



28 בפברואר, 2012

לכבוד  
מר יהודה וינשטיין  
היועץ המשפטי לממשלה

מר אייל ינון  
היועץ המשפטי לכנסת

שלום רב,

**הנדון: פגיעה בזכות הערר בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**

1. הריני לפנות אליכם בשם האגודה לזכויות האזרח ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון.
2. אבקשכם להתערב בנושא שבנדון על מנת למנוע פגיעה קשה בזכות להליך נאות ולשוויון. ניסיונותינו לשנות את נוסח הצעת החוק בדיוני הוועדה המשותפת פנים-כלכלה ("הוועדה") לא צלחו.
3. דיני התכנון הכירו בזכות הערר על החלטות תכנוניות של מוסד תכנון, וגם בהצעת החוק נקבעה זכות ערר על החלטות מוסד תכנון. אלא שבשונה מהחוק הנוכחי, החוק החדש יצמצם בצורה סלקטיבית את הזכות של הציבור הרחב להגיש עררים בתוך מערכת התכנון.
4. הנוסח המוצע של החוק שולל את זכות הערר בשורה ארוכה של תכניות משמעותיות: ראשית, תבטל כליל האפשרות של הציבור הרחב להגיש ערר על החלטות של מוסדות התכנון בכל תכניות המתאר המקומיות שבסמכות הוועדה המחוזית. תכניות אלה כוללות רבבות תכניות פוטנציאליות ובהן תכניות המייעדות קרקע לצורכי ציבור, תכניות לשכונות מגורים חדשות, תכניות למלונאות, למתקנים ביטחוניים, לתשתיות, לרישום שיכונים ציבוריים ותכנית שהשר אישר לגביה כי יש בה חשיבות לאומית או מחוזית.
5. שנית, לפי הצעת החוק לא ניתן יהיה לערר על החלטות תכנוניות של ועדה מקומית-מחוזית (סעיף 46(ה)). אל הוראה זו מתווספת ההוראה לפיה לא ניתן יהיה לערר על החלטת ועדה מקומית-מחוזית בעניין פיצויי הפקעה (סעיף 50(ד)). שתי הוראות אלה פוגעות במיוחד בזכויות הבסיסיות ביותר של עשרות אלפי אזרחים ערבים בדוים החיים במרחבים גליליים, בכפרים שאינם מוכרים על ידי המדינה ועל קרקעות הנמצאות במחלוקת. זאת, שעה שמוצעים עשרות פרויקטים לפיתוח המרחב (בעיקר מתקני צבא וכבישים), אשר עתידים להפקיע מתושבי הכפרים את בתיהם, מקורות פרנסתם וקרקעותיהם, ותוך פגיעה חמורה ביכולתם למצות את זכותם להגנה על רכושם וקניינם.
6. שלישית, לפי סעיף 18 (א) להצעת החוק, ועדת המשנה הארצית לעררים תדון ותחליט בעררים על תכניות מתאר כוללניות שהוגשו בהתאם לסעיף 173. הגם שבמהותן לתכניות אלה השפעה ישירה על אוכלוסיות שונות, החוק החדש מעניק את זכות הערר אך ורק לרשות/ועדה מקומית שבתחומה נמצאת התכנית, לרשות/ועדה מקומית גובלת ולשלושה מחברי הוועדה המחוזית, אך לא לציבור הרחב, שהתנגדותו לתכנית נדחתה.

7. יש לציין כי גם הוועדה העלתה את הנושא. בהערות הוועדה נכתב כי "אין בחוק מוסד תכנון המוסמך לדון בערר על תכניות המצויות בתחום סמכותה של הוועדה המחוזית ואשר אינן תכניות כוללניות (תכניות מקומיות בסמכות מחוזית (ס' 178), תכניות בסמכות מקומית-מחוזית ותכניות הנדונות על ידי ועדה למילוי מקום של ועדה מקומית). יש לשקול הוספת סמכות כזו לוועדת ערר".

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/CPPla281210.doc>

8. לגבי תכניות הנדונות על ידי ועדה למילוי תפקידי ועדה מקומית (ס' 122) הבהיר נציג משרד המשפטים, עו"ד ארז קמיניץ, כי הכוונה היא שיש זכות ערר על החלטות של הוועדה למילוי תפקידי ועדה מקומית לוועדת הערר של הוועדה המחוזית. טענה זו מעוררת קושי, שכן הוועדה למילוי תפקידי וועדות מקומיות הינה ועדה בדרג המחוזי, ומכאן שאם תהיה זכות ערר לוועדה המחוזית, הרי שהערר יוגש לאותו הרכב שדן בתוכנית, ובהתנגדויות, באופן שיקשה על מי שידון בערר לבחון אותו בלב פתוח ובנפש חפצה.

