

הגיונות חוק התכנון והבניה

מוטי קפלן

תקציר

חוק התכנון והבניה - אחד החשובים בספר החוקים הישראלי, נוגע בחיי כל אזרח ומשפיע על מהלך חייו. החוק הוא פרוצדורלי במהותו בהסדירו את הליכי התכנון ואת דרך פעולתם של מוסדות התכנון. מטרות, הגיונות ודברי הסבר אינם רשומים בו, אך מן המפורסמות שהם משקפים את רצון הכלל לקיום מסגרת חיים משותפת בשאיפה לחברה שוויונית והוגנת. ציון שישים שנה לחוק התכנון והבניה ראוי שיעמוד בסימן הכרה בחשיבותו הגוברת בימינו אלה - נוכח לחצי הפיתוח ההולכים וגדלים ובעקבותיהם הידלדלות מתמדת של משאבי הקרקע. חוק התכנון והבניה, לצד מוסדות התכנון, הוא שומר הסף האמור לדאוג לשמירת משאבים אלה ולהבטחתם לדורות. בזבז משאבי הקרקע ופגיעה בהם הם בלתי הפיכים, וכאשר מתברר כי ביסודו של התכנון עמד שיקול דעת מוטעה, לקוי או מוטה, הרי שאת הנעשה אין להשיב, והשלכות המעשה ייוותרו לדורות רבים. למרבה הצער, ממשלות ישראל לא תמיד משכילות להפנים את ההגיונות העומדים ביסוד החוק, והן פועלות לעיתים בסתירה לעקרונותיו - בהאצת בנייה פרברית מפוזרת, דוגמת יוזמות להקמת יישובים חדשים הגורמים לביתור, קיטוע ובזבז מעט השטחים הפתוחים שנותרו בארץ. חשיבותו של חוק התכנון והבניה ניכרת ועולה היום גם מול איומי משבר האקלים העומדים לפתחנו: שמירת המגוון הביולוגי וקיבוע פחמן דו-חמצני תלויים בקיומם של שטחים פתוחים, רציפים ורחבי-ידיים. גם כאן, הכלים הנאותים לשמירה עליהם הם תכניות המתאר ואמצעי ההסדרה הנגזרים מכוחו של החוק.

לחוק התכנון והבניה מלאו שישים שנה, ואין חולק על הצורך בעדכון. זה גם הזמן לחשיבה על הטמעת הגיונות החוק - מטרות ודברי הסבר - כחלק בלתי נפרד מדברי החוק עצמם. הכללים והעקרונות עליהם ניצב החוק, מן הראוי שיהיו בבחינת יסודות חקוקים המעמידים את פרטי החוק וסעיפיו הרבים והמורכבים על ערכי מוסר וצדק חברתי, כיבוד זכויות הפרט ודאגה לזכויות הדורות הבאים. לאורם של העקרונות הללו ילכו המחוקקים, מוסדות התכנון ומערכת המשפט בבואם לפרש, לעדכן וליישם את דברי החוק.

מילות מפתח

חוק התכנון והבניה
הגיונות ביסוד החוק
לחצי פיתוח
תוצאות בלתי הפיכות
שינויי האקלים
שטחים פתוחים

קפלן, מ'. (2025). הגיונות חוק התכנון והבניה. *תכנון*, 22 (2).

256 עמודים, נעשו בו עד כה 163 תיקונים, מהם שוליים, נקודתיים, ומהם כבדי-משקל).

ועם כל זאת, המבקש לעמוד על מטרות החוק, רוחו והגיונותיו, לא ימצא זאת על נקלה. הנוסח הרשום של החוק נעדר דברי הסבר ופרק מטרות (הנוהג לכתובת מטרות ודברי הסבר לחוקים התקבל מאוחר יחסית).

