



03.01.2021

לכבוד
חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה

לכבוד
גב' דלית זילבר, מתכנתת ערים ואזורים
מנכ"לית מינהל התכנון
משרד הפנים

לכבוד
מחלקת יעוץ וחקיקה
משרד המשפטים

ג.א.נ.,

הנדון: תזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 128), התשפ"א-2020

כללי

1. תזכיר תיקון מס' 128 לחוק התכנון והבניה הינו הצעה לתיקון רחב היקף ומשמעותי לחוק התכנון והבניה בנושאים שונים הנוגעים, בין היתר, להרחבת סמכויות ועדות מקומיות ביחס לתכניות לחיזוק מבנים הטעונים חיזוק, לצמצום האפשרות לאישור הקלות, להסדרת הקצאת חלק ציבורי במבנה, לסמכויות תכנון ורישוי של הועדה לתשתיות לאומיות, לסמכויות ועדת ערר בהליכי ערר, לאיחוד וחלוקה בהסכמה, לפיצוים בגין ירידת ערך כתוצאה מאישור תכניות, להיטלי השבחה ועוד.
2. איגוד המתכננים בישראל, שהינו הארגון המקצועי המייצג את מתכנני הערים והאזורים בישראל, מבקש לברך את מינהל התכנון על מאמציו להביא לעדכון החקיקה לצרכים העולים מעבודת מוסדות התכנון ולייעל את הליכי התכנון והרישוי ללא פגיעה באיכות התכנון. כמו כן, איגוד המתכננים מברך את מינהל התכנון על שיתוף הציבור ובמיוחד נציגי ציבור המתכננים בגיבוש שינויים כה משמעותיים בחוק התכנון והבניה.
3. להלן הערות ראשוניות של איגוד המתכננים לתזכיר החוק שפורסם באתר החקיקה הממשלתי. איגוד המתכננים מבקש כמובן להמשיך להיות שותף בהליכי קידום החקיקה גם במסגרת דיונים במינהל התכנון וגם במסגרת הדיונים בחקיקה בוועדות הכנסת.

הרחבת סמכויות ועדה מקומית ביחס לתכניות חיזוק מבנים טעוני חיזוק

4. חלק מרכזי בתזכיר החוק הינו הרחבת סמכויות הועדה המקומית לאישור תכניות, במגרשים המיועדים למגורים ובהם מבני מגורים הטעונים חיזוק, הכוללות תוספת זכויות בניה עד ל-350% מסך שטחי הבניה הקיימים כדין מעל פני הקרקע במבנה הטעון חיזוק אם מימוש הזכויות יהיה בדרך של הריסת המבנה טעון החיזוק והקמת מבנה חדש או עד ל-200% מסך שטחי הבניה הקיימים כדין מעל פני הקרקע במבנה הטעון חיזוק במקרה של חיזוק מבנה הקיים. תזכיר החוק אף מציע אפשרות לראות באישור תכנית כאמור כהחלטה למתן היתר במטרה לקצר את הליכי הרישוי. כמו כן, תזכיר החוק מאפשר תוספת שטחי ציבור במסגרת תכניות כאמור.



5. בהתאם לתזכיר החוק הרחבת סמכות זו של הועדה המקומית תפקע אם לא הוגשה ע"י הועדה המקומית תכנית כוללת להתחדשות עירונית לכל מרחב הועדה המקומית תוך 3 שנים ממועד כניסתו לתוקף של השינוי, אך ניתנה לשר הפנים סמכות לדחות מועד זה בשנתיים נוספות. בפועל המשמעות היא שתזכיר החוק מבקש לקבוע הרחבה משמעותית ביותר של סמכות ועדות מקומיות לתוספת של מאות אחוזי בניה בתכניות נקודתיות שלא על בסיס ראייה תכנונית רחבה שהתוותה במסגרת תכנית מתאר כוללנית, תכנית כללית להתחדשות עירונית לישוב או לשכונה או אפילו תכניות אב לא סטטוטורית.

