שר הפנים ימנה חבר אחד מתוך רשימת מועמדים שיגישו לו הגופים הציבוריים שעניינים בשמירת איכות הסביבה, וחבר נוסף מקרב הציבור שמתקיימים בו תנאי הכשירות שנקבעו בחוק. ההרכב משקף את העובדה כי בכל הנוגע להיתרים, השאלות המרכזיות אינן שאלות של מדיניות תכנונית, אלא של התאמה לתכנית ושיקולי צדק נקודתיים. הרכב הוועדה אמור לשקף, אפוא, שיקולים אלה ולהבטיח ייצוג נאות לשיקולים שיש לשקול בעת דיון בערר על החלטות בנושאי היתרים.

לסעיף 38 - מוצע שתקופת הכהונה של היושב ראש תהיה שבע שנים, ושל החברים מקרב הציבור תהיה חמש שנים, מבלי לאפשר את מינוים בשנית לאותה ועדה. מוצע שהגבלה זו לא תחול על כהונה בוועדת ערר אחרת. בהסדר זה, יש איזון ראוי בין הרצון לנצל ניסיון וידע נצבר לבין הצורך בהגבלת כהונה של מי שנושא בתפקיד בכיר בעל סמכות החלטה והשפעה של ממש.

לסעיף 40 – הסעיף מגדיר את סמכויות ועדת הערר להיתרים. בעיקרו של דבר, סמכות ועדת הערר להיתרים הינה לדון בעררים על היתרים שניתן להגישם לוועדת הערר לפי הוראות החוק. ההפניה המוצעת בסעיף להוראות החוק ללא תיאור כללי של הסמכויות נועד למנוע הרחבת יתר של סמכויות ועדת הערר כפי שנעשה מכוחו של סעיף 12ב לחוק הקיים, העוסק בסמכויות ועדת הערר.

הניסיון הצביע על כך שפסיקת בית המשפט, כמו גם החלטותיהן של ועדות הערר, הביאו להרחבת עילות הערר באופן שהפך את תהליכי הוצאת ההיתר למורכבים וממושכים. החוק מונה לפיכך במדויק את רשימת הזכאים להגיש ערר ואת הנסיבות שבהן קמה זכות ערר זו. להבדיל מהליך התנגדות לתכנית, הפתוח, לפי הצעת חוק זו, לכל אחד, הוצאת היתר הנה בעיקרו של דבר הליך תכנוני נקודתי ומובל שאין הצדקה לערב בו את כלל הציבור. מטעם זה, יש להגדיר במדויק את בעלי זכות העמידה, הן בהליך הוצאת ההיתר והן בערר על תוצאות הליך זה.

סמכות ועדת הערר לעררים, בדומה לסמכות ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית, הינה סמכות "הנכנסת לנעליו" של הגוף שעליו עוררים.

לסעיף 41 – מוצע להסמיך את יושב ראש ועדת הערר להיתרים לדון בעצמו בבקשה להיתר שהוגש לוועדה מקומית ושלא התקבלה החלטה לגביה במועד הנקוב בחוק. ההצעה מבקשת להביא ליעילות בהליכי הדיון וההחלטה במוסדות התכנון השונים. משום כך, מקום שבו לא החליטה רשות רישוי מקומית בבקשה להיתר שהוגשה לה, עוברת הסמכות לדון בבקשה לוועדת הערר להיתרים. אולם, מכיוון שלא מדובר בערר על החלטה, אלא על הבקשה שלא הוחלט בה, אין צורך בדיון "עררי" במליאת ועדת הערר.

מוצע אפוא, להסמיך את יושב ראש הוועדה לדון בעצמו בבקשה להיתר ולהחליט בה לגופה. עם זאת, החלטת היושב ראש אינה מייתרת את הבדיקה התכנונית הנדרשת מהוועדה המקומית בשלב הוצאת ההיתר. בדיקה זו תיעשה על ידי מתכנן ועדת הערר, והוא גם זה שייתן את ההיתר אם יוחלט על נתינתו.

לסעיף 42 – גם הצעת סעיף זה נועד למנוע התמשכות ההליכים להוצאת היתר לאחר החלטת הוועדה לתיתו. הסעיף קובע כי מקום שבו החליטה ועדת הערר במליאתה כי יש ליתן היתר לעורר, ההחלטה תבוצע על ידי רשות הרישוי המקומית תוך 21 ימים. לאחר-מכן, תעבור הסמכות להוצאת ההיתר למתכנן ועדת הערר, לפי הוראותיו של יושב ראש הוועדה. ועליו להורות באופן מיידי על מתן ההיתר שעליו החליטה ועדת הערר.

לסעיף 43 - הצעת החוק מבקשת למנות מתכנן לוועדות הערר להיתרים, כדי לסייע בגיבוש החלטות ועדת הערר וכדי למנוע, במקרים המתאימים, התמשכות מיותרת בהוצאת ההיתר לאחר החלטה של יושב ראש ועדת הערר או של הוועדה על נתינתו. קיומו של מתכנן לוועדת ערר המוסמכת לדון בהיתרים הינו חידוש חשוב בהצעת חוק זו. ועדת ערר להיתרים מחליטה לא אחת להורות על הוצאת היתר בניגוד לערכאה הראשונה. עם זאת, על פי החוק הקיים, ועדות הערר נעדרות מתכנן, ולפיכך אינן יכולות

להוציא היתרים בעצמן. מצב דברים זה מביא לכך שהחלטת ועדות הערר להיתרים אינה מהווה סוף פסוק לתלאות מבקש ההיתר, אלא פרק נוסף בהן. הוספת מתכנן למוסדות הערר, המהווה רשות רישוי כמוסדר בהצעה, אמורה ליתן פתרון למצב זה.

לסעיף 45 – מוצע להקים ועדת ערר לתכניות, בעלת הרכב המשקף את מגוון השיקולים שיש לשקול בעת קבלת החלטה תכנונית או ערר עליה. בחוק הקיים סמכויות הוועדות המקומיות לאישור תכניות מצומצמות, ועיקרן שינויים קטנים יחסית בתשתית התכנונית הקיימת. מטעם זה, מוסמכת כיום ועדת הערר להיתרים לדון גם בעררים על תכניות בסמכות מקומית. הצעת החוק יוצרת מהפכה של ממש בסמכויות הוועדות המקומיות לאישור תכניות. לאחר אישור תכניות מתאר מקומיות כוללניות ולאחר הסמכתן של ועדות מקומיות שעל מרחב התכנון שלהן חלה תכנית מתאר מקומית כוללנית, תהיה לאותן ועדות סמכות ייחודית לאישורן של מרבית תכניות המתאר המקומיות. גם בטרם אושרה תכנית מתאר מקומית-כוללנית כאמור, יוקנו לוועדות מקומיות שיוסמכו סמכויות ניכרות לאישורן של תכניות. מטעם זה, יש צורך בהקמת ערכאת ערר על החלטות הוועדות המקומיות בכל הנוגע לאישורן של תכניות שבסמכותן.

כיוון שהערר הוא על תכניות, ומחייב לפיכך שקילת שיקולים תכנוניים רחבים, מוצע לקבוע כי בראשות הוועדה יעמוד סגן מתכנן המחוז והרכבה ייצג את האינטרסים התכנוניים שיש חובה להטמיע לתוך ההליך התכנוני.

לסעיף 46 – הסעיף מגדיר את סמכויות ועדת הערר לתכניות ומציע להקנות גם לה, כמו לוועדות הערר האחרות, את הסמכות "להיכנס לנעליו" של מוסד התכנון שעל החלטתו הוגש הערר. עם זאת, מקנה הסעיף לוועדת הערר אפשרות להחזיר את התכנית לוועדה המקומית, על מנת שתדון בתכנית שעל סירובה להפקידה הוגש ערר שהתקבל לפני שזו הופקדה. הסעיף מניח כי למרות שהוועדה המקומית סירבה לאשר החלטה זו, היא תהיה מסוגלת לדון בתכנית ללא דעה מוקדמת.

לסעיף 47 – כאמור, ועדת הערר לתכניות הנה ועדת תכנון במהותה, לפיכך מוצע להסדיר חובת מינוי ממלאי תפקידים ויועצים לוועדה, בדומה למוסדות תכנון אחרים.

סעיף 49 – מוצע להסדיר את הקמתה של ועדת ערר מחוזית לפיצויים ולהיטל השבחה. כאמור, החלטות בנושאים אלה הינן משפטיות בעיקרו של דבר. מטעם זה, מוצע להשאיר את המצב הקיים (סעיף 12א לחוק הקיים), שלפיו בראשות הוועדה עומד משפטן, ונלווים אליו נציג מתכנן המחוז האמון על ההיבט התכנוני וחבר נוסף מקרב הציבור.

סעיף 50 – סמכויות ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה מקבילות לאלה הקיימות בידי ועדות אלה על פי החוק הקיים, קרי, לדון בתביעות לפיצויים בשל פגיעה מתכנית, ובעררים הנוגעים לתביעות פיצויים לפי החוק ולהיטלי השבחה, ונוספה להן הסמכות לדון בערר על החלטת ועדה מקומית או שמאי מכריע בעניין פיצויי הפקעה. מוצע להוציא במפורש מגדרי סמכויותיה של ועדת ערר זו החלטות של ועדות מקומיות-מחוזיות בענייני היטל השבחה ופיצויים בשל פגיעה מתכנית ולהעבירן לוועדת הערר להיתרים, פיצויים והיטל השבחה של המועצה הארצית.

סעיף 51 – מוצע להסדיר את הכרזתו של מרחב תכנון מקומי המגדיר את גבולותיה הגיאוגרפיים של כל אחת מהוועדות המקומיות. החידוש בסעיף לעומת המצב הקיים מצוי בכך שברירת המחלל הנה חפיפה בין מרחב תכנון של ועדה מקומית לבין תחום שיפוטה של הרשות המקומית או הרשויות המקומיות המצויות באותו מרחב. לשון אחרת, חפיפה בין סמכויות מוניציפאליות לבין סמכויות תכנון. סמכויות תכנון הינן חלק ממארג הסמכויות של הרשויות המקומיות, ולפיכך יש לשאוף לחפיפה בין הגבולות הגיאוגרפיים התוחמים סמכויות אלה.

לפיכך, מוצע לקבוע כי רק טעמים של ממש עשויים להצדיק סטייה מחפיפה זו. על עקרון זה חוזר הסעיף גם במקרה של צירוף שטח המועבר מרשות מקומית אחת לאחרת. הסעיף קובע כי ברירת המחלל הינה כי שינוי בתחום השיפוט המוניציפאלי יביא לשינוי מקביל במרחבי התכנון. עם זאת, מקנה הסעיף לשר סמכות לסטות מברירת מחלל זו בתוך 30 ימים ממועד השינוי של תחומי השיפוט, לאחר היוועצות עם המועצה הארצית, הוועדה המחוזית והרשויות המקומיות הנוגעות לעניין.

לסעיף 54 – מוצע להסדיר את סמכות השר, במקרה של שינוי מרחב תכנון, לקבוע הוראות מעבר בשורה של נושאים ובהם הזכות לקבלת היטלי השבחה, אגרות והיטלים שונים. פעמים רבות שינוי מרחב התכנון נעשה לאחר אישורה של תכנית משביחה שקודמה על-ידי הוועדה המקומית אשר גורעת ממרחב התכנון שלה. קיימים טעמים טובים לאפשר לאותה ועדה מקומית ליהנות מחלק, ולעתים מכל תקבולי היטלי השבחה. שיקול דומה קיים גם לגבי אגרות ותשלומי חובה אחרים. מאידך, עשויה הוועדה שממנה נגרע השטח לשאת בתשלום פיצויים בעד תכנון פוגע, למרות שהתכנון מיטיב עם הוועדה שמרחב תכנונה מורחב. מצבים אלה ואחרים מחייבים להסמיך את השר לקבוע הוראות מעבר בנושאים אלה. הסעיף מסמיך, אפוא, את השר לקבוע הוראות לפי שיקול דעתו בעניינים אלה.

מוצע לקבוע הוראות מעבר מנדטוריות ביחס לתוקפם של הליכים שהחלו בוועדה שמרחב התכנון שלה נגרע. כללית מחיל הסעיף את עקרון הרציפות השלטונית במקרים אלה. עם זאת, מוסמכת הוועדה המקומית שאליה עבר מרחב התכנון, לשקול בנסיבות מיוחדות שינוי החלטות תכנוניות, ואף החלטות בענייני רישוי, שקיבלה הוועדה המקומית הקודמת. הסעיף מבטא למעשה את עקרון אי-סופיות המעשה התכנוני באופן שלעולם ניתן לחזור ולשקול, אם הנסיבות ששנונו מצדיקות זאת, החלטה תכנונית שלא הבשילה לכדי מעשה עשוי.

לסעיף 55 – מוצע להסדיר את מעמדם של שטחים שאינם בתחומי מרחב תכנון של ועדה מקומית כלשהי, כך שסמכות הוועדות המקומיות באותם שטחים תינתן לוועדה המחוזית שבתחומה מצוי השטח. באופן זה, יבטיח החוק כי לא יהיה שטח בתחומי מדינת ישראל אשר לא יהיה בו גוף המוסמך לאשר תכניות מתאר מקומיות בסמכות ועדה מקומית לגביו, וליתן בו היתרים.

מפת השלטון המקומי שונה. קיימים בה שטחים "לבנים" אשר לאף גוף אין לגביהם סמכויות של רשות מקומית. למותר לציין, כי מצב דברים זה מלווה בקשיים של ממש בתחומים שונים. מרחב תכנון מקומי-מחוזי פותר בעיה זו בכל הנוגע לדיני התכנון והבנייה.

לסעיף 56 – הסעיף יוצר חפיפה בין מרחבי התכנון המקומיים לבין הוועדות המקומיות. לכל מרחב תכנון מקומי יש ועדה מקומית ולכל ועדה מקומית משויך מרחב תכנון מקומי. הסעיף מגדיר גם את תפקידי הוועדה המקומית. מעבר לסמכויות המוקנות לה לאשר תכניות, מוטל עליה גם לעקוב אחר מימושו של התכניות השונות ולהבטיח את קיומו של חוק זה והתקנות לפיו. תפקידים אלה אינם מטילים חובה מוגדרת על הוועדה המקומית, אך אי עמידה בהם עשוי להוביל לתוצאות בתחום סמכותם של השר והוועדה המחוזית, ואף לחייב את הוועדה המקומית בנזיקין בעד הימנעות מביצוע פעולות שונות.

לסעיף 57 – הסעיף מסדיר את הרכבה של ועדה מקומית במרחב תכנון הכולל רשות מקומית אחת בלבד. הסעיף קובע כי חברי מועצת הרשות המקומית כולם יהיו גם חברי הוועדה המקומית. להרכב בסיס זה, מוסיף הסעיף שלושה חברים מקרב הציבור, שתמנה הוועדה למינוי חברים מקרב הציבור ש מוצע להקימה בחוק זה.

הוספת חברים מקרב הציבור נועדה לאפשר בקרה ציבורית על תפקודן של הוועדות המקומיות אשר הצעת החוק מעבירה אליהן את מרבית סמכויות התכנון. הוספת חברים כשירים מקרב הציבור אמורה לתרום לשקיפות ציבורית של עבודת הוועדה המקומית, וכנגזרת מכך, להגברת האמון בה.

נוסף על חברים מקרב הציבור, מסדיר החוק המוצע (בסעיף 63) את מעמדם של משקיפים מטעם משרדי הממשלה השונים. גם אלה אמורים להגביר את השקיפות והאמון בעבודת הוועדות המקומיות. הסעיף קובע כי ראש הרשות המקומית יכהן כיושב ראש הוועדה המקומית. הוראה זו משקפת אף היא את החפיפה בין סמכויות התכנון לסמכויות המוניציפליות של הרשויות המקומיות.

בסעיף קטן (ג), מוצע להסמיך את ועדת המשנה, שחובה להקימה, למלא את כל סמכויות הוועדה המקומית. בניגוד להסדר בהצעת חוק זו בנוגע לוועדות המשנה של המועצה הארצית והוועדה המחוזית, ולפיו החלטת ועדה משנה הנה סופית (למעט חריג אחד בנוגע לחלק מוועדות המשנה של המועצה הארצית) ואין אפשרות לחזור ולדון בה במליאת מוסד התכנון, מותר הסעיף סמכות העלאה לדיון במליאה לאחר החלטה בוועדת המשנה של הוועדה המקומית. ההבדל בין מוסדות התכנון השונים נעוץ בהבדל שבהרכבם השונה. בעוד המועצה ארצית והוועדה המחוזית מורכבות בעיקרו של דבר מנציגי משרדים, אינטרסים ודיסציפלינות שונות (וועדה קולגיאלית), מורכבת הוועדה המקומית מנציגים פוליטיים נבחרים. הרכבה של ועדת המשנה אינו קבוע בחוק, והוא נקבע על פי המפה הפוליטית המקומית.

הפקדת סמכות באופן בלעדי בידי ועדת המשנה עלולה להדיר קולות רלבנטיים מקרב נבחרי הציבור המאיישים את מליאת הוועדה המקומית. לפיכך מוצע להותיר את הסמכות לרבע לפחות מחברי הוועדה המקומית לבקש לשוב ולדון בעניין שהוחלט בו בוועדת המשנה, במליאת הוועדה. מספר החברים הנדרש להגשת בקשה כאמור מהווה שינוי למצב לפי סעיף 18 (ז) לחוק הקיים, המסתפק בבקשה של חבר אחד בלבד. הסעיף המוצע כולל גם חובת הנמקה לבקשה האמורה, דרישה שאינה כלולה בחוק הקיים. שילוב דרישות אלה מהווה איזון ראוי בין הרצון להימנע מדיוני סרק, לבין הצורך

להימנע מהדרתם של קולות חברי המליאה שאינם חברי ועדת המשנה מהשיח התכנוני בוועדה המקומית.

לסעיף 58 – הסעיף מסדיר את מעמדה והרכבה של ועדה מקומית במרחב תכנון שבו מצויות יותר מרשות מקומית אחת (ועדה מרחבית). בוועדה מעין זו, הרכב הוועדה אמור לכלול נציגות בכירה (ראשי רשויות וחברי מועצה) מקרב הרשויות המרחביות. חברי מועצה מקרב אותן רשויות כוללים גם חברי אופוזיציה. כמו כן יהיו חברים בוועדה חברים מקרב הציבור. קיומם של אינטרסים נוגדים מובנים בין הרשויות המרחביות השונות מחייב כי בראשות הוועדה המרחבית יעמוד גורם ניטרלי, ולפיכך, כמו בהסדר על פי החוק הקיים, בראשות הוועדה יעמוד נציג שר הפנים.

ועדה מרחבית, בגלל הרכבה המצומצם יחסית, אינה חייבת להקים לה ועדת משנה. יחד עם זאת, מקום בו הוקמה ועדת משנה, החלטותיה בתחומים שבהם הואצלה לה סמכות הנן סופיות ואין סמכות לבקש להעלותם לדיון חוזר במליאה. ההצדקה לכך הוסברה בדברי ההסבר לסעיף 57.

לסעיף 59 – מסדיר לראשונה את תנאי הכשירות של נציג שר הפנים המכהן כיו"ר הוועדה המרחבית. כשירותו של יו"ר ממונה של ועדה, שחבריה מייצגים אינטרסים סותרים לעתים, היא חיונית. מטעם זה מוצע לקבוע תנאי סף ומגבלות נוספות הבאים להבטיח את כשירותו ואמינותו של יו"ר הוועדה המרחבית.

לסעיף 61 – הסעיף מסדיר את מעמדה והרכבה של ועדה מרחבית, המאופיינת בכך שבאחת הרשויות המרחביות הכלולות בה, מספר התושבים הוא 35,000, ואם אותה רשות הנה מועצה אזורית - 20,000. מאפיין זה, הקיים כיום במספר קטן של ועדות מרחביות, יוצר בדרך כלל גרעין שליטה של רשות מקומית גדולה וסביבה לווייני רשויות מקומיות קטנות.

צירופן של הרשויות הקטנות למרחב תכנון משותף עם הרשות הגדולה, נובע מצורך בראייה תכנונית כוללת, או מאילוצים ניהוליים המצדיקים צירופה של רשות מקומית קטנה לזו הגדולה. בכל מקרה, על-מנת שלא ליצור תמריץ שלילי לרשות הגדולה להתנגד להקמת מרחב תכנון מרחבי, יצר כבר החוק הקיים הסדר מיוחד לוועדה מרחבית מסוג זה. עיקרו של ההסדר המוצע הנו ועדה שהרכבה כולל 17 חברים מקרב נבחר הרשויות המקומיות המרכיבות את הוועדה באופן יחסי לגודלן. לאלה יצורפו, כמו לוועדה מקומית רגילה, שלושה נציגי ציבור. חברי הוועדה ייבחרו על ידי מועצות הרשויות המרחביות לפי הרכבן הסייעתי. ועדה מרחבית זו מורכבת אפוא, בעיקרו של דבר, מנציגות פוליטית של הרשויות המקומיות החברות בה, כאשר במרכזה רשות מקומית גדולה שנציגיה מהווים בדרך כלל רוב של חברי הוועדה.

לסעיף 62 - הסעיף מסדיר את החובה בהקמתה של ועדת משנה ואת הסמכות להעלות לדיון במליאה הוועדה עניינים שהחליטה בהם ועדת המשנה. אופייה והרכבה הפוליטי של ועדה מרחבית זו מצדיק להחיל עליה את ההסדר שנקבע בעניין זה לעניין ועדות מקומיות רגילות, כפי שבואר בדברי ההסבר לסעיף 58.

לסעיף 63 – מוצע להסדיר את כהונתם של משקיפים שהם נציגי ממשלה בוועדות המקומיות השונות. הסדר זה מצוי כבר בחוק הקיים (סעיף 18). ההצעה מעמידה את מספר המשקיפים על שלושה בלבד, נוכח העובדה שההצעה מוסיפה שלושה חברי ועדה מקרב הציבור. השתתפות המשקיפים, וסמכותם לערור על החלטות הוועדות שבהן הם מכהנים כמשקיפים, מקבלות משנה חשיבות במשטר החדש, המעביר, על פי הצעת חוק זו, סמכויות תכנון רבות וייחודיות לוועדות המקומיות.

לסעיף 64 - מוצע לקבוע את תקופת כהונתם של חברי ועדות מרחביות ויושב ראש הוועדה. הוראות סימנים ו' עד ט' (סעיפים 65 עד 103), מקבילות במידה רבה להוראות דומות שנקבעו בהצעת חוק העיריות שהוגשה מטעם הממשלה ומונחת על שולחנה של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, לאחר אישורה בקריאה ראשונה.

לסעיף 66 – מוצע לקבוע את ממלאי התפקידים ונושאי המשרה שיש למנות לכל ועדה מקומית. הסעיף המוצע מבקש ליצור הקבלה בין מעמדם ותפקידיהם של נושאי משרה ברשויות מקומיות לבין נושאי משרה בוועדות מקומיות. נושאי המשרה אמורים להוות את השדרה המקצועית של הוועדה, המורכבת מנבחרי ציבור שאינם בהכרח בעלי ידע ומשאבי זמן הדרושים לניהולה המקצועי התקין והיעיל של הוועדה המחוזית.

לסעיף 67 - על מנת למנוע כפל תפקידים בוועדה מקומית ברשות אחת, מוצע כי נושאי המשרה ברשות המקומית יהיו גם נושאי המשרה בוועדה המקומית.

לסעיף 68 – מוצע להחיל את כלל זהות נושאי המשרה בין הוועדה המקומית לרשות המקומית, גם על ועדה מרחבית אשר מספר תושבי אחת מהרשויות המרחביות בה הוא שלושה רבעים לפחות ממספר התושבים בכלל הרשויות המרחביות. כפי שצוין בדברי ההסבר לסעיף 61, רשות מקומית גדולה דוגמת זו הנה למעשה בעלת "גרעין שליטה" בוועדה המקומית. אין אפוא טעם לכפות עליה ועל הוועדה כפל תפקידים.

לסעיף 69 – הסעיף הנו מקבילו של סעיף 67. סעיף 67 קובע את כלל זהות נושאי המשרה של הוועדה המקומית והרשות המקומית. סעיף 69 נדרש אפוא לחובת מינוי מהנדס לרשות מקומית, כאשר אותו מהנדס יהיה גם מהנדס הוועדה המקומית. הסעיף מפנה לתנאי כשירות וקובע מינוי מהנדס בדרך של מכרז. הסעיף מוסיף וקובע כי מינוי המהנדס לאחר בחירתו על ידי ועדת המכרזים טעון אישור מועצת הרשות.

לסעיף 70 – מוצע לקבוע הרכב מיוחד לוועדת מכרזים לבחירת מהנדס רשות מקומית. נוכח מרכזיותו של נושא משרה זו, מוצע כי ועדת המכרזים תורכב משלושה: מנכ"ל הרשות המקומית, המייצג את אינטרס הרשות המקומית, שיכהן כיו"ר; ולצדו מתכנן המחוז ומהנדס רשות מקומית מקבילה, האמורים לשקף את הפן המקצועי ולשמש כגורמי הערכה מוסמכים לבחירה מיטבית.

לסעיף 71 – מוצע לקבוע כי בוועדה מרחבית (למעט זו שעניינה מוסדר בסעיף 68), תמנה הוועדה המרחבית נושאי משרה עבור עצמה ולא תסתמך על הצוות המקצועי של הרשויות המרחביות הכלולות בתחומה. מינוי נושאי המשרה ייעשה באמצעות מכרז, אך הוא טעון אישור הוועדה במליאתה, דוגמת אישור מועצת הרשות המקומית בוועדה מקומית ברשות אחת.

לסעיף 72 – מוצע להתאים את הרכבה של ועדת המכרזים לבחירת מהנדס בוועדה מקומית ברשות אחת, לוועדה מרחבית. ההתאמה מתחייבת בשל זהותו של יו"ר ועדת המכרזים, המשתנה בוועדה מקומית ברשות אחת, לוועדות המרחביות השונות.

לסעיף 73 – הסעיף קובע תנאי כשירות ליועץ משפטי של ועדה מרחבית, ומאפשר לוועדה להעסיק יועץ משפטי שאינו עובדה, בכפוף להיעדר ניגוד אינטרסים בין כהונתו כיועץ משפטי לוועדה לבין עיסוקיו האחרים.

מתן האפשרות להעסיק יועץ משפטי שאינו עובד הוועדה, להבדיל ממהנדס ומגזבר, מבוססת על ההנחה כי כמות העבודה המשפטית בוועדה מרחבית עשויה שלא להצדיק העסקתו של יועץ משפטי במשרה מלאה. מאידך, תנאי השכר שיכולה ועדה כזו להציע ליועץ משפטי כעובדה של הוועדה, יכולים שלא להספיק למשיכת עובדים בעלי כישורים מספקים.

לסעיף 74 - על מנת למנוע בעיות שונות של ניגוד עניינים וטוהר מידות, מוצע להטיל מגבלות הן על תקופת הכהונה של היועץ המשפטי לוועדה המרחבית והן על האפשרות להעסיקו ביותר משתי ועדות מרחביות בו זמנית.

לסעיף 75 - ועדת המכרזים למינוי יועץ משפטי לוועדה מרחבית מורכבת, כמו זו למינוי מהנדס, מנציג הוועדה המרחבית ומשני נציגים מקצועיים חיצוניים נוספים, האמורים להבטיח בחירה מיטבית ומקצועית.

לסעיף 76 - מוצע להסדיר את הרכבה של ועדת המכרזים לבחירת גזבר, ולקבוע את אותם העקרונות שנקבעו לגבי ועדת המכרזים למהנדס וליועץ משפטי לוועדות המרחביות.

לסעיף 78 - הסעיף אינו מפרט את תפקידיו וסמכויותיו של מהנדס הוועדה המקומית, בניגוד לפירוט סמכויותיהם של הגזבר והיועץ המשפטי, משום שהחוק זרוע באלה, ולפיכך ניתן להסתפק בהפניה כוללת לאותן הוראות. משמעותו של הסעיף הנה כי סמכויות המוקנות למהנדס הוועדה הן שלו ולא ניתן לנטלן ממנו. סמכותו להאצילן תלויה בהסמכה מפורשת בחוק לכל עניין ועניין.

לסעיף 79 - הסעיף מגדיר ותוחם את סמכויות גזבר הוועדה המקומית, בדומה לסמכויות גזבר רשות מקומית. בשני המקרים מוטלת על הגזבר אחריות כוללת על ניהול ענייניה הכספיים של הוועדה המקומית, הכנת התקציב ושמירה על מסגרתו ומניעת גירעון.

תקציב הוועדה המקומית, העשוי להיות בעל היקף רחב, אמור לכסות לא רק את תקציבה השוטף של הוועדה, שכר עובדיה ויועציה, אלא גם תשלומי פיצויים בעד פגיעות תכנוניות והוצאות אחרות שימומנו מכספי היטל ההשבחה והאגרות.

סמכויותיהם החדשות של הוועדות המקומיות יביאו לגידול ניכר, הן בהוצאות הוועדות והן בהכנסותיהן. נדרש, אפוא, מינוי של גזבר מקצועי והטלת האחריות הכוללת לניהול כספי הוועדה על שכמו.

לסעיף 80 – הסעיף מגדיר ותוחם את תפקידי היועץ המשפטי לוועדה המקומית. הסעיף מבדיל בין יועץ משפטי שהוא עובד הוועדה לבין מי שאינו עובדה. בעוד עובד הוועדה יכול למלא את תפקידו וחובותיו גם באמצעות עובדיו, יועץ משפטי חיצוני חייב לבצע חובות אלה בעצמו. מטרת האבחנה היא למנוע מצב שבו נבחר יועץ משפטי חיצוני בעל כישורים מתאימים, ואילו בפועל מי שממלא את התפקיד הנו עובד אחר ממשרדו, שלא נבחר להיות היועץ החיצוני לפי הוראות חוק זה.

הסעיף מורה ליועץ המשפטי להעניק ייעוץ משפטי לאורגנים השונים של הוועדה, ומציב אותו בראש התביעה בענייני תכנון ובנייה של הוועדה. ייצוג הוועדה בכל הליך משפטי הופקד אף הוא בידי היועץ המשפטי.

לסעיף 81 – הסעיף המוצע יוצר התאמה בין מעמדה של חוות דעת יועץ משפטי בוועדה מקומית, לבין מעמדה של חוות דעת כזו הניתנת על ידי יועץ משפטי לרשות מקומית.

סעיף 82 – מוצע להטיל על היועץ המשפטי חובה להגיש התייחסות בכתב לפני כל ישיבה לנושאים העומדים על סדר היום, אשר הוא סבור שהם כוללים היבטים משפטיים. מטרת הסעיף ליצור תהליך מובנה של דיון והחלטות. על חברי הוועדה לדעת מראש אם קיים קושי משפטי באחד הנושאים ולגבש את עמדתם בהתאם. מאידך, חובה זו מאפשרת גם ליועץ המשפטי עצמו ליתן את דעתו מבעוד מועד לסוגיות משפטיות אפשריות.

הסעיף קובע חובת זימון יועץ משפטי לישיבות הוועדה, לצד מתן הזדמנות להביע את עמדתו בטרם תינתן ההחלטה. הסעיף מאפשר לכל אחד מחברי הוועדה לפנות במהלך הישיבה ליועץ המשפטי ולבקש את עמדתו.

לסעיף 83 – הסעיף המוצע מסמיק את יו"ר הוועדה, ואת הוועדה עצמה, לבקש ולקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לוועדה בכל עניין משפטי העומד על סדר יומה.

לסעיף 84 – הסעיף המוצע מציע לקבוע הסדר דומה לסעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) הקובע לאמור:

”ב) לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב, אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה.”

על פי אותו העיקרון מוצע לקבוע כי לא תתקשר הוועדה המקומית בחוזה, אלא אם כן אישר היועץ המשפטי לוועדה המקומית בכתב שאינן מניעה להתקשר באותו חוזה.

לסעיף 85 – הטלת אחריות כוללת ורחבה על נושאי משרה בוועדה מקומית עשויה להביא אותם לעימותים עם גורמים שונים בוועדה. על-מנת להבטיח את חופש הפעולה המקצועי של נושאי המשרה, יש להגן עליהם מפני פיטורים שרירותיים.

המנגנון המוצע, שעיקריו כלולים בהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, (ה"ח הממשלה, התשס"ז, עמ' 360) הינו כפול. ברובד הראשון מוצע לקבוע שיש צורך ברוב מיוחס של שני שלישים מחברי הוועדה כדי לפטר נושא משרה. הגנה דומה קיימת כיום בפקודת העיריות. ברובד השני, מוצע להקים ועדה מקצועית לבחינת פיטורי נושאי משרה בוועדה המקומית. הוועדה תוסמך לבחון ולהכריע אם יש הצדקה עניינית לפיטורי נושא המשרה, או שמא עילת הפיטורין נעוצה בטעמים שאינם עניינים, ואם מצאה שאלה הם פני הדברים, למנוע את הפיטורין. מנגד תוסמך הוועדה להביא לפיטורי נושא משרה אף ללא הרוב המיוחס הנדרש, אם מצאה כי יש צורך בכך. סמכות זו נותנת מענה למצבים שבהם נושא משרה ממשיך לשאת בתפקידו למרות, ולעתים מכיוון, שהוא אינו ממלא תפקידו כראוי. הוועדה תוסמך, אפוא, להביא לסיום כהונתו של אותו נושא משרה הממשיך בכהונתו למרות שאינו ראוי לה עוד.

לסעיף 86 – הסעיף מסדיר את מינויים של ממלאי מקום לנושאי המשרה בוועדות המקומיות. הסעיף מבחין בין מספר מצבים. הסמכות למינוי ממלא מקום לתקופות היעדרות קצרות מסור בידי נושא המשרה (סעיפים קטנים (א) עד (ג)); לעומת זאת, במקרה של היעדרות ארוכה, המגיעה כדי חדילה מכהונה, מוטלת על הוועדה חובה למנות נושא משרה חדש (סעיף קטן (ד)).

מוצע, שממלאי המקום שמונו על-ידי נושאי המשרה יוכלו כאמור בסעיף קטן (ה) למלא מקום לתקופה של עד שלושה חודשים. עד לתום תקופת שלושת החודשים, חייבת הוועדה המקומית למנות נושא משרה חדש כמפורט באותו סעיף קטן ואם לא עשתה כן, על שר הפנים למנות נושא משרה לאותה ועדה באמצעות הליך מכרזי מיוחד.

הסעיף מדגיש את חשיבותם של נושאי המשרה. ההצעה מבקשת להביא, באמצעות ההליך המכרזי המיוחד, לבחירה מיטבית של נושאי המשרה. הסתמכות על ממלאי מקום שלא נבחרו בהליך דומה, עשויה לסכל את מטרת החוק. ההצעה מבקשת לפיכך להגביל את אפשרות השימוש בממלאי מקום לתקופה סבירה בלבד. מעבר לה, יש לחזור ולמנות בדרך הקבועה לכך נושא משרה קבוע.

לסעיף 87 - העברת סמכויות רחבות לוועדות המקומיות, כמוצע בהצעת חוק זו, מחייבת את הוועדות המקומיות להתבסס בעבודתם על עבודת מטה סדורה ועל עמדות מקצועיות. הניסיון שנצבר בעבודת הוועדות המחוזיות המופקדות כיום על התכנון, מצביע על כך שהממשק הראוי בין עבודת הוועדה, שחבריה אינם עוסקים ביום-יום בתכניות השונות, לבין עבודת לשכת התכנון המחוזית, מחייב כי בפני חברי הוועדה תונח עבודה מקצועית אינטגרטיבית שתכלול התייחסויות להיבטים התכנוניים השונים. עם העברת סמכויות התכנון לוועדות המקומיות, מוצע ליצור צוות מקצועי המורכב מבעלי המקצוע בדיסציפלינות הרלבנטיות המרכזיות. תוצרי עבודתו האינטגרטיבית של צוות זה יוצגו בחוות דעת בפני הוועדה המקומית וישמשו כבסיס לדיון והחלטה. חוות דעת אלו יסייעו לחברי הוועדה המקומית מחד ולשקיפות ציבורית מאידך.

מוצע כי הרכב הצוות המקצועי יהיה מהנדס הוועדה והוא יהיה היושב ראש, היועץ המשפטי של הוועדה המקומית, האחראי על התשתיות ברשות המקומית כמפורט בפסקה (3), האחראי על איכות הסביבה ברשות המקומית שבתחומה כלול שטחה של התכנית וגזבר הוועדה המקומית. ההנחה הנה כי צוות מקצועי בכיר זה כולל את עיקרי הדיסציפלינות הרלבנטיות והוא יוכל להציג בפני חברי הוועדה המקומית תמונה מקצועית טובה על יתרונות וחסרונות התכנית המובאת לדיון בוועדה.

לסעיף 88 – מוצע להטיל על הצוות המקצועי להגיש חוות דעת על כל תכנית הנדונה בפניו. הסעיף מסמיך את הצוות המקצועי להזמין כל עובד ועדה או רשות מקומית שימצא לנכון כדי לסייע לו לגבש את עמדתו.

לסעיף 95 – מוצע להעניק לוועדה המחוזית את מכלול סמכויותיה של ועדה מקומית בשטחים המצויים בתחום המחוז שאינם כלולים בתחומי מרחב תכנון מקומי של אחת מהוועדות המקומיות (ראו דברי ההסבר לסעיף 58).

לסעיפים 96 עד 103 – בסעיף 96 מוצע לשמר את סמכותו של שר הפנים, המצויה בחוק הקיים, להכריז על שטח המצוי במרחבי תכנון של ועדות מקומיות שונות, ואף במחוזות שונים, כמרחב תכנון מיוחד. הצורך במרחב תכנון כזה עשוי לעלות כאשר מתוכנן פרויקט מגורים או תשתית רחב היקף, החוצה גבולות מחוזות או מרחבי תכנון מקומיים. שלבי ההקמה והתכנון של פרויקט כזה עשויים להצדיק הוצאתו של אותו תא שטח מגבולות מרחבי תכנון קיימים.

העילות המצדיקות הכרזה על מרחב תכנון מיוחד מוגדרות בסעיף בקפידה, וכוללות הקמת יישוב חדש על שטח המיועד לכך, תכנון או הקמתן של 5000 יחידות דיור לפחות או תכנונה והקמתה של תשתית רחבה היקף המצדיקה נקיטת צעד זה. בכל המקרים מדובר בצורך מובנה ל"שחרור" השטח ממגבלות גבולות מרחבי תכנון ומחוזות קיימים, עד להשלמת הקמתו של הפרויקט המתוכנן.

לאחר השלמתו, או למצער, השלמת החלק התכנוני ורישוי הבנייה בו, ניתן יהיה לחזור ולכלול שטח זה במערך הרגיל של מרחבי התכנון. מטעם זה, תוחם סעיף 97 את תוקפה של הכרזה על מרחב תכנון מיוחד ל-5 שנים, עם אפשרות להארכה לתקופות נוספות.

ההצדקות להכרזה על מרחב תכנון מיוחד מחייבות גם כי הוועדה המקומית שתכהן בו תורכב מנציגי הגורמים העשויים לקדם את מטרות צו ההכרזה על המרחב המיוחד. סעיף 98 קובע את הרכב הוועדה, כך שתכלול נציגי משרד ממשלה רלבנטיים ונציגי רשויות מקומיות (ראש רשות מקומית ומהנדס) שבתחום שיפוטן מצוי מרחב התכנון המיוחד. סעיפים 100-101 מסדירים את תנאי הכשירות של יו"ר הוועדה ונושאי משרה בה, ואת תקופת כהונתם של חבריה.

סעיף 103 מעניק לוועדה המקומית במרחב התכנון המיוחד סמכויות של ועדה מקומית שהוסמכה. נוכח העילות המצדיקות הקמת מרחב תכנון מיוחד מחד, והרחבת סמכויות הוועדות המקומיות מאידך, יש בסמכויות אלה כדי לאפשר לוועדה המיוחדת למלא את תפקידיה בהצלחה.

פרק ה' - הסמכת ועדות מקומית והפיקוח והבקרה עליהן

לסעיפים 104 עד 109 - העברת סמכויות תכנון נרחבות לוועדות מקומיות על פי הצעת חוק זו מותנית בהכשרתן של אלה לתפקיד התכנוני החדש שהוטל עליהם, כפי שצוין מספר פעמים בדברי הסבר אלה. על-פי החוק הקיים, סמכויותיהן של ועדות מקומיות בתחום התכנון היו מצומצמות לשינויים נקודתיים בלבד. תיקון 76 לחוק הקיים שאושר בשנת 2006 אפשר לראשונה לוועדות מקומיות שאושרו על ידי שר הפנים לאשר תכנון מפורט, הנגזר מתכנית מתאר כללית מעודכנת שאושרה, על מרחב התכנון של אותה ועדה, כולו או חלקו.

הסמכתן של הוועדות המקומיות על ידי שר הפנים אמורה להינתן לאחר בחינת יכולתן לעמוד במשימה שהוטלה עליהן, שהנה משימה שונה בתכלית מאלה שעמדו בהן בעבר. הניסיון שנצבר עד כה וההסדר המוצע בהצעה זו, לפיו אמורות הוועדות המקומיות לקבל "הסמכה", ככל הניתן, בתוך ארבע שנים מתחילת תוקפו של החוק המוצע, מחייבים הבניה של תהליך ההסמכה.

לסעיף 105 – מוצע להקים, לפיכך, ועדה מייעצת לשר הפנים לעניין הסמכת ועדות מקומיות. הרכב הוועדה נועד להבטיח בחינה מקצועית ועניינית של התאמת יכולות הוועדה המקומית לעמוד בנטל התכנון הנלווה לסמכויות התכנון שיועברו אליה.

לסעיף 106 - מוצע להטיל על הוועדה המייעצת לקיים בדיקה של כלל הוועדות המקומיות בתוך שנתיים מיום תחילתו של החוק, לדווח על ממצאי הבדיקה ולפרט את המלצותיה. מטרת הסעיף להבטיח בדיקה שיטתית ומובנית של כל הוועדות המקומיות, במטרה להגשים את מטרת החוק - להסמיך בתוך ארבע שנים ממועד תחילתו של החוק את כל הוועדות המקומיות.

לסעיף 107 – הסעיף מגדיר בקווים כללים את התנאים להסמכת ועדות מקומיות. על הוועדה המייעצת להיווכח בכך שהוועדה המקומית מקיימת מערך הולם ותקין של תכנון ורישוי, כמו גם של פיקוח ואכיפה של דיני התכנון והבניה. מטבעם של דברים, לא ניתן לפרט בחוק את המרכיבים הפרטניים שייבחנו, עם זאת, ברור כי איכותה של בדיקת ההסמכה מצויה בליבת העשייה של הרפורמה המוצעת וכישלונה או הצלחתה תלויים בה במידה רבה.

לסעיף 108 – מוצע לקבוע חובת פרסום של רשימת הוועדות המקומיות הנבחרות על ידי הוועדה המייעצת, על מנת לאפשר לכל מי שבידו מידע רלבנטי להגישו לוועדה ולצרף את הערותיו.

לסעיף 109 - מוצע לקבוע כי שר הפנים יסמיך ועדות מקומיות לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, ומשהובהר לו כי הוועדה אותה הוא מסמיך מקיימת אחר התנאים הנדרשים להסמכה פי חוק זה על פי המבחנים שנקבעו בסעיף 107 (ג).

לסעיפים 110 עד 119 – הסמכת ועדות מקומיות הנה צעד הכרחי ומספק להעברת סמכויות לוועדות שהוסמכו. עם זאת, נוכח אי הוודאות בדבר יכולתן של ועדות מקומיות לעמוד בנטל החדש שהוטל עליהן בחוק זה, ונוכח היותו של הליך תכנון תקין "מוצר" חיוני שלא ניתן לוותר עליו, יש צורך במנגנוני

בקרה והתערבות מובנים, שתחילתם בבחינה שוטפת וסדירה של תפקודן של הוועדות המקומיות, והמשכם ביצירתם של כלי התערבות אפקטיביים בידי השלטון המרכזי במקרה של כשל. המנגנון המוצע בסעיפים אלה דומה במהותו למנגנון הכלול בהצעת חוק העיריות.