המבקש לעמוד על רוחו וערכיו של חוק התכנון והבניה, ילך אצל הדברים אשר נשא בשעתו שר הפנים, משה חיים שפירא (1963), בישיבת הכנסת לעת העלאת החוק לקריאה ראשונה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 הוא אחד החשובים והמרכזיים בספר החוקים הישראלי, כמו גם מקביליו ברוב ארצות העולם. החוק נוגע ומשפיע על כל אזרח - בחייו הפרטיים כמבקש קורת-גג, ובהווייתו החברתית בהנאתו מבנייני ציבור, דרכים, פארקים וחופי-ים ועוד כהנה. כמעט כל אדם נתקל בו במהלך חייו, והציבור בכללו חשוף במידה זו או אחרת לפרטיו. חוק התכנון והבניה קובע את היררכיית התכנון - ארצית, מחוזית ומקומית, ומסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בכל רמות התכנון. החוק מחייב הכנתן של תכניות המתאר, תכולתן ואופיין. חוק התכנון והבניה הוא מהארוכים והמורכבים בספר החוקים (הנוסח העדכני מחזיק

עיר שנבנתה, מפעל תעשייתי שהוקם - כל אלה הן עובדות קיימות שאין להן תקנה במשך שנים רבות. כל שגיאה בתכנון ערים עלולה להיפך משום כך למעוות שלא יוכל לתקן. לצערנו הרב זרועה מדינתנו הקטנה בשגיאות כאלה, ולכן עלינו לייחס חשיבות כפולה ומכופלת לקביעת כללי תכנון רציונליים ההולמים את המציאות, את קצב הבנייה המסחרר ואת ההתפתחות העצומה הסובבים אותנו. ומשקבענו את אלה, עלינו לשמור עליהם מכל משמר בכל שטחי פעולתנו: בעיר ובכפר, בבנין ובתעשיה.

משה חיים שפירא היטיב לבטא את הגיונות החוק, הגיונות העומדים יציבים בפני כל רוח חולפת, והם נכונים גם היום כבעת נתינתם. נבחן את דבריו לאור ההתפתחויות בשדה התכנון בארץ, ולאור השינויים בתפיסות התכנון בדור הנוכחי:

הימנעות מפגיעה בצרכי הציבור ובדורות הבאים - היא אבן יסוד בכל מערכת תכנון. חוק התכנון והבניה מהווה המשך ישיר לכללי התכנון המסורתיים. תכלית החוק להשיג חלוקה הוגנת, צודקת של משאב הקרקע הלאומי, משאב מוגבל ויקר-ערך האמור לעמוד לרשות כלל הציבור. כיום נעשה שימוש רב במושג "צדק חלוקתי" המבקש למנוע השתלטות מעטים על משאב הקרקע לצד דחיקת הרבים. מכאן גם הצורך בכללי הסדרה מושכלים, בנקיטת אמצעי זהירות ובקרה לעת חלוקת המשאב. ברודניץ ואלכסנדר (2011) נתנו לכך ביטוי בביקורתם על רפורמת הקרקעות: "הצדק החברתי שימש מנחה מוסרי למשטרים שונים בהווה ובעבר. בדת ישראל ובציונות ערך זה מצא ביטוי במצוות כמו שנת היובל ובתפיסת הקרקע כטובין ציבוריים הטמונה בהוראה: והארץ לא תימכר לצמיתות".

כל שגיאה בתכנון ערים עלולה להיפך למעוות שלא יוכל לתקן - המינוח הרווח בימינו הוא המושג הידוע כ"אי-הפיכות" (Irreversibility), ההבחנה בין פעולות הפיכות לפעולות בלתי-הפיכות. על פי זאת נבחין בין פעולות תכנון אשר ניתן להשיבה לאחור, ובין פעולה שאינה כזו. ככל שמדובר בתכנית, הרי שיעוד שטח לכל מטרה שהיא הינו הפיך (שהרי תכנית, כל תכנית ניתנת לשינוי על ידי תכנית מאוחרת יותר). אך הגשמת הפעולה, יישום בפועל של התכלית עשויה להיות בלתי הפיכה. לדוגמה - הקמת עיר, אזור תעשיה או סלילת כביש. בכל אלו את הנעשה אין להשיב, משהוקמו, וכאשר מתברר, כפי שאכן מתברר במקרים רבים כי ביסודו של התכנון עמד שיקול דעת לקוי, הרי שאת המעוות לא ניתן להשיב ונגזר עלינו ועל הדורות הבאים לחיות עם טעות תכנונית, לעתים בעלת השלכות הרות-גורל. מול אלה יש לבחון פעולות תכנון שאופיין הפיך, לדוגמה: יעוד שטח כיער, ויישום ההחלטה - נטיעת יער, יעוד שטח כשמורת-טבע, והתקנת כל הנדרש לשמורת הטבע, שבילים, גדרות, וכו', כל אלה הם הפיכים, ובמקרה

