



5 ספטמבר 2022

לכבוד
משרד המשפטים
שלום רב,

הנדון: עמדת איגוד המתכננים בישראל לתקנות להגבלת מספר העמודים בהתנגדויות

במסגרת סעיף 3(ב) להחלטת ממשלה מס' 221 מיום 1.8.2021 בנושא האצה והפחתת הרגולציה בענף הבנייה הוחלט להטיל על שרת הפנים להתקין תקנות בדבר הגבלת עמודים בנושאים שבסמכותה לפי סעיף 265 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. התקנות מציעות להגביל את מספר העמודים בהתנגדויות המוגשות במסגרת הליכי רישוי בנייה ותוכניות הנדונים בפני מוסדות התכנון.

על פי לשון החלטת הממשלה, מטרת תיקון התקנות: לייעל את הדיונים בהתנגדויות במוסדות התכנון.

להלן התקנות:

תקנה 1:

מוצע לקבוע מדרג של מספר עמודים של כתב ההתנגדות בהתאם לסוג התכנית שבגינה מוגשת ההתנגדות, כך מספר עמודים מרבי להגשת כתב התנגדות לתכנית בסמכות ועדה מקומית הוא 6, מספר עמודים מרבי להגשת כתב התנגדות לתכנית בסמכות ועדה מחוזית או לתכנית מיוחדת המפורטת לעיל הוא 10 ומספר עמודים מרבי להגשת כתבי התנגדות לתוכניות המפורטות בסעיף זה הוא 12, למעט הנספחים לכתב ההתנגדות; הוראות בנוגע לגודל הגופן והמרווחים בין השורות והאותיות, בדומה להנחיות מנהל בתי המשפט בדבר הגשת כתבי טענות לבית המשפט בהליך אזרחי (אך אין מניעה להגיש את המסמך כתוב בכתב יד). כמו כן, ניתן שיקול דעת ליו"ר מוסד התכנון, לקבוע מספר מרבי גדול יותר ככל וקיימת מורכבות מיוחדת בתכנית בעניינה מוגשת ההתנגדות.

תקנה 2:

מוצע להחיל על חוות דעת להתנגדות המוגשת לפי סעיף 5(ב) את כל האמור ביחס להתנגדות.

תקנה 3:

מוצע להחיל על תגובה להתנגדות המוגשת לפי סעיף 13(ב) את כל האמור ביחס להתנגדות.

תקנה 4:

מוצע כי התקנות יחולו לעניין תכנית שהופקדה שהוגשה חודשיים לאחר פרסום התקנות.



עמדת איגוד המתכננים בישראל:

אנו חברי וחברות איגוד המתכננים בישראל, חואים במהלך זה פגיעה סמלית ומהותית בזכותו של הציבור להיות שותף להליכי התכנון. אנו ממליצים שלא לקדם תקנות אלה מהסיבות שלהלן:

(1) כיום, במערכת התכנון בישראל, הליך ההתנגדויות הוא ההליך היחיד המחויב בחוק שמאפשר לציבור להתייחס לתכניות, להעיר הערותיו ולהישמע בפני מקבלי החלטות. מדובר בהליך הנוגע ישירות לאיכות חייהם של תושבי ואזרחי ישראל, שכן הוא שקובע את סביבת מגוריו, השמירה על זכויותיו ומשפיע באופן ישיר ועקיף על ביתו. רק בהליך ההתנגדויות ישנה אפשרות לציבור הרחב להביע את עמדתו לתוכניות, וזו המסגרת היחידה בחוק התכנון והבנייה, שנשמרה לו להעיר את הערותיו ביחס לתכנית.

(2) שלב התנגדויות הוא ההליך הקצר ביותר בכל ההליך הסטטוטורי עד לאישור התכנית, והינו שלב מאוחר בהליך התכנון – כשהתכנית כבר מוצר מוגמר. כך שגם הליך ההתנגדויות שקיים היום הוא מעט מדי ומאוחר מדי. יתר על כן, הציבור שאינו שותף מלא בהליכי התכנון, נתפס כגורם "מטריד" ו-"מפריע" להליך התכנוני, וכגורם המעכב את הליך אישור התכנית. כך גם עצם המושג "התנגדות" מציב את התושבת. כמי שבהכרח מנסה לפגוע בהתקדמות התכנית, ולא כמי שמנסה להאיר ולהעיר על סוגיות שלא התייחסו אליהן ו/או שהתייחסו אליהן באופן שאינו מיטבי. כתוצאה מכך, הרוב המוחלט של ההתנגדויות נדחות, וכך גם העררים המוגשים על החלטות מוסדות התכנון בהתנגדויות.

(3) לאור האמור, חלה חובה, לכל הפחות, לשמור על זכות ההתנגדות, ובוודאי שלא להגבילה כמוצע בתקנות. האפשרות להגיש נספחים לא נתחמה במספר עמודים, אולם נספחים אינם המקום בו ניתן וראוי לפרט את לב ההתנגדות, אלא מקום בו ניתן לחזק את ההתנגדות במסמכים שונים.