6. לעמדת איגוד המתכננים, במידה רבה מאד להסדר המוצע להחליף את תמ"א 38 בתזכיר החוק אין פתרונות לחסרונות הבולטים של תמ"א 38, שהובילו להחלטת המועצה הארצית שלא להאריכה. ראשית, בהסדר זה אין פתרון כלשהו לצורך בחיזוק מבנים בפריפריה ומחוץ לאזורי הביקוש במרכז הארץ ובאזורים בהם הצורך בחיזוק מבנים מפני רעידת אדמה. שנית, הסדר זה שוב מאפשר תכנון נקודתי במגרש מסוים ללא בחינה תכנונית רחבה של התכנון המיטבי להתחדשות עירונית בראיה שכונתית או רחבה יותר. הגבלת הרחבת הסמכות לתקופה מוגבלת של 3 או 5 שנים אינה מספקת, אם יעשה בכלי זה בתקופה זו שימוש שיסכל תכנון מיטבי בראיה רחבה ולטווח ארוך.

לעמדת איגוד המתכננים, הפתרון האמיתי היחידי לחיזוק מבנים הטעונים חיזוק ולהתחדשות עירונית של מרקמים ותיקים הוא השקעה בתכנון כולל בראיה רחבה וקידום ואישור תכניות כלליות להתחדשות עירונית לכל הפחות ברמה השכונתית או הרובעית וכן השקעה ממשלתית ועירונית משולבת של משאבים, כוח אדם ותקציבים בפרויקטים לחיזוק מבנים והתחדשות באזורי סיכון בהם ערכי הקרקע אינם מאפשרים פתרון באמצעות כוחות השוק.

יובהר, כי כפי שהוצג בניירות עמדה ביחס להצעות חוק קודמות איגוד המתכננים תומך בהרחבת סמכויות הועדות המקומיות, אך הדבר צריך להיעשות על בסיס מסגרת תכנונית בראיה רחבה וארוכת טווח כגון תכניות מתאר כוללניות.

7. לפיכך, לעמדת איגוד המתכננים:

(א) סמכות הועדה המקומית לתוספת שטחי בניה ביחס למבנים טעוני חיזוק צריכה להיות מותנית לכל הפחות בכך שהועדה המקומית אישרה תכנית אב לא סטטוטורית להתחדשות עירונית ברמה השכונתית (בהתאם להגדרת שכונה בתזכיר החוק) לאחר קיום הליך של שיתוף ציבור.

(ב) מקום בו אושרה תכנית כללית להתחדשות עירונית למרחב התכנון המקומי או לשכונה או אושרה תכנית מתאר כוללנית, לא תהיה לועדה המקומית סמכות לאישור תוספת שטחי בניה בתכנית נקודתית אלא אם היא תואמת את התכנית הכללית להתחדשות עירונית או תכנית מתאר הכוללנית המאושרת.



(ג) בהגדרת מבנה טעון חיזוק יש להוסיף כי מדובר במבנה שתקן 413 לא פטר אותו מתחולתו (כגון מבנה נמוך קיים כהגדרתו בתקן) וכי במועד אישור התכנית עמדה בפני הוועדה המקומית חוות דעת מהנדס הוועדה המקומית כי המבנה אכן טעון חיזוק בהתאם לתקן (ככל שהוא חל). מטרתו של התיקון לאפשר תכניות לחיזוק מבנים טעוני חיזוק ויש להבטיח כי לא יעשה בו שימוש במקרים שבהם מדובר במבנים שכלל אינם טעוני חיזוק בהתאם לתקן.

(ד) בהתאם לתזכיר החוק, לצורך אישור תכנית לחיזוק ועיבוי מבנים קיימים, נדרשת חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה המקומית, כי יש מקום ועדיפות לקדם במגרש תכנית לפי פסקה זו ולא תכנית להריסה ובניה מחדש, וזאת בהתחשב, בין השאר, במצבו של המבנה, גילו, מאפייניו ומאפייני סביבתו. אמנם מבחינה הנדסית קיימת ככלל עדיפות להריסת מבנה טעון חיזוק והקמת מבנה חדש על פני חיזוק ועיבוי, אך להעדפה של תכנית חיזוק ועיבוי יכולות להיות נימוקים תכנוניים רבים שאינם קשורים למצב המבנה, גילו או ממאפייניו. כך למשל, במרבית המקרים בכדי ליצור היתכנות כלכלית להריסת מבנה קיים והקמתו מחדש יש צורך בתוספת שטחי בניה והגדלה של הצפיפות, אשר תפגע בשיקולים תכנוניים כגון העדר מענה מבחינת שטחי ציבור לתוספת האוכלוסייה (שלא ניתן לתת לו מענה בתכנית נקודתית למגרש בודד), שיקולים נופיים, שיקולים של שימור מרקמי ואופי השכונה ושיקולים תחבורתיים. לפיכך, מן הראוי שלא להגביל את סמכות הוועדה המקומית לקידום תכנית לחיזוק ועיבוי מבנים קיימים ולאפשר שיקול דעת תכנוני רחב בבחירה בין חלופות החיזוק.