תכנון הערים פוגע מטבעו באחד העקרונות העתיקים והיסודיים ביותר של החברה האנושית - זכות הקנין הפרטי, בהיותו מגביל בצורה רצינית את זכותו של אדם לעשות בתוך שלו כראות עיניו. ימיו של תכנון הערים במובנו הרחב הם כימי החברה האנושית המאורגנת; מאז הבינו בני אדם שכדי שיוכלו לשבת בצוותא עליהם להתחשב זה בזה ולוותר זה לזה, נזרע הגרעין לתכנון הערים. כללי תכנון היו קיימים כבר ברוב החברות העתיקות, ובישראל אף הגיעו לידי מערכת ענפה של תקנות ודינים. פרק ב' במסכת בבא בתרא מוקדש לנושא זה. עדיין אנו מוצאים בו סימני המחלוקת בין חסידי הקנין הפרטי, המיוצגים על ידי רבי יוסי, הקובע כי "זה חופר בתוך שלו וזה נוטע בתוך שלו", ובין חכמים, חסידי העקרון שאף בתוך שלו מוגבלות אפשרויותיו של אדם ועליו להתחשב בשכניו ובאנשי העיר כולה. המשנה הקובעת כי "מרחיקין גורן קבוע מן העיר..." ומרחיקים את הנבלות ואת הקברות ואת הבורסקי מן העיר חמישים אמה", ויתר המשניות באותו פרק, העוסקות בהוראות דומות, אומרות במילים אחרות את מה שמצינת תכנית מתאר מודרנית: אזורים מיוחדים לתעשיה, איתור מתאים לבתי קברות ועוד כהנה וכהנה. גם בשאלת הפיצויים עסקו חכמינו, ולגבי אותם מקרים שיש לקצץ אילנות סרק כתוצאה מהוראות של תכנון ערים, נקבעה הלכה, שאם ההוראה באה לאחר נטיעת האילן, יש לפצות את בעליו; אולם אם ניטע האילן מלכתחילה בניגוד לכללי התכנון, מותר לקצצו ללא פיצויים. ומדובר, כמובן, באנשים הבונים ונוטעים בתוך שלהם, בקרקע הנמצאת בבעלותם הגמורה, ובכל זאת מוגבלות אפשרויות השימוש בקרקע, בהתחשב בצרכי השכנים וציבור תושבי העיר.

במשך הדורות חלו התפתחויות עצומות הן בערים עצמן והן בתכנון ערים. אולם הבעיה ביסודה נותרה: מצד אחד בעל הקרקע טוען "בתוך שלי אני נוטע ובתוך שלי אני חופר", ומאידך צרכי העיר והציבור הבאים להגבילו. הכלל היסודי שהונח על ידי חז"ל עומד בתוקפו עד עצם היום הזה: רשאי אדם לעשות בשלו כרצונו, אולם רק בתנאי שאינו פוגע תוך כדי כך בצרכי הציבור כולו, כפי שנקבעו במסגרת כללי התכנון.

על התכנון במדינה מודרנית למלא שתי משימות יסוד. האחת - לקבוע את המדיניות הרצויה להתפתחות הפיזית של המדינה בהווה ובעתיד, וזאת לאור צפי גידול האוכלוסיה, מקורות פרנסה קיימים ועתידיים, שטחי קרקע הראויים לשימושים שונים ויתר המשאבים הקיימים והצפויים. השניה - לכוון את פעולות הבניה והפיתוח לפי מדיניות זו ולפקח עליהן בהתאם לכך.