לסעיף 110 - מוצע להקים יחידת בקרה במשרד הפנים, שתפקידיה יהיו לקיים בקרה ופיקוח על עבודתן של הוועדות המקומיות.

לסעיף 111 – הסעיף מגדיר ביתר פירוט את תפקידי יחידת הבקרה. הוא מטיל עליה חובת הכנת חוות דעת שתוגש לשר הפנים, וקובע את המינימום שאליו תידרש יחידת הבקרה להתייחס - התאמת כוח האדם של הוועדה המקומית למשימותיה, תפקודה בתחום התכנון והרישוי, רמת השירות המסופקת על ידיה ועמידתה בלוחות הזמנים הקבועים בחוק, הפיקוח והאכיפה שהיא מקיימת על עמידת תושביה בדיני התכנון והבנייה, איכות ניהול משקה הכספי של הוועדה המקומית וכיוצא באלה. מטרת הסעיף היא להגדיר תחומי פעילות ברורים שתקינותם הכרחית לפעילות תקינה של ועדה מקומית, ללא תלות בשאלה אם הוסמכה אם לאו.

לסעיף 112 – הסעיף מסמיך את יחידת הבקרה לאסוף ולקבל מידע ומסמכים מגופים ציבוריים שונים, על-מנת לאפשר לה למלא את תפקידיה כהלכה. הרחבת הסמכות לקבלת מידע, ולא לקבלת מסמכים בלבד, נועדה לאפשר ליחידת הבקרה לזמן גורמים שונים, לראינם ולקבל מהם מידע נוסף היכול לסייע לה בתפקידיה.

לסעיף 113 – על-מנת לייצר בקרה מובנית, מוצע בסעיף זה להטיל חובה על יחידת הבקרה לבחון בכל שנה את כל הוועדות המקומיות ולהגיש לשר דו"ח על תפקודן. הסעיף מטיל על יחידת הבקרה שלא להסתפק בדו"ח בלבד. כל אימת שממצאה מורים על כך שוועדה מקומית אינה ממלאת את תפקידיה כראוי, מוטל על יחידת הבקרה לפרט את המלצותיה בדבר האמצעים שעל שר הפנים לנקוט במסגרת הסמכויות הנתונות לו בחוק המוצע.

יחידת הבקרה אמורה לבחון, בין היתר, אם יש להמליץ לשר על המשך הבדיקה בוועדה המייעצת, שתוכל להמליץ לשר על העברת סמכויות הוועדה המקומית לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות המוקמת בחוק מוצע זה.

לסעיף 116 – כאמור לעיל, אחד מכלי ההתערבות עליו ניתן להמליץ בפני השר במקרה של תפקוד לקוי של ועדה מקומית הוא העברת סמכויות אותה ועדה מקומית לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות המוקמת מכוחו של הפרק הבא בחוק (סעיפים 123 – 130). סמכות זו דומה לזו הקיימת מכוח החוק הקיים בסעיף 28א, אך בשונה מהחוק הקיים היא חלה לא רק על ועדות מרחביות אלא גם על ועדות הכוללות רשות מקומית אחת. בדומה להליך למינוי ועדה קרואה בעיריות לפי פקודת העיריות, מחייב הליך העברת סמכויות לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות קיומה של בדיקה מקיפה ומקצועית, שממצאה ישמשו את השר כתשתית לקבלת החלטה לנקיטת צעד זה. סעיף זה מסמיך אפוא את הוועדה המייעצת, שהוקמה בסעיף 105 לעיל, לבדוק גם את הצורך ליטול סמכויות מוועדות מקומיות קיימות, בין אם הוסמכו כבר ובין אם טרם הוסמכו.

הסעיף מסמיך את הוועדה לבצע "חקירה", בין מיוזמתה שלה ובין לפי פנייה מהשר או מהוועדה המחוזית, בדבר הצורך להעברת סמכויות מהוועדה המקומית לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות (להלן – העברת סמכויות). הסעיף מסמיך את הוועדה המייעצת לאסוף מידע לצורך בחינת הצורך בהעברת סמכויות, בדומה לסמכותה לעניין המלצה להסמכת ועדות מקומיות.

כחלק מחובת מתן זכות טיעון קודם להחלטה פוגענית, קובע הסעיף מתן זכות טיעון לגורמים העשויים להיפגע מהמלצת הוועדה. קביעת טיבה והיקפה של זכות הטיעון והאם היא תהיה זכות טיעון בכתב או בעל-פה נמסר בסעיף המוצע להחלטת הוועדה המייעצת.

לסעיף 116 – הסעיף המוצע תוחם את שיקול דעתה של הוועדה המייעצת. על פי המוצע, מקום בו ממצאי הוועדה מורים כי הוועדה המקומית אינה ממלאת דרך קבע את התפקידים המוטלים עליה או שאינה ממלאת אותם כדין או מתנהלת בחריגה מסדר מינהל תקינים, שומה עליה להמליץ בפני השר על העברת סמכויות. יתר על כן, ועדה שהוסמכה ואינה עומדת עוד בתנאי ההסמכה, אף שכללית תפקודה אינו מחייב כשלעצמו העברת סמכויות, תזכה אף היא בהמלצה להעברת סמכויותיה.

הסעיף, כמו הפרק כולו, מניח את הנחיצות הבלתי מתפשרת בתפקודן התקיין והיעיל של הוועדות המקומיות. תפקידיהן של הוועדות כ"מחלקות עושר" ציבורי וכמנועי צמיחה ואספקת צורכי דיוור ותעסוקה בסיסיים אינם מאפשרים נקיטה בצעדים חסרי תוחלת כלפי ועדה שאינה מתפקדת כראוי. מתחם שיקול הדעת של הוועדה מתוחם, אפוא כאמור על ידי הסעיף.

לסעיף 117 – הנחיצות בתקינות עבודת הוועדות המקומיות מחייבת כי החלטה בדבר העברת סמכויות ועדה מקומית לוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות, כאשר היא נדרשת, תתקבל במהירות האפשרית. מטעם זה, מטיל הסעיף על הוועדה להגיש לשר דו"ח על ממצאיה תוך זמן קצוב ומוגדר. נוכח האפשרות לקיומן של נסיבות העשויות להצריך זמן נוסף, הוסמך השר להאריך את המועד הסטטוטורי. עם זאת, ברור כי הארכת הזמן האפשרית אמורה לעמוד ביחס סביר לזמן הסטטוטורי.

הסעיף אף קובע את העילות שבשלן יועברו סמכויות כאמור. הסמכות להעביר סמכויות מסורה לשר. הסעיף מבקש להבהיר כי כמו שיקול דעת הוועדה המייעצת בגיבוש המלצותיה, גם שיקול דעת השר מתוחם, ובהתקיים העילות המפורטות בסעיף שומה על השר להפעיל את סמכותו ולהעביר סמכויות.

לסעיף 119 – הסעיף קובע, כדוגמת מקבילו בפקודת העיריות, תקופת מינימום להעברת הסמכויות לוועדה למילוי תפקידי הוועדות המקומיות. מטרת קביעת תקופת מינימום היא כפולה – מניעת זעזועים תכופים כתוצאה מהעברת סמכויות, וכן קביעת פרק זמן מינימלי המאפשר את תיקון הליקויים שבגינם הועברו הסמכויות. הטעם הנוסף נעוץ ברצון ליצור תמריץ שלילי של ממש לתפקוד שאינו תקין ויעיל.

התקופה הקבועה בסעיף הנה תקופת מינימום. השר מוסמך לקבוע תקופות ארוכות יותר, אם הוא סבור, בהתאם לממצאי הוועדה המייעצת, כי אין סיכוי סביר לתקן את הטיעון תיקון בפרק הזמן המינימלי הסטטוטורי, או כי צריך למנוע טלטלות מיותרות באמצע הליכים תכנוניים חשובים.

לסעיף 120 – סעיף זה בא להסדיר מקרים של כשל או מחדל נקודתי בתפקוד הוועדה המקומית. הסעיף, הדומה בתוכנו לסעיף 28 בחוק הקיים, מקנה לשר ולוועדה המחוזית את הסמכות להורות לוועדה המקומית למלא חובה או תפקיד שעליה למלא, לרבות הכנת תכניות מסוימות או תשריטי בינוי שיש צורך בהכנתם. הימנעותה של הוועדה המקומית ממילוי הוראות השר או הוועדה המחוזית כאמור מקנה להם את הסמכות להטיל את מילוייה של אותה הוראה, "בנעליה" של הוועדה המקומית, על הוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות.

מטרת הסעיף ליצור מכשיר אפקטיבי שיהיה בו כדי לענות על צורך במילוי תפקיד מתפקידי ועדה מקומית, באופן מידי ונקודתי, ללא צורך בהעברת סמכויות כוללת. הסמכות במקרה זה נתונה לשר ולוועדה המחוזית, ללא צורך בחקירה מקודמת של הוועדה המייעצת.

פרק ו': ועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות

לסעיפים 121 עד 129 – הפרק הקודם בחוק עסק בעילות ודרכי קבלת החלטה על העברת סמכויות. סעיפים אלה עוסקים בהרכבה ובסמכויותיה של הוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות, ובממלאי התפקידים בה.

סעיף 121 קובע את הרכבה של הוועדה. לפי ההסדר המוצע, בראשות הוועדה יעמוד נציג שר הפנים. חברים האחרים יהיו נציגי שרים שונים, נציג מתכנן המחוז ונציגים מקצועיים בתחום ההנדסה ושמירת איכות הסביבה. הרכב הוועדה הוא מקצועי ומספר חבריה קטן יחסית. משום כך, הוועדה אמורה לקיים את דיוניה במסגרת מליאת הוועדה, ללא ועדות משנה.

סמכויות הוועדה הינן, על פי סעיף 128, כסמכויות ועדה מקומית שהוסמכה. בהיותה ועדה מקומית בעלת סמכויות רחבות, משום שלעתים היא תקנה סמכויות של ועדה שהוסמכה במרחב תכנון שהוכנה לו תכנית מתאר כוללנית – צריך לצדה ממלאי תפקידים שהם עובדי מדינה וביועצים בתחומים שונים שאינם עובדי מדינה. עניין זה מוסדר בסעיף 122.

סעיף 123 מסדיר באופן מפורט יותר את מכלול הסמכויות שיועברו מהוועדה המקומית לוועדה למילוי תפקידי הוועדות המקומיות. בעיקרו של דבר, יוקנו לוועדה למילוי תפקידי הוועדות המקומיות כל הסמכויות של הוועדה המקומית ורשות הרישוי שלה, והוועדה המקומית תתרוקן מסמכויותיה אלה עד לתום תקופת העברת הסמכות.

על מנת להבטיח קיומם של מקורות כספיים מספיקים לתפקודה של הוועדה, שהיקפי פעילותה עשויים להשתנות לעיתים מזומנות, קובע סעיף 124 כי הוצאות הוועדה ייכללו בתקציב משרד הפנים. עם זאת,

קובע סעיף 125 כי האגרות והיטלי ההשבחה הנוצרים במרחב התכנון של הוועדה ישמשו מקור כספי לכיסוי הוצאותיה של הוועדה.

על-פי הוראת הסעיף, האגרות יועברו במלואן לקופת הוועדה ויהוו חלק מתקציבה. היטל ההשבחה יועבר לקופת הוועדה, אך חלק ממנו, לפי קביעת שרי הפנים והאוצר, יועבר לקופת הרשות המקומית שבתחומה כלול שטח התכנית. מטרת ההוראה של העברת כספי האגרות וחלק מהיטל ההשבחה לקופת הוועדה הינה גם יצירת תמריץ שלילי לוועדות מקומיות מהיקלעות למצב של העברת סמכויות, לצד הצורך ביצירת מקור מימון להוצאותיה.

על-מנת להבטיח רצף פעילות תקין בין הוועדה המקומית לוועדה למילוי תפקידי הוועדות המקומיות, מטיל סעיף 126 על הוועדה המקומית, עובדיה וגורמים נוספים, חובה להעברת מידע ומסמכים לוועדה ולגורמים שונים בה. סעיף 127 מסדיר את הרצף השלטוני הדרוש של הליכים שהוחל בהם לפני מועד העברת הסמכויות.

פרק ז' - רשויות הרישוי

לסעיפים 130 עד 134 – ראשיתו של הליך תכנוני בהכנת תכנית ואישורה, וסופו, המאפשר בנייה או שימוש, בהוצאת היתר. ההליך התכנוני מחייב איזון בין צרכים ואינטרסים שונים, בדרך קביעת מדיניות המוצאת את ביטויה הסופי בתכנית. מטעם זה, הליכי אישור תכנית מופקדים בידי מוסד תכנון המורכב מנציגי האינטרסים השונים. הליך הוצאת ההיתר, לעומת זאת, מצטמצם בעיקרו לבדיקת התאמת ההיתר לתכניות ונורמות נוספות, עם שיקול דעת מוגבל בשאלות נקודתיות שאינן כרוכות בגיבוש מדיניות במובנה הרחב. מטעם זה, קובע סעיף 130 כי רשות הרישוי במוסדות התכנון השונים תהיה מהנדס מוסד התכנון או מתכנן מוסד התכנון, לפי העניין. גורמים אלה הם בעלי ההכשרה המתאימה למלא את התפקיד המקצועי של בדיקת היתר והתאמתו לדרישות השונות. קביעת הסעיף כי גורם יחיד זה יהיה רשות הרישוי נועדה לסמן את הליך הרישוי כהליך בעל היקף שיקול דעת מוגבל.

חריג לכלל לפיו רשות הרישוי מורכבת מגורם מקצועי יחיד, הוא רשות הרישוי למתקנים ביטחוניים, המוסדרת בסעיף 132. סמכויותיה של אלה רחבות יותר בגין הוראות שונות החלות על מתקנים ביטחוניים, היוצרות משטר תכנוני ורישוי שונה למתקנים אלו. מטעם זה, קובע סעיף 132 כי רשות הרישוי למתקנים ביטחוניים תהיה מורכבת משלושה: יושב ראש הוועדה המחוזית העומד בראשה, מתכנן המחוז, ונציג שר הביטחון בוועדה המחוזית.

ככלל, סמכותה של רשות רישוי השנה סמכות ייחודית הנגזרת ממרחב התכנון עליו היא מופקדת או בהתאם לסוג התכנית שמכוחה ניתן ההיתר. חריג לכלל זה מצוי בסעיף 133(ד), המעניק סמכות מקבילה לרשויות רישוי לתשתיות ארציות ומחוזיות, לצד רשות הרישוי המקומית שבמרחב תכנונה מצויה התשתית. מבקש ההיתר יהיה רשאי, ביחס לתשתיות אלה, לבקש היתר מכל אחד מבעלי הסמכות המקבילה.

לסעיף 135 – הסעיף מסדיר את סוגיית "הוועדה הקטועה" וקובע כי פעולתו מוסד תכנון שמקומו של חבר בו התפנה לא תיפסל מחמת זה בלבד. הסעיף מסדיר בעיה שכיחה נוספת, של הקמה הדרגתית של מוסדות תכנון. תופעה זו יכולה לקבל ממדים משמעותיים נוכח החובה להקים מוסדות תכנון רבים חדשים לאחר תחילתו של חוק זה. הסעיף קובע כי די במינוי מחצית מספר חברים כדי שמוסד התכנון יחל את פעולתו, ופעילותו תהיה בעלת תוקף ותקינה גם במספר חברים כזה. כלל מחצית החברים יחול גם על התפנות מקום של חבר במוסד תכנון.

לסעיף 136 – הסעיף מסדיר בעיה שלגביה התגלעה אי-בהירות בפסיקותיהם השונות של בתי המשפט. הליכי תכנון ורישוי שונים יכולים להשתרע על פני מספר ישיבות. חברים שונים אינם משתתפים בכל אותן ישיבות ולעתים משתתפים בהן ממלאי מקומם. נוכח הספק בדבר תקינותה של החלטה שהתקבלה על ידי חבר מוסד תכנון שלא נטל חלק בכל הישיבות, ונוכח המציאות שבה תופעה זו היא בלתי נמנעת, קובע הסעיף כי די בהשתתפותו של חבר או ממלא מקום בישיבה שבה נתקבלה החלטה, כדי ליתן תוקף לאותה החלטה. זאת למרות שחברים שקיבלו את החלטה לא השתתפו בדיונים שקדמו לאותה החלטה.

לסעיף 137 – סעיף זה מסדיר את שאלת המניין החוקי במוסדות התכנון השונים. ההסדר המוצע חוזר בעיקרו של דבר על ההסדר הקיים בסעיף 42.

לסעיף 138 – נוסחו של הסעיף בא להבהיר את האי-בהירות הקיימת בסעיף 43 לחוק הקיים. לפי נוסחו של אותו סעיף, לא ברור האם הקול הנוסף השמור ליו"ר מוסד התכנון תלוי ברצונו להפעיל זכות זו לקול נוסף. הנוסח המוצע קובע אפוא במפורש, כי הקול הנוסף במקרה של הצבעה שקולה מוקנה אוטומטית להצבעת היו"ר ואינו כפוף לשיקול דעתו אם להשתמש בו אם לאו.

לסעיף 139 – הסעיף מסדיר את סדרי הדיון במוסד תכנון. מוצע כי קביעת סדר הדיון וניהול הישיבות יהיו בסמכותו של יו"ר מוסד התכנון. סדרי העבודה והדיונים של מוסד התכנון, לעומת זאת, ייקבעו על ידי מוסד התכנון עצמו. סמכות זו כפופה לסדרי עבודה ודיונים שנקבעו בחוק או בתקנות. הסמכות לקבוע כללים לכל מוסדות התכנון נועדה ליצור אחידות בעניינים שחוסר אחידות בהם בין מוסדות תכנון שונים עשויה לגרום לאי-הבנות ולעיכובים ותקלות שונות.

לסעיף 140 - סעיפים שונים בחוק זה מקנים זכות ערר על החלטות מוסד תכנון למוסד תכנון גבוה יותר. הסעיף בא להסדיר את שאלת זכותו של עורר לחזור מערר שהגיש. מוצע להבחין בין חזרה מערר לפני דיון בו, שאז ייחשב הערר כאילו נדחה, לבין חזרה מערר לאחר תחילת הדיון בו. במקרה אחרון זה, נתונה למוסד התכנון הדין בערר הסמכות להחליט אם להמשיך ולדון בו או להפסיק את הדיון ולראות את הערר כנדחה.

ההסדר המוצע מבוסס על מהותו של מוסד תכנון הדן בערר, כמוסד שאינו רק מכריע ביריבויות (LIS) כמו בית משפט, אלא כמוסד האמור לאשר תכנון מסוים מתוך שאיפה להגיע לאופטימום תכנוני. משכך, מוצע להשאיר לשיקול דעת מוסד התכנון, לפי טיבו של הערר, את ההחלטה אם לדון בערר למרות החזרה ממנו, אם לאו.

לסעיף 141 – הסעיף מסדיר את סמכותן של רשויות שלטוניות שונות להגיש תכניות, התנגדויות או עררים. בהקשרו של החוק הקודם התעוררה לא אחת השאלה האם סמכות שהקנה החוק לרשות מקומית או לוועדה מקומית בהקשר של אחד מהעניינים המפורטים לעיל היא סמכותו של ראש הרשות או יושב ראש הוועדה, או שמא סמכותו של הגוף שבראשו הם עומדים. הסעיף המוצע מבהיר לפיכך, כי סמכות שהוענקה כאמור לגופים אלה מסורה לגוף כולו ואינה מסורה לשיקול דעתו של העומד בראש אותו גוף לבדו.

לסעיף 142 – מוצע להחיל כללי פסלות לכהונת חבר מוסד תכנון, בדומה לכללי הפסלות החלים על חברי מועצת עירייה לפי סעיף 120 לפקודת העיריות. כאמור, מוסדות תכנון הנם משלימים גיאומטריים של פעילות מוניציפאלית, ולפיכך יש להחיל עליהם אותם כללי פסלות המונים מחבר מועצת עירייה וראש עירייה להיבחר או להמשיך בכהונתם.

עילות הפסלות למינוי וכהונה בסעיף המוצע הינן מינימליות, ובהן היעדר הרשעה בעבירה פלילית המונעת ממנו לכהן כחבר מוסד תכנון. הנוסח המוצע בסעיף מחליף את הביטוי המקובל בחקיקה בשנים עברו - "עבירה שיש עמה קלון", בביטוי המגלם את המונח הפסיקתי של קלון פונקציונלי, לאמור, מניעות לתפקיד מסוים, הנוצרת כתוצאה מהרשעה בעבירה מסוימת שאופייה, נסיבותיה ומהותה משליכים על התאמת האדם לאותה כהונה. השאלה אינה עם בעברה יש קלון אם לאו אלא אם הרשעה בעברה בנסיבותיה הקונקרטיות אמורה למנוע ממבצעה לכהן בתפקיד מוגדר.

עילת פסלות נוספת היא הכרזה על אדם כפושט רגל. עילת הפסלות האחרונה היא הימצאות במצב תדיר של ניגוד עניינים בין כהונתו בתפקיד לבין עניין אחר שלו. עילה זו מחליפה את הפירוט המצוי, למשל, בסעיף 120 לפקודת העיריות, ומשקפת טוב יותר את כללי ניגוד העניינים שנקבעו בפסיקה. הסעיף מרחיב את עילת הכפילות בגין עבירה בשלב המינוי לא רק למי שהורשע בה, אלא גם לגבי מי שהוגש כנגדו כתב אישום בעבירה שההרשעה בה תביא לפסילתו.

לסעיף 143 - הסעיף מסדיר מקרים שבהם מתעוררת בעיית ניגוד עניינים נקודתי של חבר מוסד תכנון או עובד של מוסד תכנון. הסעיף מטיל על מי שמצוי בניגוד עניינים כאמור להודיע על כך מיד ליו"ר מוסד התכנון, ולהימנע מהשתתפות בכל דיון באותו עניין ומעיסוק כלשהו בו.

לסעיף 144 – סעיף זה מסדיר מצבים של ניגוד עניינים מוסדי לעומת זה האישי המוסדר בסעיף 143. מוצע להסדיר שלושה מצבים: איסור על השתתפות בדיון פנימי או הצבעה של נציג גוף שהגיש תכנית, השתתפות בדיון פנימי או הצבעה לאחר הפקדה של נציג של גוף שהגיש התנגדות, והשתתפות בדיון

פנימי או בהצבעה של חבר מוסד תכנון בערר של מי שהוא חבר מוסד התכנון שעל החלטתו הוגש הערר, של נציג רשות מקומית בתחומה חלה התכנית או נציג של רשות מקומית גובלת.

ההסדר המוצע שונה מזה המצוי כיום בסעיף 47א לחוק הקיים. הוא מטיל איסור השתתפות בדיון והצבעה גם על השלב שלפני הפקדה. כמו-כן, הוא מרחיב את האיסור על השתתפות בדיון בערר גם על מי שלא נטל חלק כחבר מוסד תכנון בהחלטה נושא הערר, זאת בגין העובדה שיש לו אינטרס מוסדי בתוצאות הערר. ההסדר המוצע מבוסס על הרציונל העומד בבסיס הסדרי ניגוד העניינים המוסדי, המטיל מגבלות על צד מעוניין או מעורב מליטול חלק בדיון. האיסורים בסעיף מוטלים כולם על החלקים הפנימיים של הדיון ואינם מונעים – להבדיל ממצבים של ניגוד עניינים אישי – השתתפות בדיון הפומבי, ולו אף כחבר מוסד התכנון.

לסעיף 145 – מוצע בסעיף להסדיר את נסיבות החדילה מכהונה של חבר מוסד תכנון. חדילה מכהונה יכול ותתקיים על פי בקשתו של החבר, או על פי החלטה של מי שמוסמך להחליפו או לסיים את כהונתו על פי חוק זה, או אם חדלו להתקיים בו תנאי כשירות או החלו להתקיים בו תנאי פסלות לפי חוק זה. מקרים שבהם חדלו להתקיים תנאי כשירות הנם, לדוגמא, חדילה מכהונה כראש רשות מקומית או חברות במועצת הרשות המקומית, מקום שהכשירות לכהונה מחייבת כהונה כאמור.

לסעיף 146 – הסעיף משלים את ההסדר בכל הנוגע להגבלות על כהונה בגין עבירה פלילית. סעיף 142 עוסק, כאמור, בהגבלות על מינויו של מי שהורשע או מי שהוגש כנגדו כתב אישום. סעיף 145 מסדיר בין היתר [סעיף 145 (ד)] את חדילתו מכהונה של מורשע בעבירה הפוסלת אותו מלהתמנות. סעיף 146 מסדיר את סוגיית חבר מוסד תכנון שהוגש נגדו כתב אישום בעבירות שהרשעה בהן תפסול אותו מכהונה במוסד התכנון.

ההסדר אינו מסיים את כהונתו של חבר מוסד תכנון שהוגש נגדו כתב אישום כאמור, אלא קובע את השעייתו, ואת מילוי מקומו של חבר שהושעה.

לסעיף 147 – מוצע בסעיף להסדיר את מעמדם של ממלאי מקום של חברים במוסדות תכנון ואת זיקתם למוסד התכנון ולחבר שאת מקומו הם ממלאים. בסעיפים שונים בהצעת חוק זו נקבעו הסדרי למינוי ממלאי מקום לחברי מוסדות תכנון (ראו סעיפים 9 ו-26 להצעה). מעמדם של אותם ממלאי מקום, היכולת לשתפם בוועדות משנה ושאלות רבות נוספות מוסדרות בסעיף זה.

סעיף קטן (א) קובע, כי על אף שמינוי ממלא מקום לחבר מוסד תכנון יכול וייעשה שלא בידי אותו חבר, אלא בידי מי שמינה אותו, ההחלטה על היקף הסמכויות והכוחות שיוקנו לממלא המקום נתונה לחבר עצמו. זה יכול להטיל על ממלא מקומו להחליפו דרך קבע, או דרך ארעי להחליפו במליאת המוסד או בוועדת משנה מסוימת. על-פי עקרון אצילת הסמכות שמורה לאותו חבר הסמכות ליטול את הסמכות של ממלא המקום.

סעיף קטן (ב) מציע להסדיר את סוגיית מעמדם של ממלאי מקום של נציגי רשויות מקומיות במוסדות התכנון. בעוד סעיף קטן (א) מסמיך את החבר עצמו לקבוע את תחומי סמכותו של ממלאי מקומו, סעיף

קטן (ב) מסמיך את מוסד התכנון להעניק סמכויות בוועדת משנה שלו לממלאי מקום של נציגי רשויות מקומיות המכהנים כממלאי מקום.

ההנמקה לכך נעוצה בעובדה שמינוי ממלאי מקום אלה מהווה למעשה שדרה שנייה של מינויים לנציגי רשויות מקומיות. ההחלטה על המינוי הנה למעשה החלטה על מינוי שתי שכבות של נציגי רשויות מקומיות. מטעם זה מוצע לאפשר למוסד התכנון למנות לוועדות המשנה במישרין את ממלאי מקום נציגי הרשויות המקומיות.

סעיף קטן (ג) עוסק במילוי מקום מסוג שונה. החוק מסמיך את מוסדות התכנון למנות להם ועדות משנה. מוצע לקבוע כי מוסד התכנון מוסמך לקבוע מי יהיה מחליפו של החבר בוועדת המשנה. מחליפו של חבר בוועדת המשנה יבוא לאחר ממלאי המקום של החבר המקורי שמונה לוועדת המשנה.

סעיף קטן (ד) מסדיר מילוי מקום של חבר בוועדת שנעדר, הוא או ממלא מקומו הקבוע. הסעיף קובע כי היעדרות כאמור תעניק סמכות לאחד מממלאי מקומו של אותו חבר ליטול חלק בישיבה כבעל סמכויות של חבר לכל דבר ועניין. סמכות זו מוגבלת לאותה ישיבה בלבד.

מקום בו קמה לחבר מוסד תכנון זכות להגיש ערר, תקום זכות זו רק לחבר עצמו או לממלא מקומו הקבוע. ממלא מקום זמני כאמור בסעיף קטן (ד) קונה סמכות להשתתפות ולהצבעה באותה ישיבה בלבד. סמכות הערר שקמה בעקבות ולאחר אותה ישיבה, שמורה, ולפיכך חוזרת לחבר עצמו או לממלא מקומו הקבוע.

לסעיף 148 – מוסדות תכנון מורכבים מנציגי סקטורים ודיסציפלינות שונות (ועדה קולגיאלית), ולפיכך, נוכחותו של כל אחד מהחברים בישיבות מוסד התכנון הנה בעלת חשיבות. נוכח מציאות החיים, נקבעו הסדרים מיוחדים (סעיפים 135-136) בהצעה זו, הנותנים תוקף להחלטות מוסדות התכנון על אף שהחלטתם התקבלה בהרכב חסר. לצד זאת, כבר בחוק הקיים (סעיף 44א), ביקש המחוקק להטיל על חברי מוסדות התכנון חובת נוכחות מגובה בסנקציה של פקיעת חברות כתוצאה מהיעדרות. הסעיף המוצע חוזר על עיקרי הוראות סעיף 44 (א) הנזכר. הניסיון הנצבר בא לידי ביטוי בהסדר המוצע, בשינוי עיקרי אחד. פקיעת כהונה מחמת היעדרות לא תהיה תלויה עוד במשלוח הודעה על פקיעה כאמור.

לסעיף 149 – הוראות שונות בהצעה זו מסדירות את כהונתם של חברים מקרב הציבור במוסדות תכנון. חשיבותם של חברים אלה רבה. כהונתם תורמת לשקיפות הציבורית ולפיכך לאמינות עבודת מוסדות התכנון. חברות של גורמי חוץ מאפשרת לגורמים מקצועיים מדיסציפלינות שונות לתרום את תרומתם מבלי שהיו כפופים לגוף כלשהו או לתפישות המובנות של מוסדות התכנון.

על מנת שכהונתם של חברים מקרב הציבור תשיא את הפוטנציאל הטמון בה, יש לדאוג לכך שהמינויים יהיו מיטביים ולא על בסיס פוליטי גרידא. סעיף 149 מסדיר את תנאי הסף של כהונה כחברים מקרב הציבור. לתנאים אלה פן של השכלה מקצועית רלבנטית, לצד ניסיון בן חמש שנים לפחות בתחום. הפן הנוסף הוא היעדר זיקה למדינה או לרשויות מקומיות כעובד. חשיבות הדבר צוינה לעיל.

לסעיף 150 – הערובה למינויים עניינים הוא קיומו של גוף ממנה, בעל כשירויות מתאימות והיכרות עם המאטריה, כשבראשו עומד אדם בעל מוניטין של יושרה ואיזון. הסעיף קובע, אפוא, את הרכב ועדת המינויים באופן ההולם את הנדרש מחבריה.

לסעיף 151 – הסעיף מסדיר מקצת מדרכי עבודתה של ועדת המינויים. על-מנת לדאוג לשקיפות בעבודתה ולהגדלת המאגר הפוטנציאלי של מועמדים שממנו תוכל הוועדה לבחור את החברים, מטיל הסעיף על הוועדה לפרסם מדי שנה פנייה יזומה לציבור. הוועדה מוסמכת גם לפנות מיוזמתה למי שלא נענה לפנייה להגיש מועדות ולבקשו להיכלל ברשימת המועמדים.

הסעיף אינו קובע לוועדה את סדרי עבודתה ואת השיקולים שעליה להפעיל. עם זאת ברי שעל הוועדה לבחור את המתאימים ביותר מבין מגישי המועמדות.

לסעיף 152 – סעיפים 87-88 הסדירו את מעמדו של הצוות המקצועי בוועדה מקומית ואת תפקידיו. כזכור, תפקידו הבסיסי של הצוות המקצועי הוא הגשת חוות דעת מקצועית לוועדה המקומית ביחס לכל תכנית הנדונה בה. סעיף 152 מסדיר את מעורבותם של החברים המרכזיים בצוות המקצועי בשלבי הדיון שלאחר הגשת חוות הדעת.

הסעיף מציע להטיל חובה לזמן את מהנדס הוועדה המקומית, את יועצה המשפטי ואת הגזבר לכל דיון מדיוני הוועדה המקומית וליתן להם הזדמנות לחוות דעתם בכל עניין העולה לדיון. הוראה זו באה להבטיח קיומה של תשתית מידע מקצועי מוסמך כבסיס להחלטות המדיניות המתקבלות בוועדה המקומית. חברי הוועדה המקומית אינם בהכרח בעלי מומחיות נדרשת לגיבוש מדיניות תכנונית. חוות דעת הצוות המקצועי המונחת בפני הוועדה ונוכחות פעילה של בכירי הצוות המקצועי בדיוני הוועדה אמורים להציג בפני מקבלי החלטות את תוצאותיהן של חלופות החלטה השונות ולתחום את מרחב שיקול הדעת של החלטות הסבירות.

נוכח העובדה שחוות דעת הצוות המקצועי ועמדותיו, כפי שיוצגו בפני חברי הוועדה, שקופות לעין הציבור, כקבוע להלן, עמדת הצוות המקצועי מאפשרת גם בחינת סבירותה של החלטת הוועדה המקומית לנוכח עמדת הצוות המקצועי ובכיריו.

לסעיף 154 - הסעיף מבקש להגביר את עקרון השקיפות באמצעות פתיחת מסמכי התכנון, רובם ככולם, לעיון הציבור. זכות העיון מקבלת חיזוק יתר נוכח החובה לפרסם חלק נכבד מחוות הדעת המוגשות למוסד התכנון ומדיוניו והחלטותיו באתר האינטרנט של מוסד התכנון. הסעיף מטיל חובת פרסום של מסמכים כאמור ממועד קבלתם. הגדרת מועד מוקדם זה תורמת לא רק לשקיפות ההליכים, אלא גם לייעילות ומיקודם. צד לדיון החשוף לעמדות מקצועיות שונות שהוגשו למוסד התכנון לפני מועד הדיון בעניין, יכול לכלכל את צעדיו בצורה מושכלת ויעילה הרבה יותר. פרסום מסמכים שמועד פרסומם מאוחר למועד החלטה בעניין תורם לאפשרות לערור או לערער על החלטה שהתקבלה.

לסעיף 155 – הסעיף המוצע מטיל חובת ניהול פרוטוקול בכל ישיבה של מוסד תכנון, וחובת הקלטה או הקלדה של החלקים הפומביים של אותה ישיבה.

הסעיף מסדיר את הפרטים שיש לכלול בפרוטוקול של ישיבה פומבית או פנימית.

סעיף 156 – הסעיף המוצע מסדיר את דרכי קבלת החלטה במוסדות התכנון.

סעיף קטן (א) נועד להבהיר אי-בהירות משפטית סביב פרקטיקה הנהוגה מזה שנים רבות במוסדות התכנון. לשכת התכנון של מוסד התכנון נוהגת להכין, לקראת ההצבעה, הצעת החלטה שתועמד לדין והצבעה. במקרים שונים הועלו טענות כנגד נוהג זה בטענה שיש בו משום דעה קדומה וכבילת שיקול הדעת. הסעיף מבקש להעניק סטטוס חוקי לנוהג זה. ביטולו של נוהג זה יביא להתארכות ניכרת של החלטות מוסד התכנון. לא זו אף זו, מורכבות התוצר התכנוני מחייבת החלטה תכנונית מורכבת שקשה לתאר קבלתה במוסד התכנון בלא שתוצג לו הצעת החלטה.

נוהג זה אף מאפשר לקבוע, כפי שמוסדר בסעיף קטן (ב), כי תוקפה של החלטה יהיה ממועד קבלתה. כיום, משך הזמן ממועד קבלת החלטה ועד לאישור נוסחה עשוי להתמשך פרק זמן רב. הסעיף מבקש לבטל שיהוי מיותר זה, ומעניק תוקף להחלטה ממועד קבלתה. הסעיף מסדיר חריגים לכלל זה, אך גם לגביהם, פרק הזמן שנקצב לפער המותר בין מועד החלטה לניסוחה המדויק ולתוקפה מוגבל.

לסעיף 157 – על-מנת לקצר הליכי ערר שונים שהמועד להגשתם מתחיל להימנות מיום קבלת ההודעה על החלטה נשואת הערר, מוצע לקבוע לוחות זמנים קצרים למשלוח הודעות על החלטות מוסדות התכנון.

חלק ג' – תכניות

פרק א' – תכנית מתאר ארצית

לסעיף 161 – הסעיף המוצע מסדיר את תוכנה של תכנית מתאר ארצית שאינה מפורטת. הסעיף אינו מטיל מגבלה כלשהי על שניתן לכלול בתכנית זו. אין גם מגבלה כלשהי על היקפה הקרקעי של תכנית כזו, או על היקף העניינים התכנוניים שהיא יכולה לעסוק בהם. עם זאת, הסעיף מתאר את הנושאים שמן הראוי להסדירם בתכנית המתאר הארצית הגבוהה בהיררכיית התכניות. בין נושאים אלה מצויים התשתיות הארציות, בחינת שימושי הקרקע ברמה הארצית, תיחום מתארי של שטחים פתוחים לסוגיהם ועוד.

הסעיף מאפשר לכלול בתכנית מתאר ארצית גם נושאים שאינם בעלי אופי תשריטי המסמן ומייעד שימושי קרקע. כך ניתן לכלול בתכנית מתאר ארצית הוראות בדבר תפרוסת אוכלוסין, כפי שנעשה בתמ"א 35. ניתן גם לכלול בתכנית מתאר ארצית הוראות הנוגעות לתוכן של תכניות מתאר מקומיות הנמוכות הימנה בהיררכיית התכניות.

לסעיף 162 – הסעיף המוצע מסדיר סוג נוסף של תכניות מתאר ארציות - תכנית הכוללת הוראות מפורטות, לאמור, תכנית שמכוחה ניתן להוציא היתר בנייה. בעבר הועלתה השאלה האם ניתן לאשר

תכנית מתאר ארצית מפורטת. הפסיקה נתנה לשאלה זו תשובה חיובית, ובפרקטיקה אושרו לא מעט תכניות מעין אלה.

כמו בתכניות מתאר ארציות רגילות, אין מגבלה על תוכנה ומהותה של תכנית מתאר ארצית מפורטת, ויכול שהיא תתייחס לכל דבר שניתן להסדיר בתכנית, קטן כגדול. ההנמקות הרגילות המביאות להכנתה של תכנית כזו הן חשיבותו הלאומית של פרויקט, והצורך לזרז את הקמתו תוך בחינה רחבת היקף של השלכותיו.

לסעיף 163 – הסעיף המוצע מסדיר סוג נוסף של תכנית מתאר ארצית- תכנית מתאר ארצית לתשתיות. תכנית זו מחליפה את התכניות לתשתיות לאומיות המוסדרות בחוק הקיים ומתאפשרות במסגרת מוסד תכנון מיוחד שהוקם לכך (הוות"ל). כאמור לעיל, הרצון לייצר הרמוניה בין תפיסות התכנון של מוסדות התכנון העליונים בהיררכיה הביא להצעה לבטל את אותה ועדה, להטמיע את סמכותה בסמכות ועדת משנה של המועצה הארצית ולייצר סוג נוסף של תכניות מתאר ארציות שיטופלו על ידי אותה ועדת משנה בנוהל מיוחד להן הקבוע בחוק.

לסעיף 164 – סוג נוסף של תכנית מתאר ארצית מיוחדת המטופלת על ידי ועדת משנה מיוחדת היא תכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים. גם במקרה זה, נובע הצורך בהגדרת תכנית מיוחדת זו מהעובדה שהיא נדונה בוועדת משנה ייעודית.

הסעיף מגדיר, לפיכך, מה ניתן לכלול בתכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים. מוצע, כי ניתן יהיה לכלול בתכנית זו את שטחים של מתקנים ביטחוניים, שטחים שקיומו של מתקן ביטחוני מטיל עליהם מגבלות מיוחדות, וכן שטחים הכלולים בתכנית משום שייעודם דרוש במישרין לצורך הקמתו או תפעולו של המתקן הביטחוני.

לסעיף 165 – הסעיף המוצע מסדיר סוג מיוחד של תכנית מתאר ארצית, תכנית שהיא קומפילציה של תכניות מתאר ארציות שונות. מטרתה של תכנית מתאר ארצית-נוסח מאוחד הנה כשמה, ליצור נוסח מגובש ומאוחד של כל ההוראות של תכניות המתאר הארציות או של אותו חלק מהן שייקבע לכך. לאחר אישורה של תכנית מתאר ארצית כזו, ככל שתחליף את כל תכניות המתאר הארציות התקפות, ניתן יהיה ללמוד ממנה מהו מכלול ההוראות ברמת המתאר הארצית החלות על כל שטח נתון. לא ניתן להפריז בחשיבותה המעשית של תכנית מעין זו.

מהותה של התכנית מטיל על תוכנה מגבלות מובנות. היא אמורה לכלול את כל תכניות המתאר הארציות התקפות במועד קבוע, או חלק מהן, ואותן בלבד. לא ניתן במסגרתה לשנות את תוכן של התכניות הקודמות ולא להוסיף עליהן. על הליכי אישורה של תכנית זו חלות הוראות מיוחדות המתחייבות מהגבלות אלה.

לסעיף 166 – הסעיף מציע להסמיך את הממשלה ואת המועצה הארצית להורות על עריכת תכנית מתאר ארצית. לפי החוק הקיים, למרות שהממשלה היא זו המאשרת את תכנית המתאר הארצית, הרי

שרק המועצה הארצית מוסמכת להורות על עריכתה. מוצע, כאמור, להסמיך גם את הממשלה להורות על עריכת תכנית מתאר ארצית.

לסעיף 167 – הסעיף מציע לקבוע כי הגוף המוסמך לאשר תכנית מתאר ארצית הנו הממשלה. סמכות הממשלה לאישור תכנית כאמור מאפשרת לה לאשרה, לדחותה או לאשרה בשינויים. מוצע כי אם תסבור הממשלה כי יש צורך לאשר תכנית שהועברה אליה על ידי המועצה הארצית בשינויים, תאפשר למועצה הארצית לחוות את דעתה בתוך זמן קצוב, ולאחר מכן מוסמכת הממשלה לאשר את התכנית בשינויים שהוצגו בפני המועצה הארצית.

פרק ב': תכנית מתאר מקומית-כוללנית

לסעיף 168 – הסעיף המוצע מסדיר סוג חדש של תכנית מתאר מקומית כוללנית המצויה במרכזה של הרפורמה המקודמת בהצעת חוק זו. התכנית הכוללנית, בדפוס שונה, נוצרה בתיקון 76 לחוק הקיים כתוספת לסעיף 62א'. הרציונל שעמד מאחורי תיקון 76 היה להעביר בהדרגה סמכויות לוועדות המקומיות. בדומה למוצע בהצעה זו, התנאי שנקבע בחוק במסגרת תיקון 76 להעברת הסמכויות לוועדה המקומית היה הסמכת הוועדה המקומית וקיומה של תכנית מתאר מקומית-כוללנית לתחום שיפוטה של אותה ועדה.

נקודת מוצא זו לבשה בחוק זה צורה שונה. ההצעה מבטלת רובד תכנוני חשוב של תכניות מתאר מחוזיות. עם תחילתו של חוק זה, יעמדו תכניות המתאר המחוזיות שאושרו בתוקפן, וניתן יהיה להמשיך ולאשר את תכניות המתאר המחוזיות שהופקדו לפני תחילתו, ואולם לא ניתן יהיה לשנותן. המענה לצורך לעדכן את רובד התכנון המחוזי יינתן באמצעות תכניות מתאר כוללניות ותכניות נוספות שיוכלו, החל ממועד שייקבע לכך בחוק, לגבור על הוראותיהן של תכניות המתאר המחוזיות. פרק הזמן שנקבע בחוק לעניין זה מטרתו לאפשר למועצה הארצית לתקן את תכניות המתאר הארציות הנוגעות לעניין, ולהפנים לתוכן את אותן הוראות הכלולות כיום בתכניות המתאר המחוזיות שיש צורך, לדעתה, לעגן בתכנית ברמה ארצית.