הגבלת הוראות בתכניות מפורטות ומסמכי התכנית

8. תזכיר החוק כולל הוראה המאפשרת לשר לקבוע בתקנות נושאים שלגביהם לא ניתן יהיה לקבוע הוראות בתכנית מפורטת אשר ניתן להוציא מכוחה היתר בנייה ללא צורך באישורו של מוסד תכנון שאינו רשות רישוי. בנוסף, התזכיר מבקש לאפשר לשר לקבוע בתקנות הוראות המונעות הכללת מסמכים שאינם מחייבים בתכניות.

9. לעמדת איגוד המתכננים, ספק אם קיימת הצדקה לשלילת שיקול הדעת של מוסדות התכנון בקביעת הוראות בתכנית ובכל מקרה כלל לא ברור לאילו נושאים הכוונה (כוונה זו תתגלה רק בתקנות) ומה ההצדקה למנוע קביעת הוראות בנושאים אלו בתכניות. יצוין בהקשר זה, כי ככל שהכוונה הינה לחייב בתקנות ביטול ההפרדה בין שטחים עיקריים לבין שטחי שירות, הרי שיש לחייב בתקנות, לכל הפחות, סטנדרטים מינימליים לשטחי שירות שונים ובכל מקרה לקבוע שטחי בניה נפרדים למרפסות משטחי הבניה הכוללים.

10. בכל הנוגע להכללת מסמכים שאינם מחייבים בתכניות, מן הראוי להזכיר כי חוק התכנון והבניה מחייב כי תכנית תכלול אך ורק הוראות ותשריט. כל יתר מסמכי התכנית נקבעים למשעה בהתאם לשיקול דעת מוסד התכנון. קביעת הוראה בדבר אי הכללת מסמכים שונים שאינם מחייבים (מסמכים מנחים או מסמכי רקע) כחלק ממסמכי התכנית עלולה לפגוע בשקיפות ההליך התכנוני.



לפיכך, לעמדת איגוד המתכננים בכל מקרה יש לודא כי כל המסמכים שיעמדו בפני מוסד התכנון יועמדו לעיון הציבור ויפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התכנון.

צמצום האפשרות לאישור הקלות וגמישות לרשות רישוי

11. איגוד המתכננים תומך בעמדת מינהל התכנון בדבר צמצום האפשרות להקלות במסגרת הליכי רישוי. סטייה מהוראות תכנית באמצעות הקלות במסגרת הליכי רישוי יוצרת ערבוב בין הליכי התכנון, המחייבים הפעלת שיקול דעת תכנוני על בסיס בחינה רחבה, לבין הליכי הרישוי, אשר אמורים להיות הליכים טכניים בעיקרם שעניינים בדיקת התאמת בקשה להיתר להוראות תכניות מאושרות ולתכני בניה הנקבעים בתקנות ובתקנים. הליכי ההקלה מביאים פעמים רבות להפעלת שיקול דעת תכנוני נקודתי ללא שיש בפני מוסד הרישוי נתונים מספקים בדבר השלכות הסטייה מהוראות תכנית ובעיקר מביאים להתדיינות רבות בהתנגדויות ולהתמשכות בלתי סבירה של הליכי הרישוי, שאמורים להיות קצרים.

12. תזכיר החוק מציע לכלול הוראה לפיה לא תינתן הקלה, אלא בנושאים ששר הפנים, בהתייעצות עם המועצה הארצית, יקבע בתקנות ושאינ בהם כדי סטייה ניכרת מתכנית, כאשר מובהר כי שר הפנים לא יקבע במסגרת הנושאים שלגביהם ניתן לאשר הקלה, הוספת שטחי בניה או הוספת יחידות דיור.

דהיינו, הבחינה האמיתית לצמצום היקף ההקלות יהיה במסגרת התקנות שיאושרו בעתיד. בכל מקרה, לעמדת איגוד המתכננים יש להוסיף כי במסגרת התקנות שר הפנים לא יקבע כי ניתן לאשר תוספת קומות (בנוסף להוספת שטחי בניה או הוספת יחידות דיור) או שינוי מספר מקומות החניה, שכן על פניו מדובר בנושאים מהותיים אשר צריכים להיות מוסדרים בתכנית ולא במסגרת הקלה.