מן הראוי לציין בהקשר זה את החשיבות המיוחדת שבתכנון הפיזי, השונה ביסודו מכל תכנון אחר. התכנון הפיזי עוסק בעבודות מוחשיות ביותר: קרקעות, מבנים, דרכים ומסילות ברזל, חוף ים וכדומה. ובעוד שתכניות בשטחים אחרים אפשר לשנות ולתאם, הרי חורשה שנעקרה, חוף-ים שנהרס,

מוסדות התכנון בהגנה על זכויות הפרט, הנתונות פעמים רבות לאיומים על ידי כוחות חזקים, הפוגעים בנחלת הכלל ובזכות הפרט, בהסגת גבולות, בהפקעות אשר בדיעבד מתברר בעליל שאינן מוצדקות ועוד.

חוק התכנון והבניה הינו חוק פרוצדורלי במהותו. הוא מסדיר את הליכי התכנון, קובע את דרך פעולתם של מוסדות התכנון, מתווה את מסלול חייה של תכנית, למן שלבי הכנתה ועד לאישורה ולהגשמה על ידי הוצאת היתר בנייה. החוק כולל סייגים, מגבלות וטיפול בעברייני בניה וכו'. לכאורה, החוק ממלא את תפקידו ודי בכך. ועם זאת, הצבת הגיונות ומטרות לחוק היתה מסייעת ללא ספק לכל מי שעוסקים בו, החל ממוסדות השלטון, הממשלה והכנסת, העוסקים תכופות בשינויים ועידכונים לחוק; מוסדות התכנון הקובעים את תבניות תכניות המתאר; ובתי המשפט, העוסקים בפרשנות של החוק ובהתאמתו למציאות החיים. יתר על כן, כחוק דינאמי, המשתנה ולובש פנים חדשות בתכיפות רבה (לפחות ביחס לחוקים אחרים) ראוי לו שיוצב על יסודות איתנים, אשר גם נוכח תמורות ושינויים יהיו יציבים וקבועים.³

"תרבות התכנון" – חוק התכנון והבניה מגביל כאמור את זכויות הפרט לעשות ככל העולה על דעתו בקניינו וזאת כדי לאפשר קיומה והתפתחותה של חברה הוגנת, למנוע פגיעה בזכויות הזולת ולדאוג לזכויות הדורות הבאים. החוק מבטא הכרה ברצון הרבים לקיים מסגרת חיים משותפת הוגנת, נתונה לאיזונים ובלמים וידועה לכל. אלכסנדר (2021) טבע את המושג "תרבות התכנון" המשקפת את תפיסת הריבון המחוקק את החוקים, הכרוכה ותלויה כמובן גם בהסכמה ובשיתוף העם לקיים את תרבות התכנון כאמור. אלכסנדר מבחין במידת תקפותה של תרבות התכנון במדינות שונות. הוא תווה על מקומה של ישראל על רצף תרבויות התכנון, וקורא לחיזוק "הברית הטבעית" בין המתכננים לבין הכוחות המקדמים את התכנון. ארגונים שדאגתם נתונה לחברה ובכלל זאת להגנה על משאבי הסביבה כרכוש הכלל. כל זאת מול כוחות המבקשים להאיץ מהלכי פיתוח (לא אחת באיצטלות "ממלכתיות") ובלא התחשבות בשיקולים תכנוניים לטווח ארוך.

הגיליון הנוכחי כולל דברי סקירות, דברי ביקורת ומצע ורעיונות לעדכון הכה-נדרש לחוק התכנון והבניה,⁴ בתכניו ומבנהו של החוק ובשפת החוק. כאן המקום להוסיף נדבך נוסף בהצעות העדכון, והוא הטמעת מטרות ודברי הסבר לחוק, בבחינת יסודות חקוקים אשר לאורם ילכו המחוקקים, מוסדות התכנון ומערכת המשפט, בבואם לעדכן, לפרש וליישם את דברי החוק. כאן גם המקום להעלות את השאלה, האם סייע חוק התכנון והבניה ביצירתה וגבישו של תרבות תכנון בישראל?

שהתבררה טעות בשיקול הדעת, או שנשתנו הנסיבות, ניתן להחזיר את הגלגל לאחור.