תכנית המתאר המקומית-כוללנית אמורה, אפוא, לכלול שני רכיבים, להטמיע או לשנות את הוראות תכניות המתאר המחוזיות ולשמש בסיס מוסכם ומחייב להכנתן ואישורן של תכניות מתאר מקומיות התואמות אותה. רק לאחר אישורה של תכנית מתאר מקומית-כוללנית כאמור, יוכלו הוועדות המקומיות שיוסמכו לקבל את מלוא סמכויות התכנון המוקנות להן בחוק.

הצורך בתכנית מעין זו הוא רב פנים. הליך תכנוני חשוף מעצם טיבו למספר כשלים. העדפת סקטור על פני משנהו, העדפת הלוקלי על פני המרחב והמחוז כולו, וכיוצא באלה. מעבר לכך, ההליך התכנוני עוסק מעצם טיבו בחלוקת העושר הטמון בפוטנציאל תכנון נכון. מתחם קרקעי מוגדר- שכונה, עיר או מתחם מצומצם יותר, יכולים לשאת כמות מסוימת בלבד של מגוון שימושי קרקע. מוסד התכנון שבאישורו נתח בנייה ושימושי קרקע לפלוני מפחית מנה זו מ"המסה התכנונית" העומדת לחלוקה. הליך תכנוני תקין חייב להיות מלווה לפיכך במכשירים שיבטיחו את תקינותה של חלוקת העושר.

לפי החוק הקיים, מרבית תכניות המתאר המקומיות והמפורטות אושרו בוועדות המחוזיות. למוסדות אלה יש כשלים משלהם, אך אלה שונים מכשלי דרג פוליטי מקומי. טווח ההסתכלות השונה, הראייה המחוזית ולא רק המקומית, והיעדר הקרבה לשטח מונעים במידה רבה כשלים הנקשרים לחלוקת עושר.

העברת הסמכויות לוועדות המקומיות, המוצעת לא כפיילוט אלא כמהלך גורף, מחייבת נקיטת צעדי מנע לכשלים האפשריים. ראשון לצעדים אלה הוא הכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית, שתבטיח כי התכנון ייקח בחשבון צרכים ארוכי טווח, לרבות בתחום השטחים הפתוחים והתשתיות, כי כל אחד משימושי הקרקע האפשריים מקבל ביטוי הולם, כי היקפי הבנייה בכל אחד מהמתחמים שייקבעו ברורים, וכי עקרונות "חלוקת העושר" ברורים אף הם.

סעיף 168(א) קובע אפוא את חובת הכנת תכנית המתאר המקומית-כוללנית, ומפרט את המינימום הנדרש בה. סעיף 168(ב), לעומת זאת, מסדיר את אותם רכיבים שאין לכלול בתכנית המתאר המקומית-כוללנית. מטרת ההצעה היא ליצור הבחנה ברורה בין סמכויות הוועדות המחוזיות לבין אלה של המקומיות. משום כך, חשוב כי תכנית המתאר המקומית-כוללנית לא תכלול הוראות שיהפכו אותה לתכנית הכוללת הוראות מפורטות, שכן זו האחרונה אמורה לעבור לסמכות הוועדה המקומית. סעיף 162(ב) קובע לפיכך שורת הוראות שעל פי מהותן הן הוראות שיש לכלול בתכנית מפורטת, שאין להכלילן במסגרת התכנית הכוללנית. כך תשמור זו על גמישותה ועל חלוקת הסמכויות בינה לבין תכניות מתאר מקומיות שאמורות לעבור לסמכות הוועדות המקומיות.

לסעיף 169 – הסעיף המוצע מסדיר את הסמכות להכנתה של תכנית מתאר כוללנית. מוצע כי הסמכות להורות על הכנתה של תכנית זו תהיה בידי הוועדה המחוזית, אך היוזמה להחלטה זו יכולה לבוא מהוועדה המקומית או ממשרד ממשלתי, דוגמת משרד הבינוי והשיכון. ההסדר המוצע מבקש להטיל את האחריות להכנתן של תכניות אלה על המדינה, באמצעות הוועדות המחוזיות. עם זאת, היוזמה להכנתה, כמו גם ההכנה בפועל יכול וייעשו על ידי הוועדות המקומיות.

הוועדה המחוזית מוסמכת "להורות" על הכנתה של התכנית. מונח זה כולל מתן הנחיות לעניין זהות העורך, וזה יכול ויהיה הוועדה המקומית, אם היא מעוניינת ומסוגלת לבצע מטלה זאת. ההוראה אמורה להתייחס גם להיקף השטח שעליו תחול התכנית. זאת משום שעל פי סעיף 168 אין חובה שהתכנית תחול על כל מרחב התכנון, אלא די בחלק משמעותי ממנו, או אף בשטח המיועד לפינוי ובינוי. חלק זה ייקבע על בסיס שיקולים מגוונים, כמו האם ניתן לבודדו מיתר המרחב, האם יש הצדקה להחרגת חלק מהמרחב ועוד. ההוראות לעריכת התכנית יכללו היבט זה, כמו גם את רמת הפירוט של התכנית, את עקרונות החלוקה למתחמים וכיוצא בזה.

לסעיף 170 – הסעיף מציע להעניק סמכות ייחודית לוועדה המחוזית לאישור תכנית מקומית-כוללנית. תכנית זו מביאה לידי ביטוי את התפישה המרחבית של כל מרחב התכנון והשתלבותו במחוז. תפקיד זה הוא מהתפקידים של מחוז בו, כמובן, יתרון יחסי.

לסעיף 171 – על-מנת לשמור על יציבות תכנונית לאורך זמן, ולאפשר לתכנית הכוללנית לשמור על עקרונותיה לתקופת זמן סבירה, מוצע להגביל את אפשרות תיקונה או שינויה של תכנית זו לפעם בחמש שנים לכל היותר. כלל זה כפוף לחריג של נסיבות מיוחדות המחייבות שינוי או של הכללתה של התכנית הקודמת בתכנית רחבה ממנה בהיקפה.

לסעיף 172 – לצד המגבלה של שינויים תכופים מדי בתכנית המתאר הכוללנית, על פי סעיף 171, מסדיר סעיף 172 מנגנון לבחינת הצורך בעדכון התכנית אחת לחמש שנים. הניסיון הנצבר בתכנון בישראל מצביע על כך שאחת מהבעיות האופייניות לו הנה העובדה כי תכניות רבות אינן עדכניות, ולפיכך גם לא רלבנטיות, ויוצרות לחץ לשינוי. מוצע, לפיכך, כי הוועדה המחוזית תקיים בחינה, אחת לחמש שנים לפחות, של הצורך בעדכון התכנית. הבחינה תחייב בדיקת יעדי התכנית ומטרותיה והשוואתן לתכניות שאושרו בהתאם לה ולביצוען של אותן תכניות.

יתר על כן, מוצע כי בכל מקרה יהיה על הוועדה המחוזית, בתוך 15 שנה מיום אישורה של התכנית הכוללנית, לחדשה או לעדכנה. הנחת העבודה הנה כי בתוך פרק זמן זה התכנית אינה רלבנטית עוד בנוסחה והוראותיה, והיא מחייבת בחינה מחדש ועדכון.

לסעיף 173 – מוצע לאפשר לגורמים מוגדרים לערוך על החלטה סופית של הוועדה המחוזית בנוגע לתכנית מתאר מקומית-כוללנית לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית. כפי שצוין, ועדה זו הנה בעלת הרכב ואופי תכנוני, והיא אמורה לשמש ערכאה נוספת לבחינת היבטים שונים העשויים לעלות בעררים.

תכנית מתאר כוללנית היא מסמך תכנוני ברמת מדיניות ואינה כוללת חלוקת זכויות פרטנית, לפיכך היא חסרה את ההיבט "היריבותי" המאפיין תכניות עם הוראות מפורטות והיתרים. מתן זכות הערר נובע לפיכך בעיקר מהצורך לבחון טענות תכנוניות כבדות משקל של בעלי מעמד מיוחד בתכנון זה. מוצע לכן להעניק זכות ערר זו לרשות מקומית או לוועדה מקומית שבתחומן חלה התכנית, לרשות מקומית או ועדה מקומית שהגישו התנגדות וזו נדחתה, ולשלושה חברי ועדה מחוזית שהתנגדו להחלטה שהתקבלה.

לסעיף 174 – סעיף 140 המוצע עוסק בחזרה של עורר מערר שהגיש (ראו דברי ההסבר לסעיף זה); סעיף 174 עוסק בסיטואציה האופיינית לסעיף זה לאור ההסדר בסעיף 173 ולפיו נדרשים שלושה חברי ועדה מחוזית על-מנת לקנות סמכות להגיש ערר על תכנית מתאר כוללנית. בעבר נדונה בפסיקה השאלה מה דינו של ערר שהוגש על ידי מספר חברים מספיק, אך אחד מהם חזר בו לאחר מכן. מוצע לראות בערר שהוגש על ידי מספר חברים כנדרש ואחד מהם חזר בו מאוחר יותר, כערר שהעורר חזר בו ממנו ולפיכך, לפי סעיף 140, ייחשב הערר כנדחה. עם זאת, יאפשר הסעיף במקרה כזה, פרק זמן נוסף להצטרפותו של עורר נוסף, אם ירצה בכך, על-מנת להשלים את החוסר בעורר.

פרק ג': תכנית מתאר מקומית

לסעיף 175 – הסעיף המוצע מסדיר את מעמדה ותוכנה של תכנית המתאר המקומית. בעוד הפרק הקודם בהצעה עסק בתכנית המתאר המקומית-כוללנית, פרק זה עוסק בתכנית המתאר המקומית. אחד מחידושיה של הצעת חוק זו, הוא יצירת מדרג וסיווג ברור של תכניות המתאר המקומיות – תכנית המתאר המקומית-כוללנית ותכנית המתאר המקומית הרגילה, ואלה בלבד. ההצעה מבטלת את הסוג הנוסף של תכניות המצוי בחוק הקיים, תכנית מפורטת. במקום זה, תכנית מכל מדרג שהוא, ארצית או מקומית, למעט כוללנית, יכולה לכלול "הוראות מפורטות" (ראו הגדרה בסעיף 1 "תכנית הכוללת הוראות מפורטות"). לא מדובר בסוג נוסף במדרג של תכנית, אלא באפיון העשוי להתלוות לכל אחת מהתכניות.

סעיף 175 מציע להגדיר, לפיכך, את תוכנה של תכנית מתאר מקומית. הסעיף מונה את עיקרי הדברים שניתן להסדיר בתכנית זו, לרבות הוראות מפורטות שלפיהן ניתן יהיה להוציא היתר. הוראות שונות של החוק גודרות את גדר העניינים וההוראות שניתן לכלול במסגרת התכנית. כיום מועמסים על תכניות רבות הסדרים שמקומם אינו במסגרת רגולציית קרקע, כגון הסדרים קנייניים וחוזיים שונים, הקמת גופים ליישום התכנית וכיוצא בזה. החוק, באמצעות מכלול הוראותיו, מבקש ליצור משטר שלפיו תכנית תעסוק בהסדרת שימושי קרקע ובניין בהיבט התכנוני, ובהם בלבד.

לסעיף 176 – הסעיף מונה את שלושת סוגי תכניות המתאר המקומיות. סיווג לפי סמכות ועדה מחוזית או מקומית כפי שיפורט להלן, ותכנית מתאר מקומית-נוסח מאוחד דוגמת תכנית המתאר הארצית-נוסח מאוחד.

לסעיף 177 – הסעיף מציע לקבוע את רשימת הזכאים להגיש תכנית מתאר מקומית. רשימה זו כוללת שני מרכיבים – המרכיב הציבורי שהורחב לעומת החוק הקיים, והוא כולל, חוץ מרשות מקומית וועדה מקומית גם וועד מקומי ומשרד ממשלתי. לכך התווספו רשות שהוקמה על פי דין וחברה ממשלתית. הוספת שני אלה האחרונים נועדה למנוע צורך בהרשאה מיוחדת של אותם גופים שהופקדו בחוק או על פיו על תחומי פעילות שונים, המחייבים לעתים שימוש במכשירי התכנון על-מנת לקדם את מטרותיהם.

המרכיב השני כולל את "בעל העניין בקרקע". מונח זה, הלקוח מהחוק הקיים (סעיף 61א') יצר אי-בהירות בפרקטיקה ובפסיקה בשאלת טיב והיקף האינטרס המקנה זכות להגיש תכנית. מוצע לקבוע כללים ברורים, ולפיהם האינטרס הנדרש הינו בעלות או חכירה, כהגדרתה בסעיף 1 להצעה, על כל הקרקע הכלולה בתכנית. עם זאת, מוצע לאפשר גם למי שיש לו זכות כאמור ב-80% משטח התכנית, בתנאים הקבועים בסעיף, שעיקרם שבעלי ה-20% הנוותרים לא ייפגעו כתוצאה מהתכנית המוצעת.

ההסדר המוצע מבוסס על העובדה כי הגשת התנגדות לתכנית כרוכה בידיעה על הכנתה ועל תוכנה וכרוכה בעלויות ובטרדה. הסעיף מבקש, אפוא, שלא להטיל על בעל זכות בקרקע נטל להתנגד לתכנית המוגשת לגבי קרקע על ידי מי שאינו בעל זכויות בה. לפיכך, הכלל הבסיסי מחייב זכות קניינית של ממש מהסוג שהוגדר בהצעה בכל תחום התכנית, בכפוף לחריג שצוין.

לסעיף 178 – כאמור, אחד מיסודות הרפורמה הבאה לידי ביטוי בהצעה זו, הנו העברת הסמכות לדון ולאשר תכניות מתאר מקומיות לוועדות המקומיות, לאחר הסמכתן ולאחר שאושרה למרחב התכנון שלהן תכנית מתאר מקומית-כוללנית. עם זאת, מבקשת ההצעה להותיר בידי הוועדה המחוזית סמכות לאישורן של תכניות מתאר מקומיות במספר קבוצות של נסיבות.

הראשונה -במרחב תכנון מקומי שבו לא הוסמכה עדיין ועדה מקומית, או שטרם אושרה על מרחב התכנון שלה תכנית מתאר כוללנית, וזאת עד לתום ארבע שנים מתחילת החוק. לאחר מועד זה, הסמכויות לעניין אישור תכניות שוועדה מקומית מוסמכת לאשרן יועברו לידי הוועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות.

הקבוצה השנייה כוללת סוגי תכניות אשר לגביהן עשוי להיות לוועדות המקומיות אינטרס שלא לאשרן. כך למשל תכנית לשטחים פתוחים, לתשתיות, למתקן ביטחוני או תכנית שלמדינה עשוי להיות עניין מיוחד לקדמן כגון תכנית למספר רב של יחידות מגורים. עניינים אלה, שחשיבותם למדינה רבה, עשויים, כפי שמורה הניסיון, שלא להתאים לאינטרס הפוליטי המקומי.

במקומות רבים בעולם, פרויקטים של המדינה אינם כפופים כלל לדיני התכנון המסוריים לסמכות מקומית. החוק הקיים החיל את דיני התכנון גם על המדינה. העברת הסמכויות לוועדות המקומיות מחייבת עתה לשמר למדינה את הזכות לתכנן אף מקום בו הוועדה המקומית אינה רוצה בקידום תכניות של המדינה. מוצע, לפיכך, שלא להחריג את המדינה מכפיפות לדיני התכנון, אך לאפשר לה להמשיך ולקדם פרויקטים מטעמה במוסדות תכנון שאינם מקומיים, כפי שנעשה עד כה. סמכות התכנון על-פי סעיף זה יוחדה רק למשרדי ממשלה ולגופים ממשלתיים מוגדרים או לגופי תשתית.

לסעיף 179 – אחד מסוגי התכניות שהמדינה משמרת לעצמה את הסמכות לאשרן בוועדה המחוזית הנו תכנית מתאר מקומית למתקנים ביטחוניים. עד לאחרונה כמעט ולא הוגשו תכניות מתאר מקומיות למתקנים ביטחוניים, ואלה הוקמו על פי היתר למתקן ביטחוני שניתן על ידי הוועדה למתקנים ביטחוניים. ההצעה מבקשת להכניס שינוי של ממש במצב זה, ולהטיל מגבלות על האפשרות להמשיך ולהקים מתקנים ביטחוניים שלא לפי תכנית.

הסעיף מגדיר את תוכנה של תכנית למתקנים ביטחוניים, בדומה לתוכן תכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים בסעיף 164. מוצע לקבוע כי תכנית מתאר מקומית למתקנים ביטחוניים תכלול הוראות מפורטות. עוד מציע הסעיף להגדיר את דפוס הכנתה של תכנית זו. מטיבם של דברים, תכנית למתקן ביטחוני אמורה להסדיר את ייעודי הקרקע בתחום המתקן באופן מפורט פחות מזה הקבוע בתכנית רגילה. מתכונתה של תכנית מתאר מקומית למתקנים ביטחוניים מותאמת לפיכך לאופיו המיוחד של המתקן הביטחוני, הצורך בגמישות התכנונית שלו, מגבלות הסודיות וכיוצא בזה.

לסעיף 180 – הסעיף המוצע מסדיר את מהותה של תכנית מתאר מקומית לתשתיות. הסעיף קובע כי תכנית מסוג זה תכלול הוראות מפורטות ותחול, בדומה לתכנית מתאר ארצית לתשתיות, על התשתית ועל שימושיה הנלווים.

לסעיף 182 – הסעיף המוצע מסדיר את הכנתה של תכנית מתאר מקומית-נוסח מאוחד, הכוללת את כל הוראותיהן של תכניות המתאר המקומיות והמפורטות החלות, לרבות חלק משמעותי ממרחב התכנון המקומי. ההוראות החלות על תכנית זו דומות לאלה החלות על תכנית מתאר ארצית-נוסח מאוחד.

לסעיף 183 – הסעיף מציע להסמיך ועדה מקומית או מחוזית להורות על תכנית מתאר מקומית-נוסח מאוחד, ואלה בלבד מוסמכות להורות על הכנתה של תכנית זו, שעניינה ביצירת רובד מאחד של כל התכניות הקיימות ללא הכנסת כל שינוי בהן.

לסעיף 184 – הרפורמה המוצעת העומדת בבסיסה של הצעת החוק מבקשת, כאמור, להעביר את סמכויות התכנון לוועדות המקומיות. הסעיף מסדיר את שלושת סוגי הסמכויות המוענקות לוועדות המקומיות בהתאם לרמת "בשלותן" להרים את נטל התכנון.

ועדה שהוסמכה, ואשר על מרחב התכנון שלה חלה תכנית מתאר מקומית-כוללנית, תהיה מוסמכת ככלל לאשר כל תכנית מתאר מקומית. בקצה השני מצויות ועדות שלא הוסמכו. סמכותן של אלה תוגבל לאישור תכניות בהתאם לסמכות המוענקת להן בחוק הקיים בסעיף 62(א). בתווך מצויות ועדות מקומיות שהוסמכו, אך טרם אושרה למרחב התכנון שלהן תכנית מתאר מקומית-כוללנית. לאלו יוקנו סמכויות רחבות יותר מהסמכויות הנתונות כיום לוועדות מקומיות, וזאת עד לתום ארבע שנים מיום תחילתו של החוק לתוקף. הגבלת הזמן נועדה למנוע יצירת תמריץ שלילי לאישורן של תכניות מתאר מקומיות-כוללניות.

מטרת מדרג זה ברורה – התאמת הסמכות ליכולתה המוכחת של הוועדה המקומית ולקיומם של אמצעי בקרה בדמות תכנית מתאר מקומית כוללנית, אשר תמנע כשלי תכנון כפי שתואר לעיל.

לסעיף 185 – הסעיף המוצע מסדיר את סמכויותיהן של ועדות מקומיות שלא הוסמכו לעניין אישור תכניות מתאר מקומיות. סמכויותיהן של אלה מוגבלת אף אם אושרה למרחב התכנון שלהן תכנית מתאר מקומית-כוללנית. ההסמכה היא היוצרת בטחון ביכולתה של הוועדה המקומית לשאת בנטל התכנון ביעילות, במקצועיות ובהוגנות, ולפיכך, בהיעדרה של הסמכה, אין מקום לחרוג מהסמכויות המוקנות לוועדה מקומית בחוק הקיים לפי סעיף 62(א). רשימת הסמכויות הכלולה בסעיף הנה חזרה על הקבוע בסעיף 62(א) הנוכח, תוך הבהרת מספר עניינים שלגביהם נדרשה הבהרה, ושינויים קטנים הנובעים מלקחים שנלמדו. השינויים המוצעים משקפים ברובם המכריע את שנקבע בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים במסגרת הפרשנות שניתנה לסעיף 62(א). פסקה (12) מגדילה את שטחה של דירה שניתן להרחיבה במסגרת הסמכות המוקנית בסעיף מ-120 מ"ר ל-140 מ"ר.

לסעיף 186 – הסעיף מציע לקבוע את סמכויותיהן של ועדות מקומיות שהוסמכו אך טרם אושרה תכנית מתאר מקומית-כוללנית על מרחב התכנון שלהן, כולו או חלקו. הגדלת הסמכויות במקרה זה מוצדקת לנוכח יכולתן המוכחת של ועדות מקומיות שהוסמכו. המגבלה על סמכות זו נובעת מהצורך שלא לסכל את אפשרויות התכנון במסגרת תכנית המתאר המקומית-כוללנית. הקו המנחה בסעיף זה הנו, לפיכך, מתן אפשרות להגדיל נפחי בנייה שנקבעו בתכניות שחלף פרק זמן ממשי ממועד תחילתן,

באופן שניתן להניח כי יעמוד בהתאמה לתכנון הכוללני שייקבע לאותו מרחב תכנון מקומי. בנוסף לכך, מסמיך הסעיף את הוועדה המקומית לשנות ייעודם של שטחים שאין בהם מחסור או כשל תכנוני אחר.

הסעיף מונה, לפיכך, את סמכויות הוועדה המקומית להגדיל שטחי בנייה למגורים, לתעסוקה, למלונאות, לצורכי ציבור ולחניונים ציבוריים. המגבלות הקבועות לכך בכל אחד מהייעודים נובעות מהרצון שלא ליצור מהפך תכנוני גדול מדי, או החורג בהיקפו מהמקובל, בטרם אושרה תכנית המתאר המקומית-כוללנית, בין השאר על-מנת שלא לסכלה.

הסמכויות לשינוי ייעודים כוללים שינוי ייעוד מצורך ציבור אחד למשנהו, ללא יכולת לפגוע או לשנות ייעודים לשטחים פתוחים לסוגיהם. זאת הן מחמת המחסור בשטחים אלה, שיש להסדירם בתכנית המתאר המקומית-כוללנית, והן מחמת ה"כשל התכנוני" בהתייחס לייעודים אלה. הסעיף מסמיך את הוועדות המקומיות גם להמיר שימוש בייעוד תעסוקה אחד במשנהו. זאת בהנחה ששינוי בין הייעודים השונים שפורטו בהגדרת "תעסוקה" בסעיף 1 להצעת החוק אינה יוצרת שינוי מהותי באופיו של האזור, ולא יהיה בה לפיכך כדי לפגוע בייעוד הכולל ובאפשרויות התכנון שלו. הוועדה מוסמכת גם להמיר ייעוד למגורים בייעוד למגורי אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים. סמכות זו אינה חשופה לכשלי תכנון ואף לא לסיכול תכנוני כולל.

הסעיף מסמיך את הוועדות המקומיות המוסמכות לאשר תכנית הכוללת הוראות מפורטות מקום בו תכנית קודמת שאושרה על ידי הוועדה המחוזית התנתה את הוצאת היתרי הבנייה באותו שטח באישורה של תכנית כאמור. במצב הקיים, הכנת תכנית מפורטת מעין זו, אף אם תואמת את תכנית המתאר המקומית החלה על השטח, אינה בסמכות הוועדה המקומית. מוצע לשנות מצב זה בכל הנוגע לוועדות מקומיות שהוסמכו.

לסעיף 187 – מוצע להסמיך ועדה מקומית שהוסמכה לכלול בתכנית שבסמכותה גם הוראות בעניין תנאים להיתר בנייה, חניות וזיקות הנאה. תכניות מסוג זה מחייבות מתן סמכויות נלוות אלה.

לסעיף 188 – הסעיף מציע להקנות לוועדה מקומית שהוסמכה סמכות לאשר כל תכנית מתאר מקומית על השטח שעליו חלה תכנית מתאר מקומית-כוללנית. כזכור, שטח זה יכול ויכלול את כל מרחב התכנון של הוועדה המקומית ולמצער, חלק משמעותי ממנו או שטח המיועד לתכנית פינוי ובינוי. סעיף זה מעניק סמכויות תכנון מלאות, בכפוף לסעיף 189 ולכפיפותה לתכניות מתאר גבוהות ממנה בהיררכיה התכנונית, לרבות תכנית מתאר מקומית-כוללנית.

לסעיף 189 – הסעיף מציע להחריג את סמכותה של ועדה מקומית על פי סעיף 188 בכל אותם מקרים שבהם הוועדה המחוזית פעלה מכוח סמכותה בחוק זה ואושרה תכנית מתאר מקומית שבסמכותה. כאמור, ההצעה מבקשת לשמר בסמכות הוועדה המחוזית אישורן של תכניות שקיים לגביהן "כשל שוק תכנוני". עובדה זו מחייבת כי תכניות אלה ישוריינו מפני שינוי תכנוני מאוחר על-ידי ועדה מקומית. הסעיף גם מונע מהוועדה המקומית מלשנות בתכנית שבסמכותה מגבלות שהוטלו על ידי ועדה למתקנים ביטחוניים לפי הצעת חוק זו או לפי החוק הקיים.

לסעיף 190 – על-מנת להבטיח, כי ועדות מקומיות לא יחרגו מהסמכות הנתונה להן, לפי העניין, לאישור תכניות וכי במסגרת תכניות אלה לא יפגעו האינטרסים התכנוניים ארוכי טווח מוצע, לקבוע, כי תנאי לדיון בוועדה מקומית בתכנית כל שהיא יהיה הגשת חוות דעת מקצועית הן בשאלת הסמכות לדון בתכנית והן בכך שהתכנית נותנת מענה ואינה פוגעת בצרכים בתחום התשתיות, מוסדות הציבור והשטחים הפתוחים בתוך התכנית ואף מחוצה לה.

לסעיף 191 – העברת סמכויות תכנון לוועדות המקומית מחייבת מתן זכות ערר על החלטותיהן הסופיות של אותן ועדות. חלוקת העושר וההטיות המובנות בתכנון המקומי מחד, והצורך בהגברת אמון הציבור במערכות תכנון אלה מאידך, מחייבים שלא להסתפק בערוץ המשפטי כצעד ראשון אלא לתעל תחילה את הדיון בהסתייגויות מהמוצר התכנוני למוסד תכנון שישמש כערכאת ערר מקצועית. מוצע לפיכך להסמיך את ועדת הערר לתכניות לדון בעררים על החלטה סופית של הוועדה המקומית. זכות הערר מוקנית, בין היתר, למגיש התכנית, למתנגד שהתנגדותו לא התקבלה במלואה או בחלקה וכן לחברים מקרב הוועדה המקומית.

על החלטה להפקיד תכנית בתנאים, המהווה במובנה הטכני החלטת ביניים, זכאי לערור רק מגיש התכנית. הזכות ניתנת במקרה זה משום שבאופן מהותי, החלטה להפקדת תכנית בתנאים עשויה למעשה להיות החלטה על דחייתה. מוצע, לפיכך, לאפשר למגיש התכנית בלבד לערור על תנאים שנקבעו להפקדה. מוצע לקבוע גם כי ועדה מקומית שלא דנה בתכנית במועדים שנקבעו לכך בהצעה זו, תיחשב כמי שקיבלה החלטה על דחיית התכנית, וניתן יהיה לפנות לוועדת הערר ביחס לאותה תכנית.

הסדר דומה מצוי בחוק הקיים (סעיף 157) במקרה של אי מתן החלטה בבקשה להיתר. ההסדר המוצע בסעיף זה מבקש להחיל אותו עיקרון על אי מתן החלטה בתכנית.

פרק ד': הוראות לאיחוד וחלוקה

מבוא

תכניות איחוד וחלוקה קנו לעצמן מקום משמעותי בהליכי התכנון, ופעמים רבות הן מהוות מכשיר תכנוני חשוב שנועד לייצר גם פתרונות קניינים לצורכי הפיתוח המשתנים. למעשה, הוראות איחוד וחלוקה בתכנית הן ההוראות היחידות לאורך החוק, אשר יש ליישומן משמעויות קנייניות. בפרק זה מוצעים מספר שינויים משמעותיים לדיון הקיים בסוגיה תכנונית-קניינית חשובה זו.

לסעיף 193 – בסעיף ההגדרות מוצע לשנות מושגים השגורים בשפה המקצועית, ותחת המושגים "מגרש נכנס" ו-"מגרש יוצא", מוצע להשתמש במושגים חדשים, "חלקה נכנסת" ו-"מגרש תמורה", אשר יבטאו נכונה את המהלך התכנוני-קנייני המתבצע בתוכנית איחוד וחלוקה.

עוד מוצע להבהיר, כי בבסיסה של תכנית איחוד וחלוקה קיימות הוראות הנוגעות לשינוי הקנייני שהוא תוצרה של התכנית. למעשה, תכנית איחוד וחלוקה יכול שתכלול תשריט וטבלת הקצאה ואיזון (בתכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמה) או לוח הקצאה (בתכנית איחוד וחלוקה בהסכמה) בלבד! אמת הדבר, כי במקרים רבים נלוות להוראות באשר לחלוקה הקניינית גם הוראות תכנוניות מובהקות כמו

סימון המגרשים או שינוי ייעוד ושימוש במגרשים, ואולם- אין הכרח כי הוראות תכנוניות אלה תהיינה קיימות, כדי שהתכנית תיחשב כתכנית איחוד וחלוקה.

ראוי לשים לב להגדרת "בעל זכות בחלקה נכנסת", המתייחסת רק לבעלים או לחוכרים לדורות הרשומים בפנקסי המקרקעין ולא לאדם שזכאי להירשם כבעלים או כחוכר לדורות ואשר זכותו טרם נרשמה כאמור.

לסעיף 195 – מוצע לקבוע כי תכנית איחוד וחלוקה לא תוכל להיות תכנית שלא נערכה כתכנית הכוללת הוראות מפורטות או לפיה. הואיל ותכנית איחוד וחלוקה מקצה זכויות קנייניות, ראוי כי הקצאה זו תיעשה על בסיסה של תכנית "סופית", שאינה מצריכה תכנון נוסף לצורך הוצאת היתר בנייה.

לסעיף 196 - לפי הוראות החוק הקיים, אין בהכרח אפשרות להקצות זכויות ב"מגרש יוצא" למי שאינו בעל זכויות ב"מגרש נכנס". ברי כי הכלל המרכזי שלפיו יש לערוך את הטבלאות הוא כי זכויות קנייניות יוקנו רק למי שהיה בעל זכויות כאלה במצב הקודם לתכנית. עם זאת, מוצע להוסיף חריג לכלל זה, וזאת לצורך היעילות. בהסתמך על ניסיון העבר, מוצע כי יוקצו זכויות למי שיש לו זכות לדיירות מוגנת בחלקה נכנסת, אם כל בעלי הזכויות בחלקה זו הסכימו לכך. צפוי כי חריג זה יקל על מצבים קשים, שבהם קיומה של זכות זו מעכב את יישומה של התכנית.

לסעיפים 197 ו-198 - בסעיפים אלה מוצע לקבוע שני כללים חדשים לעניין עריכת תכניות איחוד וחלוקה, אשר בעיקרם מהווים גיבוש של הדין הנוהג. מוצע לקבוע באופן מפורש, כי ניתן לקבוע מתחמים לאיחוד וחלוקה, וזאת אם קיימים טעמים תכנוניים או שמאיים המצדיקים זאת. עוד מוצע לציין במפורש כי ניתן לקבוע מתחם שבו תיעשה תכנית איחוד וחלוקה עתידית.

לסעיף 199- בסעיף זה מוצעת הוראה חדשה הקובעת, כי בתכנית איחוד וחלוקה חייב להיות בחלקות הנכנסות יותר מבעל זכויות אחד. מטרתה העיקרית של תכנית איחוד וחלוקה היא ההקצאה הקניינית. משכך, אין כל טעם להשתמש במכשיר תכנוני-קנייני זה, כאשר מדובר בבעל זכויות אחד, שממלא זכותו במגרשי התמורה לא ישתנו. השימוש בכללי תכנוניות לאיחוד וחוקה במצב זה עלול אך להטעות.

לסעיף 200- בסעיף זה מוצעת הוראה חדשה, אשר נועדה להתמודד עם מספר דוגמאות לא רצויות להפעלת כללי האיחוד והחלוקה על מצבים תכנוניים שאינם מתאימים לכך. מוצע, כי תכנית איחוד וחלוקה תיעשה רק כאשר יש הצדקה תכנונית לעריכתה, וכאשר קיים רצף קרקעי בין החלקות הנכנסות. מוצע לוודא כי אכן קיים רצף קרקעי כאמור ולא נוצר רצף קרקעי מלאכותי.

לסעיף 201 – שיקול הדעת המופעל על ידי מוסד תכנון בכל הנוגע להוראות האיחוד והחלוקה בהסכמה מוגבל בהיקפו. ההנחה היא שחלוקת הזכויות לאחר ביטול גבולות התכנון והקניין הקודמים הנה מושא להסכמה חוזית שהרשויות אינן אמורות להתערב בה. משום כך, יש להבטיח כי תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה תהיה אכן מוסכמת על כל בעלי הזכויות שבה. בעלי הזכויות הוגדרו בסעיף 193. מוצע כי, לצד הצורך בהסכמה של בעלי הזכויות הנוטלים חלק בהקצאת הזכויות, תחול חובת הודעה גם לבעלי זכויות בחלקות הנכנסות, שזכותם אינה מקנה להם זכות לקבלת מגרש תמורה, אך שזכותם זו צמודה

לקרקע. לבעלי זכויות אלה עשוי להיות אינטרס קנייני ישיר להתנגד ללוח ההקצאה המוצע. לפיכך, מוצע כי תימסר להם הודעה אישית. הוכחת מסירת הודעה כאמור, כמו גם הוכחה על קיומה של הסכמה, תהיה תנאי לקליטת תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה.

לסעיף 202 – תכנית איחוד וחלוקה בהסכמה מוגשת על בסיס ההנחה כי השינוי התכנוני יאושר על ידי מוסד התכנון. אלא שכמובן ייתכן שמוסד התכנון יחליט כבר בשלב ההפקדה, או לאחר מכן, בשלב אישור התכנית, להכניס שינויים בתכנית המוצעת, באופן שהבסיס להסכמה נשט. יש צורך לפיכך להסדיר את מעמדה של הסכמה שניתנה לתוכנית שהוכנסו בה שינויים על ידי מוסד התכנון, העשויים לשנות את ההסכמות שהושגו.

מוצע להבחין בין שני שלבים באישור התכנית. הכנסת שינויים מהותיים בתכנית המוצעת כתנאי להפקדה תחייב השגת הסכמה חוזרת של בעלי הזכויות במגרשי התכנית. בהיעדר הסכמה כאמור, תידחה התכנית.

הכנסת שינויים כאמור לאחר ההפקדה וכתנאי לאישור תאפשר לבעלי הזכויות להתנגד לתכנית, אך לא תחייב השגת הסכמה פוזיטיבית כמו במצב הקודם.

הוגשה התנגדות על-ידי אחד מבעלי הזכויות לשינוי המוצע על-ידי מוסד התכנון, יוסמך מוסד התכנון לדחות את התכנית, לאשרה ולהוציא את חלקתו הנכנסת של מגיש ההתנגדות, או לאשר את התכנית ולחייב עריכת תכנית איחוד וחלוקה בה בשלב מאוחר יותר.

ההסדר המוצע מבקש להגביל את כוחו של בעל-זכויות שנתן את הסכמתו לחזור בו ממנה ולבטל את ההליך שהושקעו בו משאבים רבים של בעלי-הזכויות האחרים ושל מוסדות התכנון. מטעם זה, מוצע לקבוע כי זכות החזרה המוחלטת מהסכמה, באופן ההופך את התכנית לכזו המוגשת ללא הסכמה, תעמוד רק עד לשלב הפקדת התכנית. לאחר-מכן, זכות החזרה מהסכמה תקנה לבעל הזכויות את הזכות שחלקתו תוצא מחוץ לתחום התכנית, אך התכנית כולה לא תהפוך ללא מוסכמת.

לסעיף 203 – איחוד וחלוקה בהסכמה הנם מערכת הסכמית לחלוקה מחדש של הזכויות הקנייניות שנוצרו בתכנית. לפיכך, כאמור, אין צורך במעורבות חקיקתית בפרטי הסכם זה.

איחוד וחלוקה שלא בהסכמה, לעומת זאת, מחייבים כללי חלוקה כופים דווקא משום שהצדדים לא הצליחו להסכים עליהם. מוצע, לפיכך, לקבוע כללי הקצאה אלה באופן החוזר בעיקרו של דבר על כללי ההקצאה הנוהגים לפי המצב הקיים.

עקרון השווי היחסי - על-פי עקרון זה, חלקו היחסי של כל בעל זכויות בחלקה נכנסת ביחס לחלקם של כל היתר יישמר גם בחלוקה החדשה. כך, אם במצב שקדם לתכנית שווי ערך חלקו היה 10% מערכם הכולל של שאר בעלי הזכויות, תישמר יחסיות זו גם במצב היוצא. ערכם של מגרשי התמורה שיוקצו לו יהיה 10% מערכם הכולל של מגרשי התמורה כולם.

מקום בו לא ניתן יהיה לשמור על השווי היחסי בהקצאת המגרשים, יהיה זכאי בעל זכויות, שלא הוקצה לו החלק היחסי, לתשלומי איזון, בשיעור ההפרש שבין ערכן של החלקות שקיבל במגרשי התמורה לבין ערכן של הזכויות שלהן הוא זכאי לפי עקרון השווי היחסי.

תכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמה צריכה לכלול, אפוא, לא רק טבלת הקצאה, אלא גם פירוט על תשלומי איזון שיש לשלמם.

טבלת ההקצאה והאיזון צריכה לכלול, בין היתר, את שוויין של החלקות הנכנסות והיוצאות ופרטים נוספים שייקבעו בתקנות. זאת על-מנת לאפשר לכל אחד מבעלי הזכויות לבדוק כי הטבלה הוכנה

כראוי. מוצע לקבוע כי על-מנת ליצור זמינות לבנייה באמצעות האיחוד והחלוקה, יוקצו המגרשים החדשים, ככל שניתן, כך שלכל מגרש תמורה יהיה בעל זכויות אחד, או למצער, כי "ישוחזרו" בו הבעלויות במשותף שהיו בחלקות הנכנסות.

עקרון חלוקה זה נובע כאמור בעיקר מרצון ליצור קרקע זמינה לבנייה ולא מעקרונות קנייניים. מטעם זה, יש לאזנו עם צרכים תכנוניים בסיסיים שעניינם באופטימום תכנוני, של ייעודי הקרקע והשימושים המוצעים בהם.

לסעיף 204 – איחוד וחלוקה שלא בהסכמה הוא תהליך כפוי המחייב בדיקה מוקדמת למניעת פגיעה בגין חלוקה בלתי צודקת הנערכת במסגרתו. כיוון שברגיל היוזמה להכנת והגשת תכנית מעין זו אינה נעשית על-ידי כל בעלי החלקות הנכנסות, אלא על-ידי בעל אינטרס דומיננטי אחד המוביל את התהליך, יש לבדוק כי זה אינו מקפח את בעלי הזכויות האחרים.

מוצע כי היועץ השמאי של מוסד התכנון יבצע בדיקה עבור מוסד התכנון ויגיש חוות-דעת כתובה כתנאי לדיון בהפקדה. חוות-הדעת אמורה לאשר שטבלת ההקצאה והאיזון נעשתה כדרוש ומשקפת לכאורה את עקרון השווי היחסי כנדרש.

טבלת הקצאה ואיזון אמורה להסדיר את היחסיות הקניינית בין בעלי הזכויות לבין עצמם. מטרת הבדיקה הנה למנוע "עושק מיעוטי". מוצע לפיכך כי הטבלה, כמו גם חוות-הדעת שבגינה, לא ישמשו כראיה בכל הליך שאינו נוגע ליחסים אלה, כמו למשל בדיונים הנוגעים להיטלי השבחה או לפיצויים בגין פגיעות תכנוניות. הוראה זו מבקשת למנוע עירוב אינטרסים שאינם ממין העניין בהתייחסות לטבלה. כך, לוועדה מקומית אינטרס מובהק בשווי המיוחד המיוחס לחלקות הנכנסות ולחלקות התמורה, הרלבנטי לכל דיון בשאלת היטל השבחה או לפיצויים - דיונים המבוססים כזכור על הערכים הנכנסים והיוצאים בכל תכנית.

לסעיף 205 – מוצע לחזור על ההסדר בחוק הקיים, שלפיו זכותו של בעל זכויות לתשלומי איזון הנה כלפי הוועדה המקומית. מאידך גיסא, חייבים בעלי זכויות, שערך מגרשי התמורה שהוקצו להם גבוה מהשווי היחסי של חלקותיהם הנכנסות, בתשלומי איזון לוועדה המקומית. זו מהווה, אפוא, קופת תקבולים והוצאות לתשלומי האיזון. היותו של הליך האיחוד והחלוקה הליך שלטוני כפוי, מחייבת כי הרשות השלטונית תהא זו שחבה בתשלומים הנובעים ממנו, ובמקביל תהא זכאית לתשלומים שהיא מזכה בהם. תשלומי איזון וקבלתם דומים לתשלומי פיצויים בגין פגיעות תכנוניות וקבלת היטלי השבחה. כאלו גם אלו הם ענייניה של רשות שלטונית.

בניגוד לאי-בהירות ואי-אחידות השוררת במצב הקיים בשאלת מועד הכנתה של טבלת האיזון, מוצע כי זו תיערך בצוותא חדא עם טבלת ההקצאה. מוצע גם כי חובת בעל זכויות לתשלומי איזון תחל תשעים יום מיום תחילתה של התכנית.

מוצע לנתק את הקשר שבין תשלומי האיזון שבהם חבה הוועדה לבין אלה להם היא זכאית. כפי שחבות הוועדה אינה תלויה בשאלה אם היא גבתה או הצליחה לגבות כספי איזון שלהם היא זכאית, כך החבות כלפיה בתשלומי איזון מנותקת מהשאלה האם זו שילמה כבר תשלומי איזון.

החל ממועד תחילתה של התכנית, טבלת ההקצאה והאיזון מחייבת את הצדדים לה ללא צורך בהליך משפטי כלשהו להוכחת גובה תשלומי האיזון או הזכות לקבלם.

מוצע לקבוע כי הזכות לקבלת דמי איזון כפופה להגבלות קנייניות וחוזיות, ככל שהיו מוטלות על זכותו של בעל הזכויות בחלקה הנכנסת.

לסעיף 206 - מוצע להסדיר מספר נושאים שמאיים שעל-פי החוק הקיים קיימת לגביהם אי-בהירות ואי-אחידות.

