



☎ 03-6956032 🌐 yselaw.co.il  
📠 03-6955956 📧 Office@yselaw.co.il  
יום רביעי 08 מרץ 2023



8th Shaul Hamelech Blvd. (Amot Mishpat) Tel Aviv 6473307  
שד' שאול המלך 8 (בית אמות משפט) תל אביב 6473307

**-מבלי לפגוע בזכויות-**

לכב'

**חה"כ יריב לוי - שר המשפטים**

**חה"כ מלכיאל מלכיאל - שר הפנים**

**עוה"ד גלי בהרב - מיארה - היועצת המשפטית לממשלה**

**עוה"ד כרמית יוליס - המשנה ליועצת המשפטית (אזרחי)**

**עו"ד יהודה זימרת - היועץ משפטי למשרד הפנים**

**באמצעות דוא"ל**

א.ג.נ,

**הנדון: פניה בעניין קצור פרק הזמן להערות הציבור לתזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס'...), התשפ"ג-2023**

בשם מרשינו, התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל (ע"ר), איגוד מהנדסי ואדריכלי ערים בישראל (ע"ר), איגוד המתכננים בישראל (ע"ר), האיגוד הישראלי של אדריכלי נוף (ע"ר), איגוד המהנדסים לבניה ולתשתיות בישראל (ע"ר), לשכת המהנדסים האדריכלים והאקדמאים במקצועות הטכנולוגיים בישראל (ע"ר) והמועצה הישראלית לבניה ירוקה (ע"ר) הריני לפנות אליכם כדלקמן;

1. בפניה זו עסקינן בדרישה בהולה למתן סעד לחריגה בוטה מקיום הוראות הדין בדבר סד הזמנים הנדרש לקבלת הערות הציבור לתיקון לחוק התכנון והבניה שבנדון.

2. ביום 05.03.2023 בשעה 17:27 פורסם להערות הציבור תזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס'...), התשפ"ג-2023 (להלן: **התזכיר**) באתר החקיקה הממשלתי של משרד המשפטים<sup>1</sup>. התזכיר פורסם עם סד זמנים מקוצר וחריג להערות הציבור ב"זמן הפצה מקוצר" וזאת עד ליום 7/3/2023 בשעה 23:59, קרי מתן אפשרות להערות הציבור של פחות מ-31 שעות, במהלך חג הפורים, סד זמנים שמנע ממרשינו ו/או מי מטעמם להגיש את הערותיהם לתזכיר.

**נספח א' – צילום התזכיר מאתר החקיקה הממשלתי.**

3. מרשינו, ארגונים מקצועיים מכל קצוות קשת תחומי התכנון ובניה בישראל, פונים במכתב זה לאור חששם הכבד לפגיעה המסתמנת במועצה הארצית לתכנון ובניה ובוועדות המחוזיות במחוזות הצפון והדרום, ביכולתן לבחון באופן מקצועי ובלתי תלוי את הנושאים המונחים לפתחן, לרבות פגיעה באיכות השירות הציבורי.

4. כפי שיובהר להלן, הזמן שקצב משרד הפנים למתן הערות הציבור לתזכיר, העומד על 31 שעות בלבד, אינו סביר או מידתי. אין בתזכיר כל ציון בדבר הצדקת קצבת זמנים כה קצרים להערות הציבור או הסבר מניח

<sup>1</sup> ראה: <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001ddn90QAA/%D7%AA%D7%96%D7%9B%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%95%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A1-%D7%94%D7%AA%D7%A9%D7%A4%D7%922023?language=iv>

את הדעת לכך. המועד שהוקצב להערות הציבור, שקול למעשה **כאי מתן הזדמנות אמיתית לציבור, ובכללם מרשינו, לנקוט עמדה מקצועית ועניינית ביחס לתזכיר המוצע**, בטרם תגבש הממשלה את עמדתה לגביו.

5. **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מספר: 2.3005 טיפול בהצעות חוק ממשלתיות** (להלן: **ההנחיה**) קובעת את דרך הטיפול בהצעת חוק ממשלתית בהיבטים המשפטיים ומגדירה כי **המועד האחרון למשלוח הערות יהיה ככלל, 21 ימים לפחות** לאחר יום הפצת התזכיר. **סעיפים להנחיה 26 ו- 27 קובעים כך:**

"26. השר הממונה יאשר להפיץ את התזכיר. לאחר מכן יפיץ היועץ המשפטי של המשרד את התזכיר לציבור לקבלת הערות. יש להפיץ את התזכיר באמצעות אתר התזכירים הממשלתי.