ואם בתחילת שנות ה-60 של המאה ה-20 בהן מנתה אוכלוסיית המדינה כ-2.5 מיליון נפש, דובר על "קצב הבנייה המסחרר, ועל ההתפתחות העצומה הסובבת אותנו", כדברי השר שפירא, מה נאמר היום כאשר אוכלוסיית המדינה מונה למעלה מ-10 מיליון נפש, הריבוי הטבעי גבוה ורמת החיים עולה? צפי האוכלוסייה לשנת 2050 הוא כ-15 מיליון נפש, ועוד היד נטויה. במסגרת תכנית 2020 נטבע הכלל "תכנון לצמיתות" (קפלן, 1996), קרי, תכנון צופה מציאות לפיה לא ניתן ולא ראוי לקבוע שנת יעד, כאשר התחזית היא לריבוי מתמיד של האוכלוסייה. על התכנון לסגל לעצמו תפיסה הערוכה למצב בו משאב הקרקע הפתוחה ילך ויאזל, לצד תוספת רציפה של שטח בנוי. בממדיה הקטנים של ישראל זהו אתגר מרכזי הניצב מול מערכת התכנון ואין להימלט ממנו. כיום מתווספים לכל אלה גם איומי משבר האקלים העומדים לפתחינו, ואשר ללא היערכות מקדימה ותכנון מרחיק-ראות תתעצם פגיעתם.¹ ראוי היה כי חוק התכנון והבניה – לצד העיסוק השגרתי בפרטיו, בתיקוניו ותיקוני תיקוניו, ישים אל ליבו גם את המשימה המרכזית הניצבת בפני מערכת התכנון ויצהיר בראש מטרותיו כי משימתו העליונה היא **למתן את תהליכי אזילת הקרקע, למנוע את האיום בהפיכת ישראל למדינת עיר, נטולת ריאות ירוקות לאוכלוסייתה הצפופה, ולהבטיח את משאבי הקרקע, ערכי הטבע, התרבות והמורשת לדורות**. למרבה הצער, ממשלות ישראל לדורותיהן לא השכילו להפנים זאת, והן ממשיכות ומאיצות בנייה פרברית, מפוזרת, והן אף מרבות ביוזמות להקמת יישובים חדשים, הגורמים לביתור, קיטוע ובזבוז מעט השטחים הפתוחים שנותרו בארץ.

מרחיקין גורן קבוע מן העיר חמישים אמה. הסיבה להרחיק הגורן מן העיר, כדי שלא יגיע הקש והמוץ אל העיר. בישראל, כמו בעולם כולו מושג "השמירה על איכות הסביבה" אמנם לא היה רווח בשנות השישים של המאה ה-20, ונדרש היה למצוא לו מקור וביטוי במקורות ישראל-תכנון תוך התחשבות בזולת, מניעת פגיעה בבריאות, ברווחה וברכוש הסובבים. כל אלה התפתחו ברבות השנים למערכת החוקים העוסקים בשמירת הסביבה ובריאות האדם. חלף כעשור מיום חתימת החוק בשנת 1965, ועד לחקיקה בנושאי בריאות הציבור ומניעת סיכוני זיהום מים ואוויר (חוק כנוביץ). ובהמשך חובת תסקיר השפעה על הסביבה, נספחי נוף וסביבה ודומיהם.² המושג המקובל בתכנון הרווח – הוראות בדבר "רדיוסי מגן" המיועדים להגן על קידוחי מים, "תחומי השפעה" סביב אתרי פסולת ומחצבות, אינם אלא ביטוי מודרני להרחקת הגורן מן העיר חמישים אמה... השר שפירא דיבר על כיבוד זכויות והתחשבות בני אדם זה בזה. כיום אנו רואים נכוחה את תפקיד החוק ותפקיד

מקורות

אלכסנדר, א'. (2021). תרבויות תכנון בישראל, אהבה ודחייה והשלכותיהן. *תכנון*, 18 (1)
מאיר-ברודניץ, מ' ואלכסנדר, א'. (2011). האם שוק המקרקעין והנדל"ן הוא שוק רגיל? טעויות ברפורמת הקרקעות ותיקון, *תכנון*, 8 (1)
קפלן, מ'. (1996). *תכנית אב לישראל בשנות האלפיים*, מערכת השטחים הפתוחים. הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.
שפירא, מ'. (1963). נאום בקריאה ראשונה של חוק התכנון והבניה. הישיבה ה-247 של הכנסת החמישית (בשינויי עריכה קלים).