שווי החלקות הקיימות בטבלת ההקצאה והאיזון יוערך לפי מצבם התכנוני ערב ההפקדה, ואילו ערכן של חלקות התמורה יחושב כאילו אושרה התכנית המוצעת. מקום בו תכנית האיחוד והחלוקה המוצעת הוכנה על פי הוראת תכנית קודמת שחייבה את הכנתה, יחושבו ערכי החלקות הנכנסות כערכם ערב הפקדת אותה תכנית שעל-פי הוראותיה הוכנה תכנית האיחוד והחלוקה.

לסעיף 207 – מוצע כי על-מנת שלא לגרום עיוות בשווי היחסי, ערך חלקות נכנסות יחושב ללא ערך המבנים שעליהן. ולכן ערכם של אלה לא ייכלל בשווי היחסי. ההתחשבות במבנים קיימים תיעשה בשלב התמורות: ערכם יתווסף בערכים מוחלטים לסך זכויותיו של בעל הזכויות לחישוב ערכה של חלקת התמורה שלה הוא זכאי.

לסעיף 208 – מוצע להסדיר את סמכותה של רשות שלטונית לקבלת זכויות במסגרת תכנית לאיחוד וחלוקה. ההסדר מבחין בין שני מצבים, הראשון - בו למדינה או לרשות המקומית לא היו כלל זכויות בחלקה נכנסת. במקרה זה, ניתן יהיה להקצות לרשויות אלה מגרשים ללא תמורה לצורכי ציבור בלבד, זאת מבלי שיחולו על הקצאה זו המגבלות החלות על הפקעות לצורכי ציבור ותוך נטרול אותן חלקות משוויים הכולל של מגרשי התמורה.

במצב שני - בו למדינה או לרשות מקומית זכויות בחלקות נכנסות, וגודלן של אלה נשמר במגרשי התמורה, לא יהא הגוף הציבורי זכאי ליהנות מעקרון השווי היחסי בגין חלקותיו המיועדות ליעוד ציבורי. לעומת זאת, אם גודלו של מגרש התמורה קטן מזה של החלקה הנכנסת, יחול על ההפרש בגודלם של המגרשים עקרון השווי היחסי.

הסעיף המוצע מבקש למנוע "התעשרות" שלא ליעודים ציבוריים על-ידי רשויות שלטוניות באמצעות תכניות איחוד וחלוקה. מאידך, הסעיף מבקש גם להגן הן על הצורך בהקצאות חדשות לצורכי ציבור, והן על הנטייה לצמצום של שטחים קיימים מסוג זה על-ידי תכניות האיחוד והחלוקה. לפיכך, מוצע לייצר תמריץ שלא לצמצם את היקף השטח המיועד לצורכי ציבור תוך הותרת הסמכות הקיימת להקצות במסגרת זו קרקעות הדרושות לצורכי ציבור.

עוד מוצע לקבוע במפורש כי הקצאה לרשות אגב תכנית איחוד וחלוקה לא תיחשב כהפקעה.

תהליך איחוד וחלוקה אמור לשמור על ערכי הקרקע של המשתתפים בו ולא על גודל הקרקע שבבעלותם במצב הנכנס. כידוע, ובמצב רגיל, ערך הקרקע של מגרשי התמורה עולה במידה רבה על ערך הקרקע שהייתה בבעלות כל אחד מהשותפים במצב הנכנס, ובין היתר בשל כך, רבים מבקשים להיכלל בתהליך תכנוני זה. למעשה, תכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמה נובעת פעמים רבות מחוסר האפשרות המעשית להביא בעלי קרקע רבים במתחם תכנוני אחד להסכמות, ומשכך נולד הצורך לייצר תהליך תכנוני כפוי אשר אגב מימושו יזכו כל הצדדים המעורבים. נוכח האמור, מוצע שלא לראות הליך זה כהליך הפקעה, למעט לעניין סוגיית השבת הקרקע (ראה להלן דברי ההסבר לסעיף 470).

לסעיף 209 – מוצע לאפשר רישום הערות מתאימות ברישום המקרקעין לאחר הפקדת תכנית איחוד וחלוקה. מטרת הרישום ליידע את הנוזקים למידע המצוי במרשם כי הליך תכנוני, העשוי לשנות את מערך הזכויות, מצוי בשלב מתקדם.

הערות אלו יעמדו בתוקפן עד לאחר השלמת ההליך התכנוני ובהתאם לתוצאותיו. דחיית התכנית תביא למחיקת ההערות, ואישור התכנית יביא לרישומה בהתאם לסעיף 211.

לסעיף 210 – משמעות אישורה של תכנית לאיחוד וחלוקה הינה כי זכויותיהם של בעלי הזכויות בחלקות הנכנסות מועתקות למגרשי התמורה.

מוצע, לפיכך, לקבוע כי זכויות כאמור מתגבשות עם אישורה של התכנית אף ללא רישומן במרשם המקרקעין. אין באמור לעיל כדי לגבור בהכרח על כללי העסקות הנוגדות על פי חוק המקרקעין, אלא רק לומר ש"עסקת" חילופי הזכויות הושלמה עם אישורה של התכנית.

כיוון שזכויות בעלי החלקות הנכנסות מועתקות למגרשי התמורה, מוצע כי עם הזכויות יועברו גם כל הזכויות האחרות שחלו על החלקה הקודמת כגון משכון, עיקול, שכירות וזיקת הנאה.

חריג לכלל זה הינו זיקת הנאה או זכות אחרת התלויה במיקום, כגון זכות מעבר מנקודה א' ל-ב'. העתקתה של זכות זו למגרש התמורה תרוקן אותה מתוכן משום שזכות המעבר לא תוביל לנקודה הרצויה. משכך, מוצע כי במקרים מעין אלה תיוותר הזכות תלויה המיקום במקומה, כשעובדת קיומה תשפיע כמובן על ערכו של מגרש התמורה שבו היא מצויה.

לסעיף 211 – מוצע לחזור על עיקרי ההסדר לרישום החלוקה החדשה במרשם המקרקעין, תוך קיצור-מה של לוח הזמנים הקבוע לכך. רישום חלוקה חדשה מכוח תכנית איחוד וחלוקה אמור להיעשות מכוח תשריט לצורכי רישום התואם את התכנית שאושרה.

לעתים, בין מועד ההפקדה של התכנית ועד לרישומה, נעשות עסקאות שונות המשנות את זהות בעלי הזכויות במגרשי התמורה. מוצע, לפיכך, להתיר רישום הכולל שינויים כאמור בזהות בעלי הזכויות, בהתאם לכללים שייקבעו לעניין זה.

לסעיף 212 – בהתאם לעיקרון שצוין לעיל, ולפיו אישורה של תכנית איחוד וחלוקה מסיים את "עסקת" חילופי הזכויות הנעשית במסגרתה, מוצע לקבוע כי לאחר תחילתה של תכנית כאמור, תוכל רשות ציבורית שהוקצתה לה קרקע לצורכי ציבור לתפוש בה חזקה ללא צורך באישור בית-משפט לכך. זכות זו מותנית במסירת הודעה מראש, והיא מסויגת מקום בו על הקרקע קיים בית מגורים שנבנה כדין.

לסעיף 213 – על-מנת לתמרץ את רישומה של החלוקה החדשה בשלמות, מוצע שלא לאפשר רישומה של חלקה בודדת ללא שהוגש תשריט לצורכי רישום, כאמור בסעיף 211, לתחום התכנית כולה.

לסעיף 214 – מוצע להתנות הגשתו של תשריט חלוקה או תשריט איחוד בהסכמתם של כל בעלי החלקות בתחום התשריט המוצע.

לסעיף 215 – מוצע לקבוע בחוק הראשי את הפרטים העיקריים שיש לכלול בתשריט איחוד או חלוקה. הפרטים מחולקים לשתי קבוצות עיקריות. האחת הכוללת פרטים שהם מהותו של התשריט, כמו גבולות החלקות הנכנסות והחדשות וזהות בעליהן. השנייה כוללת פרטים הדרושים לבדיקת התאמתו של התשריט לתכנית החלה על תחום התשריט, על מנת לראות את הבקשה כתואמת או כחורגת מתכנית.

לסעיף 216 – מוצע לקבוע כי תשריט ייחשב כתואם תכנית, אם החלוקה המוצעת בו תואמת את הוראותיהן של התוכניות החלות על השטח הכלול בה.

כך למשל, אם תוכניות אלה אינן כוללות חלוקה כלשהי למגרשים, או שהן מאפשרות גמישות מחלוקה שנעשתה בהן, התשריט יסווג כתואם תכנית. כך גם מקום בו אין כל הוראה המתייחסת לחלוקה למגרשים, או שישנן רק הוראות כלליות לגבי גודל מגרש ואורך החזיתות, שהתשריט עומד בהן.

ככלל, יש לאשר בקשה לתשריט תואם תכנית. ניתן לסטות מכלל זה רק בהתקיים טעמים תכנוניים של ממש. לאמור, כי אישור של התשריט עשוי לפגוע באופן ממשי בתכנון.

לסעיף 217 - מוצע, בהתאם לחוק הקיים, כי בקשה לאישור תשריט איחוד או חלוקה שאינו תואם תכנית תיחשב כבקשה להקלה. לפיכך, ינהגו בה כבקשה להקלה ויחולו עליה גם הוראות הסטייה הניכרת החלות על הקלות.

לסעיף 218 – מוצע כי על סירוב לבקשה לאשר תשריט חלוקה תהיה נתונה זכות ערר לוועדות הערר לסוגיהן.

פרק ה': הוראות שונות לתכניות

לסעיף 219 – התוספת הרביעית לחוק הקיים עוסקת בתכניות לשימור מבנים ובסמכויות הוועדות לשימור שהתוספת מורה על הקמתן. תכניות השימור לפי התוספת הרביעית הן תכניות מתאר מקומיות לכל דבר ועניין. בפועל, נעשה שימוש מועט בלבד בסוג זה של תכניות. בהצעה זו הופנם ענייני

של השימור, הן בסעיף 175 שעניינו תכנית מתאר מקומית והן בסעיף 168 שעניינו תכנית מתאר מקומית-כוללנית. מטעם זה, אין עוד צורך בהסדרה נפרדת לתכניות לשימור.

התוספת הרביעית מסדירה גם את הכנתה של רשימת אתרים לשימור (סעיף 12). לרשימת השימור שהוכנה על-פי החוק הקיים אין מעמד מחייב של ממש. על-פי החוק הקיים, רשימות השימור מוכנות על ידי הוועדה לשימור, שאינה הוועדה המקומית. יתר על-כן, התוספת אינה קובעת קריטריון כלשהו להכללתו של מבנה או אתר ברשימת השימור. על-מנת לחזק את מעמדם של האתרים לשימור ולהסדיר את הליך התכנון החל עליהם, מוצע כי הוועדה המקומית היא זו שתכין את רשימת האתרים לשימור, וזאת על בסיס סקר שימור שייערך על ידי מי שבקיא בתכנון ושימור אתרים. רשימת השימור תאושר רק לאחר קבלת חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה המקומית וכל מי שבקיא בענייני תכנון ושימור אתרים. הרשימה תפורסם באתר האינטרנט של הוועדה המקומית.

לסעיף 220 – מוצע כי כל אימת שתוגש לוועדה המקומית תכנית החלה על אתר הכלול ברשימת האתרים המוצעים לשימור, תכלול חוות דעת הצוות המקצועי הנדרשת לצורך דיון בתכנית התייחסות מפורשת גם לאותו אתר. הוראה זו מעניקה משמעות, בניגוד למצב הקיים, לרשימת השימור. הסעיף אינו מונע אישורה של תכנית כלשהי על אתר לשימור, אך הוא מחייב הפעלת שיקול דעת שתיקח בחשבון את הכללתו של המקום ברשימת האתרים המוצעים לשימור.

לסעיפים 221 ו-222 – הכללתו של אתר ברשימת האתרים המוצעים לשימור, אינה מונעת כאמור את הפגיעה בו באמצעות תכנית. הדרך לשימור היא באמצעות תכנית המקבעת את מעמדו וקובעת הוראות המתחייבות ממעמד זה. מוצע אפוא להסמיך מוסד תכנון לקבוע בתכנית אתר לשימור, אף אם אינו כלול ברשימת השימור. קביעה כאמור בתכנית תחייב הכללת הוראות לשימורו, שימנעו כל פעולה שלא בהתאם לאותן ההוראות.

לסעיף 223 – סעיף זה משמר את עיקרי ההסדר בסעיף 14 לחוק הקיים. עיקרם של אלה מתן סמכות למהנדס הוועדה המקומית, בנסיבות הקבועות בסעיף, להורות לבעל נכס או לדייר מוגן הוראות לביצוע עבודות אחזקה באתר. במקרה שלא בוצעו הוראות אלו, תוסמך הוועדה המקומית לבצען בעצמה ולהטיל את ההוצאות על בעל הנכס, או עליו ועל הדייר המוגן, לפי חלוקה מנומקת שתיקבע.

לסעיף 224 – מוצע לחזור ולעגן את ההסדר בסעיף 63 לחוק הקיים. עיקרו של ההסדר קביעה סטטוטורית, שלפיה בייעוד למגורים שנקבע בתכנית מתאר מקומית, כלול, מניה וביה, גם שימוש למגורי חוסים כמפורט בסעיף. על-מנת להבטיח את שילובם המרבי של החוסים בקהילה, ונוכח מקרים שאירעו, שבהם חלק משמעותי מבתי המגורים ברחוב או באזור שימשו למעשה למגורי חוסים, דבר הפוגם גם לדעתם של אנשי המקצוע במטרת שילובם של החוסים בקהילה, מוצע להסמיך את רשות הרישוי המקומית, בהתייעצות עם המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר, לקבוע כללים לעניין שימוש בבניינים או באזורים מסוימים למגורי חוסים כאמור. כללים אלה נדרשים על-מנת למנוע יצירת אזורים המשמשים למעשה למגורי חוסים בלבד, המנותקים מסביבתם.

לסעיף 225 – הצעת החוק משמרת את הוועדה לשמירת הסביבה החופית הפועלת מכוח החוק הקיים. הוראות המסדירות את פעולות הוועדה מצויות בתוספת השלישית להצעת החוק.

פרק ו': סולם העדיפויות של תכנית

לסעיפים 226 עד 229 – תכניות המתאר המוסדרות בהצעה זו בנויות במדרג היררכי. משמעותו של מדרג זה היא כי תכנית הנמוכה במדרג אינה יכולה לסטות מהוראותיה של זו הגבוהה הימנה. סעיף 226 קובע כי בראש המדרג מצויה תכנית המתאר הארצית, ומתחתיה מצויה תכנית המתאר המחוזית. על פי הצעה זו, סוג זה של תכניות יחדל מלהתאשר בכפוף להוראות המעבר. עם זאת, סעיף זה קובע כי תכניות המתאר המחוזיות הקיימות שאושרו מכוחו של החוק הקיים, וכן תכניות המתאר המחוזיות שיאושרו על פי הוראת המעבר, מצויות במדרג מעל תכניות המתאר המקומיות. עם זאת, תכנית מתאר מקומית לתשתיות או למתקנים ביטחוניים וכן תכנית מתאר מקומית-כוללנית, החל מתום שנתיים מיום תחילתו של החוק, כולן תכנית בסמכות הוועדה המחוזית, יכולות לסטות מהוראותיה של תכנית מתאר מחוזית. ההחלטה על סטייה כזו צריך שתהיה מנומקת ולהתבסס על מסקנה של הוועדה המחוזית שיש הצדקה לסטייה כזו.

לסעיפים 227 עד 229 - מציעים להסדיר את היחס בין תכניות מתאר מקומיות שיאושרו לפי הצעה זו ובין תכניות מתאר מקומיות-כוללניות, כמו גם את היחס שבין תכניות המתאשרות על ידי ועדה מקומית ובין תכניות שאושרו על ידי הוועדה המחוזית לפי חוק זה או תכניות שאושרו על ידי הוועדה המחוזית לפי החוק הקיים. על פי הרציונל שהוסבר לעיל, תכניות המתאר המקומיות שיתאשרו לפי הצעה זו, הן על ידי הוועדה המחוזית והן על ידי הוועדה המקומית, כפופות לתכנית המתאר המקומית-כוללנית, המשקפת את הראייה התכנונית הכוללת והאינטגרטיבית. חריג לכלל זה הוא בסוגים מוגדרים של תכניות מתאר מקומיות בסמכות הוועדה המחוזית, שפורטו בסעיף.

זאת ועוד, נוכח הסמכות הניתנת על פי ההצעה לוועדה המחוזית להמשיך ולאשר תכניות מתאר מקומיות בעניינים שבהם יש חשש לכך שהוועדה המקומית לא תראה את הצרכים הלאומיים המשתקפים בהן עין בעין עם מוסדות התכנון הארציים, דוגמת תכנית מתאר מקומית למתקנים ביטחוניים, יש להבטיח שוועדה מקומית לא תוכל, באמצעות אישור תכניות שבסמכותה, לסכל את המטרות הלאומיות שהתכניות שאושרו על ידי הוועדה המחוזית מבקשות להשיג. לפיכך הוכפפו תכניות המתאר המקומית שבסמכות הוועדה המקומית גם לתכניות המתאר שהוועדה המחוזית תוסמך להמשיך ולאשר לפי ההצעה, בכפוף לכללים שנקבעו בסעיפים אלה.

נוכח העובדה שתכניות שאושרו על ידי הוועדה המחוזית לפני תחילתו של חוק זה עוסקות בחלקן באותם עניינים שבהם יעסקו בעתיד התכניות שיוותרו בסמכות הוועדה המחוזית, יוצרת ההצעה הסדר של כפיפות של תכניות המתאר בסמכות הוועדה המקומית גם לתכניות שאושרו בעבר ועוסקות בנושאים אלה.

לסעיף 230 – הסעיף מציע להסדיר את מנגנוני הגמישות הקיימים בתכניות. מנגנונים אלה הנקבעים בתכנית, קובעים את המסגרת בה התכנית עצמה מאפשרת לתכנית נמוכה ממנה במדרג לסטות מהוראותיה. מנגנון הגמישות נדון ואושר בפסיקה פעמים רבות, ומוצע לעגנו במפורש בחקיקה.

חלק ד' - הליכים תכנוניים

פרק א': הוראות כלליות

לסעיף 231 – התמשכות הליכי התכנון כיום נובעת לא מעט מן העובדה שמוסד התכנון אינו מסיים את מלאכת התכנון עד תום. תכניות במדרג גבוה קובעות לא אחת הוראות המתנות את אישורן של תכניות נמוכות מהן במדרג במוסד תכנון בכיר יותר, דוגמת המועצה הארצית או ועדה מוועדותיה. בדרך זו, תכנית שעל פי החוק מצויה בתחום סמכותו של מוסד תכנון פלוני, הופכת לתכנית שאותו מוסד אינו מוסמך לאשרה או אף להחליט על הפקדתה ללא אישורו של מוסד התכנון הבכיר יותר. בדומה לכך, קובעות תכניות רבות כי תנאי להיתר לבנייה או לשימוש או לאישור אכלוס יהיה אישורם של גופים שונים, חיצוניים למוסד התכנון עצמו.

אחד מהעקרונות שמבקשת הצעת חוק זו לקדם הנו עקרון "תכנון אחד במוסד תכנון אחד". מוצע, לפיכך, להגביל את האפשרות לקבוע בתכנית הוראה המתנה אישורה של תכנית אחרת באישורו של גוף שאיננו מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית האחרת על פי החוק. מוצע גם להגביל את האפשרות לכלול בתכנית הוראה המתנה הוצאת היתר באישורו של מאן דהוא שאיננו רשות הרישוי או מוסד התכנון המוסמך להוציא את ההיתר, למעט לעניין צוות מלווה בתכניות העוסקות בדרכים או במסילות ברזל.

לסעיף 232 – בהליך תכנוני מורכב, כמו בהליכים מורכבים דומים, קורה לעתים שבשלבי הטיפול התכנוניים נופלת טעות סופר המלווה את ההליך עד לקיבועו הסופי במסמך מחייב. הפסיקה דנה מספר פעמים בדרך שבה ניתן לתקן טעות סופר מסוג זה. עם זאת, לא נקבעו לכך הליכים ברורים ומובנים. מוצע, לפיכך, להסדיר הליך מובנה לתיקון טעות סופר.

ההחלטה על תיקון טעות סופר מסורה למוסד התכנון שאישר את התכנית שבה נפלה הטעות. תנאי מקדמי להליכי תיקון כאמור הוא הגשת חוות דעת של מתכנן מוסד התכנון ושל היועץ המשפטי שלו כי אכן נפלה טעות סופר. הסעיף אינו מגדיר מהי טעות סופר, משום שמטיבם של דברים, קשה להגדיר זאת בהגדרה ממצה. מהמבחנים שפותחו בפסיקה בהקשרים אחרים ניתן להסיק כי כללית מדובר על טעות בניסוח או בחישוב שלא נתכוונו לה, כאשר ממהלך הדברים ברור שנתכוונו לדבר מסוים, ובשגגה נכתב דבר אחר.

שלא כהליכי אישור תכנית, הליך תיקון טעות סופר אינו פתוח להתנגדויות ואינו מלווה בדיון תכנוני מיוחד. עניין זה נובע מכך שמדובר בטעות סופר ולא בשיקול דעת מוטעה שדנים בו מחדש. עם זאת,

קובע הסעיף, במסגרת החובה ליתן זכות טיעון, כי יש לאפשר למי שעלול להיפגע מהתיקון זכות להישמע. הזכות מוגבלת לטעון לעניין עצם קיומה של טעות סופר ולכך בלבד.

הסעיף אינו מייחד הליך מיוחד לתיקון טעות סופר. הוא מציין מי הם נציגי הגופים שאותם יש לזמן להליך, וזאת בלבד. הסעיף המוצע מבקש כי הדיון בתיקון טעות הסופר יתמקד רק בשאלה אם נפלה טעות כאמור, אם לא. כיוון שתנאי מוקדם לדיון הינו הכנת חוות דעת כאמור, הנחת העבודה היא כי הדיון יהיה קצר וממצה. אם אכן נפלה טעות סופר, לא מוקנית למוסד התכנון סמכות שלא לתקנה ומאידך, אין לתקן מסמך תכנית בגין טעות שאינה טעות סופר, אלא בדרך של הכנת תכנית מתקנת.

לסעיף 233 – כפי שצוין לעיל בהקשר של תכנית המתאר המקומית-כוללנית, אחת מהבעיות המאפיינות את משטר התכנון בישראל היא קיומן של תכניות ארכאיות שאינן רלבנטיות עוד. אחד מהאמצעים להתמודד עם בעיה זו הוא קביעת מועד פקיעה לתכנית. אמצעי זה אומץ במספר רב של תכניות, אך ללא עיגון סטטוטורי בחוק. מוצע, לפיכך, להסמיך את מוסדות התכנון לקבוע בתכנית עצמה מועד פקיעה לתכנית כולה או לחלקים ממנה.

על-מנת שלא ליצור ואקום תכנוני עם פקיעתה של תכנית כאמור, מוצע לקבוע כי הוראת פקיעתה תלווה בהוראה הקובעת את הסטטוס התכנוני של השטח שעליו חלה התכנית לאחר פקיעתה. ההסדר המוצע יאפשר "להחיות" לאחר הפקיעה את התכנית שאותה החליפה התכנית הפוקעת. חלופה אפשרית אחרת, מכוחו של סעיף זה, היא האפשרות לקבוע כי עם פקיעתה תחול על השטח הכלול בה תכנית אחרת, שאותה ניתן לאשר כבר כיום. באופן זה יאפשר הסעיף הכנת דברי תכנון העשויים לאפשר תכנון זמני עד לפקיעה, ותכנון ארוך טווח שתחולתו נדחית.

לסעיפים 234-239 – מוצע לחזור על עיקרי ההסדר בחוק הקיים – סעיף 175 המתייחס להכנסת הוראות שינוי בתכנית על-ידי הוועדה למתקנים ביטחוניים על-מנת להבטיח אינטרסים ביטחוניים חשובים. הוראת שינוי אינה תכנון במובן המקובל של המילה. היא הטמעת הוראות המגבילות שימושי קרקע בשל מתקן ביטחוני קיים. הוראת השינוי "אוכפת" עצמה על הוראת תכנית קיימת ומגבילה את המותר על פיה.

בהתאם למוסדר בחוק הקיים, מוצע כי הצעת השינוי תוגש על ידי שר הביטחון לוועדה למתקנים ביטחוניים. זו תשקול האם יש הצדקה לקדם את הוראת השינוי, ואם שוכנעה לכאורה שיש הצדקה לכך, תודיע על-כך לבעל הקרקע שעליה חלה הוראת השינוי ולכל מי שעשוי להיפגע, ותיתן להם הזדמנות להגיש את התנגדותם. הוועדה למתקנים ביטחוניים תדון בהתנגדויות אלה ותחליט אם לקבלן, כולן או מקצתן, או לדחותן (סעיף 236). לוועדה מוקנה שיקול דעת אם לאמץ את הוראת השינוי המוצעת אם לאו, אף ללא קשר או זיקה להתנגדויות שהוגשו.

ההליך התכנוני לאישור הוראת שינוי דומה במידה לא מעטה לעקרונות המרכזיים לדיון בתכניות. הוא פתוח להתנגדויות והוא כפוף לשיקול דעת מוסד התכנון הדין בכך. עם זאת, הסעיף המוצע, כמקבילו בחוק הקיים, נותן עדיפות מובנית לאינטרס הביטחוני ולאילוץ בטחוני המחייב את הוראת השינוי המוצעת.

משאשרה הוראת שינוי, תוקפה כתוקפה של הוראה בתכנית לכל דבר ועניין (סעיף 238). הוראת שינוי מתפרסמת באותה דרך שבה מתפרסמת תכנית (סעיף 237).

נוכח מעמדה של הוראת שינוי כמעמדה של הוראה בתכנית, מוצע להחיל עליה את כללי הפיצויים בגין פגיעות תכנוניות החלות על-פי ההצעה על תכניות רגילות. עוד מוצע לקבוע כי הוראת שינוי היוצרת הכבדה ניכרת על אפשרות שימוש למגורים לא תאושר, אלא אם הובטח להנחת דעתה של הוועדה למתקנים ביטחוניים כי לרשותו של מתגורר הועמד דיור חלופי או פיצוי כספי הולם.

פרק ב': הכנתה של תכנית

לסעיף 240 – ההליך התכנוני, עד לשלב קליטת תכנית במוסד התכנון, מתנהל ברגיל מבלי שהוא מובא לידיעת הציבור. סעיף 77 לחוק הקיים מסדיר את מתן ההודעה על הכנת תכנית רק כתנאי להטלת תנאים על הוצאת היתר בהתייחס לתכנית שבהכנה (סעיף 78). ההסדר הקיים אינו מאפשר, ככל הנראה, פרסום על כוונת תכנון מוקדמת שלא ביוזמת מגיש התכנית. זאת חרף החשיבות שעשויה להיות למידע זה לחוג רחב של גורמים ואנשים.

מוצע, לפיכך, לנתק את הקשר בין קביעת תנאים מכוחה של תכנית בהכנה ובין פרסום הודעה על הכנתה. הודעה כאמור לא תהווה תנאי להטלת תנאים לפי סעיף 241. מאידך, היוזמה לפרסום הודעה על הכנת תכנית לא תהיה עוד בידי מגיש התכנית בלבד, אלא גם בידי מוסד התכנון, כל אימת שהוא יסבור שיש אינטרס ציבורי בפרסום הודעה על כוונה להכין תכנית.

הסעיף מפרט את תוכנה של ההודעה וקובע כי היא תפורסם באינטרנט.

לסעיף 241 – הסעיף מסדיר את הסמכות להטיל מגבלות על הוצאת היתרים שאינם תואמים תכנון עתידי המצוי בהכנה. הסדר מסוג זה מצוי בסעיף 78 לחוק הקיים. ברגיל, לרשות רישוי אין סמכות לסרב לבקשה להיתר התואמת תכנית. שיקול הדעת המסור למאשר ההיתר מוגבל, ככלל, להתאמתו להיתר ולנורמות האחרות הקבועות בחוק או לפיו.

הנימוק של אי-התאמה לתפיסות תכנוניות עתידיות אינו רלבנטי ברגיל לשלב הוצאת ההיתר. עם זאת, המציאות התכנונית, המורכבת וקיומן של תכניות שאינן רלבנטיות עוד, מחייבות קיומו של אמצעי שיאפשר למנוע עובדות הנוגעות את ההיגיון התכנוני ואת מגמות התכנון החדשות המתגבשות באזור. הסעיף המוצע, כדוגמת ההסדר בסעיף 78 הקיים, יאפשר לפיכך למוסד תכנון להטיל מגבלות על הוצאת היתר בנייה כל אימת שמגמות התכנון העתידיות גובשו לידי כוונה ממשית ומוגדרת להכנת תכנית חדשה.

קיומה של כוונה מגובשת כזו יכול לבוא לידי ביטוי בהחלטה לפרסום הודעה על הכנת תכנית לפי סעיף 240, הודעה הכוללת את עיקרי התכנית המתוכננת. עם זאת, מאפשר הסעיף המוצע שלא להיזקק

למהלך דו-שלבי של הודעה על הכנת תכנית ולאחריו החלטה על קביעת תנאים כאמור. מוצע לאפשר למוסד התכנון להחליט על קביעת תנאים ולצרף להודעה על תנאים כאמור תיאור של עיקריה של התכנית המוצעת. תוקפם של התנאים מיום פרסומם בעיתון אלא אם קבע מוסד התכנון מועד תחילה מאוחר יותר.

לסעיף 242 – מוצע לתחום את תוקפם של תנאים כאמור בסעיף 241 לשנה אחת בכל פעם. מוסד התכנון יוכל לחדש תנאים אלה בהחלטה חדשה בכל פעם, אך עד לחמש שנים בלבד. תוקפם של תנאים יגיע לקצו עם הפקדת התכנית או במועד החלטה על דחייתה של התכנית.

לסעיף 243 – הסעיף המוצע מסדיר את סמכותן של המועצה הארצית והוועדה המחוזית לקבוע תנאים להוצאת היתרים, שיחולו ממועד ההחלטה על הפקדת תכנית בסמכותן ועד לאישורה או דחייתה, ובלבד שתנאים כאמור לא יעמדו בתוקפם יותר משלוש שנים.

לסעיף 244- בדומה לסעיף 78 לחוק הקיים, גם ההצעה אינה מעניקה זכות טיעון בטרם קביעת תנאים לפי סעיפים 242 ו-243 למי שעשוי להיפגע מכך. הטעם לכך נעוץ בעובדה שבשלב מוקדם זה, לא ברור מי עשוי להיפגע ומה השפעותיהם המדויקות של תנאים מגבילים אלה. מוצע, לפיכך, לאפשר למי שנפגע מתנאים כאמור לפנות למוסד התכנון שקבע אותם במועד הקבוע בסעיף, ולבקש לשנותם או לבטלם. על סירובה של ועדה מקומית או מחוזית לשנות או לבטל תנאים שקבעו ניתן לערור לוועדת הערר לתכניות או לוועדת הערר הארצית, בהתאמה.

פרק ג': הגשת תכנית והצעה לתכנון

לסעיף 245 – קיצור הליכי תכנון כמוצע מחייב, מחד, אחידות בכל הנוגע למסמכי התכנית, ומאידך להבטיח שהמסמכים שיוגשו יכללו את המידע הנדרש על-מנת לאפשר למוסד התכנון להחליט בתכנית לגופה. במצב הקיים, אין נורמה חקיקתית אחידה המסדירה את מהותם של המסמכים המהווים חלק מהתכנית והמסמכים שיש לצרף בעת הגשתה של תכנית. מוצע, לפיכך, לקבוע כי תכנית תכלול תקנון ותשריט השטח שעליו חלה התכנית. רמת הפירוט של ייעודי הקרקע בתשריט תשתנה בהתאם לסוג התכנית ורמתה. כללים בעניין זה ייקבעו במתכונת אחידה על ידי שר הפנים.

עוד מוצע לקבוע, כי לתכנית הכוללת הוראות מפורטות יצורפו, כחלק בלתי נפרד מהוראותיה, נספח סביבתי ונספח תחבורתי כהגדרתם בסעיף 245(ד)1. מסמכים אלה, הכוללים על פי הגדרתם הן נספח סביבתי ותחבורתי והן הוראות נדרשות כדי להתמודד עם קשיים בתחומים אלה, נדרשים כתנאי סף מטעם כפול. הם מאפשרים למוסד התכנון ולצוות המקצועי שלו לבחון כבר בעת קליטת התכנית אם קיימים בה קשיים של ממש. זאת ועוד, הם מאפשרים למגיש התכנית עצמו לדעת כבר בשלב המוקדם של חיי התכנית עם אילו קשיים תכנוניים הוא אמור להתמודד.

מוצע לקבוע כי צירופו של נספח בינוי יתחייב רק כאשר השטח שעליו חלה התכנית מיועד לשימור או שהנו בעל מאפיינים מיוחדים. הצעת החוק מבקשת להפריד בין שלב התכנית האמור לעסוק בקביעת ייעודי קרקע וההוראות האחרות החלות עליה, לבין שלב הבינוי. שלב אחרון זה, מבקשת ההצעה, ככלל,

להותיר בידי היזם או, בגבולות מסוימים, בידי הוועדה המקומית ורשות הרישוי המקומית בעת הוצאת ההיתר. משכך, מגביל הסעיף את הדרישה לנספח בינוי לשטחים בעלי אפיונים מיוחדים בלבד. בשטחים אחרים לא ניתן יהיה לדרוש צירופו של נספח בינוי לתכנית.

הסעיף אינו מאפשר למוסד התכנון לדרוש הכנת נספח נוסף על אלה המנויים בסעיף. עם זאת, הוא יאפשר למוסד התכנון או למתכנן המוסד, לפי העניין, לפטור מצירוף אחד או יותר מהנספחים מקום בו הם סבורים שאין בו צורך.

לסעיף 246 – הסעיף המוצע מסדיר את נקודת הפתיחה לתהליך התכנוני שעוברת תכנית. מרבית התכניות מתחילות את מסלולן באמצעות הגשת התכנית על ידי מי שזכאי לכך על פי החוק. על פי ההצעה, בתכניות מסוימים, דוגמת תכניות מתאר ארציות או תכניות מתאר מקומיות-כוללניות, מוסד התכנון (ולעניין תכנית מתאר ארצית - גם ממשלת ישראל) הוא המחליט על עריכתן. במקרים אלה מסלולה של התכנית מתחיל על-ידי הגשתה על-ידי מי שמוסד התכנון הורה לו להגישה, בהוראה שנתן לעריכת התכנית. מגיש התכנית במקרה זה יכול שיהיה כל מי שמוסד התכנון ימצא לנכון להטיל עליו את עריכת התכנית. הגשת התכנית אינה זהה כמובן עם הסמכות לאשרה. לפיכך, אין מניעה כי הוראה לעריכתה של תכנית מתאר ארצית, לדוגמה, תוטל על יזם פרטי או גוף ציבורי מעוניין, כפי שאכן נעשה גם על פי החוק הקיים.

הסעיף מסדיר את הגופים שיש להעביר אליהם הודעה על הכנת התכנית, במקביל להגשת התכנית למוסד התכנון המוסמך לאשרה. חלק ממקבלי ההודעות על פי הסעיף יקבלו גם עותק מהתכנית. קבלת הודעה על הגשת התכנית או עותק ממנה אינו מקנה למקבל העותק מעמד עדיף כלשהו, על פי דין. חובת העברת הודעה או עותק אינה מלווה בחובת היוועצות מוקדמת וכיוצא בזה.

לסעיף 247 – הסעיף נועד להסדיר שנים מהגורמים היוצרים אי-ודאות ואי-בהירות בכל הנוגע לדרכי הטיפול בתכניות. גורמים אלה הנם תנאי סף ותסקירי השפעה על הסביבה.

תנאי סף הנם התנאים המוקדמים לקליטתה של תכנית במוסד התכנון, לרבות אישורים ונספחים שונים שיש לצרף לתכנית כתנאי לקליטתה. כיום נקבעים התנאים על-יד כל מוסד תכנון, לעניין התכניות המוגשות לו. תנאי סף אלה יוצרים אי-אחידות ולעתים הכבדת יתר בשלבים המוקדמים של הטיפול בתכנית. בדומה להסדר בסעיף 245, שעניינו יצירת אחידות בנוגע למסמכי התכנית עצמם, מוצע ליצור אחידות, שתיקבע בתקנות, גם לעניין תנאי הסף לקליטת תכנית. על תנאים אלה לענות על מספר צרכים – אפשרות בדיקה אם התכנית הוגשה על-ידי מי שרשאי להגישה, אפשרות בדיקה אם התכנית סותרת תכניות גבוהות ממנה בדרגה ואם היא מוגשת במתכונת האחידה שתיקבע על-ידי השר, וביחס לתכנית לאיחוד וחלוקה בהסכמה – אפשרות לבדוק קיומה של הסכמה כנדרש. תנאים אלה הם תמצית הדרישות שיש הצדקה לדרשן כתנאי להגשת תכנית. מוסד התכנון לא יוסמך להוסיף תנאי נוסף על אלה שנקבעו בתקנות.

הסעיף מסדיר תנאי סף נוסף שמילוויו כיום יוצר הכבדה ניכרת ואי-ודאות רבה. מדובר בתכניות שלדיון בהן נדרש תסקיר השפעה על הסביבה. על-פי הדין הקיים, קיימת אבחנה בין תכניות שהדרישה ללוותם

בתסקיר השפעה על הסביבה נקבעה בתקנות, לבין אלה שמוסד התכנון מוסמך לקבוע כי יתלווה להן תסקיר. הכנת התסקיר מחייבת כיום גיבוש הצעה להנחיות פרטניות להכנת תסקיר על ידי המשרד להגנת הסביבה, אישור ההנחיות על-ידי מוסד התכנון ורק לאחר מכן הכנתו של התסקיר. לאחר הכנתו נדרש המשרד להגנת הסביבה לחוות את דעתו על שלמות התסקיר.

הליך זה נמשך כיום זמן רב, וניתן לייתרו. הניסיון הרב שנצבר בהכנת תסקירי השפעה על הסביבה מאפשר לקבוע מראש אילו סוגי תכניות יחויבו בתסקיר, כמו גם את הנושאים אליהם צריך להתייחס התסקיר ואת ההנחיות לעריכתו. מוצע, לפיכך, להסמיך את שר הפנים לקבוע, בהסכמת השר להגנת הסביבה, את סוגי התכנית שתנאי להגשתן הוא הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, וכן לקבוע כללים ידועים מראש לעריכתו. יצירת כללים אחידים הן לגבי הצורך בהכנת תסקיר והן לגבי תוכנו תוכל לאפשר למגיש תכנית להכין תסקיר עוד בשלב המקדמי ולכלכל את צעדיו בהתאם לממצאי התסקיר.

יצוין כי בכל מקרה, סעיף 245 קובע כי לכל תכנית הכוללת הוראות מפורטות יצורף נספח סביבתי, משכך גם במקרים בהם לא ייערך תסקיר השפעה על הסביבה יינתן מענה להיבטים הסביבתיים של התכנית.

לסעיף 248 – מוצע להסדיר בחוק את האפשרות לקבלת הנחיה מוקדמת (PRE-RULING) בדבר סיכוייה של תכנית להיות מוקדמת במוסדות התכנון. כיום מגיש תכנית מקיים, לא אחת, התייעצות מקדימה עם גורמי המקצוע במוסדות התכנון השונים, על-מנת לאפשר לו לבחון מבעוד מועד את עמדתם הצפויה של מוסדות התכנון בנוגע לתכנון שבדעתו ליזום. להתייעצויות אלה אין מעמד פורמלי כלשהו, ולעתים יש בהם כדי לגרום לאי בהירויות ולחוסר הבנה. גם התייעוד של התייעצויות אלה לוקה בחסר. מורכבותם של הליכי התכנון של פרויקטים גדולים ועתירי השקעה, או פרויקטים שלוח הזמנים לאישורם עשוי להיות בעל חשיבות מכרעת, מצדיקים מתן אפשרות להנחיה מוקדמת מובנית, הניתנת על ידי מוסד התכנון המוסמך לאחר בחינה ודיון.

מוצע, אפוא, להסמיך את השר לקבוע בתקנות סוגי תכנית שניתן יהיה להגיש לגביהן הצעה לתכנון, אשר תכלול תשריט בסיסי ומסמך המפרט את היקפי הפיתוח או הבינוי המוצעים. לכך יתלווה מסמך המפרט את כל התכניות החלות על השטח שעליו מוגשת ההצעה לתכנון. מסמך זה יאפשר בדיקה מהירה של ההתאמה התכנונית של ההצעה לתכנון הסטטוטורי התקף למדיניות התכנון במקום.

לסעיף 249 – ההצעה לתכנון תיבדק תחילה על-ידי מתכנן מוסד התכנון, שיגיש למוסד התכנון חוות-דעת כתובה המפרטת את התייחסותו להצעה לתכנון ואת המלצתו לגבי המשך הטיפול בתכנית לכשתוגש.

על בסיס חוות-דעת זו, יחליט מוסד התכנון אם יש מקום לקדם את התכנית, אם לאו, אם יש להכניס בהצעה לתכנון שינויים על-מנת שניתן יהא לקדמה או אם יש צורך בבדיקות נוספות. מוצע כי החלטת מוסד התכנון בהצעה לתכנון לא תבטל את שיקול דעתו בבואו להחליט בתכנית לכשתוגש, אלא שהוא ידון בה בהתחשב בהחלטתו בהצעה לתכנון.

פרק ד': בדיקתה של תכנית במוסד תכנון, קליטתה והדיון בה

לסעיף 250 – על תכנית המוגשת למוסד תכנון לעמוד, כאמור, בתנאים מוקדמים שנקבעו לכך על-פי חוק. מוצע, לפיכך, כי מיד לאחר הגשת התכנית תיבדק עמידתה של התכנית בתנאים המוקדמים. לא יאוחר מ-14 יום ממועד הגשתה של תכנית שלא עמדה בתנאים המוקדמים, תישלח למגיש הודעה מפורטת על התנאים שלא מולאו.

לסעיפים 251 ו-252 – הסעיפים מציעים את הסדרת חובת משלוח ההודעות על קליטת תכנית שעמדה בתנאים לקליטתה, לגורמים שונים. מטרת ההודעה לאפשר לאותם גורמים לגבש את עמדתם בעוד מועד, זמן מספיק מראש בטרם תובא התכנית לדיון בדבר הפקדתה.

לסעיף 253 – אחת ממטרותיה המוצהרות של הרפורמה המוצעת בהצעת חוק זו הנה קיצור הליכי תכנון מקום שאין הצדקה להתארכותם. סעיף 253 קובע לפיכך זמן קצוב שאינו עולה על 45 יום מיום קליטתה של תכנית ועד לקיום הדיון בהפקדתה. חריגה של ועדה מקומית ממסגרת זמנים זו עשויה להביא למעבר סמכויות הדיון לוועדת הערר.

לסעיף 254 – ההצעה מבקשת כי הדיון במוסדות התכנון, שלא תמיד יכולים חבריו, מטיבם של דברים, להיות בקיאים די הצורך בפרטי תכנית מוצעת, יושתת על בסיס מידע מלא, אמין ומקצועי. מטעם זה, כאמור, חייב החוק את צירופם של הנספח הסביבתי והתחבורתי כתנאי מוקדם להגשת תכנית. אולם אין די במסמכים המוגשים על ידי מגיש התכנית ומטעמו. על מוסד התכנון להתבסס, בעת קבלת החלטתו, על ניתוח מלא ומפורט של ההיבטים השונים של התכנית המוצעת, ניתוח שיוכן על ידי הצוותים המקצועיים של מוסדות התכנון השונים. מוצע, לפיכך, להסדיר את בדיקתה המוקדמת של תכנית על-ידי גורמים שונים במוסד התכנון.