27. בתזכיר המופץ יצוין **המועד האחרון למשלוח הערות, שיהיה, ככלל, 21 ימים לפחות** לאחר יום הפצת התזכיר.

יובהר כי לא מדובר בפרק זמן קשיח. על פרק הזמן להיקבע בהתאם להיקפו, מורכבותו וחשיבותו הציבורית של התזכיר. במקרים המתאימים, למשל כשהתזכיר ארוך ומורכב, יש לקבוע פרק זמן ארוך יותר שייתן זמן תגובה סביר להערות הציבור.

לעניין זה ראו בג"צ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** [ההדגשה במקור] (12.3.2010). בפרשה זו הבהיר בית המשפט העליון כי "סטייה מהותית מנוהל תקין" של העמדת התזכיר לעיון הציבור לפרק זמן הולם "היתה עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה." (שם, פסקה 13 לפסק הדין).

אפשר שאילו זמן ממשיים ואילו ציפים מסוג אחר שמקורם בצורכי מדיניות דוחקים יצדיקו את קיצור פרק הזמן האמור. קיצור מסוג זה עלול לצמצם את יכולת המשרדים והציבור להעיר לתזכיר. לכן, **יש להימנע ככל האפשר מקיצור פרק הזמן למתן הערות לתזכיר**. ככל שהתזכיר ארוך ומורכב יותר או שהנושא חדשני, רגיש או מעורר מחלוקת ציבורית, כך יש לשקול היטב האם נכון לקצר את התקופה העומדת לרשות הציבור כדי להעיר ליוזמה הממשלתית.

**קיצור פרק הזמן למשלוח הערות לתזכיר דורש את אישור היועץ המשפטי לממשלה או המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי על התחום**. הבקשה לקבלת האישור תפרט את הטעמים שבשלהם יש צורך בקיצור התקופה (למשל אם אי קבלת החוק במועד קרוב תגרום לפגיעה בציבור).

בתזכיר המופץ יש לציין את דבר קבלת האישור לקיצור פרק הזמן למשלוח הערות."

[ההדגשות אינן במקור אלא אם ציון אחרת, א.א.]

6. בבג"צ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל**<sup>2</sup> בו נדונה סוגיית המועד למתן אפשרות להערות הציבור על תזכיר חוק ממשלתי, שכמו במקרה דנן, תזכיר בדבר תיקון **חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010** (להלן: **חוק**

<sup>2</sup> ראה בג"צ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (12.3.2010).



**התכנון והבניה).** שם, קבע בג"צ כי גם פרק הזמן המנוי בהנחיה של 21 יום שהוקצב לצורך כך, יצור קושי לתת מענה ראוי מצד הציבור לתזכיר.

7. כאמור לעיל, התקופה המינימאלית הנדרשת להגשת הערות הציבור עומדת על 21 ימים. עם זאת, ככל ששר הפנים מבקש לקצר את המועד, עליו לקבל את אישורה של היועצת המשפטית לממשלה או המשנה ליועצת המשפטית לממשלה האחראית על התחום, ולציין בסמוך לפרסום התזכיר, את קיומו של האישור דנן.

8. לתזכיר לא צורך אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה או המשנה ליועצת המשפטית (אזרחי) ולא ציון דבר לעניין קבלת אישור כאמור, ככל שישנו.

9. תזכיר הצעת החוק עוסק בעיקרו בהרכב המועצה הארצית לתכנון ובניה, היא כידוע **המוסד התכנוני העליון במדינת ישראל לתכנון ובניה**, אשר תפקידה הסטטוטורי הוא, בין היתר, לייעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי הנדרש בביצוע **חוק התכנון והבניה** "לרבות בענייני חקיקה" (ראה **סעיף 2 לחוק**), ולדבר כמובן השלכות על פעילות הועדות המקומיות לתכנון ובניה.