13. בנוסף, תזכיר החוק מבקש להוסיף הוראה לפיה שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות נושאים שלגביהם רשות רישוי רשאית לסטות מהוראות תכנית ללא הליך הקלה וללא פרסום, כאשר נקבע כי מדובר בנושאים ש"השפעתם מעטה וזניחה" והתקבלה חוות דעת בכתב של מהנדס הועדה שהשפעתה של הסטייה המבוקשת מהתכנית על חזות הבניין, על הסביבה ועל אפיון ומאפייניהן, מעטה וזניחה. הוראה זו נועדה לאפשר גמישות מצומצמת מהוראות תכנית ללא צורך בהליכי הקלה. גם כאן, בחינת משמעות הוראה זו תהיה אפשרית רק לאחר הצגת התקנות, אשר יקבעו מהן אותם נושאים שלגביהם ניתן לאשר סטייה מהוראות תכנית.

הגבלת הנחיות מרחביות

14. תזכיר החוק כולל הוראה המגבילה את סמכות הועדה המקומית לקביעת הנחיות מרחביות אך ורק לחזותו ולמראהו החיצוני של הבניין, להשתלבות הבניין והמגרש בסביבתו, לחיבורי התשתיות ולמפלסי הכניסה לבניין או לנושאים שיקבעו ע"י השר בתקנות.



לעמדת איגוד המתכננים הנושאים להנחיות מרחביות בהצעת תזכיר החוק הן מצומצמות ויש לכלול נושאים נוספים כגון פיתוח המגרש, גדרות, מיקום מקומות חניה וגובה קומות.

חלק ציבורי במבנה

15. תזכיר החוק מציע לקבוע הוראות שיסדירו את האפשרות לקביעת הוראות בתכנית להקצאת שטחים מבונים לצרכי ציבור. איגוד המתכננים מברך כמובן על הסדרת עניין זה בחוק, לאור ההבנה כי הגדלת הצפיפות העירונית ושיקולים התומכים בעירוב שימושים מצדיקים פעמים רבות שילוב של שטחים לצרכי ציבור במבנים ביעוד אחר.

16. עם זאת, בתזכיר החוק נקבעו הוראות המגבילות את האפשרות לקביעת הוראות בדבר הקניית חלק ציבורי במבנה ללא הצדקה.

17. כך למשל, נקבע כי תכנית הכוללת הוראה בדבר הקניית חלק ציבורי במבנה לא תופקד אלא אם נקבע בחוות דעת שמאי כי התכנית משביחה את המקרקעין גם לאחר הקניית החלק הציבורי. לא ברור מדוע נדרשת הוראה זו המגבילה יעוד שטחים לצרכי ציבור בהשבחה. על אף שמוסדות תכנון מבקשים לרוב להימנע מפגיעה בשווי קרקע לצורך מתן מענה לצרכי ציבור, הרי שהדבר אינו תמיד אפשרי ולעיתים יש צורך בהפקעה של קרקע בשלמותה לטובת האינטרס הציבורי, תוך תשלום פיצויים לניזוק. לא ברור מדוע כלל זה צריך להיות שונה כאשר מדובר בהקנייה של חלק ציבורי במבנה. אמנם לרוב תכניות אלו משביחות את המקרקעין, אך גם אם לא קיימת השבחה, הרי שאין למנוע הקניית שטחים לצרכי ציבור ככל שהאינטרס הציבורי דורש זאת.

18. בנוסף, בתזכיר החוק נקבע עי לא ניתן לאשר תכנית הכוללת הקניית חלק ציבורי במבנה אם יש צורך באישור תכנית נוספת להוצאת היתר בניה (לרבות תכנית איחוד וחלוקה). הוראה זו מונעת למעשה באופן גורף קביעת הקצאה של שטח ציבורי במבנה בתכניות מתאריות שלא ניתן להוציא מכוחן היתר בניה. לעמדת איגוד המתכננים אין לכך כל הצדקה ואין מקום להבחין לעניין זה בין תכנית הקובעת מגרשים לשטח ציבורי לבין תכנית הקובעת הקנייה של חלק ציבורי במבנה.

נודה לכם להתייחסותכם ולתשומת ליבכם להערות איגוד המתכננים וחברי איגוד המתכננים לתזכיר החוק.

בכבוד רב,

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

העתק:

עו"ד ומתכנן ערים אשר כהנא, יועץ משפטי לאיגוד המתכננים בישראל