הסעיף מתייחס לנושאים שאליהם יש להתייחס בבדיקה, ולגורמים השונים שאת חוות דעתם יש לצרף לחוות-הדעת המוקדמת. חוות-הדעת אמורה לכלול גם המלצות להפקדת תכנית, לדחייתה או להפקדתה בתנאים. חוות-הדעת תוגש לחברי מוסד התכנון לא פחות מארבעה ימי עבודה לפני הדיון בה, וחברי מוסד התכנון יוכלו להגיש את הערותיהם לתכנית בכתב לא יאוחר משני ימי עבודה לפני הדיון.

לסעיף 255 – הסעיף המוצע מסדיר את שלב הדיון הפומבי בהחלטה על הפקדת תכנית וקובע את מי קיימת חובה לזמן לאותו דיון.

לסעיף 256 – הסעיף המוצע מסדיר את שלב הדיון הפנימי, הבא לאחר שלב הדיון הפומבי בהחלטה להפקדה. דיון פנימי ייערך רק במוסדות התכנון המחוזיים והארציים, ואילו הוועדות המקומיות יקיימו את כל דיוניהן כדיונים פומביים, החשופים לציבור.

אשר לדיון הפנימי המתקיים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים – מוצע לקבוע במפורש כי מותרת השתתפותו של מתכנן מחוז בדיון פנימי להפקדה במועצה הארצית. כן מוצע לאפשר למוסדות תכנון אלה להתיר למהנדס הוועדה המקומית להשתתף בדיון פנימי להפקדה במועצה הארצית או בוועדה

המחוזית. תרומתם המקצועית של אנשי מקצוע אלה לדיון בתכנית בתחום המרחב המקומי או המחוזי, בהתאמה, מצדיק את הנוכחות שלהם, ללא זכות הצבעה, בדיונים הפנימיים של מוסדות התכנון הדנים בתכניות אלה. זוהי הפרקטיקה שנהגה מימים ימימה ואין הצדקה לשנותה.

לסעיף 257 – מוצע כי ככלל, מוסד התכנון הן בהפקדת תכנית יקבל החלטה סופית אם להפקיד את התכנית, עם או בלי תנאים, או לדחותה, באותה ישיבה. החלטות מסוג "לשוב ולדון" הדוחות את קבלת ההחלטה לדיון אחר יוצרות דיונים חוזרים ונשנים באותן תכניות ללא הצדקה של ממש. עם זאת, מוצע בנסיבות מיוחדות, שבהן נדרש אכן מידע נוסף או חוות-דעת מקצועית נוספת, לאפשר למוסד התכנון להחליט לשוב ולדון בהפקדת התכנית, ובלבד שהדיון הנוסף יקום בתוך 21 יום ממועד הדיון האחרון. ההחלטה "לשוב ולדון" מחייבת כאמור נסיבות מיוחדות שינומקו בגופה של ההחלטה.

בדיון בתכניות מתאר ארציות, בתכניות מתאר כוללניות ובתכניות נוסח מאוחד ניתן להחליט "לשוב ולדון" לנוכח מורכבותן והיקפן של תכניות אלה.

לסעיף 258 – מוצע להגביל את התנאים שניתן לקבוע כתנאי להפקדת תכנית. הגבלה זו באה לידי ביטוי בשני מישורים. במישור המהותי, מוצע כי תנאים כאמור יכול שיתייחסו רק לשינויים שיש להכניס במסמכי התכנית על-מנת להתאימם להחלטת ההפקדה או לתנאים שקיומם נדרש לצורך אישור התכנית או מימושה.

במישור השני, הפרוצדורלי, מוצע לקבוע כי אין לכלול בתנאים להפקדה תנאים שלא סביר כי יתקיימו בתוך 60 יום. ההסדר המוצע מבקש להתמודד עם המצב הקיים, בו החלטת הפקדה בתנאים עשויה לכלול עשרות תנאים שהצפי הסביר לקיומם הוא בטווח של חודשים ארוכים ולעתים אף שנים. כך, התניית הפקדתה של תכנית בבניית מחלף או מתקן לטיהור שפכים שטרם הוחל בבנייתם, משמעותה החלטה שלא לאפשר הפקדתה של תכנית לחודשים ארוכים ואולי אף שנים. החלטת הפקדה זו מותרת תכנית תלויה ועומדת שנים רבות, על כל הנלווה לכך. הדבר יוצר עומס מיותר על מוסדות התכנון מחד, ומייצר ציפיות לא סבירות של מגישי התכנית מאידך. ההצעה אינה קובעת ואף אינה מכוונת להביא למצב שבו תכניות יופקדו ויאושרו גם אם מוסד התכנון סבור שלא ראוי לעשות כן לפני התקיימותם של תנאים מהותיים, שהתממשותם עשויה לקחת תקופה ארוכה. כל שמבקשת ההצעה לקבוע הוא שאם מוסד התכנון סבור שללא התקיימות של תנאי מסוג זה לא יהיה זה נכון להפקיד את התכנית, עליו לדחותה, והוא רשאי כמובן להבהיר בהחלטתו שהתכנית המוצעת עשויה להיות ראויה מהבחינה התכנונית, אבל כיוון שאין לקדמה ללא התקיימותו של תנאי מסוג זה, הוא דוחה אותה. מגיש התכנית יוכל כמובן לשוב ולהגישה, כשהתנאי שבו נקבה הוועדה כתנאי לקידומה של התכנית יתקיים.

סיכומם של דברים, מוצע להגביל את התנאים להפקדה כך שמילויים יכול וייעשה תוך זמן קצר. לכלל זה מספר חריגים הקבועים בסעיף.

לסעיף 259 – הסעיף המוצע קובע מועד קצוב לתיקון מסמכי תכניות בהתאם להחלטת הפקדה, כמו גם למילוי התנאים האחרים שנקבעו כתנאי להפקדה. תוצאת אי-עמידה בשני אלה, הנה ביטול אוטומטי

של החלטת ההפקדה ודחיית התכנית. על-מנת למנוע ויכוח בשאלה אם תוקנו מסמכי התכנית כנדרש, אם לאו, מוצע בסעיף לקבוע מנגנון בדיקה מובנה לכך.

לסעיפים 260 עד 264 – בסעיפים מוצע להסדיר את מקום הפקדתן של תכניות לדרגותיהן, לאחר מילוי התנאים להפקדה, ואת אופן פרסום ההודעות על הפקדה – בעיתון, באינטרנט או על גבי שלט. משמעות ההפקדה הנה הנחה לעיון הציבור במשרד מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית ובמקומות נוספים כקבוע בסעיף 260.

סעיף 261 מסדיר את משלוח ההודעות על הפקדת תכנית לגורמים מוסדיים שונים. מטרת ההודעה לאפשר לאותם גופים להתכונן מבעוד מועד ולגבש את עמדתם ביחס לתכנית.

לסעיף 265 – הסעיף מציע את הסדרת הזכות להתנגד לתכנית. מוצע להעניק זכות להתנגד לתכנית שהופקדה לכל אדם. מעגל הזכאים להגשת התנגדות הורחב על ידי הפסיקה והפרקטיקה כך שלמעשה כל מי שיכול להצביע על אינטרס כלשהו, לרבות אינטרס בקיומה של תקינות שלטונית, זכאי להגיש התנגדות. הזמן המוקדש כיום לדיון בשאלת הזכאות להתנגד מבוזבז ללא טעם של ממש. הרחבת הזכות להתנגד לא תביא בהכרח לגידול במספר ההתנגדויות שתוגשנה מחד, ותחסוך זמן דיון מיותר מאידך. בנוסף לזכות ההתנגדות לתכנית הקמה לכל אדם, מונה הסעיף גופים ציבוריים ונציגים של אותם גופים הרשאים להגיש התנגדות מוסדית מתוקף מעמדם ותפקידם.

לסעיף 266 – מוצע לקבוע כי המועד להגשת התנגדויות יהיה בתוך חודשיים ממועד פרסום הודעה על הפקדתה, לפי המועד של הפרסום המאוחר מבין אלה שחובה לפרסם על פי החוק.

לסעיף 267 – על-מנת לייעל ולמקד את הטיפול בהתנגדויות והדיון בהן, מוצע לקבוע חובת הנמקה של ההתנגדות המוגשת. זו תכלול את זיקתו של המתנגד לשטח שעליו חלה התכנית, ככל שקיימת זיקה כזו. מסירת פרט מידע זה תאפשר למוסד התכנון לדעת אם ההתנגדות מבוססת על אינטרס אישי שנפגע או על אינטרס כללי אחר.

על ההתנגדות לפרט לאילו חלקים בתכנית מוגשת ההתנגדות, את הנימוקים המצדיקים קבלתה, את היקף וטיב הפגיעה הנטענת, ואם מוצעים שינויים בתכנית – את מהותם וטיבם של שינויים אלה. יצוין כי סעיף 271 מגביל את הדיון בהתנגדויות לטיעונים ולנימוקים שפורטו בהודעת ההתנגדות. האופי המעין-שיפוטי של הדיונים בהתנגדויות, כמו גם הרצון לאפשר דיון רציני ומעמיק בטענות שהועלו על ידי המתנגד, מצדיק להחיל עליהם כללים בסיסיים מסדרי הדין האזרחי הקובעים את הרצינות הנדרשת מהצדדים לסכסוך.

התכנית ומסמכיה, כמו גם חוות-הדעת של הגורמים המקצועיים השונים, חשופים בפני המתנגדים והם יכולים לבסס עליהם את טענותיהם. ההגינות מחייבת, לפיכך, כי מגיש התכנית ידע אף הוא מבעוד מועד מהן הטענות העומדות בבסיס ההתנגדות לתכנית ונימוקיהן, על-מנת שיוכל להיערך להן מבעוד מועד.

יתר על כן, מוסד התכנון נדרש לגבש את החלטתו בהתנגדויות תוך זמן קצר יחסית. שומה עליו לדעת מהן בדיוק הטענות הכלולות בהתנגדות ואת הנימוקים העומדים בבסיסן. מוצע, לפיכך, להטיל על מגיש התנגדות חובה לנמקה כיאות ולהגביל עצמו לטעון בתחום ההתנגדות הכתובה שהוגשה.

לסעיף 268 - על-מנת לעשות שימוש מיטבי במשאבי הזמן המוגבלים העומדים לרשות מוסדות התכנון, כמו גם על מנת להוסיף רובד נוסף של מקצועיות להליכי בדיקתה ושקילתה של תכנית טרם אישורה, מוצע כי שמיעת ההתנגדויות תיעשה ברגיל לא על ידי מוסד התכנון, אלא על ידי חוקר שימונה על ידי מוסד התכנון.

מינוי חוקר שיגיש דו"ח מפורט על פי סעיף 274, הכולל את תמצית ההתנגדויות ואת התייחסותו לכל אחת מהן, יעניק מספר יתרונות להליך התכנון. הוא יאפשר שמיעה מעמיקה ופרטנית יותר של ההתנגדויות, הוא יפנה את זמנו של מוסד התכנון לקבלת החלטות שלא ניתן לקבלן על ידי מאן דהוא אחר. ולבסוף, יאפשר קבלת החלטה על בסיס מידע אמין, מרוכז. ממוין וממוקד. מלאכה זו תיעשה על-ידי החוקר ותוגש למוסד התכנון כמצע לדיון והחלטה.

לסעיף 269 - מוצע להסדיר את סדרי שמיעת ההתנגדויות על-ידי חוקר. עיקרי ההסדר הנם שמיעת ההתנגדויות בפומבי. הודעה על המועדים שבהם יישמעו התנגדויות תפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון. ככל שהוגש לתכנית מספר רב של התנגדויות, שאינו מאפשר לשמוע את כל המתנגדים במועד אחד, יזמין החוקר בכל פעם חלק מהמתנגדים בלבד, תוך מתן הודעה זמן מספיק מראש. כל שאר המתנגדים, כמו גם כל גורם מעוניין אחר, יהיו רשאים כמובן להיות נוכחים גם בדיונים שבהם הם לא יידרשו להציג את התנגדותם. התנגדות שהוגשה על ידי מגיש שלא נכח בדיון תוקרא על-ידי החוקר ויראו אותה כאילו הוצגה על-ידי המתנגד. מתכנן מוסד התכנון, או מי מטעמו, יוזמנו לדיון ויוכלו להציג שאלות למתנגדים.

מוצע לאפשר למגיש התכנית ולמהנדס ועדה מקומית, בתכנית שהופקדה בידי ועדה מחוזית, להגיש את התייחסותם הכתובה להתנגדויות שהוגשו. גם במקרה זה מוצע לקבוע כי התייחסות זו תפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון לעת הגשתה, ותאפשר למתנגדים לדעת מהן התשובות לטענותיהם.

לסעיף 270 - מוצע לאפשר לחוקר לזמן ולשמוע רק חלק ממגישי ההתנגדות, במקרה של התנגדויות המעלות סוגיות או טענות דומות. הניסיון מלמד כי פעמים רבות חוזרות הטענות על עצמן, ללא תוספת טיעון או מידע חדש. מוצע, לפיכך, להסמיך את החוקר, במקרים מתאימים, שלא לחזור ולשמוע טענות וטיעונים החוזרים על אלה שהושמעו כבר.

לסעיף 271 - כפי שצוין בדברי ההסבר לסעיף 267, מוצע להגביל את ההתנגדות הכתובה שהוגשה. מוצע גם להגביל את שמיעת ההתנגדויות לתכנית נוסח מאוחד לטיעונים המתייחסים לחריגותיו של הנוסח המאוחד מהוראות התכניות שאותן הוא מבקש לאחד, ולא להגביל. תכניות נוסח מאוחד אינן מתיימרות ואינן מוסמכות לעשות מעבר לאיחוד תכניות, לפיכך, אין מקום לטיעון החורג מהמסגרת הקבועה בחוג לסוג תכניות זה.

לסעיף 272 – מוצע להסמיך חברי מוסד תכנון, או משקיפים בו, להגיש לחוקר את הערותיהם לתכנית מוצעת או את התייחסותם להתנגדויות שהוגשו. יתרון של הערות כאמור הוא בכך שבניגוד להתנגדויות, הפוסלות את מגישן מלדון בתכנית לאחר מכן, הגשת הערות אינה גורמת לפסילה כזו. יתר על כן, הערות שהוגשו מתפרסמות עם הגשתן באתר האינטרנט של מוסד התכנון. חבר מוסד תכנון או משקיף בו, המעוניינים שהציבור ידע על עמדתם, יכולים להביא את עמדתם לידיעת הציבור באמצעות מכשיר הגשת ההערות כאמור.

לסעיף 273 – כמו לכל מרכיב בהליך התכנוני המוסדר בהצעה זו, מוצע לקבוע מועד לתום שמיעת ההתנגדויות. המועד המוצע הוא בתום 45 יום מתום התקופה להגשת התנגדויות.

לסעיף 274 – עם תום שמיעת ההתנגדויות, על החוקר להגיש את ממצאיו והתייחסותו למוסד התכנון שעבורו הוא שמע התנגדויות. מוצע כי בשאלות משפטיות ובנושאים שמאיים, יפנה החוקר ליועץ המשפטי וליועץ השמאי של מוסד התכנון, אלה יחוו דעתם בעניינים אלה והחוקר יפעל בהתאם לחוות דעתם.

דו"ח החוקר אמור לכלול את תמצית הטענות שהועלו בהתנגדויות, הנימוקים להן, ריכוז התייחסות מגיש התכנית ומהנדס הוועדה המקומית להתנגדויות וריכוז הערות חברי ומשקיפי מוסד התכנון, אם הוגשו לו כאלה. כן יכלול הדו"ח את התייחסותו של החוקר עצמו לטענות שהועלו בהתנגדויות ובהערות, ולשינויים, אם יש כאלה, שהוא סבור שיש להכניס בתכנית. בדרך זו יוצג בפני מוסד התכנון מסמך ממצה ומנומק האמור לשמש מצע לדיון ובסיס להחלטה מושכלת ומנומקת.

לסעיף 275 – מוצע להסדיר הגשת התנגדות לתכנית על ידי גורמי ביטחון בשל מתקן ביטחוני, כאשר ההתנגדות או פרט מהותי בה מחייבים גילוי מידע שאין לפרסמו מטעמים של ביטחון המדינה. הסעיף מסדיר את הגשת ההתנגדות לוועדה למתקנים ביטחוניים ואת סדרי הדיון וההחלטה בה עד למסירת ההחלטה למוסד התכנון הדין בתכנית.

לסעיף 276 – הסעיף המוצע מסדיר את סדרי הדיון במוסד התכנון לאחר תום שמיעת ההתנגדויות על-ידי החוקר וקבלת דו"ח החוקר. בהמשך למגמת ההצעה לקצוב לוח זמנים קצר ככל שניתן לדיון בתכנית בשלביה השונים, מוצע כי הדיון באישורה של התכנית ייערך בתום 21 יום מהמועד שבו הוגש למוסד התכנון דו"ח החוקר.

על-פי המוצע, מוסד התכנון לא ישמע מתנגדים והתנגדויות כלל, והדיון באישורה של התכנית במוסדות בתכנון הארציים והמחוזיים יהיה פנימי. גם בוועדה המקומית, שם הדיון יהיה פומבי, לא יישמעו בו התנגדויות ולא תינתן אפשרות לגורם כלשהו, למעט החוקר וכמובן עובדי מוסד התכנון המקצועיים ויועציו, להציג את עמדתם בפני הוועדה. הדיון ייערך על בסיס דו"ח החוקר ועל בסיס התייחסות כתובה של מתכנן מוסד התכנון לדו"ח זה. ההתייחסות של מתכנן מוסד התכנון לדו"ח החוקר תכלול את המלצות המתכנן עצמו ביחס לתכנית לגופה. מוצע להתיר למתכנן להגיש למוסד התכנון הצעת החלטה מבלי שהדבר יהווה עילה לטענה בדבר דעה מוקדמת או כבילת שיקול הדעת.

הדיון במוסד התכנון, על-פי ההצעה, אמור להיות אפוא דיון המושתת על בסיס מידע אמין, מקצועי וזמין. תפקידו של מוסד התכנון יתאם למידותיו ותכונותיו, לאמור, קביעת מדיניות תכנונית על בסיס חלופות שונות המוצגות לפניו. טיפול בהתנגדויות בדרך המוצעת אמור לקצר את לוח הזמנים לדיון והחלטה בתכניות, לשפר את איכות ההחלטות וליצור שקיפות מלאה של השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה שנתקבלה. הדוחות המקצועיים פתוחים, בשלב זה או אחר, לעיון הציבור וניתן להתרשם מהיחס שבין החומר המקצועי לבין תוצר ההחלטה הסופית.

לסעיף 277 – מוצע לקבוע כי בדומה לנטל שהוטל על מוסד התכנון בדיון להפקדת תכנית, לקבל החלטה בישיבה הראשונה המוקדשת לדיון זה, כך גם ביחס לדיון באישורה של תכנית, יהא על מוסד התכנון להחליט באותה ישיבה אם לאשר את התכנית בתנאים או בלעדיהם, או לדחותה. גם במקרה זה, ניתן בנסיבות מיוחדות, שייכללו בהחלטה, לדחות את מועד ההחלטה לישיבה נוספת שתיערך בתוך 21 יום, אם יש צורך בהשלמות שלא ניתן היה לדעת עליהן מראש.

החלטת מוסד התכנון באישורה של תכנית תתייחס גם להתנגדויות ולהערות שהוגשו. אין מניעה, כמובן, כי התייחסות זו תיעשה על דרך של הפניה לדו"ח החוקר או להערות המתכנן אם מוסד התכנון החליט לאמצם, אולם על מוסד התכנון ליתן את הדעת בהחלטתו גם לנושא זה ולהתייחס לכך מפורשות בהחלטתו, בהתייחסות מנומקת.

סמכות מוסד התכנון באישור תכנית הנה לאשר את התכנית, לדחותה או לאשרה בתנאים. אישור בתנאים עשוי לעתים ליצור פגיעה שלא הייתה קיימת אלמלא נקבעו. לדוגמא, אישורה של תכנית בתנאי שהעמדת הבניינים במגרש תיעשה באופן שונה מהאופן שבו הוצבו על פי התכנית שהופקדה. כתוצאה מכך עשויה להיגרם לחוג חדש של נפגעים פגיעה חדשה. מוצע לאפשר לאותם נפגעים להגיש את התנגדותם לשינוי המוצע, ולכך בלבד, וזאת אם לא הוגשה על ידי אותם נפגעים התנגדות לתכנית.

מגיש ההתנגדות לתכנית חשוף למכלול ההתנגדויות שהוגשו לה, והוא יכול להניח שחלק מהן עשויות לגרום לשינוי תכנוני. הליך תכנוני, מעצם טיבו, כרוך בשינויים, ומתנגד יכול וצריך לקחת זאת בחשבון ולהתייחס לכך. הענקת זכות הטיעון המשנית מוצדקת, אפוא, רק לגבי מי שלא הגיש כלל התנגדות, כך שקיים ספק אם ידע כלל על כל ההליך התכנוני, ולמצער לא היה נוכח בעת שמיעת ההתנגדויות שבהן הועלו ההסתייגויות שברגיל בעקבותיהן יוכנסו השינויים. הבהרה חקיקתית זו נדרשת לנוכח האי-בהירות הפסיקתית והפרקטית הקיימת בהתייחס למקבילו של הסעיף המוצע בחוק הקיים [106(ב)].

הבהרה נוספת נדרשת לגבי היקף ההתנגדות שזכאי לה מי שמוזמן להגיש התנגדותו לשינוי מוצע. מוצע כי התנגדות זו תתייחס רק לשינוי המוצע ולא לכלל התכנית. הזכות להגשת התנגדות כוללת קמה עם הפקדת התכנית ותמה עם תום המועד להגשת התנגדויות. זכות הטיעון המשנית תיוחד, אפוא, רק להצעת השינוי.

לסעיף 278 – גם כאן, בדומה להחלטה על הפקדת תכנית, מוצע כי תנאים לאישורה של תכנית יהיו כאלה שניתן למלא אחריהם בתוך 60 יום. מדובר בתנאים טכניים, כמו הכנסת שינויים במסמכים או מילוי תנאים אחרים שניתן למלאם בפרק זמן קצוב זה.

הסעיף מבקש למנוע מצב שבו קיימת תכנית שהוחלט לאשרה, על כל המשתמע מכך, ואילו כניסתה לתוקף תושהה לתקופה ארוכה. מוצע, לפיכך, לקבוע כי אם לא מולאו התנאים במועד הנקוב בחוק, יראו את התכנית ככזו שנדחתה. הסעיף אינו מותיר שיקול-דעת למאן שהוא להאריך את המועד למילוי התנאים. משמעות דחייתה של תכנית בכלל, ולפי סעיף זה בפרט, כי "החייאתה" מחדש תחייב את הגשתה מחדש, החל משלב הקליטה.

עמידה על לוחות-זמנים מחייבים אלה נובעת מהניסיון הנצבר, המצביע על כך כי לעתים אין למגיש התכנית עניין באישורה הסופי של התכנית, והם מסתפקים בהחלטה עקרונית למתן תוקף, החלטה המעלה את ערכי המקרקעין הכלולים בתכנית, אך אינה מטילה על המגיש נטלים הנובעים ממתן תוקף לתכנית כמו פיצויים, היטלי השבחה, הוצאות עריכתה וכדומה. מנגד, החלטה ליתן תוקף לתכנית, ולו אף בתנאים, יוצרת עובדה תכנונית, שאף אם טרם הושלמה, מקבעת עובדות בשטח מבלי לשאת בתוצאותיהן. קביעת מגבלה על מהותם של תנאים שניתן לקבוע כתנאי למתן תוקף לתכנית, ודחיית התכנית נוכח אי עמידה במילוי תנאים אלה במועד הנקוב בחוק, אמורה לשנות מצב דברים זה. הסעיף מסייג את תחולתם של עקרונות אלה במקרים של תכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר מקומית-כוללת ותכנית נוסח מאוחד, וקובע הסדר מיוחד לתכניות אלה.

לסעיף 279 – כפי שצוין לא אחת בדברי הסבר אלה, הדיון וההחלטה בתכנית הנם, בעיקרו של דבר, קביעת מדיניות תכנון ולא הכרעה ביריבות. מטעם זה, מוצע כי בניגוד לקבוע בחוק הקיים [סעיף 108(ג)], יקיים מוסד התכנון דיון ענייני בתכנית אף אם לא הוגשו לה התנגדויות לאחר הפקדתה. הסעיף אינו מבקש לבטל את ההלכות הקיימות, המבוססות על עקרונות המשפט המנהלי, לפיהן ככלל, לא יסטה מוסד התכנון מהחלטת ההפקדה, אלא על בסיס התנגדויות או אם מצא שיש טעם של ממש המצדיק סטייה כזו. יחד עם זאת, מוצע לחייב את חברי מוסד התכנון והמתכנן שלו לבחון פעם נוספת את התכנית, בטרם תקבל תוקף. מוצע כי התייחסויות של חברי מוסד התכנון, ככל שהוגשו, ושל מתכנן מוסד התכנון, יועברו למגיש התכנית מבעוד מועד ותינתן לו ההזדמנות להגיב עליהן בכתב טרם הדיון. הדיון בתכנית, בהערות ובתגובות עליהן יהיה פנימי במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, ובוועדה המקומית יורשו להשתתף בו (בשונה מלצפות בו), רק חברי הוועדה המקומית המשקיפים בה ויועציה. ההליך נועד להבטיח כי לא תיעשה שגיאה תכנונית בעלת משקל והשפעה של ממש מבלי משים.

לסעיף 280 - בנוסף לסמכות המוקנית לשר הפנים, הדומה לזו המוקנית לו כיום לפי סעיף 109 לחוק, שעיקרה מעורבות בהליך התכנוני מחמת השלכותיה התכנוניות המהותיות של התכנית, מוצע לייצר מנגנון בקרה נוסף על תכניות שאושרו על ידי ועדה מקומית, אשר מטרתו להבטיח את חוקיותן של התכניות שאושרו על ידי הוועדות המקומיות מבחינת התאמתן לתכניות הגבוהות מהן במדרג התכנוני, ולסמכויות הוועדה המקומית לפי חוק זה.

לסעיף 281 – הסעיף מציע להסדיר את דרכי פרסום ההודעה על אישורה של תכנית. הפרסום הראשון על אישור כאמור ייעשה בעיתון על-ידי מזכיר מוסד התכנון, בתכנית שמוסד התכנון הורה על עריכתו, או על ידי מגיש התכנית, בתכנית אחרות.

אי פרסום במועד יביא לביטול ההחלטה על אישורה של התכנית, ולפיכך על דחייתה, על כל המשתמע מכך. גם כאן, הסנקציה המוצעת מבוססת על הניסיון הנצבר ועל הנימוקים שפורטו לעיל בהתייחס לדחייתה של תכנית עקב אי-עמידה במועד להשלמת התנאים לאישורה.

לאחר הפרסום הנדרש בעיתון תפורסם ההודעה על אישורה של התכנית באתר האינטרנט של מוסד התכנון ולאחר מכן ברשומות. אי פרסומה של הודעה על אישור התכנית ברשומות לא יפגע בתוקפה.

לסעיף 282 – מוצע לקבוע כי מועד תחילתה של תכנית יהיה מועד פרסומה באתר האינטרנט של מוסד התכנון כמתואר לעיל. הפרסום ברשומות יכלול גם את מועד תחילתה של התכנית.

לסעיף 283 – מוצע לקבוע את דרכי הפרסום ואפשרות העיון במסמכי תכנית שאושרה.

לסעיף 284 – מוצע לקבוע, כי חובת הפרסום תחול גם על החלטה על דחיית תכנית. מידע מסוג זה הוא בעל חשיבות למי שעשויים להסתמך על מידע תכנוני שאינו מלא, אם לצורך עסקאות במקרקעין ואם לצרכים תכנוניים. פרסום הודעה על דחייה כאמור תיעשה על ידי מזכיר מוסד התכנון, על חשבון מוסד התכנון, בעיתון ובאינטרנט.

לסעיף 285 – מוצע לשמר את ההסדר המצוי בסעיף 76ג' לחוק הקיים בכל הנוגע לדרכי הטיפול והדיון בתכניות מתאר ארציות לתשתיות לאומיות. הניסיון הנצבר בטיפול בתכניות אלה מצביע על כך, שלמרות החשש שליווה את חקיקתו של תיקון 60, שהסדיר את הקמתה של הוועדה לתשתיות ללאומיות ואת התכניות לתשתיות, התוצר התכנוני שנוצר בהליכים אלה לא נופל באיכותו מתוצרים תכנוניים דומים שאושרו במוסדות התכנון הרגילים, לרבות במועצה הארצית. מנגנוני הבדיקה והבקרה המובנים בתיקון 60 ודרך הפעלתם יצרו איזון נכון בין הצורך בקידומן התכנוני היעיל של תכניות לתשתיות לאומיות לבין שמירה על כלל האינטרסים התכנוניים הנדרשים. מוצע, אפוא, לשמר את המצוי בסעיף 76ג' לחוק הקיים.

פרק ה': סדרי דין בעררים על תכניות

לסעיף 286 – הסעיף מסדיר את הדפוס להגשת ערר על תכנית מתאר מקומית-כוללנית לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית. מוצע להסמיך את השר לקבוע מהם המסמכים שיש לצרף לערר. על הערר להיות מפורט דיו על מנת לאפשר דיון ענייני בו. מהטעמים שצוינו בבקשה לדיון בהתנגדויות, מוצע לקבוע כי גם בערר לוועדת המשנה לעררים לא יישמע עורר, אלא בטענה ובנימוק שפורטו בכתב הערר.

מוצע להסמיך את יושב ראש ועדת הערר לבדו לדחות ערר שהוגש על-ידי מי שאינו מוסמך להגישו, או ערר שהוגש ללא צירוף המסמכים שיש לצרפם. על פי הוראת הסעיף המוצע, מוטלת חובה על יושב ראש הוועדה לדחות את הערר אם התקיימו בו התנאים המצדיקים דחייתו כאמור. שיקול דעתו של יושב ראש הוועדה מוגבל לבדיקת התקיימותם של התנאים.

לסעיף 287 – מוצע לקבוע כי הצדדים לערר בעניין תכנית מתאר מקומית-כוללנית יהיו הוועדה המחוזית בלבד, שעל החלטתה בעניין התכנית הכוללנית מוגש הערר, והעורר. תכנית כוללנית הנה במהותה מסמך המגבש מדיניות תכנונית רחבת היקף. זכות ההתנגדות שמורה אכן לכל אדם, אך זכות הערר נתונה לגופים ספורים בלבד, וכך גם הזכות להיות מצורפים לערר.

ההליך העררי אמור להכריע במקרה זה בין עמדות ותפיסות תכנונית שונות, ולא ביריבות הנוגעת לאינטרסים. על-מנת לסייע לוועדת הערר לגבש את עמדתה התכנונית, מוצע להסדיר את זימונם של יו"ר הוועדה המקומית, מהנדס הוועדה המקומית וראש הרשות המקומית שעל תחום שיפוטה חלה התכנית, וליתן להם להציג את עמדתם בפני הוועדה לאחר שהגישו קודם לכן את התייחסותם בכתב. מטרת זימונם הנה, כאמור, לאפשר לוועדת הערר להכריע בתפיסות מתחרות בדבר המדיניות התכנונית הנכונה לאותו מרחב תכנון.

לסעיף 288 – מוצע לאפשר לוועדה המחוזית, כמשיבה לערר, להגיב להתייחסות הגורמים המקומיים שניתנה על פי הסעיף הקודם. גם כאן זכות הטיעון בעל-פה בפני ועדת הערר מותנית בהגשת תגובה כתובה, עם העתק לצד שכנגד ולמוזמנים. טיעון בעל-פה כפוף לתוכנה של התגובה הכתובה.

לסעיף 289 – מוצע לקבוע תקופת זמן קצובה בחוק החלטת ועדת הערר. הוועדה אינה מוגבלת לטיעוני הצדדים והיא יכולה לקבל החלטה לפי שיקול דעתה כמוסד תכנון. עם זאת, מוצע כי אם ועדת הערר סבורה, בניגוד לעמדת הוועדה המחוזית, כי יש לאשר את התכנית אך להכניס בה שינויים, תעביר את הצעת השינויים המוצעים ותיתן לה הזדמנות להביע עמדתה לגביהם.

ההסדר המוצע מבוסס על ההנחה כי יכולתה המקצועית של הוועדה המחוזית אינה נופלת מזו של ועדת הערר. מאידך, היכרותה עם צורכי המחוז הרלבנטיים לתכנית המתאר המקומית-כוללנית טובה יותר. מוצע, לפיכך, לאפשר לוועדה המחוזית לגבש עמדתה ביחס לשינויים המוצעים ורק לאחר מכן להותיר את ההחלטה, בהתחשב בעמדת הוועדה המחוזית, בידי ועדת הערר שהוסמכה להחליט בערר.

לסעיף 290 – הסעיף מציע להחיל את עיקרי ההסדר שנקבעו בנוגע לדפוס הגשת הערר לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית גם על ערר על החלטת ועדה מקומית המוגש לוועדת הערר לתכניות.

לסעיף 291 – ערר על החלטות ועדה מקומית בתכניות כולל מרכיב תכנוני לצד מרכיב, דומיננטי אף הוא, של הכרעה ביריבות. מוצע, לפיכך, לקבוע כצדדים לדיון לא רק את מגיש התכנית, העורר והוועדה, אלא גם את כל מי שעשוי להיפגע מקבלת הערר. ועדת הערר מוסמכת לצרף כצד לדיון את מי שעשוי לדעתה להיפגע מהכרעה בו גם מיוזמתה היא.

לסעיף 292 – הסעיף מציע לקצוב זמן להכרעה בערר, ורק בנסיבות מיוחדות הוא מאפשר את דחיית ההחלטה בזמן קצר נוסף.

לסעיף 293 – מוצע להסמיך את ועדת הערר לתכניות להטיל על צד לערר את הוצאות הצד שכנגד אם נסיבות העניין מצדיקות זאת. הסעיף אינו מציע הטלת הוצאות כחובה, כפי שקבוע ביחס לדיונים בפני בתי המשפט, אלא בהתאם לנסיבות העניין. מטעם זה מוצע ליתן לצדדים זכות להשמיע טענותיהם בעניין ההוצאות בטרם קבלת החלטה בעניין זה.

חלק ה': רישוי

פרק א': היתר לבנייה או לשימוש בקרקע

החידושים העיקריים בפרק זה הם קביעת מסלולי רישוי חדשים, הקצובים בזמן, וכן קביעת תנאים מוגדרים וידועים מראש שעל רשות הרישוי לקבוע ולבחון כתנאי למתן היתר. על פי ההצעה, מסלול הרישוי הרגיל יארך 90 ימים ומסלול הרישוי בדרך מקוצרת יארך 45 ימים. כמו כן ניתנה הסמכות בידי שר הפנים לקבוע סוגי בניינים הפטורים מקבלת היתר.

לסעיפים 294 עד 299 - מוצע לקבוע את החובה לקבלת היתר לביצוע עבודות בנייה וכן את הכללים העקרוניים העומדים בבסיס הוצאת היתר, דהיינו, היתר חייב להיות תואם את הוראות התכניות החלות במקרקעין, ואת הפירוט הנדרש בתכנית ממנה ניתן לתת היתר.

כמו כן מוצע לקבוע כי בתקופה של 12 חודשים ממועד הפקדת תכנית ניתן יהיה לתת היתר במקרקעין בתחום התכנית, רק אם הוא תואם הן את הוראות התכניות המאושרות החלות במקרקעין והן את הוראות התכנית המופקדת, זאת על מנת שמתן ההיתר לא יסכל את דבר מימושה של התכנית המופקדת. בחלוף מועד זה, ומשלא אושרה התכנית המופקדת, ניתן לתת היתר אף אם הוא תואם את התכניות החלות במקרקעין בלבד.

לסעיפים 300 עד 303 - מוצע לתת בידי הוועדה המקומית את הסמכות לקבוע תנאים מרחביים בדבר השתלבותו של הבניין בסביבתו, חזותו ומראהו החיצוני. תנאים אלה יפורסמו באתר האינטרנט של הוועדה המקומית כדי שיהיה בידי מבקש היתר המידע הדרוש לצורך הכנת הבקשה. על מנת לתת מענה למגרשים מיוחדים, רשאית הוועדה המקומית לקבוע כי חלק מן התנאים המרחביים ייקבעו על ידי רשות הרישוי במסגרת המידע הנדרש בטרם הגשת בקשה להיתר. רק במקרים יוצאי דופן, רשאית רשות הרישוי לקבוע תנאים מרחביים לאחר הגשת הבקשה.

מוצע לקבוע כי במקרים שבהם נמסרים התנאים המרחביים לאחר הגשת הבקשה, ניתן יהיה להגיש בקשה מקדמית על מנת לקבל את המידע האמור. במידה ורשות הרישוי איננה מוסרת המידע במסגרת הבקשה המקדמית, לא יהיה בידה לדרוש תנאים מרחביים אשר לא מסרה במסגרת המידע הנדרש בטרם הגשת בקשה להיתר.

מוצע לתת זכות ערר לועדת הערר להיתרים על תנאים מרחביים שנמסרו במסגרת בקשה מקדמית.

לסעיפים 304 עד 305 - מוצע לתת בידי שר הפנים את הסמכות לקבוע תנאים מקדמיים להגשת בקשה להיתר. תנאים אלה מאפשרים לרשות הרישוי לבחון בצורה מיטבית את הבקשה כאשר בידה מלוא המידע הנדרש לכך. קביעת תנאים מקדמיים ברורים וקבועים מייעלת את הליך הרישוי, הן מבחינת הוודאות של מבקש ההיתר בדבר הנדרש ממנו והן מבחינת הוודאות של רשות הרישוי כי היא איננה משחיתה את זמנה בדיון בבקשות סרק.

כמו כן מוצע לקבוע חובת הגשת בקשה מקוונת. הגשה בקשה באופן זה תאפשר את קיצור הליכי הרישוי, בשל האפשרות לבדוק בו-זמנית את אותה הבקשה בידי גורמים שונים, וכן תאפשר מעקב יעיל אחר ביצוע של לוחות הזמנים שנקבעו בחוק. על מנת לתת בידי רשויות הרישוי את הזמן הדרוש להיערכות לבדיקה ולהגשת בקשה מקוונת, ניתנה בידי שר הפנים הסמכות לקבוע את רשויות הרישוי שבהן תחול חובה זו.

לסעיף 306 - הסעיף משקף את הוראת סעיף 145(ד) לחוק הקיים, שלפיו תנאי למתן היתר הוא תשלום כל תשלומי החובה. בנוסף, מוצע לקבוע כי גם במקרים אשר לפי חוק זה יינתן היתר בלא ששולמו תשלומי החובה, אין בכך כדי לגרוע מחבותו של החייב בהם, וניתן לגבותם על פי הסמכויות הקבועות בדיון.

לסעיף 307 - מוצע לקבוע חובת קבלת מידע מרשות הרישוי בטרם הגשת בקשה להיתר. המידע כולל פירוט של התכנית החלוצית על המגרש, התנאים המרחביים שקבעו הוועדה המקומית ורשות הרישוי וכן הנחיות לעניין חיבור למערכות התשתיות הקיימות ומתכונות. באמצעות מידע זה יש בידי עורך הבקשה לתכנן כראוי את הבנייה המבוקשת. בכך מתייעל התהליך ומונע דרישות לתיקונים שונים הנובעים מהיעדרו של המידע או מקבלתו לאחר תכנון הבנייה המבוקשת. רשות הרישוי מוגבלת ל-30 ימים למסירת מידע זה.

לסעיפים 308 עד 309 - מוצע לקבוע כי רשות הרישוי תבדוק את התאמת הבקשה לתנאים המוקדמים בתוך 10 ימים. במידה והבקשה עומדת בתנאים אלה, ניתן להמשיך בהליך הרישוי. אם בחלוף מועד זה לא נבדקה הבקשה על ידי רשות הרישוי, תועבר הבקשה לוועדת הערר להיתרים, וממועד זה ואילך יהיו בידיה כל סמכויות הרישוי שבידי רשות הרישוי.

לסעיף 310 - מוצע כי עוד בטרם הגשת הבקשה לרשות הרישוי, ישלח מבקש ההיתר הודעות בדבר הגשת הבקשה לכל בעלי הזכויות בנכס אשר לא חתמו על הבקשה. בכך ניתנת ההזדמנות לשותפים בנכס להביע עמדתם בכתב ביחס לבקשה להיתר בתוך 14 יום מקבלת ההודעה. כיוון שאין בידי רשות הרישוי הכלים והסמכות להכריע בשאלות קנייניות, הוגבלה התייחסות בעלי הזכויות לנושאים תכנוניים בלבד. למבקש הבקשה ניתנה הזכות להגיב בעניינים אלה בתוך 7 ימים נוספים.

לסעיפים 311 עד 313 - מוצע לתת בידי רשות הרישוי 30 ימים לבדיקת בקשה שנקלטה. הבדיקה העיקרית של רשות הרישוי היא לעניין התאמת הבקשה לתנאים המרחביים, לרבות התנגדויות בעניינים תכנוניים אשר הוגשו על ידי בעלי זכויות בנכס. במהלך תקופה זו רשאי מבקש הבקשה לתקנה בהתאם

לתנאים שתקבע רשות הרישוי. בקשה התואמת תנאים אלה תמשיך במסלול הרישוי ותועבר לבדיקת מכון בקרה. בקשה שאיננה תואמת את התנאים תסורב כבר בשלב זה.

עוד מוצע כי במידה ורשות הרישוי איננה משיבה לבקשה בתוך 40 ימים ממועד הגשתה, תועבר הבקשה להכרעת ועדת הערר להיתרים. אף המבקש רשאי להעבירה לוועדת הערר אם רשות הרישוי לא עשתה כן.

מוצע כי יושב ראש ועדת הערר להיתרים, בהסתמך על חוות דעתו של מתכנן ועדת הערר להיתרים, יבחן את הבקשה להיתר ואת התנגדויות בעלי הזכויות בנכס, אם הוגשו, ויחליט אם הבקשה תואמת את התנאים המרחביים. בקשה התואמת תנאים אלה תועבר לבדיקת מכון בקרה.

לסעיפים 314 עד 316 - מוצע כי מכון הבקרה יבקר בתוך 30 ימים את התאמת הבקשה להוראות בעניין תכן הבניין. במהלך פרק זמן זה, על מכון הבקרה להודיע למבקש ולרשות הרישוי ששלחה אליו את הבקשה אם היא נמצאה תואמת את תכן הבניין. בקשה שאיננה תואמת את תכן הבניין - תידחה. בקשה התואמת את תכן הבניין תיבדק בשנית על ידי רשות הרישוי, ואם נמצא כי לא נערכו בה שינויים או כי על אף השינויים שנערכו בה היא עדיין תואמת את התנאים המרחביים, תשלח רשות הרישוי הודעה למבקש בדבר התשלומים הנדרשים כתנאי למתן ההיתר.

בנוסף, מוצע כי תוקפה של החלטת רשות הרישוי בדבר אישור הבקשה בתנאי תשלום תשלומי החובה יהיה שלושה חודשים. בפרק זמן זה על מבקש ההיתר להתארגן ולשלם את כל התשלומים הנדרשים, ולא, ייאלץ להגיש את בקשתו מחדש.

לסעיפים 317 עד 319 - מוצע לחייב את רשות הרישוי ליתן היתר בתוך שלושה ימי עבודה ממועד תשלום תשלומי החובה. במידה ורשות הרישוי לא נתנה את ההיתר, תועבר הבקשה ליושב ראש ועדת הערר להיתרים, אשר מוסמך לתת את היתר הבנייה.