10. הרכב המועצה הארצית לתכנון ובניה נקבע בחוק התכנון והבניה ונועד לשקף איזון בין השלטון המרכזי, השלטון המקומי והציבור. במועצה הארצית מכהנים 32 חברים בהתאם לחלוקה הנ"ל: יו"ר המועצה – שר הפנים (או נציגו), 11 חברי ממשלה נוספים או נציגיהם, 10 ראשי רשויות מקומיות ו-10 נציגים נוספים, הם נציגי ציבור ו/או בעלי כשירות מקצועית מתאימה.

11. בשינוי המוצע בתזכיר מבוקש **שינוי משמעותי של האיזונים והבלמים בתחום התכנון והבניה**, המעלה חשש לפגיעה באינטרסים תכנוניים שונים. בפועל, הגדלת כוחה של הממשלה במועצה הארצית עלולה לפגוע בעצמאות המועצה וביכולתה לבחון באופן מקצועי ובלתי תלוי את הנושאים המונחים לפתחה, לרבות פגיעה באיכות השירות הציבורי.

12. ההנחיה קובעת, כי קיצור מועד מתן ההערות לציבור אפשרי בכפוף לאישורה של היועצת המשפטית לממשלה במקרים בהם **"אילוץ זמן ממשיים ואילוצים מסוג אחר שמקורם בצרכי מדיניות דוחקים יצדיקו את קיצור פרק הזמן האמור"**.

13. בדברי ההסבר לתזכיר כפי שפורסם באתר החקיקה הממשלתי נקבע כך:

**"בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו לשם כינונה של הממשלה ה-37, נתקבלה ביום 19.2.2023 החלטת ממשלה מס' 137 ובמסגרתה הוחלט להנחות את שר הפנים למנות את שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות (או נציגה) כחברה במועצה הארצית לתכנון ולבניה וכן למנות את נציג שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות כחבר בוועדות המחוזיות במחוזות הצפון והדרום."** [ההדגשה א.א].

14. עולה אפוא כי על פני הדברים, לא נראה כי מטרת התזכיר מצדיקה קיצור של מועדי פרק הזמן עקב "צרכי מדיניות דחוקים", אלא מימוש הסכמים קואליציוניים שתכליתם מינויי בזק פוליטיים, ללא מתן אפשרות לציבור להעיר הערותיו בעניין התזכיר.

15. כלל יסוד הוא כי רשות מנהלית לא תגרום לפגיעה בזכות, אלא אם כן ניתנה לנפגע הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו בפניה. חובתה של הרשות היא לאפשר למי שעלול להיפגע מהחלטתה הזדמנות הוגנת וסבירה



להשמיע את טענותיו, ולאחרון זכות יסוד להשמיען. ולעניין זה יפים דבריו של השופט זילברג בבג"ץ 3/58 ברמן נ' שר-הפנים<sup>3</sup>:

"...לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי – ואפילו אדמיניסטרטיבי טהור (לא מעין-שיפוטי) – לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, אלא אם-כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה".

16. כלל זה, הוא כלל של הצדק הטבעי, והוא נובע מחובת ההגינות הכללית שכל רשות שלטון חייבת בה<sup>4</sup>. בבג"ץ 654/78 ריבה גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה<sup>5</sup>, ראה החלטת כב' השופט ברק:

"זכות יסוד של האדם בישראל היא, כי רשות ציבורית, הפוגעת במעמדו של אדם, לא תעשה כן, בטרם תעניק לאותו אדם את ההזדמנות להשמיע את דעתו. לעניין זכות יסוד זו, אין נפקא מינה, אם הרשות הציבורית פועלת מכוח חיקוק או מכוח הנחיה פנימית או מכוח הסכם. אין גם כל חשיבות לשאלה, אם הסמכות המופעלת היא שיפוטית, כעין שיפוטית או מינהלית ואם שיקול הדעת, הניתן לאותה רשות, הוא רחב או צר. בכל מקרה בו רשות ציבורית מבקשת לשנות את מעמדו של אדם, עליה לפעול כלפיו בהגינות, וחובה זו מטילה על הרשות את החובה להעניק לאותו אדם את ההזדמנות להשמיע את דעתו".