(4) יצוין כי בתי המשפט לאורך השנים ראו בהליך ההתנגדויות זכות יסוד ציבורית חשובה ביותר, שעליה יש להגן בתוקף. בפסיקה נקבע לא אחת כי זכות ההתנגדות שואבת כוחה מחובת ההגנות המוטלת על הרשות ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה.¹ לאור זאת, נקבע כי זכות ההתנגדות היא אחד היסודות החיוניים לקיומו של הליך תכנון תקין וחוקי.²

(5) המגבלה של מספר עמודים מצמצמת את זכות ההתנגדות שרירותית ביותר ומשוללת כל הנמקה. למרות האבחנה לכאורה בין סוגי תכניות (תכנית בסמכות מקומית, תכנית בסמכות מחוזית, מיוחדת או מפורטת), התקנות הינן גורפות, ואינן לוקחות בחשבון את המורכבויות של כל תכנית, את סוג ההליך שהתכניות עוברות עד לאישורן, ואת מידת השפעתן על אוכלוסיות, על הסביבה ועל המרחב. לא ניתן

¹ ראו: ע"פ 768/80 ש. שפירא ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' מדינת ישראל; ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב, עמ' 378-379.
² ראו: בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, נה(5) 673 (2001).



לראות התנגדות להיתר בניה של הרחבת דירה, באותו האופן שרואים התנגדות לתכנית תשתית לאומית שחלה על עשרות קילומטרים עם עשרות תשריטים ועשרות עמודי הוראות, ומשפיעה על שטחים ועל אוכלוסייה נרחבת ביותר. שרירותיות זו גורמת לתקנות, הלכה למעשה, לפגוע קשות ביכולת ההתנגדות.

(6) להלן דוגמאות לסוגי תכניות, שמגבלת העמודים, ככל שהייתה בתקופת הפקדתן, לא הייתה מאפשרת להגיש התנגדות מנומקת ומקיפה: תמ"א/35, תמ"א/38, תכניות לתשתיות אנרגיה ודרכים, כגון – תמ"א/31 א' לכביש 6, תכניות לשדות תעופה, כגון- תמ"א/2/4, התוכניות להרחבת המפעלים המזהמים במפרץ חיפה, תכניות מגורים נרחבות שקודמו בותמ"ל שקודמו לטובת הקמת אלפי יחידות דיור על שטחים נרחבים: שטחים פתוחים, שטחים חקלאיים ואדמות פרטיות ועוד.

(7) ההצעה להגביל את יכולתו של הציבור להתנגד לתכניות, באה דווקא בתקופה שבה ממשלת ישראל הולכת ומיישמת עוד ועוד כלים דמוקרטיים של שיתוף ציבור; תהליך שנמצא בהובלת משרד ראש הממשלה. דווקא בתחום התכנון אשר משפיע בצורה כה נרחבת על חייו של האזרח ועל המערכות האקולוגיות, אנו רואים, שוב ושוב, כיצד הליכי "הייעול" של מערכת התכנון מכוונים ישירות לצמצום זכותו של הציבור להשתתפות בהליכי התכנון - אם בהקמת ועדות "מהירות", אשר נוכחות נציגי הציבור והארגונים המקצועיים בהן מצומצמת כמו הוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל), הוועדה לתכנון מתחמי דיור למגורים (הוותמ"ל) והוועדות המיוחדות למיניהן, אם בקיצור ימי ההתנגדויות, ואם בביטול היכולת להגשת עררים.

(8) למותר לציין, כי לא נערכה כל עבודה מקצועית המצביעה על כך שדווקא הליכים אלה, המאפשרים השתתפות מסוימת של הציבור בהליך כה משמעותי, הם אלה שמעכבים את ההליך, ולא למשל לבחון מהלכים כמו: שילוב ומעורבות הציבור בשלבי התכנון השונים, שילוב הליכי גישור בשלבי הכנת התכניות וכשלב טרום התנגדויות, קביעת לוחות זמנים לוועדות, השלמת המחסור בתקנים לכוח אדם מקצועי בתוך ועדות התכנון, כמו גם- בחינת ההתנהלות היזמים ומשרדי הממשלה ועוד.

מן הראוי שלא לאפשר קידום תקנות פוגעניות אלה, ובמקומם לקדם עבודה מקצועית ובחינה כיצד ניתן לייעל באמת את עבודת התכנון בישראל, הכוללת את בחינת שילובו של הציבור בתהליך התכנון עצמו בשלבים מוקדמים יותר, בצורה שלא תפגע, שוב ושוב, בזכויות הציבור בתכנון וביכולתו להשפיע על איכות חייו במרחב הישראלי.

בכבוד רב,

תמי גבריאלי, מתכנתת ערים ואזורים
יו"ר משותף של איגוד המתכננים בישראל

העתקים:

עו"ד ומתכנן ערים אשר כהנא, איגוד המתכננים בישראל