עוד מוצע לקבוע את תקופת תוקפו של היתר בנייה לשלוש שנים, אולם במידה ולא הוחל בבנייה לפיו יפוג תוקף ההיתר בחלוף שנה. זאת כיוון שבפרק זמן זה ייתכנו שינויים בתנאים המרחביים או בתכניות החלות על המקרקעין. אם לא בוצעה בנייה על פי ההיתר יש לשוב ולבחון נושאים אלה, ולשם כך נדרשת הגשת בקשה חדשה. מנגד, מוצע לתת בידי רשות הרישוי סמכות לאשר שינויים בהיתר, ככל שאלה נדרשים לצורכי התאמה במהלך ביצוע העבודות, בדומה לסמכות מהנדס הוועדה על פי סעיף 145(ה) לחוק הקיים.

לסעיפים 320 עד 331 - מוצע לתת בידי שר הפנים את הסמכות לקבוע סוגי עבודות ושימושים בעלי השפעה מעטה מבחינה הנדסית, סביבתית ומרחבית. לסוגי עבודות אלה מוצע מסלול רישוי בדרך מקוצרת. מסלול הרישוי דומה במהותו למסלול הרישוי המלא, אולם לוחות הזמנים שנקבעו לבדיקת רשות הרישוי ולבדיקת מכון הבקרה קצרים יותר, ומסתכמים ב-45 יום בלבד.

כמו כן מוצע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע אף סוגי עבודות אשר אינן נדרשות לבדיקת מכון בקרה. במקרה כזה ניתן לקצר את הליך הרישוי אף יותר.

כיוון שמדובר בסוגי עבודות בעלות השפעה מרחבית וסביבתית מועטה, מוצע כי במקרה שרשות הרישוי איננה נותנת את החלטתה במועד, יראו את הבקשה כמאושרת, אם בידי המבקש אישור מכון בקרה (במידה ונדרש אישור מכון בקרה לסוג זה של עבודה), שולמו תשלומי החובה, ניתן אישור עורך הבקשה בדבר התאמתה להוראות המרחביות ונשלחו הודעות כנדרש לבעלי הזכויות בנכס. אם נדרש אישור מכון בקרה, ומכון הבקרה השיב כי הבקשה איננה עומדת בתכן הבניין, יראו את הבקשה כמסורבת.

עוד מוצע לקבוע כי בידי רשות הרישוי לבחון אם אכן פרטי היתר שניתן בדרך מקוצרת ואושר באופן אוטומטי, ללא בדיקת רשות הרישוי, היו נכונים. במידה ומצאה רשות הרישוי בפרק זמן של 5 שנים כי לא נמסרו פרטים נכונים, וכי אילו נמסר הפרט הנכון לא היה ניתן לתת את ההיתר, יראו את ההיתר כבטל.

לסעיפים 332 עד 334 - מוצע לתת בידי שר הפנים את הסמכות לקבוע סוגי בניינים שאינם בעלי השלכה מהותית מבחינה הנדסית, סביבתית ומרחבית, אשר יהיו פטורים מקבלת היתר. על מנת לוודא כי בניינים אלה יוקמו בצורה מקצועית ובטוחה, הן מבחינת השוהים בהם והן מבחינת הנמצאים בקרבם, נקבע כי השר רשאי לקבוע מפרטים ותנאים לסוגי בניינים ועבודות אלה.

מוצע להבהיר כי קביעת הפטור איננה גורעת מחובת התאמת הבנייה לתכנית החלה במקרקעין ולהוראות כל דין אחר.

בנוסף מוצע לקבוע חובת דיווח לרשות הרישוי המקומית בדבר הקמת בניין או ביצוע עבודה הפטורה מהיתר. זאת על מנת שבידי רשות הרישוי יהיה מלוא המידע הנדרש ביחס לבנייה המבוצעת בנכס.

פרק ב': הרשאה לביצוע עבודות תשתית

הפרק השני עוסק בהרשאה לביצוע עבודת תשתית. עבודות אלה מבוצעות בידי המדינה, רשויות מקומיות ורשויות אחרות שהוקמו לפי דין. גורמים אלה בקיאים במלאכתם ומכירים היטב את התנאים המרחביים ותכן הבניין ביחס לתשתיות הנמצאות תחת אחריותם. בשל כך נקבע לעבודות אלה מסלול רישוי נפרד, המבוסס בעיקרו על מסלול ההרשאה הקיים לביצוע עבודות להתווייתן ולסלילתן של דרכים, להקמת מבני דרך או לביצוע עבודות ומתקנים הדרושים להולכה, לחלוקה או להספקה של חשמל.

לסעיפים 335 עד 338 - מוצע לקבוע כי עבודות לסלילת דרכים או לביצוע תשתיות קוויות תת קרקעיות מותרות אם הן מבוצעות בידי גוף תשתית ונעשות בהתאם להוראות תכנית הכוללת הוראות מפורטות. עבודות כאמור טעונות שליחת הודעה לרשות הרישוי 30 ימים בטרם ביצוען. עבודות מסוג זה מבוצעות בידי גופי תשתית מקצועיים, ונבחנו היטב מבחינה סביבתית ומרחבית בשלב אישור התכנית, מה גם

שבעיקרון מבוצעות העבודות מתחת לפני הקרקע או ממש מעליה. לפיכך ניתן להסתפק בקבלת הודעה בלבד בטרם ביצוען. הוראה זו דומה להוראת סעיף 261(ד) לחוק הקיים.

כמו כן מוצע להשאיר את הוראות המעבר שנקבעה בתיקון מס' 37 לחוק הקיים.

עוד מוצע לקבוע כי הקמתם של מבנים, לרבות מבנה דרך, וביצוע עבודות תשתית מעל לפני הקרקע, וכן הקמת מתקן גז מעל לפני הקרקע או מתחתיה - טעונות היתר. יחד עם זאת, שר הפנים רשאי לקבוע כי עבודות אלה יהיו טעונות הרשאה. הליך ההרשאה דומה להליך הקבוע בסעיף 261(ה) לחוק הקיים בעניין הקמת מבני דרך. רשות הרישוי נדרשת לבדוק את הבקשה בתוך 30 ימים, ובמידה ובידי גוף התשתית אישור מכון בקרה בדבר התאמת הבנייה לתכן הבניין, תיתן הרשאה. היה ולא ניתנה החלטת רשות הרישוי במועד, יראו את הבקשה כהרשאה. בהעדר אישור מכון בקרה, יראו זאת כסירוב לבקשה.

לסעיף 339 - הסעיף משקף את הוראת סעיף 145(ו) לחוק הקיים, והתקנות לפיו, בעניין הליך ההרשאה לביצוע עבודות ומתקנים הדרושים להולכה, לחלוקה או להספקה של חשמל, מתוך הבנה כי הליך זה יעיל ונותן מענה לצורכי משק החשמל, ועל כן לא נדרשו בו שינויים.

פרק ג': ערר לעניין היתר

עניינו של הפרק השלישי הוא הגשת ערר והדיון בו. ועדת הערר להיתרים היא הגורם העיקרי העוסק בעררים על החלטות במסגרת הליכי הרישוי. ועדת הערר עוסקת בבקשות להיתרים אשר לא נענו על ידי רשות הרישוי ובבקשות להיתרים אשר סורבו על ידי רשות הרישוי. גם החלטות בעניין סירוב לחיבור מבנה לתשתית, סירוב ליתן תעודת גמר או ניתוק המבנה מתשתיות - מובאות בפני ועדת הערר להיתרים.

לסעיפים 340 עד 346 - מוצע לקבוע כי על החלטות רשות רישוי מקומית ניתן יהיה לערור לוועדת הערר להיתרים, ועל החלטות רשות הרישוי המחוזית ניתן יהיה לערור לוועדת הערר הארצית.

מוצע לקבוע כי אף אם ניתן היתר טרם הגשת הערר אולם טרם החלו בביצוע עבודות, לא יבוצעו עבודות לפיו במשך 30 ימים, זאת על מנת שלא לקבוע עובדות בשטח. במידה והחלו בביצוע עבודות על פי היתר הבנייה עוד בטרם הגשת הערר, רשאי יושב ראש ועדת הערר להורות על הפסקתן לתקופה שלא תעלה על 30 ימים.

עוד מוצע לקבוע כי במקרים שבהם נדרשת ועדת הערר לתת את היתר הבנייה, תשולם אגרת הבנייה לקופת המדינה ולא לקופת רשות הרישוי המקומית, כיוון שתשלום זה מיועד לממן את הליכי הרישוי, ואלה בוצעו על ידי ועדת הערר ולא על ידי רשות הרישוי המקומית.

בנוסף, מוצע לקבוע את סדרי הדיון בוועדת הערר, לרבות מתן סמכות להטיל הוצאות, אולם השימוש בסמכות זו יהיה רק לאחר שמיעת טענות הצדדים לעניין הטלת ההוצאות.

פרק ד': מכוני בקרה

הפרק הרביעי עוסק במכוני הבקרה. מכוני הבקרה הם גופים פרטיים אשר הוסמכו לצורך ביצוע בקרה בנושא תכן הבנייה וביצוע הבנייה. מטרת הקמתם היא לשפר את איכות הבנייה במדינה על ידי בקרה מדוקדקת של התאמת מסמכי הבקשה להיתר לתכן הבניין, ולאחר מתן ההיתר, ביצוע ביקורת במהלך עבודות הבנייה עצמן, על מנת לוודא כי אכן הבנייה מבוצעת בהתאם להיתר ולתנאים שנקבעו בו. החידוש הגדול הוא בכך שבמכוני הבקרה מרוכזים בעלי מקצוע בתחומים שונים של ענף הבניין אשר בידיהם הידע והכישורים לבחון את התאמת הבקשה והביצוע בפועל לתכן הבניין. כמו כן מועסקים במכון הבקרה מורשים בתחומים שונים, המרכזים בידיהם את הסמכויות הנתונות בידי הגורמים המאשרים. אישורם של גורמים אלה נדרש כתנאי למתן היתר מתוקף חיקוקים שונים. באמצעות ריכוזם של כל בעלי המקצוע האמורים תחת גורם אחד, ניתן לבחון את כלל הנושאים במקביל, בצורה יעילה ובמקצועית רבה, בתוך פרק זמן קצר ביותר.

לסעיפים 347 עד 350 - מוצע לתת בידי שר הפנים את הסמכות לאשר גוף כמכון בקרה אם גוף זה עומד בדרישות שנקבעו בחוק ובדרישות נוספות אשר רשאי השר לקבוע בעניין בעלי המקצוע והמנהלים במכון הבקרה.

בנוסף, מוצע לקבוע את תנאי הכשירות הנדרשים ממנהל תכן הבניין ומנהל בקרת הביצוע במכון הבקרה, כך שיוכח כי יש להם ניסיון וידע מספיקים על מנת לתת מענה לאחריות הרבה המופקדת בידיהם.

כמו כן מוצע לקבוע כי נדרש אישורה של הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לגוף המבקש כי שר הפנים יאשרו כמכון בקרה.

עוד מוצע לתת בידי שר הפנים את הסמכות לבטל או להתלות אישור שנתן למכון בקרה אם הוא אינו עומד עוד בתנאים אשר נקבעו בחוק, כולם או חלקם, ובלבד שניתנה למכון הבקרה הזדמנות להשמיע טענותיו בעניין זה.

לסעיפים 351 עד 355 - מוצע כי מכון הבקרה יבקר ויבדוק את תכן הבניין באמצעות בעלי המקצוע בתחומי הבניין השונים (יציבות הבניין, בטיחות, נגישות, שרברבות, חשמל, תקשורת וכיוצ"ב) וכן באמצעות מורשים אשר נתונות להם סמכויותיהם של הגורמים המאשרים לפי כל דין.

בנוסף, מוצע לקבוע כי הגורמים המאשרים יידרשו לקבוע בתוך שישה חודשים את תנאי הכשירות הנדרשים מן המורשים מטעמם. הרשות הלאומית להסמכת מעבדות תבחן אם המועמד מטעם מכון הבקרה כשיר על פי תנאים אלה, ובידי הגורם המאשר ניתנה הסמכות לדחות את הבקשה להסמך את המועמד כמורשה לאותו החיקוק.

כמו כן מוצע לקבוע חובת פרסום ההוראות, ההנחיות והחוקים של הגורמים המאשרים על מנת שיהיה בידי עורכי הבקשה להיתר המידע הנדרש לצורך עריכתה.

לסעיפים 356 עד 358 - מוצע לתת בידי שר הפנים את הסמכות לקבוע את דרכי עבודתו של מכון הבקרה ואת סוגי המסמכים שיש להגיש לו על מנת שיהיה בידו לבצע הבדיקות הנדרשות, הן לעניין בקרת תכן הבניין והן לעניין בקרת הביצוע. בקרת תכן הבניין תבוצע באופן מדגמי כך שייבחנו כל הוראות הדין, אולם זאת לא בכל חלקי הבניין אלא באופן מדגמי, על פי שיטת בדיקה שתיקבע בתקנות.

עוד מוצע להגביל את המורשים במכון הבקרה לבדיקה ולדרישת מסמכים אך ורק בהתאם להנחיות ולהוראות אשר פרסמו הגורמים המאשרים, וכן לקביעת תנאים ותיקונים אשר ניתן להשלימם בתקופת ביצוע בקרת התכן בידי המכון. זאת על מנת להוסיף מידה רבה של ודאות להליך הרישוי ולאפשר לעורכי הבקשה להכינה כראוי ועל בסיס דרישות ברורות וידועות. אם לא ניתן להשלים תנאים אלה בפרק הזמן שנקבע, נדרש מכון הבקרה לקבוע כי הבקשה איננה תואמת את תכן הבניין.

פרק ה': בקרת ביצוע הבנייה

עניינו של הפרק החמישי הוא בקרת ביצוע הבנייה. החידוש העיקרי בפרק זה הוא בקרת הביצוע על ידי מכוני הבקרה. כאמור, על מנת לשפר את איכות הבנייה יש לוודא כי הבנייה בפועל אכן מבוצעת בהתאם למסמכי ההיתר ותנאיו. לראשונה, מחייבת המדינה ביצוע בקרה הדוקה על כל תהליך הבנייה, החל מארגון וניהול אתר הבנייה ועד לחיבור המבנה לתשתיות ואישור השימוש בו. זאת מעבר לחובת הפיקוח והביקורת על הבנייה המוטלת על אנשי המקצוע מטעמו של בעל ההיתר.

לסעיפים 359 עד 362 - מוצע לקבוע חובת קבלת אישור מרשות הרישוי בטרם תחילת ביצוע עבודות על פי היתר.

כמו כן מוצע כי שר הפנים יקבע את אופן עריכת בקרת הביצוע, לרבות המועדים והנושאים שאותם יבחן מכון הבקרה. נושאים אלה ייקבעו כך שיינתן מענה לשלבי הבנייה השונים, ולדרישות לביצוע בדיקות מעבדה שונות במהלך עבודות הבנייה.

עוד מוצע כי אם מגלה מכון הבקרה כי בוצעו עבודות בנייה לא כדיון, עליו להודיע על כך לוועדה המקומית, לאחראים על ביצוע העבודות ולבעל ההיתר. רשויות וגורמי האכיפה יפעלו לאכיפת החוק מיד עם גילוי דבר העבירה.

כך גם מוצע להותיר את חובת הביקורת והפיקוח המוטלת כיום על בעלי המקצוע מטעמו של בעל ההיתר. באמצעות ביצוע פיקוח ובקרה על ידי כל השותפים להליכי הרישוי והבנייה: מכון הבקרה, גורמי המקצוע מטעמו של בעל ההיתר והפיקוח על הבנייה במוסדות התכנון, ניתן יהיה לשפר בצורה משמעותית את איכות הבנייה.

לסעיפים 363 עד 366 - מוצע לקבוע כי חיבור מבנה לתשתיות בעת ביצוע עבודות בנייה יהיה רק לאחר קבלת אישור רשות הרישוי לתחילת ביצוע עבודות. כך ניתן לעשות שימוש כפול באישור אחד, הן לתחילת ביצוע עבודות והן לצורך חיבור לתשתיות, בלא לחזור לרשות הרישוי לקבלת אישור נוסף.

עוד מוצע כי מתן תעודת גמר, תחילת השימוש במבנה וחיבורו חיבור של קבע לתשתיות יהיו לאחר קבלת תעודת גמר מאת רשות הרישוי. גם בעניין זה לא נדרשים אישורים שונים, ותעודת הגמר מהווה אישור לכל העניינים גם יחד.

פרק ו': הקלות ושימושים חורגים

הפרק השישי עוסק בהקלות ושימוש חורגים. פרק זה יחול רק בתקופת ההיערכות לביצוע חוק זה, וביום הקובע - יבוטל. בפרק זה נשמרו העקרונות שנקבעו בחוק הקיים לעניין מתן הקלות ושימושים חורגים, תוך התאמתם להליכי הרישוי החדשים.

במסגרת זאת, נקבעו הוראות בנוגע לחובת הפרסום ומשלוח הודעות לבעלים ומחזיקים בקרקע או בבניין שבו מבוקשת הבקשה והגובלים עמה בדבר זכות הערר על החלטת הועדה המקומית וכן ההוראות המגדירות מהי סטיה ניכרת.

פרק ז': הוראות שונות להיתרים

לסעיף 377 - בסעיף המוצע מוסדרת החובה לעניין הנגשת בניינים חדשים לאנשים עם מוגבלות וזאת תוך שימור הוראות סעיפים 1158 ו- 21158 בחוק הקיים על דרך הפנייה להוראות בתוספת הרביעית לחוק המוצע.

לסעיף 378 - בסעיף זה נשמרה הוראת סעיף 202ב בחוק הקיים בענין מתן כתב שיפוי כתנאי למתן היתר להקמת מיתקן שידור לתקשורת בשיטה התאית.

פרק ח': רישוי מתקנים ביטחוניים

כללי

פרק ו' לסימן ב' בחוק הקיים, מסדיר את הקמתם של מתקנים ביטחוניים. על-פי ההסדר הקיים, הקמתו של מתקן בטיחות חייבת בהיתר. הבקשה להיתר מוגשת לוועדה למתקנים ביטחוניים הכוללת שלושה חברים, נציג שר הביטחון ושני נציגים שימנה שר הפנים, ברגיל הממונה על המחוז ומתכנן המחוז.

הבקשה להיתר למתקן ביטחוני על פי החוק הקיים יכולה להיות לקונית ולכלול פרטים מינימליים בלבד [סעיף 160(3)]. היתרים למתקן ביטחוני אינם כפופים לכללי "הסטייה הניכרת", החלים על בקשות להיתר הכוללות הקלות או שימושים חורגים. משמעותו המעשית של הדבר הנה כי ניתן, לפי לשון החוק הקיים, להקים מתקן בטיחותי בכל היקף בינוי על כל ייעוד קרקע.

בפועל אכן הוקמו בדרך זו רבים מהמתקנים הביטחוניים. כפי שצוין לעיל, בהקשר של תכניות למתקנים ביטחוניים, כמעט ולא הוקמו מתקנים ביטחוניים על פי תכניות שאפשרו את הקמתם. חלקם הוקמו עוד לפני חקיקתו של חוק התכנון והבנייה בשנת 1965. על-פי המצב החוקי שקדם לחקיקתו של חוק התכנון והבנייה, בנייה מטעם המדינה ועל ידיה לא הייתה כפופה להליכי התכנון והבנייה. מתקנים ביטחוניים שנבנו לאחר חקיקת החוק הקיים, נבנו מכוחם של היתרים שניתנו על ידי הוועדה למתקנים ביטחוניים ללא זיקה של ממש למשטר התכנוני שחל על המקרקעין שעליהם הוקמו אותם מתקנים.

בעשור האחרון, פסיקות של בתי-משפט לערכאותיהם השונות עמדו על הצורך ליצור תיאום רב יותר בין הקמת המתקנים הביטחוניים ובין המשטר התכנוני הסטטוטורי. גם הפסיקה אינה מתעלמת מהאפיונים המיוחדים של הפעילות הצבאית והבנייה הנדרשת לצרכיה. הצורך בשינויים תכופים, דחיפות, סודיות, קיומם של מתחמים סגורים שדפוס בנייתם מושפע מצרכים צבאיים ואפיונים צבאיים וכל היוצא בזה.

במקביל לפסיקת בתי-המשפט, הוצא על-ידי משרד הפנים נוהל לעבודת הוועדה למתקנים ביטחוניים (להלן – הוולמ"ב), נוהל המבקש לייצר התאמה טובה יותר בין עקרונות התכנון לבין הפעילות הצבאית ולייחד את החריגים למקרים שבהם קיימת הצדקה מהותית, סודיות או דחיפות המצדיקים חריגה מכללי תכנון סבירים.

הפרק המוצע, שעניינו מתקנים ביטחוניים, מביא לידי ביטוי את המגמה שסומנה בפסיקת בתי-המשפט וזו שבאה לידי ביטוי בנוהל החדש של הוועדה למתקנים ביטחוניים, לאיזון שונה בין הצרכים הביטחוניים מחד, לאינטרס התכנוני המגולם בתכנון.

לסעיף 379 – מוצע להמשיך ולהחיל על תהליכי ההיתר למתקנים ביטחוניים, משטר שונה מזה החל ברגיל. משכך, קובע הסעיף כי הוראות הפרק שעניינו רישוי הקמתם של מתקנים ביטחוניים, גובר על ההוראות הכלליות החלות ברגיל על רישוי בנייה.

לסעיף 380 – מוצע לקבוע אבני דרך מרכזיות לעניין הקמתם של מתקנים ביטחוניים. הראשונה שבהם היא הכלל שלפיו היתר בניה למתקנים ביטחוניים יינתן רק "על פי תכנית הכוללת הוראות מפורטות ובהתאם לה". חקיקתו של כלל זה מהווה שינוי לאוריינטציה שהייתה קיימת עד לאחרונה בכלל הנוגע להקמת מתקנים ביטחוניים. כאמור, על-פי אותה אוריינטציה, היתר החורג מתכנית היה הכלל ולא היוצא מהכלל.

מוצע, כי הוולמ"ב תוסיף להיות זו הנותנת היתרים להקמת מתקן בטחוני. עוד מוצע להחריג את סמכותו של מכון הבקרה לביצוע בדיקת תכן של הבקשות להיתרים להקמת מתקן בטחוני. הסודיות הנדרשת לעתים מזומנות, אינה מאפשרת מעורבות של מכון בקרה מחד, ומאידך לרשות מערכת הביטחון עומדת מערכת כשירה ואמינה לביצוע בדיקות אלה בעצמה.

לסעיף 381 – מוצע להסמיך את שר הפנים, בדומה להסמכה הקבועה בסעיף 332, לפטור סוגי מתקנים ביטחוניים מהיתר. סוגי הפטור הם שניים - פטור מהיתר המחייב כי הבנייה תהיה בהתאם לתכנית,

ופטור אחר, שסמכות השר להסדירו מצומצמת יותר, המאפשר הקמת מתקן בפטור מהיתר ואף שלא בהתאם לתכנית. הסוג השני של הפטור מוגבל לסוגי בניינים, מתקנים או עבודות זמניים הנדרשים במסגרת פעילות מבצעית, או מתקנים שאינם זמניים אך כאלו שהנם בעלי אופי מבצעי מובהק, כגון רמפות, עמדות תצפית, סוללות עפר וכדומה. הסמכות לפטור מבוססת על הצורך לאפשר את פעילותו הצבאית השוטפת והמתוכננת של הצבא, ללא מגבלות תכנוניות מכבידות הפוגעות בגמישות התפקוד הנדרש לכוחות הביטחון, מקום בו ההשפעה של המתקנים על הסביבה אינה גדולה ומיקומם מוכתב בעיקרו של דבר על ידי דרישות מבצעיות.

מוצע גם לפטור מהיתר הקמת מתקן בטחוני בתוך מתקן בטחוני קיים, במגבלות הקבועות בסעיף. הקמתו של מתקן בתוך מתקן כאמור, פטורה על-פי החוק הקיים [סעיף 172(ב)] מהיתר. הסעיף המוצע תוחם פטור זה לגבולות בינוי שאין בהם יצירת שינוי מהותי בהיקף הבינוי הקיים.

מוצע גם לפטור מהיתר הקמת בניין בתחום תכנית או בתחום תשריט לפי סעיף 393, המחליף בניין שנהרס בהיקף בנייה זהה ובמגבלה הקבועה בסעיף.

פעילות זו, בתוך מתקן בטחוני קיים, הייתה פטורה מהיתר לפי הפרשנות שנהגה לסעיף 172. מוצע, לפיכך, לצמצם את הפטור מהיתר לבנייה כזו למגבלות הקבועות בסעיף. כן מוצע כי עבודות תשתית בתחום מתקן בטחוני המוסדר בתכנית או בתשריט ייעשו באמצעות הרשאה, כקבוע בסעיפים 336-339. על הבקשה להרשאה לא לסתור ייעודים הקבועים בתכנית, אך היא אינה חייבת לעמוד בכל הוראות התכנית האחרות, כגון קווי בניין, תנאים להיתר וכדומה.

לסעיף 382 – מוצע להחיל על בקשות להיתר הכוללות הקלות ושימושים חורגים את הכללים הרגילים החלים על בקשות אלו, ובמיוחד את כללי הסטייה הניכרת, המגבילים את שיקול הדעת במתן הקלות ושימושים חורגים. בכל הנוגע לפרסום הבקשה להקלה, או לשימוש חורג, מוצע לקבוע חובת משלוח הודעה כזו, אולם לסייגה מקום בו קבע שר הביטחון שיש מניעה לכך מטעמים של ביטחון המדינה.

לסעיף 383 – מוצע להסדיר מתן היתר שלא בהתאם לתכנית באופן חורג מהמותר במסגרת הקלה או שימוש חורג בשתי קבוצות של נסיבות - סודיות ודחיפות. נסיבות אלו מונעות את האפשרות לפרסם את דבר הקמתו של מתקן בטחוני (סודיות) או את האפשרות להמתין להשלמתם של הליכי תכנון במסלול הרגיל (דחיפות).

לסעיף 384 – מוצע כי תוקפו של היתר הסוטה מתכנית אשר ניתן מחמת הדחיפות, יהיה מוגבל בזמן. ההגבלה בזמן בגין מתקן שהוקם בסטייה מתכנית בשל סודיות תהיה לחמש שנים. בתום התקופה, תיבחן מחדש שאלת הדחיפות והצורך בסודיות, ובהתאם לה יוחלט על המשך תוקפו של ההיתר. תוקפו של מתקן שהוקם בסטייה מהיתר בשל דחיפות מוגבל לארבע שנים, מתוך הנחה שבפרק זמן זה ניתן יהיה להשלים במקביל את הליכי התכנון הרגיל. מוצע להסמיך את הוולמ"ב להאריך גם את תוקפו של היתר זה מטעמים מיוחדים, ורק אם שוכנעה כי פעילותה של מערכת הביטחון להכשרה התכנונית בוצעה ללא עיכובים מיותרים, ואלה שקיימים אינם באחריותה.

מוצע כי כל אימת שהוגשה תכנית להסדרת מתקן שהוקם בסטייה מתכנית וזו נדחתה, תוסמך הוולמ"ב לקבוע את המועד להפסקת פעילותו של אותו מתקן ולהריסת המבנים המצויים בו. השיקולים שינחו את הוולמ"ב בקביעת המועד לפינוי והריסה יהיו הצורך במתקן, האפשרות למקמו במקום אחר, ההשקעות שנעשו בו, השפעתו על הסביבה וכיוצא בזה.

לסעיף 385 – מוצע כי בקשה להיתר למתקן ביטחוני בסטייה מתכנית תוגש, ככל שניתן, במתכונת הדומה להגשת תכנית למתקן ביטחוני. זאת על-מנת ליצור התאמה בין ההליך התכנוני הרגיל לבין בקשה כאמור להיתר, בשים לב למגבלות המצדיקות את הסטייה מהכלל הדורש התאמה לתכנית כתנאי להיתר. מוצע, לפיכך, כי בקשה להיתר כזה תוגש ברגיל במתכונת של תשריט ותקנון המהווים את מסמכי התכנית למתקן ביטחוני. לבקשה יצורפו גם, כפי שמצרפים לתכנית, חוות-דעת סביבתית, חוות-דעת תחבורתית, חוות-דעת תכנונית וחוות דעת אחרות הנדרשות לבדיקת הבקשה.

דרישות אלה מהוות שינוי של ממש מהקבוע בחוק הקיים, ולפיו בקשה להיתר בסטייה מתכנית מוגשת באופן לקוני, החסר מידע תכנוני של ממש. מוצע גם כי העתק מהבקשה יועבר לנציגי שרי הגנת הסביבה והתחבורה בוועדה המחוזית, ובעת הצורך גם לנציגי שר הבריאות, ואלה יוכלו להעיר את הערותיהם.

לסעיף 386 – מוצע כי עובר לדיון בבקשה להיתר בסטייה מתכנית כאמור, תועבר לחברי הוולמ"ב חוות-דעת מתכנן המחוז, ובמידת הצורך גם חוות-דעת סביבתית ותחבורתית. גם כאן מאמץ הסעיף המוצע את ההסדר הקיים בהצעה זו (סעיף 259), בהתייחס לחוות-דעת מתכנן מוסד התכנון עובר לדיון בהפקדה. בכל הנוגע לבקשה להיתר להקמת מתקן ביטחוני מטעמי דחיפות, מוצע שבטרם תחליט הוולמ"ב בבקשה לגופה, היא תפרסם את הבקשה להערות הציבור, או להערות של מי שהיא תקבע בהתאם לעניין ולצורך. הדיון בבקשה להיתר מסוג זה נפתח, אפוא, לדיון ציבורי בכפוף למגבלות הביטחון הנובעות מטיבו של העניין.

לסעיף 388 – מוצע כי פרסום להערות על-פי סעיף 386 יאפשר לכל מי שהפרסום כוון אליו (הציבור או חלק מוגדר ממנו) להגיש את הערותיו בכתב לבקשה ולהיתר.

לסעיף 389 – מוצע כי מתכנן המחוז יגיש את התייחסותו בכתב יומיים לפחות לפני מועד הדיון בבקשה בוולמ"ב. זו תוסמך לאשר את הבקשה, לדחותה או לאשרה בתנאים.

לסעיף 390 – מוצע להחיל על בקשה להיתר למתקן ביטחוני בסטייה מתכנית מטעמי סודיות את הכללים החלים על בקשה כאמור מטעמי דחיפות. זאת, כמובן, בכפוף לשוני המהותי הנובע מכך שבמקרה הראשון הסיבה לבקשה הנה סודיות. משכך, מוצע כי לא תועבר בקשה מעין זו להערות על-פי סעיף 386, אלא באישורו של שר הביטחון או מי מטעמו לעניין המגבלות שיש להטיל על כך מטעמי ביטחון המדינה.

הוראות סעיפים 385 עד 391 יוצרות משטר חדש החל על בקשות להיתר למתקנים ביטחוניים שאינם תואמי תכנית. ההסדר החדש יוצר משטר דמוי תכנית לבקשות אלה. הבקשות תוגשנה במתכונת

תכנית. לפי הצעה זו, מתכונת היוצרת תשתית מידע תכנוני המאפשרת לדון בתכניות והבקשות על בסיס מידע מלא, מצורפות להן חוות דעת מקצועיות והן יאפשרו, במגבלות מובנות, את שיתוף הציבור. הסדר זה מהווה מפנה סטטוטורי בכל הנוגע להקמתם של מתקנים ביטחוניים שאינם תואמי תכנית.

לסעיף 392 – סעיפים 234 עד 239 להצעה זו מסדירים את סמכותה של הוולמ"ב להורות על שינוי של תכניות תקפות הכוללות הוראות מפורטות, על-מנת להבטיח את המשך קיומו ופעילותו התקינה של מתקן בטחוני.

סעיף 392 מבקש להסדיר הטלת מגבלות על תכנון בסביבתו של מתקן ביטחוני, תכנון שאישורו עשוי לפגוע בקיומו או בהמשך פעילותו של המתקן. אין המדובר בהוראת שינוי בתכנית קיימת, אלא בהגבלות על תכנון חדש.

מקום בו מוקם מתקן ביטחוני מכוחה של תכנית, תכלול זו הוראות המגבילות תכנון שעלול לפגוע בפעילותו ובקיומו של המתקן הביטחוני המקום מכוחה. אם המתקן הביטחוני מוקם על פי היתר הסוטה מתכנית, הרי שיש להגן על המשך קיומו של המתקן עד לאישור התכנית. לא ניתן להשתמש כאן במכשיר הוראת השינוי הנזכר, משום שההגנה הנדרשת אינה מפני תכנית קיימת, אלא מפני תכנית עתידית.

מוצע, לפיכך, להסמיך את הוולמ"ב לקבוע מגבלות עקב מתקן ביטחוני שימנעו הפקדתה ואישורה של תכנית שאינה תואמת מגבלות אלה. הטלת מגבלות תכנוניות עשויה להוות פגיעה תכנונית. מוצע, לפיכך, לראות את המגבלות כאמור כאישורה של תכנית הכוללת הוראות מפורטות, המזכה בפיצוי בהתאם להסדר הקבוע לפגיעות תכנוניות בפרק זה. החייבת בפיצוי, במקרה זה, תהיה המדינה.

הסעיף מציע הסדר שונה למתקן שהוקם כאמור מטעמי סודיות ולזה שהוקם מטעמי דחיפות, נוכח העובדה שתוקפו של היתר שניתן מטעמי דחיפות אמור לפקוע בתום ארבע שנים. מוצע, לפיכך, כי עד למועד זה, שבו אמורה להתאשר תכנית למתקן, לא תקום עילת הפיצוי בגין ההגבלות, כפי שלא קמה עילת פיצוי בגין "הקפאה" תכנונית בשלב הכנת תכנית ובתקופה שממועד הפקדתה עד לאישורה. לכשתאושר התכנית או שהמגבלות ייכללו בה, או אז תקום עילת פיצוי בגינה או שהמגבלות יפקעו.

עם זאת, נוכח החשש שבתום ארבע השנים לא תאושר תכנית ותוקפו של ההיתר יוארך, מוצע כי אם יוארך תוקפו של ההיתר מעבר לארבע השנים ויוסיפו לחול המגבלות שהוטלו, תקום במועד ההארכה עילת תביעה בגין פגיעות תכנוניות.

לסעיף 393 – כאמור, רובם ככולם של המתקנים הביטחוניים בישראל הוקמו שלא בהתאם לתכנית ולא מכוחה של תכנית. מוצע לאשרר מתקנים ביטחוניים אלה בכך שגבולותיהם וייעודי הקרקע העיקריים בתחום המתקן והשטח הבנוי הכולל המצוי בהם ייקבעו בתשריט בתוך ארבע שנים מיום תחילתו של חוק זה. התשריט יאושר על ידי הוועדה למתקנים ביטחוניים. אישור כאמור ישקף את המצב הקיים ואין הוא מיועד לייצר הליך שבו מופעל שיקול דעת מחודש לעניין הצדקת קיומו של המתקן הביטחוני

באותו מקום. מעמדו של תשריט כאמור לאחר אישורו יהיה כמעמדה של תכנית, ומעמדו של מתקן ביטחוני שהוקם בעבר ואשר אושר לו תשריט כאמור יהיה כמעמדו של מתקן שהוקם על פי תכנית.

לסעיף 394 – לאחר אישורו של תשריט כאמור, המעניק מעמד סטטוטורי ליעודי הקרקע הכלולים בו ולהיקף הבינוי המוסדר בו, מוצע לאפשר המשך הבנייה באותו מתקן בהליך של היתר, בהיקף המוגבל הקבוע בסעיף ובתנאי שתוספת הבנייה לא תשנה את אופיו של המתקן וסביבתו. בנייה מעבר למגבלה זו תחייב הכנתה ואישורה של תכנית לפי החוק.

ההסדר המוצע לעניין הבנייה המותרת במתקן קיים דומה בעקרונותיו להסדר הפוטר מהיתר בניית מתקן בתחום תכנית למתקן ביטחוני (סעיף 381). כזכור, לפי החוק הקיים, בניית מתקן בתוך מתקן פטורה מהיתר ללא מגבלה כלשהי על גודלו. לצד עיגונו של המתקן הביטחוני הקיים בתשריט כאמור, מיקומו ועיקרי ההוראות החלות עליו יעוגנו גם בתכנית המתאר המקומית-כוללנית שתוכן לאותו מרחב תכנון מקומי, ככל שמגבלות סודיות לא ימנעו זאת.

לסעיף 395 – מוצע להסמיך את הוולמ"ב להטיל מגבלות תכנוניות גם בגין מתקן בטחוני קיים שאושר בתשריט. תשריט המכשיר מתקן ביטחוני לפי סעיף 393 אינו אמור לחרוג מגבלות ההיתר להקמתו. מטעם זה, אין לכלול בו הגבלות על הסביבה. גם כאן, נוצר אפוא אילוץ המחייב מתן סמכות להטלת מגבלות תכנוניות שימנעו הפרעה לקיומו או לפעילותו של המתקן.

לסעיף 396 – תשריט למתקן בטחוני שמעמדו כתכנית, ומגבלות תכנוניות בגין מתקן קיים המוטלות על סביבתו, עשויים לפגוע פגיעה תכנונית. מוצע, לפיכך, להחיל עליהם את הוראות סעיף 392. מועד יצירת העילה יהיה מועד אישורו של התשריט ומועד אישורן של המגבלות ופרסומן. כיוון שאישורו של תשריט, בניגוד לאישורו של היתר הסוטה מתכנית, אינו מחייב הליך תכנוני סטטוטורי נוסף, יהיה מועד יצירת העילה אישור התשריט כאמור לעיל. זאת בכפוף לכללים לעניין הגבלת הזכות לפיצוי בגין מתקנים ביטחוניים שהוקמו בעבר, שנקבעו בפרק בעניין פיצויים.

חלק ו': פיצויים בשל תכנית פוגעת והיטל השבחה

פרק א': פיצויים בשל תכנית פוגעת

כללי

החוק הקיים (סעיפים 199 עד 203) מסדיר את חובת הפיצוי בגין פגיעה תכנונית, הגשתה של תביעה לפיצויים כאמור, הדיון וההכרעה בה. החוק הקיים מעניק פיצוי לבעל מקרקעין או לבעל זכות בהם בגין שני סוגים של פגיעות הנגרמות עקב אישורה של תכנית - פגיעה ישירה ופגיעה עקיפה.

הפגיעה הישירה היא פגיעה הנגרמת עקב שינוי הנורמה התכנונית החלה על המקרקעין הנפגעים, כגון הפחתת השטח הכולל המותר לבנייה על אותם מקרקעין, שינוי ייעודם ושינוי הוראות בנייה שונות החלות עליהם. פגיעה ישירה היא לעולם פגיעה הנגרמת למקרקעין הכלולים בתחום התכנית והמשנה את המשטר התכנוני החל עליהם.

פגיעה עקיפה היא זו הנגרמת בעקיפין משינוי המשטר התכנוני, כגון עקב הקמת מפגע בסמוך למקרקעין. המשטר התכנוני החל על מקרקעין הנפגעים פגיעה עקיפה אינו משתנה. ניתן להשתמש ולבנות עליהם מבחינת המשטר התכנוני בדיוק כפי שניתן היה אלמלא אושרה התכנית הפוגעת, אלא שתכונותיהם של המקרקעין השתנו לרעה. המפגע הסביבתי, בדוגמא לעיל, שהקמתו התאפשרה כתוצאה מהתכנית החדשה, עלול לפגוע באיכויות המקרקעין שנפגעו. אלה יהפכו ממקום שקט לרועש, ממקום שהאוויר בו נקי למקום בו איכות האוויר, הריח, וכדומה נחותה לעומת מצבו הקודם וכל כיוצא בזה. מקרקעין הנפגעים פגיעה עקיפה, יכול ויכללו בתכנית, אך יכול וימצאו מחוצה לה (החוק הקיים מעניק פיצויים גם למקרקעין גובלים).

ההסדר הקיים המזכה בפיצוי בגין שינוי במשטר התכנוני, אין לו אח ורע בעולם המערבי. פיצוי בגין נטילת קרקע מקובל בעולם ומבוסס על ההכרה בזכות הקניין. פיצוי בגין פגיעות ישירות מעוגן בהיקף מצומצם יותר במספר מדינות ואילו פיצוי בגין פגיעות עקיפות שלא במסגרת דיני המטרדים, אינו מוכר כלל.

עד לראשית שנות ה-90, היקפן של התביעות לפיצויים בגין פגיעות תכנוניות היה זניח והשפעתן על התכנון, היקפו ואיכותו לא הורגשה כלל מסיבות שונות. החל מתחילת שנות ה-90, לצד וכתוצאה מהשיח המשפטי בדבר זכויות קניין, מוגשות תביעות בגין פגיעה תכנונית, כמעט בגין כל תכנית, ולו קטנה ובעלת השפעות זניחות. עובדה זו הפכה את העשייה התכנונית למוטת פיצוי, דבר הגורם לעיוותים תכנוניים ולעיכוב תכנון ופיתוח, לפגיעה באפשרות לשריין ולהגן על שטחים פתוחים ושטחים לצרכים ציבוריים ולייקור משמעותי של התכנון והפיתוח.

ההסדר המוצע בהצעה זו מבקש להשתית את הזכות לפיצוי בגין פגיעות תכנוניות על עקרון ההסתמכות המוכר במשפט המנהלי בארץ ובעולם. על-פי עיקרון זה, הזכות לפיצוי והיקפה תיגזר מצפיפות לגיטימיות וסבירות שפגיעה בהן עשויה להצדיק מתן פיצוי. ההסדר המוצע אינו מבטל, אפוא, את הזכות לפיצוי בגין פגיעות תכנוניות, אך תוחם זכות זו לתוך המסגרת שצוינה.

לסעיף 398 – מוצע כי פגיעה ישירה במקרקעין, המשנה שינוי של ממש את המשטר התכנוני החל עליהם ואשר כתוצאה ממנה ירד ערכם של המקרקעין, תזכה בפיצוי בגין פגיעה זו. נקודת המוצא של ההסדר המוצע משקפת את הפסיקה הקיימת ולפיה אין די בירידת ערך עקב אישורה של תכנית כשלעצמה כדי לגבש עילת תביעה בגין פגיעה תכנונית. ירידת ערך כשלעצמה, כמו גם עליית ערך בגין אישורה של תכנית, עשוי לנבוע מהנחות ספקולטיביות, סטיגמות, תגובות לא רציונאליות וכדומה. על מנת שתיווצר עילת תביעה בגין נזק תכנוני מתחייב קיומו של נזק תכנוני ממשי, כזה שנוצר עקב שינוי המשטר התכנוני הפוגע לרעה בזכויות הבנייה או השימוש שהוקנו לקרקע על פי תכנית תקפה קודמת. רק אם מתקיים אכן נזק תכנוני כזה, ואם הוכח, תהיה רלבנטיות לעובדת ירידת ערך המקרקעין. ירידה כזו, במידה שהיא משקפת את השינוי במשטר התכנוני, מגבשת את היקף הנזק המוזכר בפיצוי.

עיקרון נוסף שמוצע לעגנו הוא זה שלפיו פגיעה תכנונית המזכה בפיצוי, הן במקרה של פגיעה ישירה והן כזו העקיפה, תהיה רק פגיעה מכוחה של תכנית הכוללת הוראות מפורטות. רק כאשר חלה על הקרקע

תכנית מפורטת שקיבעה את הפגיעה התכנונית ניתן לקבוע שהנזק התכנוני אכן התגבש לרמת ודאות מספקת על מנת להגיש תביעה לפיצוי בגינו.

מוצע להגדיר את הפגיעה במשטר התכנוני, המזכה בפיצוי, כפגיעה באחד או יותר ממרכיבי המשטר התכנוני המנויים בסעיף. עיקרם שינוי הוראות בדבר היקף הבנייה המותרת בקרקע, שינוי ייעוד המקרקעין, שינוי המגבלות החלות עליה, והוספת תנאים מגבילים שלא היו קודם לכן, ובלבד שיש בהם כדי להשפיע השפעה של ממש על הבנייה או השימוש במקרקעין. הרשימה הכלולה בסעיף מכילה את המרכיבים העיקריים והשכיחים במשטר התכנוני הכלול בתכניות השונות.