מוטי קפלן, עמית מחקר מן המניין בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, עמית הוראה במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. עורך תמ"א אחת, תכנית המתאר הארצית האחודה, תמ"א 22 ליער ויעור, תמ"א 35/1, תכנית המתאר הארצית המשולבת ותכניות נוספות. זוכה אות יקיר התכנון מטעם איגוד המתכננים לשנת 2021. יועץ למינהל התכנון במשרד הפנים, למדינות באפריקה, אמריקה הלטינית, מזרח אסיה ו-UNDP בנושאי פיתוח אזורי וסביבה, אמנות ריו ודרכי התמודדות עם שינויי האקלים. kaplan.moti@technion.ac.il

לקראת סיום אותה ישיבת כנסת בה עלה לראשונה חוק התכנון והבניה, תמה ח"כ אברהם הרצפלד "אם משרד הפנים הביא לנו את החוק הזה עם כל כך הרבה סעיפים – ואינני יכול ברגע זה להגיד לכם איזה סעיף להשאיר ומה לא להשאיר, לשנות או לא לשנות – **אני מחפש את הרוח שבסעיפים האלה. אם תפגעם הרוח בסעיפים האלה – תבוא הברכה על החוק הזה**".

יפים הדברים שנשא השר משה חיים שפירא לעת הכנת החוק, ויפה תמיהתו של ח"כ הרצפלד לפני למעלה משישים שנה, והם ראויים לעיון, ללימוד ולתשומת לב לעת עידכנו של החוק. **אם תפגעם בחוק החדש רוח של כיבוד זכויות הפרט, התחשבות בבריות, דאגה לדורות הבאים, שקיפות ובהירות – תבוא עליו הברכה**.

הערות

1. ראו בגליון זה "חוק התכנון והבניה בראי משבר האקלים", מוטי קפלן, דן יקיר ואלון טל.
2. ראו מאמרם של מנחם זלוצקי וולרי ברכיה בגליון זה – "הטמעת שיקולים סביבתיים בחוק התכנון והבניה". וכן, מאמרו של אסף זנזורי – "שישים שנה לחוק התכנון והבניה".
3. בנושא זה מתחבטים דנה וזינגר, דיני תכנון ובניה (2015) פרק ג' הערה 395 "...תכנית מתאר בישראל הוא מסמך משפטי מחייב ולא מסמך מדיניות. ככזה עליה להיות ברורה וחד-משמעית... ולשמש כמעין הוראות הפעלה. כמוהן הוא לא אמור לעסוק בפרוזה אלא בהוראות פעולה. שאלת סגנון הכתיבה של תכניות מתאר הוא נושא השנוי במחלוקת מתמדת בין מתכננים הכותבים תכניות לבין עורכי הדין המנסים לתרגם את התכניות להוראות הפעלה ... סעיפי המטרות ואמירות תכנוניות אמורפיות אחרות עשויים אולי להנחות את מחשבתם של המתכננים ושל מוסדות התכנון, אך הכללתם בתכנית עצמה אינה מוסיפה דבר ויוצרת הכבדה מיותרת". ועל זאת יש לומר: "הוראות הפעלה" יאות להפעלת כלים ומכשירים, תפקידו של השופט להיות מעורב לחשוף כוונות ורבדים שאינם תמיד גלויים, להכריע בשאלות ערכיות, ויש ואף יידרש להכריע "לפנים משורת הדין" אלו אינן "הוראות הפעלה".
4. ראו בגליון זה מאמריהם של ערן פייטלסון, "תהליכי הפרגמנטיזציה במערכת התכנון והבניה", גדי רובין "הצעות לרפורמה בהליכי התכנון", ואודי ניסן "היטל השבחה – מס רעיוני ולא תוצאתי".