17. מועצת התכנון והבניה הארצית והועדות המחוזיות לתכנון ובניה, מהוות מוקד קבלת החלטות משמעותי ומשפיע במדינת ישראל, ומשכך מחזיקות בהשפעה ישירה על אחד התחומים הבוערים לציבור הישראלי – דיור, תכנון ובניה, לרבות תכונות מתאר ארציות ומחוזיות. לא יתכן כי שינוי הרכב מועצה בעלת חשיבות כה רבה יעשה בחטף, ללא מתן אפשרות סבירה לקבלת עמדת הציבור, ובניהם מרשינו- האיגודים המקצועיים הנוגעים לדבר אשר חבריהם והציבור עשויים להיפגע ככל שהצעת חוק זו תתגבש.

18. החשיבות הציבורית המיוחדת למועצה הארצית לתכנון ובניה וועדות התכנון ובניה המחוזיות מצריכה מתן שהות סבירה לגיבוש עמדות מקצועיות רציניות ומושכלות בידי הגורמים הציבוריים השונים ובמיוחד מרשינו. עמדות אלה צריכות להישקל בטרם תקבל הממשלה את החלטתה בעניין הצעת החוק.

19. השינויים המבוקשים בתזכיר, עלולים אף להביא לתוצאה של נזק ארוך טווח אם לא יובאו בחשבון עמדות הציבור והגורמים המקצועיים, דבר שעלול לפגוע באופן ישיר בכל תושבי מדינת ישראל וביכולתה של המועצה הארצית לתכנון ובניה כמו גם הוועדות המחוזיות, לפעול באופן מקצועי, עצמאי ובלתי תלוי.

20. אשר על כן, יתבקש משרד הפנים לפעול כדלקמן;

20.1 להורות על ציון קיומו של אישור היועצת המשפטית לממשלה לקיצור מועד הערות הציבור באתר החקיקה הממשלתי ואת נימוקיו של משרד הפנים לקבלת האישור האמור, בין השאר, לצורך בחינת תקינותו.

<sup>3</sup> בגץ 3/58 יונה ברמן ואח' נ' שר הפנים, יב 1493, בעמ' 1508.  
<sup>4</sup> ראו את דברי השופט מי חשין בגץ 5621/96 מיכה הרמן – ראש-עיריית אופקים נ' השר לענייני דתות, נא (5) 791 (1997), בעמ' 817.  
<sup>5</sup> בגץ 654/78 ריבה גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה, לה (2) 649 (1979).  
<sup>6</sup> שם, בעמ' 654.



20.2 לחליפין וככל שהיועצת המשפטית לממשלה לא אישרה את קיצור מועד הגשת הערות הציבור לתזכיר, משרד הפנים יתבקש ליתן מועד להערות הציבור על התזכיר בן 21 ימים לכל הפחות, בטרם יוגש התזכיר בפני ועדת השרים לענייני חקיקה של הכנסת.

21. אין באמור במכתב זה, או שאינו אמור בו, כדי לפגוע בכל טענה ו/או זכות העומדת למרשינו, כדי לגרוע מהן או כדי למצותן.

22. הנכם מתבקשים להשיב בהקדם לפנייה זו על מנת לייתר שיהוי בפניה לערכאות, ככל ויידרש.

עותק:

ד"ר עמנואל ליבן נשיא לשכת המהנדסים האדריכלים והאקדמאים במקצועות הטכנולוגיים בישראל (ע"ר)  
אדר' אורנה אנג'ל יו"ר התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל (ע"ר)  
אדר' צחי כץ יו"ר איגוד מהנדסי ואדריכלי ערים בישראל (ע"ר)  
מתכנתת ערים אדר' תמי גבריאלי יו"ר משותפת איגוד המתכננים בישראל (ע"ר)  
אדר' איז'י (יצחק) בלנק יו"ר האגוד הישראלי של אדריכלי נוף (ע"ר)  
אינג' יגאל גוברין איגוד המהנדסים לבניה ולתשתיות בישראל (ע"ר)  
אדר' חן שליטא יו"ר המועצה הישראלית לבניה ירוקה (ע"ר)

  
בברכה,  
אורי אלדר, עו"ד  
ירקוני שגב אלדר ושות'

עמוד 5 מתוך 5

☎ 03-6956032

🌐 yselaw.co.il

📠 03-6955956

✉ Office@yselaw.co.il



8th Shaul Hamelech blvd. (Amot Mishpat) Tel Aviv 6473307

שד' שאול המלך 8 (בית אמות משפט) תל אביב 6473307