פיצוי הניתן על בסיס עקרון ההסתמכות הלגיטימית מניח קיומה של הסתמכות כאמור. נקודת המוצא בפגיעה ישירה הנה שבמשטר התכנוני בישראל, בעל מקרקעין יכול להניח ברמה גבוהה של ודאות כי "הזכויות התכנוניות" הקבועות בתכנית לא יצומצמו או ישונו באופן פוגעני. משום כך שינוי ב"זכויות תכנוניות" אלה באופן המביא לירידת ערך הקרקע עשוי לזכות בפיצוי.

הסעיף מבקש להוציא מתחולת הפגיעה המזכה בפיצוי תכניות המשנות הסדרים שאינם נוגעים לרשימת "הזכויות התכנוניות" הקלאסיות. מטעם זה, מונה הסעיף את ההוראות, ואלה בלבד, ששינוין יכול לגבש עילת תביעה בעל פגיעה תכנונית.

לסעיף 399 – הסעיף מציע את הסדרת עילת התביעה בגין פגיעה עקיפה. כאמור, זכות לפיצויים בגין פגיעה עקיפה לא קיימת, למיטב הידיעה, בעולם המערבי. פגיעות מסוג זה לעת התרחשותן, להבדיל ממועד התרתן בתכנון סטטוטורי, מוסדרות בעולם במסגרת דיני המטרדים. דינים אלה נועדו להסדיר את כללי ה"חיה ותן לחיות", ולכן יוצרים איזון נכון בין פיתוח אורבני סביר וצפוי, לבין פיתוח החורג מסביבתו ומשפיע השפעה של ממש על האפשרות להמשיך ולקיים על המקרקעין הסמוכים את השימושים הקיימים בהם זה מכבר. דיני המטרדים מביאים בחשבון גם את האינטרס הציבורי ועצמתו לעומת הפגיעה בפרט אף מקום בו זו קיימת.

תביעות בגין פגיעות עקיפות מהוות את חלק הארי של התביעות בגין פגיעות תכנוניות לפי סעיף 197 הקיים. הכרה לא מוגבלת בפגיעות מסוג זה, לא רק שמשפיעה לרעה על התוצאה התכנונית, אלא שגם ההצדקות לה בעייתיות. הכרה בשינוי תכנוני בקרקע גובלת כיוצר זכות לפיצוי, משמעה כי הזכאי לפיצוי קונה למעשה זכות שמקרקעין שאינם שלו וגובלים בו לא יפותחו. כך, זכות לפיצוי בשל ייעודו לפיתוח של שטח פתוח הגובל בקרקע המיועדת לבנייה, מקנה למעשה לאותו זכאי זכות שאותו שטח פתוח לא יפותח לעולם, זאת כמובן מבלי שקנה זכויות באותה קרקע ומבלי שלבעל אותה קרקע יש זכות כלשהי לפיצוי בגין "מגבלה" זו. ההצדקה היחידה ליצירת זכות לפיצוי בגין פגיעה עקיפה יכולה אם כן להתבסס על דיני ההסתמכות.

מוצע, אפוא, להשתית את הזכות לפיצוי בגין פגיעה עקיפה על עקרונות ההסתמכות, ולהתוות את מהותה של הזכות ותנאיה בהתבסס על אותם עקרונות ועל היקפם. אכן, עשויה להיות הצדקה להכיר באינטרס ההסתמכות של אדם שמצבה התכנוני של הקרקע הגובלת במקרקעיו לא ישתנה בתקיפות

רבה מדי אלא יישאר יציב לתקופה סבירה, אך לא ניתן להצדיק הכרה באינטרס לגיטימי לסטגנציה
תכנונית כזו לאורך זמן. כך דרך כלל וכך בוודאי ביחס למי שמקרקעיו מצויים באזור אורבני.

מוצע, לפיכך, לקבוע כי הזכות לפיצוי בשל פגיעה תכנונית עקיפה תקום רק אם ממועד תחילתה של
התכנית הקודמת ועד למועד תחילתה של התכנית הפוגעת חלפו פחות מעשר שנים. תקופת זמן זו
משקפת את הקצב הסביר והרצוי של שינוי תכנוני בישראל. הסעיף מקנה, אפוא, לבעלי מקרקעין
"נפגעים", זכות ליציבות תכנונית של המקרקעין הגובלים בהם למשך עשר שנים. כך בעלי מקרקעין
הגובלים בשטח ציבורי פתוח (להלן - שצ"פ) קונה זכות לוודאות שייעוד השצ"פ לא ישונה, אלא בחלוף
עשר שנים ממועד תחילתה של התכנית שקבעה את ייעודו לשצ"פ. לאחר חלוף תקופה זו, לא ניתן עוד
להצדיק מתן מעמד משפטי מוכר ומוגן לציפייה, ככל שקיימת, להמשך אותה יציבות תכנונית, ההופכת
כעבור אותה פרק זמן לסטגנציה תכנונית הפוגעת בציבור וכמובן בבעל אותה קרקע.

בדומה להוראות לעניין פגיעה ישירה ולרציונל העומד ביסודו, גם ביחס לפגיעה עקיפה מוצע לקבוע
שתיווצר עילה לפיצוי רק אם השינוי התכנוני גורם או מאפשר לגרום לשינוי בתכונות מוגדרות על
הקרקע הנפגעת. הסעיף מונה רשימה סגורה של תכונות מקרקעין שרק שינוי לרעה מקים עילת תביעה
כאמור. הסעיף מבקש להוציא מתחולתו תכונות שאינן מהותיות או תכונות המוגדרות כסטיגמה, אך
שאינן בהן ממש. מוצאות מכלל זה גם פגיעות כלכליות שאינן פגיעות בתכונות המקרקעין המנויות
בסעיף.

כלל היציבות התכנונית בת עשר שנים בלבד אינו חל במקום שהתכנית הפוגעת היא תכנית ארצית או
מקומית לתשתיות. תכניות אלה, ברגיל, אינן התפתחות אורבנית מקומית סבירה וצפויה. הן מייצגות
תועלת ציבורית החורגת מהתחום המקומי ולכן אינן צפויות דווקא במקום שבו תוכננו. מאידך, נוכח
החשיבות הציבורית, המהווה שיקול גם במסגרת דיני המטרדים כאמור, מוצע כי הזכות לפיצוי תקום
רק מקום בו הפגיעה בשווי המקרקעין הנה בשיעור של 10% לפחות. קו מחשבה מעין זה, המתחשב
בעצמת האינטרס הציבורי, אם גם לא בשיעור קבוע ואחיד, אומץ בפסיקה בכל הנוגע לסעיף 200 בחוק
הקיים.

נוכח האיזון החדש המוצע בהצעה זו ביחס לזכות לפיצוי בגין פגיעות ישירות ועקיפות, מוצע לייתר את
ההסדר הקיים בסעיף 200, המפנים לתוך הזכות לפיצוי את שיקולי הצדק במתן הפיצוי. שיקולים אלה
הופנמו בשלב גיבוש הזכות בחוק והגדרתה, ולכן אין להוסיף עליהם עילות פטור נוספות המגלמות קו
מחשבה דומה. חריג לכלל זה הוא פגיעה של מה בכך, המוסדרת בסעיף 403 להלן.

לסעיף 400 – מוצע להסדיר את עקרונות שומת ירידת הערך של המקרקעין שנפגעו בפגיעות תכנוניות
ישירות או עקיפות. על-מנת למנוע פערים בשומות בין המצב הקודם שלפני הפגיעה לבין זה שלאחריו,
מוצע להביא את שני המצבים למכנה משותף, ליום הקובע, כהגדרתו בסעיף 397. השומה ליום זה
תשווה בין שני שווי קרקע – שוויים של המקרקעין ליום הקובע על-פי המצב התכנוני החדש (הפוגע)
ושוויים לפי המצב התכנוני הקודם לאותו יום. הבאה למכנה משותף זה תמנע את פער הזמנים וקשיי
הערכה הנוצרים כיום עקב האופן שבו נערכות שומות המקרקעין לנכסים הנפגעים.

המועד הקובע, כהגדרתו בסעיף 397, נקבע לשישה חודשים מיום תחילתה של התכנית הפוגעת. על-פי החוק הקיים, "היום הקובע" הוא מועד תחילתה של התכנית הפוגעת, והמועד שביחס אליו יש לערוך את שומת המקרקעין שלפיה תיקבע ירידת הערך הוא מועד סמוך למועד התחילה האמור. במועדים אלה קיים קושי כפול. במועד ה"אחרי" כאמור, מועד אישורה של התכנית, לא תמיד הופנמו השלכותיה של התכנית להתנהגות השוק ומחיריו. הקושי במועד ה"לפני" נעוץ בעובדה כי בסמוך לאישור תכנית עשויים להיות מופנמים להתנהגות השוק פרטי התכנית העומדת לפני אישור.

דחיית המועד הקובע לשישה חודשים לאחר אישור התכנית והשוואת ה"לפני" וה"אחרי" באותו מועד ממש באמצעות טכניקות שמאיות מקובלות, עשוי לפשט ולשפר במידה רבה את שומת המקרקעין הנלוות לתביעה לפיצויים בגין הפגיעה התכנונית.

על-מנת ששומת המקרקעין תשקף את הפגיעה בתכונות המקרקעין, ובהן בלבד, מוצע לקבוע שיטת שומה שתנטרל ערך ספקולטיבי של מקרקעין. תכונות מקרקעין מתגבשות בהתאם למשטר התכנוני התקף לגביהם ולא בהתאם לציפיות תכנוניות כאלו או אחרות. מוצע, לפיכך, כי בקביעת שווי המקרקעין "במצב הקודם" והבאתו למכנה משותף ביום הקובע, ינטרלו ציפיות לתכנון עתידי בכך שהמצב הקודם יוערך כאילו אין צפי תכנוני לגביו בזמן הנראה לעין. מוצע גם לקבוע את ההסדר שנקבע בפסיקה לפיו לא יובאו בחשבון, לעניין שוויים של מקרקעין במצבם הקודם או העכשווי, בנייה או שימוש לא חוקי הקיים בהם.

מוצע כי ירידת ערך בגין פגיעה במקרקעין תחושב ככלל על בסיס כל חלקה בנפרד. יחד עם זאת, כאשר מדובר בתכנית החלה רק על מקרקעין בבעלותו של אדם אחד, אף אם הם מחולקים למספר חלקות או מגרשים, או אם התכנית חלה על מקרקעין של אדם אחד ושל גוף ציבורי שבבעלותו מקרקעין בייעוד ציבורי, תחושב ירידת הערך בהתייחס לכל המקרקעין של אותו אדם הכלולים בתכנית. הצעה זו באה לתקן עיוות ולפיו אדם בעל שלוש חלקות שונות המצויות בתכנית, אשר שתיים מהן הושבחו במידה ניכרת ואחת נפגעה, יהיה זכאי לפיצוי של 100% על הפגיעה, ואילו על ההשבחה ישלם 50% בלבד. זאת בעוד למעשה, ערך רכושו של אותו אדם לא נפגע כלל, אלא הושבח. כיום קיימת אי-אחידות בעניין זה ומוצע להבהירה. הוראה זו מתחייבת גם מההוראה הכלולה בפרק על איחוד וחלוקה, האוסרת על עריכת תכנית איחוד וחלוקה בשטח שיש בו בעלים אחד בלבד. דרך חישוב זו של ירידת ערך מקרקעין בגין פגיעה תכנונית מחילה על אותו בעל קרקע את העקרונות והכללים שהיו חלים עליו אילו הקרקע שלו הייתה נכללת בתכנית איחוד וחלוקה.

הסעיף מסדיר גם ירידת ערך בגין תכנית הכוללת הוראות של איחוד וחלוקה. מוצע כי הפגיעה תחושב על בסיס השוואה בין ערך חלקה במצב הנכס לעומת ערכם של המגרשים שהוקצו בגינה לפי התכנית החדשה. זאת כמובן בניכוי תשלומי איזון אם אותו בעל הזכויות זכאי להם.

לסעיף 401 – מוצע להסדיר את אופן חישובו של הפיצוי שיינתן בגין פגיעה תכנונית בקרקע, שיועדה בתכנית הקודמת לצורכי ציבור, ואשר בעל הזכויות בה הוא מדינת-ישראל, רשות מקומית או גוף ציבורי אחר המנוי בסעיף. העיקרון השמאי המנחה המוצע בסעיף, הינו הערכת שוויין של קרקעות כאמור על פי ערכי שימוש ולא על בסיס ערך חליפין, לשון אחרת, הפיצוי יחושב לא על בסיס ערכם של

המקרקעין כנכס הנמכר ממוכר מרצון לקונה מרצון, אלא על פי ערך השימוש בהם לאותו גוף ציבורי לשם ביצוע תפקידיו הציבוריים.

מטרת הפיצוי על בסיס עיקרון זה הנה השבת מצב השימוש הציבורי לקדמותו. הפיצוי הניתן הנו, לפיכך, זה הנדרש על מנת לאפשר לגוף הציבורי לחזור ולקיים אותו שימוש באותם מקרקעין באמצעות התאמתם לאותו שימוש לאחר הפגיעה התכנונית בהם או, מקום ששימוש כזה באותם מקרקעין אינו אפשרי, באמצעות כינונו של אותו שימוש במקרקעין אחרים.

לסעיף 402 – מוצע להסדיר את עניינה של תכנית משביחה שמועד תחילתה לאחר אישור של תכנית פוגעת. במצב הקיים, קיימת אי-בהירות פסיקתית ושמאית כאחד. מוצע אפוא להסדירה בכללים ברורים ואחידים. על-פי ההסדר המוצע, תכנית פוגעת שטרם שולמו פיצויים בגינה, מכל טעם שהוא, ואושרה לאחר-מכן תכנית המבטלת את הפגיעה הישירה או העקיפה שנגרמה על ידי התכנית הפוגעת, לא תקנה עוד זכות לפיצויים בגין אותו חלק פוגע שבוטל. זאת בתנאי שהתכנית המשביחה אושרה בתוך חמש שנים מיום תחילתה של התכנית הפוגעת.

סוג אחד של תכניות משביחות כאמור הן תכניות המבטלות, ביטול מלא או חלקי, את הפגיעה שנגרמה על-ידי התכנית הפוגעת. לדוגמה, תכנית היוצרת פגיעה ישירה על ידי הקטנת השטח הכולל המותר לבנייה מ-300% ל-100%. תכנית משביחה כאמור הנה תכנית המשיבה את השטח הכולל לבנייה לקדמותו או מגדילה את השטח שהותר לבנייה בתכנית הפוגעת במידה מסוימת, אף אם לא לרמה שהייתה מותרת ערב התכנית הפוגעת. סוג אחר של תכניות משביחות המוסדר בסעיף הוא מקרה בו התכנית המשביחה לא ביטלה פגיעה שנגרמה בתכנית קודמת, אך יצרה השבחה מסוג שונה שהעלתה את ערך המקרקעין. בכל אחד ממקרים אלה מוצע כי קביעת שווי הפגיעה תיעשה על דרך ההשוואה בין שוויים של המקרקעין במצב התכנוני ערב התכנית הפוגעת לבין שוויים לאחר התכנית המשביחה.

ההסדר בא למנוע מצב שבו על הפגיעה ישולם פיצוי במלואו ואילו ההשבחה תמוסה רק בשיעור מחצית ערכה, והכול כששני אירועים אלה התרחשו בתוך תקופה קצרה.

לסעיף 403 – הסעיף מציע להסדיר סייגים שונים לזכות לפיצוי בגין פגיעה תכנונית. הסייג הראשון עניינו בפגיעה של מה בכך. כאמור לעיל, לא אומץ בהצעה ההסדר המצוי בסעיף 200 לחוק הקיים, שעניינו שיקולי צדק ואיזון המצדיקים הימנעות מתשלום. בשונה מהוראות סעיף 200 לחוק הקיים, מסייגת ההצעה את הזכות לפיצוי רק מקום בו היקף הפגיעה הוא זניח הן בשיעור הפגיעה והן במהותה. הפסיקה שעסקה בסעיף 200 הנזכר קבעה כי ירידת ערך של 2%-3% הינה מסוג זוטי דברים או עניינים של מה בכך. מוצע שלא לקבוע מסמרות בשאלה זו, אלא להשאירה לשיקול דעת פרטני לפי הקווים ששורטטו בסוגיה זו על זוטי דברים בפסיקה.

עוד מוצע לקבוע כי הזכות לפיצוי בגין חובה שהוטלה בתכנית לשמור על אתר, תמומש רק אם הוכח כי השימור אכן בוצע. מטרתן של הוראות שימור בתכנית הנה להבטיח ששימורו של האתר אכן יבוצע כנדרש. הכללתן של הוראות בתכנית המחייבות ביצוע פעולות שימור, למרות עלויות הפיצויים בגינן, נועדה לשרת את מטרת השימור. מוצע, לפיכך, לעכב את תשלום הפיצוי עד להוכחת ביצוע השימור.

סייגים נוספים בסעיף מתייחסים לתכניות מתאר לרמותיהן השונות, ולמתקנים ביטחוניים. רובם המכריע של המתקנים הביטחוניים במדינת-ישראל נבנו שלא מכוחן של תכניות אלא על פי היתרים שהוצאו מכוחו של הפרק בחוק הקיים העוסק בהיתרים למתקנים ביטחוניים. הצעת החוק מבקשת, בדרכים שונות, להכפיף גם את הבנייה הביטחונית לכללי תכנון ובנייה רגילים.

הכנת תכנית למתקן קיים עשויה להעלות בעיה בהשוואת ה"לפני ואחרי" תכנית, משום שהמתקן לא הוקם בתכנית, אלא בסטייה ממנה בהתאם לחוק הקיים. עיקרו של ההסדר המוצע, לפיכך, הנו כי נקודת המוצא לבחינת המצב ש"לפני" לא תהיה התכנית שמכוחה הוקם המתקן, שכאמור ברגיל אינה קיימת, אלא קיומו של המתקן או האפשרות להקימו לפי הדין הקודם. המתקנים הביטחוניים הנם עובדה תכנונית קיימת, על אף שלא הוקמו מכוחה של תכנית. מטעם זה, גם מנקודת ראות כלכלית ושמאית, נקודת הייחוס במצב ש"לפני" אמורה להיות כמוצע.

מוצע גם שלא להעניק פיצוי בגין פעולת בניין או סלילה שנעשתה לאחר פרסום ההודעה על הפקדת התכנית הפוגעת. כמו-כן, מוצע שלא לזכות בפיצוי בגין פקיעתה של תכנית מכוח הוראה הקבועה בה. בשני מקרים אלו, כללי ההסתמכות מצדיקים כי לא ישולם פיצוי בגין פגיעה צפויה.

לסעיף 404 – הסעיף המוצע מסדיר את זהות החייבים בפיצויים בגין פגיעות תכנוניות. מוצע לקבוע כי החייב בתשלום פיצויים יהיה ברגיל הוועדה המקומית. על-פי המצב הקיים, שלפיו אישורה של כל תכנית ששינתה את המשטר התכנוני יצר עילת תביעה, הועלו לא אחת טענות על ידי רשויות מקומיות, שלפיהן תכניות רחבות היקף, דוגמת תכניות מתאר ארציות ומחוזיות שאושרו בניגוד לעמדתן, הטילו עליהן גם את החבות בפיצוי. הגבלת הזכות לפיצוי רק לפגיעה מתכנית הכוללת הוראות מפורטות, מקזזת במידה רבה מכוחו של טיעון זה. תכניות מסוג זה יהיו על פי הצעה זו, בעיקרו של דבר, בסמכות הוועדות המקומיות ולפיכך, הן אלה שיחליטו אם לאשרן אם לאו. בנוסף לכך, היטלי השבחה המשולמים בגין של תכניות הכוללות הוראות מפורטות משתלמים לקופת הוועדות המקומיות. אחד מהיעודים העיקריים של תשלום זה הוא מימון תשלום פיצויים בגין פגיעות תכנוניות.

חריג לכלל זה הוא תכניות לתשתית המייעדות את הקרקע בתחומן לדרך. על אלה מוצע להחיל את ההסדר המצוי בחוק הקיים בסעיף 119. הסעיף הקיים מחלק את נטל תשלום הפיצויים בגין תכניות דרך, כהגדרתן בסעיף 1 לחוק הקיים, בין המדינה, הנושאת ב-70% מהפיצוי, לבין הוועדה המקומית הנושאת ביתרה. מוצע, להחיל הסדר זה גם על תכניות לתשתיות המייעדות קרקע לדרך והכוללות הוראות מפורטות. כמו-כן, מוצע להשאיר על כנו את ההסדר הקבוע כיום בגין תכניות למתקני גז, הקבוע בסעיף 202א' לחוק הקיים, ובסעיף 28 לחוק משק הגז הטבעי התשס"ב-2002.

לסעיף 405 – הסעיף המוצע מסדיר את סמכות הדיון הראשונית בתביעה לפיצויים. סעיף 404 מטיל את נטל החיוב על הוועדה המקומית. משכך, נקבע כי התביעה במקרים אלה תוגש לוועדה המקומית שבתחומה חלה התכנית.

מאידיך, סעיף 404 מטיל במקרים מסוימים את נטל הנשיאה בתשלום בחלקו גם על מדינת-ישראל. לא זו אף זו, כבר כיום דורשות הוועדות המקומיות, ומקבלות, התחייבות לשיפוי ממגישי התכניות או מגורם מעוניין אחר כתנאי לאישורה של תכנית. במקרים אלה, נוצר מצב של ניגוד עניינים מובנה לפיו מי שמכריע בתביעה, אם תוגש לוועדה המקומית, אינו זה הנושא בתשלום, או למצער לא בחלקו המכריע. מוצע, לפיכך, כי במקרים אלה תוקנה סמכות הדיון הראשונית לוועדת הערר לפיצויים.

לסעיף 406 – מוצע לחזור ולקבוע תקופת התיישנות לתביעות בגין פגיעות תכנוניות של שלוש שנים שתחילתה ביום הקובע. זה, על פי סעיף 397, חל שישה חודשים מיום תחילת של תכנית פוגעת. משכך, מועד ההתיישנות מוארך למעשה בעוד חצי שנה לעומת המצב כיום.

הסדר מיחד מוצע ביחס לתכניות כלליות. תכניות כלליות הן תכניות שאינן חלות על מתחם קרקעי מוגדר, אלא של שטח רחב, ואשר אינן קובעות הוראה ספציפית לגבי כל מגרש ומגרש. דוגמאות לתכניות מסוג זה הן תכניות המתאר הארציות למתקני שידור, תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים כמו גם תכניות מתאר מקומיות למרתפים ותוספת חדרים על הגג וכדומה. התכנית חלה על מרחב התכנון כולו או חלק גדול ממנו, ומתירה להקים מרתף או גג בהתקיים תנאים מסוימים ללא צורך באישורה של תכנית נוספת כלשהי.

הנזק, במקרה זה, אינו מתגבש כל זמן שלא ניתן היתר בנייה או מתבצעת העבודה שאותה תכנית התירה לעשותה. איש אינו יודע אם בעלי המקרקעין הגובלים בו יבנו חדר נוסף על גג ביתם ואם הדבר יגרום לפגיעה בתכונות המקרקעין שלו ולירידת ערכם. מוצע, לפיכך, כי תקופת ההתיישנות בגין פגיעות הנגרמות מתכניות אלה תהיה שונה, שנתיים מיום מתן ההיתר המוצא מכוחה של התכנית הכללית הפוגעת, או בתום שנה מיום תחילת ביצוע העבודות לפי אותו היתר, לכל המאוחר. קביעת מועדים אלה מניחה שלעת הוצאת ההיתר, וודאי לעת ביצוע העבודות, תתגבש ידיעה על נסיבות הוצאת ההיתר או העבודה, ולפיכך, ניתן להחיל מרוץ התיישנות מאותו מועד. שווי ירידת הערך יחושב אף הוא ליום מתן ההיתר, שכן רק במועד זה התגבש הנזק, ככל שנגרם.

לסעיף 407 – מוצע לקבוע את דרישות המינימום לתביעה לפיצוי בגין פגיעה תכנונית. על-פי המוצע, התביעה תפרט את הפגיעה ומהותה, תציין את תכונות המקרקעין שנפגעו ותצורף לה שומת מקרקעין. דרישות המינימום המוצעות באות למנוע תביעות המוגשות לא אחת, החסרות פרטים מהותיים, וכל עניינן הנו ברצון להעביר את ההכרעה לשמאות מכרעת שתייתר את הצורך של התובעים להוכיח את תביעתם.

לסעיף 408 – הסעיף המוצע מסדיר את דפוסי הדיון וההחלטה בתביעה שהוגשה לוועדה המקומית. הוועדה אמורה לדון בתביעה בתוך 90 יום. הוועדה מוסמכת לדחות את התביעה בנימוק שאינה מגלה עילת תביעה או לקבלה במלואה או בחלקה. מוצע לקבוע כי בכל מקרה שבו מחליטה הוועדה שלא לדחות את התביעה מחמת היעדר עילה, תקבל החלטה בה רק לאחר שהוגשה לה שומת מקרקעין מטעמה.

לסעיף 410 – סעיף 402 המוצע מסדיר את היקף הזכות לפיצויים במקרה של תכנית משביחה שתחילתה לאחר מועד תחילתה של התכנית הפוגעת. סעיף 410 מסמך ועדה מקומית, הדנה בתביעה לפיצויים שהוגשה לה בגין תכנית פוגעת, להודיע על כוונתה להכין תכנית שתבטל את הפגיעה או תעלה את ערכם של המקרקעין שנפגעו. על החלטה כאמור תימסר הודעה למגיש התביעה וזה רשאי להחליט האם להמשיך בבירור התביעה או להמתין עד לאישורה של התכנית המשביחה.

הנחת המוצא של הסעיף המוצע הנה כי בחלק ניכר מהמקרים יעדיף התובע ליהנות מתכנית משביחה מאשר למצות את תביעתו. הסעיף מעניק לו לפיכך את זכות הבחירה בתוך זמן נתון, מקום שבו הוועדה המקומית החליטה כי יש אכן מקום להנחתה והגשתה של תכנית משביחה.

לסעיפים 411 עד 412 – הסעיפים המוצעים מסדירים את סדרי הדיון בתביעה הנדונה בוועדת הערר ביושבה כערכאה ראשונה. הצדדים לדיון הנם התובע ומי שאמור לשאת בנטל החיוב, כולו או מקצתו, לפי החוק, לפי תכנית או לפי הסכם. צירופה של ועדה מקומית נדרש רק מקום בו היא אמורה לשאת בחלק מנטל התשלום. הצדדים לתביעה רשאים להחליט בהסכמה כי התביעה לא תידון בוועדת הערר כערכאה ראשונה, אלא תועבר להכרעתו של שמאי מכריע.

לסעיף 413 – הסעיף המוצע מחיל על תשובת הנפגע אותן דרישות מינימום החלות על התביעה. מקום בו התשובה אינה מבוססת על טענות עובדתיות הנוגעות להיעדר פגיעה בתכניות מקרקעין, או על טענה שלפיה התובע אינו זכאי להגיש תביעה בהיעדר זכות מספקת במקרקעין, שומה לצרף לתשובה שומת מקרקעין.

לסעיף 414 – הסעיף המוצע מסדיר את הזכות לערר לוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה, ולעניין החלטה של ועדה מקומית-מחוזית – לוועדת הערר הארצית, של מי שתביעתו נדחתה, כולה או חלקה.

לסעיף 415 עד 417 – מוצע להסדיר את סדרי הדיון בערר ולאפשר לצדדים, בהסכמה, לפנות לשמאי מכריע. ההצעה מסדירה גם את זכות הערר על החלטת שמאי מכריע ואת עיקרי סדרי הדיון הנוגעים לערר זה.

פרק ב': היטל השבחה

כללי

היטל השבחה הנו מיסוי המוטל על עליית ערכם של מקרקעין כתוצאה מפעילות שלטונית משביחה. הסדרתו של היטל ההשבחה מצוי בתוספת השלישית לחוק הקיים. החוק הקיים יוצר הבחנה ברורה בין "אירוע המס", לאמור, העובדה היוצרת את החבות במס, לבין מועד תשלומו של המס. פער זמנים זה נובע מ"עקרון המימוש", החולש על דיני המס בכלל ועל היטל ההשבחה בפרט.

על-פי אותו עיקרון, גידול בעושרו של אדם, אף באופן המחייב במס, אינו מצדיק את גביית המס מיידית. גבייה זו אמורה להידחות למועד שבו תוספת עושר זו תהיה זמינה. קל להדגים זאת בהקשר של היטל השבחה. שינוי במשטר התכנוני הנובע מאישורה של תכנית חדשה מהווה השבחה, או בלשון

אחרת, אירוע מס היוצר חבות בהיטל השבחה בשיעור של 50% מעליית ערכם של המקרקעין בגין השינוי התכנוני.

ניטול דוגמא שבה אושרה תכנית החלה על מקרקעין שאדם מתגורר בהם או מקיים בהם את עסקו, המשנה את ייעודם או מאפשרת בהם בנייה נוספת באופן המעלה את ערכם ב-100%. נוצר אפוא אירוע מס. דא עקא, שבעל המקרקעין רוצה להמשיך ולעשות באותם המקרקעין את השימוש שעשה עד כה ובאותו היקף. חיובו בתשלום מס מיידי יחייב אותו "להביא כסף מהבית", אם באמצעות הלוואה בנקאית או באמצעות מכירת הנכס. תוצאה זו אינה רצויה ואינה הוגנת. עקרון המימוש מטפל בבעיה זו. על-פיו, אירוע המס יוצר את החיוב במס, אך תשלומו נדחה למועד אחר, ובהקשר של היטל השבחה – למועד המימוש. זה מוגדר בתוספת השלישית כקבלת היתר, התחלת שימוש, או בהעברתם לאחר. באופן זה נוצר פער זמנים בין אירוע המס המגבש את החיוב והיקפו, לבין מועד תשלומו.

פער זמנים זה יוצר עיוותים במספר מישורים – הראשון, עריכת שומת מקרקעין למועד אישורה של התכנית המשביחה, כאשר לעתים בין מועד אירוע המס לבין מועד המימוש עשויות לחלוף שנים רבות. בעיה נלווית לכך הנה שיטת הצמדת המחירים בין מועד אירוע המס לבין מועד התשלום. על-פי סעיף 9 לתוספת השלישית, החיוב נקבע לפי שווי הקרקע במועד ההשבחה, והוא מוצמד למדד המחירים לצרכן. הצמדה זו עשויה ליצור עיוותים לשני הצדדים. מחד, מקום בו שינה האזור שבו מצויה התכנית את פניו לרעה, הרי שהצמדה למדד המחירים עשויה להגיע לערכים העולים על מלוא ערכם של המקרקעין לעת המימוש. עקרון המימוש נפגע אפוא. מאידך, כאשר ההשבחה אירעה בתקופה שבה עליית שוויים של המקרקעין בעקבותיה היה מועט מאוד, אולם לעת המימוש ערכה של אותה השבחה עלה עשרת מונים, בין השאר בגלל פעילות תכנונית שהתבצעה באזור שאינה נחשבת כאירוע מס לגבי אותם מקרקעין, גורם עקרון המימוש לגביית מס בשיעורים נמוכים בהרבה מההתעשרות האמיתית ולפיכך לגבייה בלתי שוויונית ובלתי צודקת. זאת ועוד, במקרים אלה מאפשר עיקרון המימוש תכנון מס שאינו תואם את הרציונל העומד בבסיסו.

עניין נוסף המכביד על הטיפול ההוגן והיעיל בהיטל השבחה הוא שיטת חישובו של היטל השבחה. כעיקרון, שומת ההשבחה משווה בין שני מצבים, זה שלפני התכנית המשביחה וזה שלאחריה. בגלל פער הזמנים שבין אירוע המס למועד תשלומו, נעשית ככלל השומה (על פי הסמכות בסעיף 4 לתוספת השלישית) רק לעת המימוש. מעבר לקושי שצוין לעניין עריכת שומת מקרקעין לצורך תביעה לפיצויים בגין פגיעה עקב תכנית, בנטרול השפעותיה של תכנית בשלבי הכנה מוקדמים, בהקשר של היטל השבחה קיימת בעיה נוספת עקב הצורך להשוות ערכי "לפני" ו"אחרי" שהתקיימו שנים רבות לפני מועד המימוש. זמינותו של מידע מסוג זה, אפיונו ואמינותו יוצרים את אחת הבעיות הקשות בהקשרו של היטל השבחה.

לקושי מובנה זה מתווסף קושי נוסף, כאשר לעת המימוש קיימות לא תכנית משביחה אחת, אלא כמה. טכניקת השומה שאומצה בפסיקה בעניין פמיני - "שיטת המדרגות" – מגבירה את הקושי המובנה הקיים גם מקום בו קיימת תכנית משביחה אחת. הצורך לעקוב אחר ערכי הקרקע במועד אישורן של כל אחת מהתכניות המשביחות, לחלץ את תוספת השווי שנצבר בנטרול גורמי שוק אחרים וכך עד לתכנית המשביחה האחרונה, הופכת את המס ללא וודאי, לחשוף להטיות ולבלתי אפשרי כמעט להטלה ללא

התדיינויות שמאיות ומשפטיות מורכבות. מוצע, לפיכך, לשנות את העקרונות הבסיסיים של חישוב היטל ההשבחה כדי להביא ליתר צדק, בהירות ופישוט ההליכים.

לפי ההצעה, אירוע המס יישאר בעינו, לאמור, ההשבחה כתוצאה מהפעילות השלטונית המוגדרת בהצעה. עם זאת, הפעילות השלטונית שתהווה אירוע מס על פי ההצעה, היא אישורה של תכנית הכוללת הוראות מפורטות בלבד. מעבר לכך, עיקר השינוי המוצע הנו בשיטת החישוב וההצמדה. בשונה מהמצב על פי החוק הקיים, מועד המימוש ייקבע כ"יום הקובע" אשר אליו תתייחס שומת ההשבחה. זו תיערך באמצעות הבאת המצב ש"לפני" וזה ש"אחרי" למכנה משותף בזמן- הוא היום הקובע.

השומה תיערך, כפי שהוצע גם בהקשר של שומת פיצויים בגין פגיעות תכנוניות, באמצעות השוואת שווי המקרקעין ביום הקובע אילולא חלה עליהם התכנית המשביחה, לשווים על פי המצב התכנוני הנוכחי.

מוצע גם כי בהערכת שווי המקרקעין במצב הקודם ובמצב החדש לא יילקחו בחשבון תכניות שאינן כוללות הוראות מפורטות, או תכניות כלליות. גם כאן, כמו בהקשר של שומת פיצויים בגין פגיעות תכנוניות, ההחלטה לקבוע את שווי הקרקע בהתבסס על תכניות הכוללות הוראות מפורטות בלבד נובעת מכך שהשלכותיהן של תכניות שאינן מפורטות על הקרקע אינה מגובשת דייה עד להכנת תכנית מפורטת או, לעניין תכניות כלליות, עד להוצאת היתר מכוחן.

מטרת השינוי המוצע הנה להפוך את החיוב בהיטל ההשבחה לבהיר, אחיד ופשוט יותר.

לסעיף 418 – הסעיף המוצע חוזר בחלקו על ההגדות הקבועות בתוספת השלישית ומוסיף לצדן מספר הגדרות שעניינן ההסדר המוצע בהצעה זו, כפי שתוארה לעיל בתיאור הכללי של ההסדר המוצע. הוספה הגדרת "היום הקובע". כזכור מונח זה מציין את המועד אשר בהתייחס אליו תיערך שומת ההשבחה. הגדרת "היום הקובע" מבקשת ליצור התאמה בין מועד "מימוש הזכויות במקרקעין" כמועד שבו חלה חובת תשלום ההיטל לבין סכום ההיטל. ההיטל יחושב, כאמור, לא בהתייחס למועד ההשבחה, אלא למועד המימוש.

מימוש זכויות במקרקעין, המוגדר בהצעה, חוזר בעיקרו של דבר על ההסדר הקבוע כיום. הגדרת היום הקובע מגדירה במדויק את המועד שאליו מכוון החוק. כך, במימוש על ידי קבלת היתרי בנייה מוגדר המועד הקובע כיום הגשת הבקשה להיתר. בבקשה להיתר הכוללת בקשה לשימוש חורג או הקלה, יהיה היום הקובע יום החלטת רשות הרישוי בבקשה.

יודגש, כי היתר שלא הוצא אינו נחשב כמימוש, ומגיש הבקשה לא יחויב בהיטל. מוצע רק להגדיר מועדים שונים ברצף הטיפול בבקשה כיום הקובע. זאת כיוון שהוצאת היתר כפי שהיא מוסדרת בהצעה זו מחייבת עמידה בלוחות זמנים קצרים, לרבות קביעת שיעור ההיטל.

היום הקובע במימוש זכויות באמצעות שימוש בקרקע שאינו מחייב היתר יהיה תחילת השימוש בפועל. אותו עיקרון היוצר מתאם בין מועד מימוש הזכויות ליום הקובע, מוחל גם ביתר המקרים.

מוצע להגדיר מחדש את המונחים "השבחה" ו"מימוש זכויות במקרקעין". בשני המקרים נשמר העיקרון שנקבע בעניינים אלה בתוספת השלישית. בכל הנוגע למימוש בדרך של מכירת זכויות במקרקעין, מוצע לסייג מכלל העסקאות שתיחשבנה כמימוש כל עסקה שאינה עסקה כלכלית, אלא העברה "שאינה פוגשת את הכסף", כפי שעסקאות אלה מכונות בז'רגון המקצועי.

מוצע גם לשנות את הגדרת "תכנית" כמתואר לעיל. על-פי החוק הקיים, תכנית משביחה הנה כל תכנית שאינה תכנית מתאר ארצית או תכנית מתאר מחוזית. כך, בעוד פגיעות תכנוניות הנגרמות מתכניות אלו יוצרות עילת חיוב על פי החוק הקיים, הן אינן אירוע מס בגדרו של היטל השבחה.

מוצע להשוות בעיקרו של דבר את ההגדרות של תכנית – הן לעניין תביעה לפיצויים בגין פגיעה תכנונית והן לעניין חבות בהיטל השבחה. בשני המקרים, רק תכניות הכוללות הוראות מפורטות ואינן כלליות כהגדרתן בסעיף 1 להצעת החוק, ייצרו עילת פיצוי בגין פגיעה פרטנית, ובמקביל, אירוע מס בגדרי היטל השבחה. תכנית כללית תיחשב לעניין זה כתכנית הכוללת הוראות מפורטות רק לעת הוצאת היתר לפיה. הן הפגיעה והן ההשבחה הגלומות בתכניות מסוג זה ינטרלו מהערכת השווי במצבי ה"לפני" וה"אחרי" ויידחו עד לשלב שבו תאושר, על סמך אותה תכנית מתארית כללית, תכנית הכוללת הוראות מפורטות.

לסעיף 419 – מוצע לראות בהשבחה ובמימוש הזכויות כאחד אירוע מס. החבות במס מתגבשת עם מימוש הזכויות. זהו גם המועד הקובע לשומת השבחה. עם זאת, מוצע לאפשר לחייב לשלם את ההיטל אף אם טרם מומשו הזכויות, ובלבד שחלה השבחה במקרקעין. ההצדקה לכך נעוצה ברצון לאפשר לחייב בפרט, ולשוק בכלל, להגביר את הוודאות לגבי גובה היטל השבחה המוטל עליו ולמנוע דחיית חיוב ותשלום עד לשלב המימוש. הסדר מעין זה קיים בסעיף 4(4) לחוק הקיים, ועל אף העקרונות השונים שאומצו בהצעה זו, יש מקום לחזור על ההסדר הקיים גם בהצעה זו.

לסעיף 420 – מוצע לקבוע כי החייב בהיטל הוא בעלים של המקרקעין בעת מימוש הזכויות, המועד שבו מתגבש החיוב. נוכח זכותו של החייב להקדים את תשלום ההיטל למועד שיבחר בין מועד השבחה למועד מימוש הזכויות, מוצע כי במקרה של הקדמת תשלום כאמור, יוגדר החייב כבעל המקרקעין במועד הגשת הבקשה לתשלום.

בנוסף, חוזר הסעיף המוצע על ההסדר בסעיף 2 לתוספת השלישית, שלפיו במקרה של חוכר לדורות החייב הנו החוכר לדורות. נוכח התופעה הנרחבת של זכויות חכירה לדורות שאינן רשומות בפנקסי המקרקעין, מוצע להרחיב את ההסדר גם על מי שזכאי להירשם כחוכר לדורות.

החייב בהיטל במימוש שהוא מכירת זכויות בקרקע הוא מוכר הזכות. יחד עם זאת, מוצע לאפשר לרוכש זכות במקרקעין לשלם את ההיטל במקום המוכר ולאפשר לו לחזור ולהיפרע מהמוכר. הצעה זו באה לענות על מצבים בהם המוכר מסרב לשלם את ההיטל, למרות החובה המוטלת עליו, ובכך מונע מהרוכש את האפשרות לרשום את זכויותיו בפנקסי המקרקעין.

מוצע גם ליתן מענה למקרה שבו קרקע הנה בבעלות משותפת. על-פי המוצע, במימוש זכויות על-ידי מכירת זכות יחויב כל בעל זכויות בהיטל רק בשיעור חלקו היחסי במקרקעין. תשלום חלק זה יאפשר לו

לבצע את העסקה במקרקעין ולגומרה בתשלום, על אף ששאר בעלי הזכויות לא שילמו את חלקם. במקרה של מימוש זכויות בדרך של בקשה להיתר, עשוי תשלום ההיטל במלואו להיות תנאי להוצאת ההיתר. לפיכך מוצע לאפשר למבקש ההיתר שהנו אחד מבעלי הזכויות לשלם את ההיטל בעצמו ולהיפרע לאחר מכן משותפיו לזכויות, זאת לאחר שהודע לשאר בעלי זכויות על החיוב והיקפו כפי שנקבע על ידי הוועדה המקומית ואלה לא חלקו על עצם החיוב או על גובהו, או לאחר שהחיוב נעשה חלוט בכל דרך אחרת.

לסעיף 421 – מוצע לחזור על ההסדר הקיים בסעיף 2 לתוספת השלישית, המאפשר לחוכר ששילם את ההיטל לחזור ולהיפרע מהבעלים בגין ההפרש שבין עליית הערך הנגרמת מההשבחה לזכות הבעלות לבין זו המתווספת לזכות החכירה. כיוון שזכות חכירה לדורות במקרקעי ישראל קרובה מאוד לזכות הבעלות, מוצע לסייג את זכות החזרה במקרה של חכירה לדורות במקרקעי ישראל.

לסעיף 422 – מוצע כי שיעור היטל ההשבחה יישאר כשהיה לפי החוק הקיים, מחצית מההשבחה. על אף שפגיעת תכנונית כמעשה שלטוני מזכה בפניצוי בשיעור מלוא הפגיעה, מוצע שלא להעלות את שיעור ההיטל מעבר לשיעור הקיים. הצורך לתמרץ פעילות משבחה במקרקעין מצדיק להשאיר את המס בשיעורו הנוכחי.

לסעיף 423 – מוצע להגדיר את הנקודות בזמן אשר בהתייחס אליהן נערכת שומת ההשבחה המשווה בין שני מצבים. "המצב התכנוני הקודם", המהווה את נקודת המוצא, כולל את כל התכנונית כהגדרתן בסעיף 418 שחלו על המקרקעין במועד המימוש הקודם. "המצב התכנוני החדש", מוגדר ככולל את התכנונית החלות על המקרקעין ביום הקובע.

הגדרה זו מכניסה לרשת המס את כל התכנוניות שבגינן לא שולם היטל השבחה. נקודות הזמן הופכות לוודאיות, ובצירוף עם שיטת השומה המוצעת להלן, יהפוך חישוב היטל ההשבחה לפשוט וצודק יותר.

לסעיף 424 – על-פי המצב הקיים, בהערכות השווי של המצב ש"לפני" והמצב ש"אחרי" מובאים בחשבון מרכיבים תכנוניים שונים, כמו גם ציפיות שוק, היוצרים עיוותים. בחישוב ההשבחה, מוצע אם כן לנטרל גורמים אלה על-מנת להגיע להערכת מדויקת ככל שניתן של עליית השווי הנובעת מהפעילות השלטונית שהביאה להשבחה. צוין לעיל כי מטעם זה הוגדרה "תכנית" לצורך חישוב היטל השבחה רק ככזו הכוללת הוראות מפורטות.

בסעיף זה מוצע גם להוציא מכלל התכנוניות שיובאו בחשבון לעניין חישוב ההיטל גם תכנונית כללית כהגדרתן בסעיף 1 להצעה. תכנית כללית היא תכנית שאינה פרטנית אלא מסדירה שטח נרחב, לעתים את שטח המדינה כולה, לעתים מרחב תכנון אחד, כולו או רובו, וכיוצא בזה. תכנית מעין זו היא תמ"א 18, שהתירה שימוש לתחנות דלק בכלל אזורי התעשייה במדינה, בכפוף לכללים שנקבעו בה. ערכם של המקרקעין בכלל אזורי התעשייה כאמור לא עלה עקב אישור התמ"א, או שעלה עלייה זניחה בלבד. ההשבחה האמיתית, העשויה להיות משמעותית מאוד, מתגבשת לעת הוצאת ההיתר מכוחה של אותה תמ"א 18. חישוב ההשבחה לפי התמ"א בלבד, טרם הוצאת ההיתר לפיה, מעוותת אם כן את תמונת ההשבחה האמיתית.

מוצע, לפיכך, כי תכניות כלליות לא יובאו בחשבון בעת שומת ההשבחה, אלא אם מדובר במימוש על-ידי הוצאת היתר בנייה, הכולל בתוכו את "השבחה" שהוספה בתכנית הכללית. כאשר יוצא היתר כאמור, תחושב ההשבחה לפי שוויה האמיתי של הקרקע באותו מועד, שווי שיגלם אכן את ההשבחה שנוצרה בה עקב מימוש האפשרות שהוקנתה בתמ"א לתוספת שימוש כאמור. מוצע גם כי תכנית הכוללת הוראות פקיעה לא תובא בחשבון, הן במצב התכנוני הקודם והן בזה החדש, אלא אם כן התקיימו התנאים המונעים את הפקיעה. הוראה זו נועדה למנוע הצמדת ערך ספקולטיבית לתכנית שעתידה אינו ידוע.

מוצע גם שהשוואת השווי תיעשה בין תכנית לתכנית, בלא שיילקחו בחשבון השימושים החורגים שאושרו. אלה מטיבם זמניים, נועדו לגשר עד להכנתה של תכנית, ולפיכך אין לייחס להם ערך לצורכי השבחה.

במקרים רבים, ערכם של מקרקעין במצב התכנוני הקודם מגלם ציפיות שוק לשינוי תכנוני. שווי שוק זה מקדים את ההשבחה על ציר הזמן, אך בפועל הוא חלק מאותה השבחה עצמה. על-מנת לנטרל את אלמנט הציפיות הממשי או הספקולציה, מוצע כי שומת ההשוואה תיערך באופן שינטרל ציפייה זו. כמו בשומה לעניין פגיעות במקרקעין, המודל המוצע הוא חילוץ הסטטוס התכנוני והעברתו למקום נטול ציפיות תכנוניות. בדרך זו ניתן לחלץ את שווי השוק של המצב התכנוני הקודם לאישור התכנית, בנטרול ציפיות עתידיות, שיש כאמור לכלול ברשת המס משום שההשבחה הנה הגשמת הציפיות.

לסעיף 425 – מוצע להסדיר את שיטת חישוב ההשבחה כפי שתואר לעיל בחלק הכללי.

הבאת המצב התכנוני הקודם והחדש למכנה משותף על ציר הזמן, לאמור, היום הקובע. במועד זה, תחושב ההשבחה כהפרש בין שווי השוק לפי המצב הקודם לבין זה שעל פי המצב החדש, בהתאם לכללים שנקבעו כאמור.

מוצע גם, כמו בהקשר של פיצוי בגין פגיעות תכנוניות, כי חישוב ההשבחה בגין תכנית החלה על שטח של בעל זכויות אחד, או שלו ושל גוף ציבורי בתנאים הקבועים בסעיף, ייעשה לא בגין כל חלקה ומגרש בנפרד, אלא בחישוב כולל של כל יחידות השטח. סעיף זה הוא תמונת ראי של ההסדר שנקבע כאמור לגבי פגיעות תכנוניות. כאמור אין הצדקה שאדם שנפגע כתוצאה מתכנית אחת יחויב בהיטל השבחה על אותו חלק שהושבח ויקבל פיצוי על החלק שנפגע. מוצע, לפיכך, להחיל במקרים אלה כללי חישוב דומים לאלה הקיימים בהוראות איחוד וחלוקה, שלפיהם מחושב השווי הנכנס והיוצא ביחס לחלקה הנכנסת וביחס למגרשים שהוקצו תמורתה.

לסעיפים 426 ו-427 – מוצע להחיל את אותם עקרונות שומה וחישוב המוחלים על השבחה בגין תכנית גם על השבחה בגין תשריט חלוקה והקלה.

לסעיף 428 – מוצע לקבוע כי השומה בגין השבחה שעניינה אישור שימוש חורג תחושב על פי העקרונות המפורטים בסעיף 425 לעניין השבחה מתכנית, אלא שקביעת השווי במצב התכנוני החדש תחושב לפי

תקופת השימוש שהוכרה. עם זאת, נוכח העובדה כי פעמים רבות הבקשה לשימוש חורג מוגשת רק לאחר שהוחל באותו שימוש בפועל, מוצע כי במקרים אלה תחושב תקופת השימוש החורג לעניין הערכת השווי גם ביחס לתקופת השימוש הלא חוקי. יתר על כן, מועד תחילת השימוש בפועל ייחשב כיום הקובע.

מטרת ההצעה למנוע התעשרות שלא כדין של מי שמשמש שימוש חורג במקרקעין בלא שניתן לכך היתר כדין. יתר על כן, תשלום היטל השבחה גם על תקופת השימוש הלא-חוקי, לעניין היטל השבחה, יוצר תמריץ להסדרת ההיתר במועד מוקדם ככל שניתן.

אחת הבעיות השמאיות השכיחות בהשבחות בגין אישור שימוש חורג הנה שאלת ההתייחסות הנדרשת בגין התאמת הנכס לייעודו החדש. נוצרו טכניקות שמאיות של הצגת הוצאות נורמטיביות המקזזות חלקים ניכרים מההשבחה. ההיטל אמור לשקף את עליית ערך המקרקעין בשוק החופשי בגין ההשבחה הנורמטיבית. ההנחה הנה כי מחירי השוק מגלמים את הוצאות התאמת הנכס. לפיכך, משיקולים שמאיים, אין מקום לקזז עלויות התאמה כיוון שאלה כאמור משתקפות במחיר הנכס במצבו התכנוני החדש. עם זאת, מוצע להתיר קיזוזים של הוצאות ההתאמה הנדרשת מכוח הדין לצורך אותו שימוש. זאת בעיקר כדי לעודד עמידה בתנאים הקבועים בדין.

לסעיף 430 – בחלק העוסק בפגיעות עקיפות בהצעה זו, הוסדר עניינה של תכנית פוגעת שלאחריה תכנית משביחה. הסעיף המוצע כאן עוסק בתמונת הראי של אותו מצב, לאמור, הערכת ההשבחה לאחר שקדמה לה תכנית פוגעת. מוצע כי אם לא שולמו פיצויים בגין התכנית הפוגעת גם אם הוגשה תביעה לפיצויים כאמור, יראו את המצב התכנוני בהתעלם מהתכנית הפוגעת. במקרה ששולמו פיצויים, יחושב ערכם של המקרקעין במצבם התכנוני הקודם בהתאם לקביעות הערכאה שעל פי החלטתה שולמו הפיצויים. ההסדר במקרה של תשלום פיצויים מבוסס למעשה על כללי ההגינות החלים הן על הוועדה המקומית והן על מי שנפגע. במקרה שנקבעה הערכת הפגיעה בגין התכנית הפוגעת בדרך מסוימת, לא יוכלו הוועדה המקומית והתובע לטעון כנגדה בהליך היטל השבחה.

לסעיף 431 - מוצע להסדיר את נושא המימוש החלקי, המוסדר בסעיף 7(7) לתוספת השלישית, באופן מפורט. על פי החוק הקיים, פער הזמנים נובע מעקרון המימוש. עיקרון זה מצדיק הסדר מיוחד מקום בו המימוש היה חלקי ולא מלא. סעיף 7(ב) הנזכר קובע לקונית כי חובת התשלום תהיה יחסית למידת המימוש. קביעה לקונית זו יצרה הסדרים המשתנים מוועדה מקומית אחת לשנייה בשאלות בסיס כמו מהו מימוש חלקי ומהו החלק היחסי לתשלום, וכיצא באלו שאלות.

בסעיף 431 מוצע לקבוע כי עשיית שימוש אחד מתוך כל השימושים המותרים מכוחה של תכנית משביחה, יחושב למימוש חלקי של אותו שימוש בלבד, ורק בגינו ישולם היטל השבחה. לעומת זאת, במימוש זכויות באמצעות מכירה, ערכו של הנכס במצב התכנוני החדש יחושב לפי השימוש המיטבי האפשרי ולא לפי השימוש בפועל. הנימוק לכך הוא שמחיר העסקה משקף ברגיל את השימוש המיטבי ולכן המימוש על-ידי מכירה הינו מימוש מלוא הפוטנציאל. במקרה של מימוש חלקי, על-ידי בקשת היתר לשימוש אחד מתוך כל השימושים המותרים, ששולם בגינו היטל, ובקשה מאוחרת לשימוש אחר מכוח אותה תכנית בהפרש שווי השוק, יחושב ההיטל על פי פערי השווי בין שני השימושים.

לסעיף 432 – הסעיף המוצע מסדיר את נושא המימוש החלקי הנובע ממיצוי חלקי בלבד של זכויות הבנייה (להבדיל מהשימושים שהוסדרו בסעיף 431). מוצע כי היטל בגין מימוש על-ידי בקשה להיתר בנייה, יוטל רק בהתאם לשטח הכולל המבוקש בהיתר ולא לפי מלוא השטח, אותו ניתן לבקש ולקבל. יתרת ההשבחה בגין הוספת בנייה תמוסה לעת הגשת בקשה להיתר בגין יתרת השטח הכולל לבנייה, כולו או חלקו, שיתבקש בהיתר.

לסעיף 433 – מוצע לקבוע את העקרונות שנקבעו בפסיקה, ולפיהם לצורך שומת מקרקעין בעניין היטל השבחה לא יילקח בחשבון המצב בנכס, לרבות בנייה או שימוש שנעשו בו אם הם בלתי חוקיים.

לסעיף 434 – הסעיף המוצע מבקש לקבוע את העיקרון הקבוע בהצעה זו, ולפיו היטל השבחה לא יהיה עוד נתון למשא ומתן בין הצדדים, אלא ייקבע בשומת מקרקעין שיערוך שמאי מטעם הוועדה המקומית, או על ידי ערכאת הערעור על אותה שומה, אם החייב ביקש לערער עליה.

לסעיף 435 – מימוש זכויות יכול ויהא באמצעות בקשה להיתר, או באמצעות שימוש שאינו מחייב בקשה להיתר, או באמצעות עסקה במקרקעין. במימוש על ידי בקשה להיתר, יודעת הוועדה המקומית מתי נעשה מימוש הזכויות, משום שהבקשה להיתר מוגשת אליה. לעומת זאת, במקרה של מימוש על ידי שימוש שאינו מחייב בנייה, ולפיכך גם לא היתר, אין לוועדה המקומית דרך פורמלית לדעת מתי מתבצע מימוש. דוגמא לכך היא תכנית מפורטת המתירה שימוש במגרשים פנויים לצורכי חניון. התכנית משביחה, ולפיכך מחייבת לעת מימוש תשלום היטל השבחה, אך לוועדה המקומית אין ידיעה בלתי אמצעית מתי מתחיל השימוש, כי זה אינו מחייב בקשה להיתר. מוצע, לפיכך, להטיל חובה על אדם המממש את הזכויות כאמור להודיע על כך לוועדה המקומית בתוך 30 יום. אי-מתן הודעה כאמור, יגרור בעקבותיו שומה חד צדדית, לפי מיטב שיקול הדעת של שמאי הוועדה, כאשר נטל הראיה לתקוף שומה זו, לרבות המועדים הקבועים בה, יעבור לכתפי החייב. סעיף 444 מטיל סנקציה נוספת של ריבית פיגורים הנלווית להיטל מהמועד שבו היה על החייב למסור הודעה כאמור ועד למועד תשלום ההיטל, או עד למועד שבו נמסרה ההודעה באיחור, אם אכן נמסרה.

לסעיף 436 – מוצע להסדיר את חובת ההודעה על מימוש על ידי מכירת זכות במקרקעין. הנימוקים להסדר זה זהים לאלה שבהסדר לפי סעיף 435, וטיב ההסדר דומה. מוצע גם כי להודעה על מכירת הזכות יצורפו המסמכים שמהם ניתן ללמוד על פרטי העסקה, תנאיה והמחיר ששולם במסגרתה.

לסעיף 437 – על-מנת לעמוד בלוח-הזמנים המצומצם הקבוע בהצעה להוצאת היתר, מוצע לקבוע לוח-זמנים קצר ודווקני לעריכת שומת היטל השבחה מטעם הוועדה המקומית.

לסעיף 438 – תשלום היטל השבחה, או מתן ערובה לתשלום זה, הוא תנאי להוצאת היתר. עיכוב בהוצאת שומה מטעם הוועדה המקומית עשוי למנוע ממבקש ההיתר לקבלו. מוצע, לפיכך, לאפשר למבקש היתר לקבל בתוך זמן קצר יחסית אמדן היטל. אמדן זה לא יהווה את שומת היטל השבחה ולא יהא בו כדי להשפיע על שומה זו. עם זאת, תשלום האמדן או מתן ערובה לתשלומו יספיק לצורך קבלת היתר.

לסעיף 439 – ההצעה, בדומה לחוק הקיים, אוסרת על קיומו של משא ומתן בכל הנוגע לשומת היטל ההשבחה. ההיטל ייקבע על בסיס שומה שנערכה על-ידי שמאי מקרקעין על-פי התקינה המקצועית, וערעור או ערר עליה צריכים אף הם להיעשות באופן פורמלי. מבלי לגרוע מעיקרון זה, מוצע לאפשר הגשת בקשה לתיקון טעות בשומה. הבקשה תוגש למהנדס הוועדה המקומית. בקשת תיקון זו תתייחס לבסיס הנתונים של השומה ולא לפרשנותן של התכניות שעליהן התבסס השמאי בשומתו או לעקרונות ושיקול הדעת השמאי שהפעיל. הנתונים שבגינם ניתן לפנות בבקשה לתיקון טעות הם נתונים כמו פרטי המקרקעין ורשימת התכניות החלות עליהם. בקשת תיקון מתייחסת לכך שבסיס הנתונים העומדים בבסיס השומה אינו נכון.

מסיבה זו מוגשת הבקשה למהנדס הוועדה. זה אמור להעביר את הבקשה לשמאי מטעם הוועדה שערך את השומה, וזה יבדוק את הטענות, יתייחס אליהן, ואם מצא שאכן שגה, יציין את טעותו במפורש ויתקן את שומתו.

לסעיף 440 – מקום בו החייב בהיטל משיג לא על בסיס המידע עליו התבססה שומת הוועדה המקומית, אלא על הניתוח השמאי ותוצאותיו, הוא רשאי לערר על השומה לוועדות הערר לסוגיהן. לחלופין, הוא רשאי לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה למנות שמאי מכריע, שיכריע במחלוקת לעניין גובה החיוב. מוצע לאפשר לחייב או לוועדה המקומית לבקש מיושב ראש מועצת שמאי המקרקעין למנות הרכב של שלושה שמאים במקום שמאי אחד, ולמנות את יושב ראש ההרכב. לעתים השאלה השמאית או התכנונית העומדת על הפרק היא שאלה בעלת השלכות רחבות היקף, או שאלה מהותית שנדונה לראשונה. מוצע, לפיכך, להסמיך את יו"ר המועצה למנות לפי בקשת הצדדים כאמור, ובהתאם לנסיבות, הרכב מורחב של שמאים מכריעים.

לסעיף 441 – הסעיף המוצע מסדיר את זכות הערר על החלטת שמאי מכריע. סדרי הדין בעררים אלה מוסדרים בסעיפים 462 עד 463 להלן.

לסעיף 442 – הסעיף המוצע מסדיר את מועד תשלום ההיטל. הימנעות מתשלום במועד תטיל על החייב תשלום נוסף של ריבית פיגורים על פי סעיף 444.

לסעיף 443 – הסעיף המוצע מסדיר את ענייני ההצמדה, הריבית וריבית הפיגורים ביחס להיטל. בתקופה שבין היום הקובע לבין המועד לתשלום לפי סעיף 443, עשוי מדד המחירים לצרכן להשתנות, ועמו ערכו האמתי של הכסף. מוצע, אפוא, להצמיד את שיעור החיוב כפי שהיה ביום הקובע לשינוי במדד המחירים לצרכן.

אי תשלום במועד הקבוע בסעיף 442 יגרור בעקבותיו ריבית פיגורים. ריבית פיגורים כאמור תתווסף גם, כפי שצוין לעיל, לסכום ההיטל מקום בו לא נמסרה לוועדה המקומית הודעה כנדרש על מימוש על-ידי שימוש או מכירה.

מוצע להסמיך את בתי המשפט, ועדת הערר, או השמאי המכריע להקטין את ריבית הפיגורים המוטלת על החייב שלא מסר הודעה כאמור לעיל. הסמכות להקטין את ריבית הפיגורים בשל תקופת קיום ההליכים אינה מחייבת טעמים מיוחדים. לעומת זאת, הקטנה נוספת תלויה בקיומם של טעמים מיוחדים. האבחנה בין שני מצבים אלה ברורה. תקופת קיום הליך שיפוטי מתלה ברגיל את כניסתו לתוקף של מועד החיוב (ראו 443). לפיכך, גם במקרה של סנקציה בגין אי מסירת הודעה כנדרש, יש מקום להפחית מחיוב זה. לעומת זאת, בגין התקופה שבה לא נמסרה הודעה, שלא התנהלו בה כל הליכים משפטיים, קיימת הצדקה מלאה להטיל על החייב ריבית פיגורים.

מוצע לחזור על ההסדר הקיים בסעיף 10 לתוספת השלישית, שלפיו לא יוצא היתר לבנייה או לשימוש ולא תירשם העברת זכות במקרקעין בפנקסי המקרקעין, אלא לאחר תשלום היטל ההשבחה. התניה זו משרתת את מטרת ההיטל שתשלומו נדחה עד למימוש הזכות, ומהווה תמריץ של ממש לתשלום ההיטל. מוצע להסמיך את השר לקבוע בתקנות מתן ערובה לתשלום ההיטל כתחליף לתשלום לצורך מתן היתר או אישור עסקה במקרקעין. עם זאת, הערובה כתחליף להיטל מוגבלת למחצית ההיטל שנקבע. מתן ערובה כתחליף לתשלום מוצדקת מקום בו לא הושלמו הערר או ההתדיינות המשפטית בשאלת החיוב וגובהו. מוצדק, לפיכך, לאפשר מתן ערובה חלף תשלום מקום בו החייב אינו רוצה לשלם כתנאי להוצאת היתר בטרם הסתיימו ההליכים. עם זאת, ניתן להניח ברמה גדולה של ודאות ששומת היטל השבחה שנעשתה על-ידי שמאי הוועדה המקומית בהתאם לתקינה שמאית, לא תפחת ביותר מ-50% בהליך ערעורי מאוחר. לפיכך, מוצע כי ערובה כתחליף לתשלום לא תינתן לחלק העולה על 50%.

לסעיף 445 – מוצע להסדיר החזר היטל כאשר מימוש הזכויות שבגינו הוטל ההיטל, לא התגשם לבסוף, לא התחילה בנייה מכוחו של ההיתר והוא פקע או בוטלה מכירת הזכויות. מוצע כי בהתקיים התנאים הקבועים בסעיף, יהא זכאי משלם ההיטל להחזרתו, אם הגיש בקשה לכך בתוך הזמן הנקוב בסעיף.

לסעיפים 446 עד 451 – מוצע לשמר את עיקרי הסדרי הפטור מהיטל המצויים בסעיף 19 לתוספת השלישית, תוך מתן מענה לשאלות ואי-בהירויות שהתעוררו לאורך השנים.

לסעיף 454 – מוצע לחזור על עיקרי ההסדר המצויים בסעיף 13 לתוספת השלישית. ההסדר המוצע מפרט את המטרות אשר למימושן מותר להוציא את היתרי ההיטל. להגדרת המטרות חשיבות מיוחדת בהצעה זו, לנוכח הוראות סעיפים 456 ו-457, המטילים הגבלות פנימיות וחיצוניות על היכולת לעשות שימוש בכספי היטל השבחה שלא למטרות שלשמן יועדו.

מטרות ההיטל המוצעות הן הוצאות שוטפות של הוועדה המקומית לפעילויות שבסמכותה, הוצאות לגביית ההיטל, תשלומי פיצויים בגין פגיעות תכנוניות, תשלומי איזון בתכנוניות הכוללות הוראות איחוד וחלוקה, ופעולות פיתוח המוטלות על הרשות המקומית מכוח סמכותה שבדין.

לסעיף 455 - על-מנת להבטיח כי כספי היטל ההשבחה ישמשו אכן למטרות שלשמן נועדו, מוצע לחייב את אחזקתם בחשבון מיוחד שינוהל באופן שיאפשר מעקב אחרי תקבולי ההיטל והמטרות שלשמן הוצאו כספים אלה.

לסעיף 456 – על-מנת להבטיח כי כספי היטל לא "יזלגו" בדרכי עקיפין למטרות שלא יועדו להם, מוצע לא להסתפק בהטלת חיוב על מטרות הוצאתם, אלא למנוע את שעבודם או עיקולם שלא לצורך אותן מטרות. שעבוד או עיקול שלא לאותן מטרות יהיה חסר תוקף משפטי.

לסעיף 457 – מוצע להחיל על כספי היטל השבחה של ועדה מרחבית המועברים לקופת הרשות המקומית, את הוראות סעיפים 455 עד 456.

לסעיף 458 – כספי היטל ההשבחה מיועדים, כאמור, לשמש להוצאות הוועדה המקומית בעבודתה השוטפת, לתשלום פיצויים בגין פגיעות תכנוניות והפקעות ולהוצאות פיתוח שונות. בוועדה מרחבית הכוללת יותר מרשות מקומית אחת יש לחלק, אפוא, בין הוצאות הוועדה לפעילותה כוועדה המשרתת את כל הרשויות המקומיות הכלולות בה, לבין הוצאות פיתוח. לגבי חלק אחרון זה, מוצע לאמץ את ההסדר המצוי בסעיף 18 לתוספת, שלפיו כספי היטל שאינם מיועדים לכיסוי הוצאות שוטפות והוצאות צפויות, יועברו לרשויות המקומיות שתחום שיפוטן מצוי במרחב התכנון של הוועדה בהתאם לתקבולים שהתקבלו מתכניות שאושרו בתחומן של כל אחת מהן. מוצע כי ככלל, יועברו עודפי כספי היטל בתום שנת הכספים, לאחר ובהתאם לדו"ח גזבר הוועדה בהתייחס לתקבולים ולהוצאות הקיימות והצפויות.

עם זאת, תוסמך הוועדה המקומית להעביר יתרות כספים כאמור גם במהלך השנה בהתאם, אם לדעת גזבר הוועדה לא יהיה בכך כדי לגרום גירעון בשנה הנוכחית או בשנים הבאות.

לסעיפים 459 עד 461 – הסעיפים המוצעים מסדירים את סדרי הדיון בפני שמאי מכריע. מוצע כי השמאי המכריע שימונה על ידי יו"ר מועצת השמאים מיום הבקשה למינוי (סעיף 459), יקבע את סדרי הדיון בפניו (ככל שאלה לא נקבעו בחוק). ככלל, הצגת עמדות הצדדים בפני השמאי המכריע בעניין היטל השבחה או פיצויים תכנוניים, תלווה בשומת מקרקעין של החייב בהיטל או התובע, לפי העניין, אלא אם נוכח השמאי המכריע שלצורך הכרעה בשאלות שבפניו אין צורך בשומה כאמור.

לסעיף 462 – מוצע לאפשר לוועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, הדנה בעררים בנושאים אלה, לפנות ליו"ר מועצת השמאים בבקשה למנות שמאי מייעץ מקרב השמאים המכריעים על-פי החוק, לייעץ לה בעניין הנדון על-ידיה. ועדת הערר תיתן החלטתה רק לאחר חוות-דעת השמאי המייעץ, אך בטרם תיתן החלטתה, תינתן זכות הטיעון לצדדים לטעון לעניין חוות-הדעת. זכות הטיעון אינה מוגבלת לחוות-דעת השמאי המייעץ בלבד, אך הסעיף מבקש להדגיש כי חוות-דעת זו אינה נוטלת את שיקול הדעת מוועדת הערר וזו חייבת לשקול את העניין לגופו, תוך שהיא מאפשרת לצדדים לטעון גם לעניין חוות-הדעת.

על ועדת הערר מוטל לקבוע על מי מהצדדים יוטל תשלום שכרו של השמאי המייעץ, והיא מוסמכת לפסוק הוצאות לצדדים, לרבות שכר טרחת עורכי-דין (סעיף 463).

חלק ז': הפקעות

כללי

פרק ההפקעות בחוק הבטל לא עבר שינויים כלשהם ממועד חקיקתו ועד היום. ברבות השנים, ולאחר שנצבר ניסיון רב בהפעלת ההסדרים הקבועים בו, נמצא כי קיים צורך ממשי בתיקונים ובקביעת הסדרים חדשים, אשר ישנו את הדין ביחס להפקעות חדשות, יהפכו אותו לחדשני ומעודכן יותר, ויתמודדו באופן נכון יותר עם שאלת האיזון הנדרש בין צרכי הציבור מזה וזכויות הקניין הפרטי מזה. התיקון המוצע עוקב לתיקון שהתקבל אך לאחרונה לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), ובמרבית הוראותיו מפנה לדין זה או מבוסס עליו. עם זאת, קיימות מספר הוראות מיוחדות לדין ההפקעה התכנוני, וזאת נוכח מספר היבטים המיוחדים להפקעה הנעשית לפי תכנית (להלן, הפקעה תכנונית).

לסעיף 465 - בשונה מהדין הקיים, מוצע לקבוע הסדר מפורש שלפיו גם מדינת ישראל תוכל להפקיע קרקע המיועדת בתכנית לצורכי ציבור. סמכות כאמור תינתן אם נקבע בתוכנית כי הקרקע תוקנה למדינת ישראל, אך גם אם לא נקבע כאמור, ובכפוף להליך הקבוע בסעיף המוצע. צפוי וסביר כי מתן האפשרות למדינה להפקיע קרקע גם בדרך של הפקעה תכנונית תגרום לכך כי הפקעות רבות יותר ייעשו רק לאחר הליך תכנוני מסודר. ברי כי הליך תכנוני סדור מאפשר בדיקה מדוקדקת יותר ביחס לצורכי הציבור הנדרשים, לצורך בהם ולמיקומה המדויק של הקרקע המיועדת להפקעה. הליך סדור זה גם מעניק לנפקע מעמד המאפשר שמיעה שלו ושל טיעונו במהלך גיבוש ההחלטה ביחס להפקעה המבוקשת. עוד מוצע בסעיף לקבוע מצבים שבהם תהא הרשות המפקיעה חייבת בהפקעת קרקע המיועדת בתכנית לצורכי ציבור, וזאת, בין היתר, כאשר הנפקע ביקש זאת. הוראה חדשה זו מכירה במעמדו של הנפקע ובפגיעה בזכות הקניין שלו, שנגרמה בשל הוראות התכנית אשר ייעדה את הקרקע לצורכי ציבור. כידוע, פגיעה תכנונית, לרבות מן הסוג האמור, מזכה בפיצוי (ר' דברי ההסבר לפרק ב' בחלק ה'), אם כי היא נקבעת מתוך ההנחה העובדתית שהקרקע נותרת בבעלותו של הנפקע. ואולם, כאשר נותרת קרקע לצורכי ציבור בבעלותו של אדם פרטי, ובמקרים רבים, אין הוא יכול לעשות בה כל שימוש ויכול אף שהיא תהווה נטל כלכלי נוסף, תחת היותה מקור להפקת רווח. משכך, מוצע כי בנסיבות המתאימות יוכל הנפקע לדרוש כי הקרקע תופקע ממנו ובהמשך לכך לקבל את פיצויי ההפקעה, ככל שהוא זכאי להם.

לסעיף 466 - הסעיף העיקרי אשר דן בהליכים שלפיהם מופקעת קרקע מפנה בעיקרו להליכים שעל פי פקודת הקרקעות. עם זאת, בניגוד להפקעה שלפי פקודת הקרקעות, הפקעה תכנונית נעשית לעולם לאחר הליך תכנון מפורט ומדוקדק, אשר הנפקע יכול להביע בו את דעתו כרצונו, למצער כמתנגד לתכנית. משום כך, ולמעשה, ההליכים שאליהם מפנה הסעיף הם הליכים טכניים יותר ממהותיים, לרבות הליכים העוסקים בהודעות על הכוונה להפקיע או לתפוש חזקה. בהתאם לתיקון האחרון בפקודת הקרקעות, מוצע כי גם ביחס להפקעה תכנונית, תוגדר תקופת זמן שתימנה החל ממועד פרסום ההודעה לפי סעיף 7 לפקודת הקרקעות, ואשר במסגרתה תהא הרשות המפקיעה חייבת להתחיל בביצוע מטרת ההפקעה, כפי שהוגדרה בתכנית. בהתאם לתיקון האחרון בפקודת הקרקעות (הוספת סעיף 7ב), תקופת הזמן תעמוד על 8 שנים, אלא אם כן קבעה הוועדה המחוזית תקופת זמן ארוכה יותר, ובלבד שלא תעלה על 15 שנים. יש לציין, כי בתיקון האחרון לפקודת הקרקעות נקבעה גם מסגרת זמנים מוגדרת לתקופה שבין הודעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות ובין סעיף 7 לפקודה (שנתיים), ואם

התקבלה החלטה מנימוקים מיוחדים – ארבע שנים). יצוין בהדגש, כי אי קיום מסגרת זמנים שנקבעה תוביל לצורך להציע את הקרקע לנפקע לרכישה מחדש (ר' דבר הסבר לסעיף 470).

בהמשך לאמור, מוצע להבהיר ולהסדיר את סמכות הרשות המפקיעה להיכנס למקרקעין המופקעים גם ללא הסכמת הנפקע.

לסעיפים 467 ו-468 - הסעיף העיקרי העוסק בפיצויים בשל ההפקעה מפנה לפקודת הקרקעות ולחוק לתיקון דיני הרכישה. מוצע, כי בסיס החישוב לפיצויי הפקעה ייקבע בדומה לחישוב ערכה של פגיעה בשל תכנית או להשבחה לפיה, היינו – שווי הקרקע בהתאם למצבה התכנוני עובר להפקעה. בהתאם לכלל זה, בחישוב שווי הקרקע המופקעת וככלל, לא יילקח בחשבון פוטנציאל לשינוי ייעוד של הקרקע. עוד מוצע לאמץ את מנגנון בירור המחלוקת לעניין גובה סכום הפיצוי כפי שנתקבל לאחרונה בתיקון לפקודת הקרקעות. לפי מנגנון זה יוכלו נפקעים החולקים על סכום הפיצוי שהוצע להם, לפנות לשמאי מכריע או לוועדת השגות במשרד המשפטים לצורך בירור המחלוקת.

לסעיפים 470 ו-471 - סעיפים אלה מציעים הסדר חדש ביחס לקרקע מופקעת אשר המטרה הציבורית בה לא קוימה בתוך מסגרת הזמן שנקבעה לכך (זניחת המטרה הציבורית) או שמומשה אך אינה נדרשת עוד לרשות (מיצוי המטרה הציבורית). מוצע כי ביחס לשני המצבים כאמור, ובמידה שהרשות המפקיעה כבר תפשה חזקה בקרקע, תינתן לנפקע אפשרות לרכוש את הקרקע מחדש, לפי מחיר רכישה שייקבע על ידי שמאי מקרקעין מטעם הרשות המפקיעה. הצעה זו שונה במעט מהפתרון שנמצא בפקודת הקרקעות לשאלת קיומה של זיקה של הנפקע לקרקע המופקעת, ואשר עושה אבחנה בין מצבי זניחת המטרה הציבורית ובין מצבים של מיצויה. ההבדל בין סוגי הפתרונות נעוץ באופייה השונה של ההפקעה התכנונית. כך למשל, הפקעה תכנונית נעשית רק לאחר הליך תכנוני מפורט וסדור שבמסגרתו נבחנו ההצדקות להפקעה ונבחן מיקומה המדויק. ועוד, במקרים רבים הפקעה תכנונית עוסקת בצורכי ציבור שנועדו לשרת את סביבתה הקרובה של הקרקע המופקעת.

לפי הסעיף המוצע, אם שונה ייעודה של הקרקע ליעוד שאינו ציבורי (מיצוי המטרה הציבורית) או אם לא החלה הרשות המפקיעה לממש את המטרה הציבורית בקרקע (זניחת המטרה הציבורית) ויש ביכולתו של הנפקע לממש בעצמו מטרה זו (או מטרה אחרת שאינה סותרת את הוראות התכנית), תוקנה לנפקע זכות לרכישה מחדש. מימושה של זכות זו כפוף לתנאים, ולמסגרת זמנים לעמידה בתנאים אלה. יצוין, כי במקרה של זניחת המטרה הציבורית, יוכל הנפקע לנסות ולממש את זכות הרכישה מחדש במשך תקופה מסוימת, ואם ייכשל במימוש תוכל הרשות לנסות שוב להתחיל בביצוע המטרה הציבורית. הוראה משלימה להסדר הקבוע בסעיף זה מוצעת בסעיף 177, ולפיה הנפקע ייחשב כבעל עניין להגשת תכנית לצורך שינוי הייעוד הציבורי הקבוע בתכנית קודמת לייעוד שאינו ציבורי. בדומה לתיקון האחרון לפקודת הקרקעות, הזכות לרכישה מחדש תעמוד לנפקע למשך תקופה של 25 שנים מיום ההודעה על תפישת החזקה, שלאחריה ינותק הקשר בין הנפקע ובין הקרקע המופקעת באופן סופי ומוחלט, והרשות המפקיעה תוכל לפעול בקרקע לכל מטרה שהיא, בכפוף לכל דין.

יצוין בהדגש, כי במצבים שבהם לא נתפשה חזקה, יחולו הוראות סעיף 14(1) לפקודת הקרקעות, שלפיה רשאית הרשות המפקיעה לחזור בה מההפקעה לפי שיקול דעתה.

ההסדר המוצע יחליף את הוראות סעיפים 195 ו-196 לחוק הבטל, אשר נמצא כי קיימים בהם לקונות, וכי אין בהם מענה לשלל המצבים האפשריים.

לסעיף 472 - בפרק שעסק בתכנית איחוד וחלוקה, הוצע לקבוע באופן מפורש כי תכנית כאמור אינה תכנית מפקיעה (ר' סעיף 208). בהמשך להוראה זו נקבעו בחלק ההפקעות הסדרים מיוחדים בעניין. ככלל, אין זה ראוי לראות בתכנית איחוד וחלוקה, המשנה את הקצאת הזכויות בקרקע, כתכנית מפקיעה, גם אם במרבית המקרים מפרישים כלל בעלי הקרקעות קרקע מסוימת מהמכסה הכוללת לצורכי ציבור. זאת, שכן במרבית המקרים עריכת התכנית מגלמת הליך תכנוני מחויב המציאות, כאשר כלל בעלי הזכויות הנוגעים לה מרוויחים מהפיתוח הנלווה לה ומשבירת "קיפאון תכנוני" בקרקע השייכת להם. יחד עם זאת, וביחס לסיטואציה מסוימת ראוי להחיל הוראות מדין ההפקעות, וזאת כאשר הרשות המפקיעה מבקשת לעשות שימוש בקרקע שניתנה לה בתכנית איחוד וחלוקה, אגב ההפרשה לצורכי ציבור, לצרכים אחרים. במצב זה ראוי להתייחס לרשות כמי שמבקשת לעשות שימוש בקרקע מופקעת ולהחיל עליה דין דומה לדין הרכישה מחדש. יצוין, כי לצורך מימוש זכות הרכישה מחדש, בעלי הקרקע הזכאים לדרוש רכישה כאמור הם כלל בעלי הקרקעות המקוריים בתחום התכנית לאיחוד וחלוקה לפני תחילת של תכנית זו, ולא רק בעלי הקרקעות שהופרשו בתכנית האיחוד וחלוקה לטובת הרשות המפקיעה.

חלק ט': שמאים מכריעים וחוקרים

פרק א': שמאים מכריעים

לסעיפים 473 עד 484 - הוראות אלה חוזרות בעיקרו של דבר על הוראותיו של תיקון 84 לחוק הקיים לעניין מינוי שמאים מכריעים, הכללים החלים עליהם וסדרי העבודה שלהם. החידוש העיקרי בהצעה זו במתן האפשרות למנות מותב של שלושה שמאים מכריעים להכרה במחלוקת על היטל השבחה, תביעה לפיצויים בגין פגיעה מתכנית או מחלוקת בנוגע לפיצויי הפקעה. הצעה זו נועדה לתת מענה למקרים בהם ההכרעה מתייחסת לנושא מורכב במיוחד או לנושא שהיקפו הכספי גדול במיוחד, והצדדים להליך מעוניינים בהפקדת ההכרעה בידי מותב של שלושה שמאים מכריעים ולא בידי שמאי מכריע בודד בלבד. במקרה כזה יקבע יושב ראש מועצת שמאי המקרקעין יושב ראש למותב. כללי ההכרעה במותב יהיו דומים לכללי ההכרעה במותבים אחרים.

פרק ב': חוקרים

לסעיפים 485 עד 486 – על-פי הצעת חוק זו, נטל שמיעת ההתנגדויות, תמצותן וגיבושן לכדי מסמך ממצה הועבר ממוסדות התכנון לשכמו של חוקר שימונה לכל תכנית על-ידי מוסד התכנון. איכותו של המוצר התכנוני תלויה, אפוא, במידה רבה באיכותו של החוקר, ניסיונו והגינותו. משכך, יש להקים מנגנון שיוודא כי החוקרים שימונו יעמדו בהצלחה בנטל שעליהם לשאת בו. מוצע להקים ועדה למינוי חוקרים המורכבת מחברים בעלי ניסיון וידע מוכחים בתחום התכנון והבנייה אשר ימליצו לשר הפנים

בבחירת המועמדים המתאימים ביותר, שייכללו ברשימת החוקרים, בשים לב למספר התכניות שבהן צפוי להתמנות חוקר באותה תקופה.

סעיף 487 – מוצע לקבוע תקופת כהונה קצובה בת 3 שנים שניתן יהיה להאריכה לתקופה אחת נוספת בלבד. השפעתו של חוקר על עתידה של תכנית היא מכרעת. על אף האיסור על הימצאות בניגוד עניינים, החוקר אינו עובד ציבור ואינו מוגבל מלעבוד בסקטור הפרטי. קציבת תקופת כהונה נועדה לשמור על הצורך לשמר את תדמיתה וניקיונה של המערכת.

לסעיף 488 – הסעיף מציע לקבוע את תנאי הכשירות המינימאליים למינוי חוקר. מוצע, כי ההשכלה הרלבנטית תהיה תואר אקדמי בהנדסה, אדריכלות או תכנון ערים. בניגוד למצב הנוכחי, שבו כיהנו כחוקרים גם משפטנים עם רקע וניסיון בתכנון ובנייה, מבקשת ההצעה להדגיש את הפן התכנוני בעבודת מוסדות התכנון. החוקר אכן דן בהתנגדויות אך יש הכרח כי גם בהקשר זה ההחלטה תתבסס על ניתוח תכנוני ולא משפטי.

תנאי סף כשירות נוסף הוא ניסיון נצבר משמעותי בתכנון ערים של שבע שנים לפחות. היקף משמעותי פירושו עיסוק קבוע בתחום זה, להבדיל מעיסוק מקרי או מזדמן. הניסיון הנדרש הוא בתכנון ערים ולא באדריכלות גרידא. תנאי הכשירות הינם תנאי סף בלבד. מטרת ההסדר המוצע המבוסס על רשימה סגורה של חוקרים, הינה כי הטובים ביותר מבין המועמדים ייכללו ברשימה.

לסעיף 489 – הסעיף מציע מסדיר את האיסור על הימצאות בניגוד עניינים של חוקר, ואת דרך הטיפול במצב שבו מתעורר חשש להימצאות בניגוד עניינים.

לסעיף 490 – הסעיף המוצע מסדיר את העילות והנוהל למחיקת חוקר מרשימת החוקרים. כאמור, מרכזיותם של החוקרים בהליך התכנוני, כמוצע בהצעה זו, מחייב כי התנהגותם תהיה ללא רבב וכי הם ימלאו את תפקידם באופן ראוי ובמועדים הקבועים לכך בחוק. מוצע, לפיכך, להסמיך את שר הפנים לאחר התייעצות עם הוועדה למינוי חוקרים למחוק אדם מרשימת החוקרים בהתקיים אחת מהעילות המנויות בסעיף או אם הוא סבור, לאחר שניתנה לחוקר זכות טיעון, כי הוא אינו ראוי עוד למלא תפקיד כחוקר או כי לא מילא את תפקידו כראוי.

לסעיפים 491 ו-492 – כאמור, השפעתו של חוקר על עתידה של תכנית היא מכרעת. מינוי חוקר מצוי בסמכותו של מוסד התכנון. על-מנת למנוע ממוסד התכנון אפשרות לקבוע את זהותו של חוקר לפי התוצאה שאליה הוא מבקש להגיע, וכן למנוע תלות בין החוקר למוסד התכנון ותלות של מוסד התכנון בחוקר, מוצע לקבוע את ההסדר הקבוע בסעיף. מוצע שמוסד תכנון יקבע לעצמו מתוך רשימת החוקרים את החוקרים שאותם הוא מעוניין להעסיק. תוקפה של הבחירה לכל תקופת הכללתו של החוקר ברשימה. מספר החוקרים שימונו על ידי כל מוסד תכנון ייגזר מכמות התכניות המוגשות למוסד.

מינויו של חוקר מהחוקרים שנבחרו על ידי מוסד התכנון לחקור בתכנית מסוימת ייעשה על ידי מתכנן המוסד על פי סבב מחזורי. באופן זה, תלותו של החוקר במוסד התכנון תפחת ועמה התופעות הנלוות לתלות זו.

לסעיף 493 – מוצע, כי שכרו של החוקר ישולם על ידי מוסד התכנון. על-מנת למנוע זיקת תלות מיותרת בין שכרו של החוקר לשביעות רצונו של מוסד התכנון, מוצע כי שכר החוקרים ייגזר מכללים שיקבעו על ידי השר.

חלק ט': עבירות ועונשין

חלק זה מבוסס על הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008 (ה"ח הממשלה, התשס"ח, עמ' 728). להסבר הסעיפים אנא ראו דברי ההסבר להצעת החוק הנ"ל.