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2010-12-28-02.rtf>

### פגיעה בזכות להליך נאות

9. החלטות תכנוניות חובקות פוטנציאל פגיעה ממשי ולרוב בלתי הפיך בזכויות ואינטרסים חברתיים וסביבתיים. על פי רוב, מדובר בהחלטות מורכבות המחייבות התייחסות למצבור רב של פרטים ואינטרסים סותרים. גם פוטנציאל הטעות של מוסד התכנון הוא גבוה. מכאן החשיבות בקיומה של זכות ערר, שבה ניתן לבקש בחינה מחדש על ידי גוף מקצועי בכיר יותר, של ההחלטה או היבטים מסוימים שלה.

10. על החשיבות בקיומו של מנגנון ביקורת פנים-מינהלי עמד השופט לוי בע"א 6365/00 **בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון**, פ"ד נו(4), 38, 46 :

"בגישה זו טמון היגיון רב. ראשית, היא תורמת להפחתת העומס המוטל על בתי- המשפט. שנית, היא מביאה ליישוב מהיר ויעיל של המחלוקות המתגלעות בין הפרט לרשות המינהלית. שלישית, היא מאפשרת קיומה של בדיקה שנייה – רחבה, יסודית ומקצועית, של החלטות הרשות. רביעית, היא עשויה לטפח יחסים תקינים בין האזרח לשלטון".

ר' גם עע"מ 3663/02 **ועד שכונת עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים**, פ"ד נו(2) 882 (2003).

11. שלילת זכות הערר על התכניות שצוינו לעיל פוגעת בזכות להליך נאות, ובזכות לבחינה מקצועית של החלטות מוסד התכנון.

12. האפשרות לעתור לבית המשפט בעניין תכנית אינה תחליף לזכות הערר. בית המשפט אינו גוף מקצועי השוקל שיקולים מקצועיים ואינו שם עצמו במקום רשות התכנון, וכל שבדק בית המשפט הוא שההליך היה תקין ושניתן משקל סביר לשיקולים רלוונטיים.

## אפליה

13. מעבר לפגיעה בזכות להליך נאות, הרי שהצעת החוק פוגעת בזכות לשוויון. שלילת זכות הערר תפגע בעיקר במי שחש נפגע אך הפרוטה אינה בכיסו, ואינו יכול לנקוט בהליכים משפטיים יקרים וממושכים. היא תיתן יתרון בלתי הוגן לאינטרסים של תאגידים ואנשי ממון על פני אינטרסים של האדם הפרטי הנפגע מתכנית, התארגנויות אזרחיות, ואף ארגונים חברתיים וסביבתיים שפועלים בתקציב דל.

14. החוק יצור מצב מפלה לפיו מי שעל מקום מגוריו חלה תוכנית מקומית בסמכות ועדה מקומית יהיה זכאי לזכות ערר אך למי שאתרע מזלו, ועל השטח בו הוא גר חלה תוכנית מקומית בסמכות ועדה מחוזית או תכנית מקומית של ועדה מקומית-מחוזית, לא תהיה זכות ערר. יתר על כן, קיים חשש כי יוזמות תכנון של רשויות וגופים ממשלתיים ינותבו למסלול אישור של תכנית מתאר מקומית בסמכות הועדה המחוזית, במיוחד כדי להימנע מתהליך של ערר.

15. אפליה זו פסולה. התכניות שצינתי, השפעתן רחבה ומכרעת לא פחות ולעיתים אף יותר מתוכנית מקומית בסמכות ועדה מקומית. פוטנציאל הפגיעה שלהן הוא רב, כמו גם הפוטנציאל לשגות או לתת משקל שגוי לשיקולים שונים. גם הוועדה המחוזית הדנה בתוכניות כוללניות ובתוכניות מקומיות שבסמכותה, או בסמכותה כוועדה מקומית-מחוזית, עשויה להיגרר לדבר טעות בהליכי התכנון, וראוי כי החלטותיה יהיו נתונות להליך של ערר בפני ועדת העררים של המועצה הארצית ואין מקום לבטל בהן את זכות הערר ולהפלות לרעה את האזרחים הנפגעים ממנה.

## **מדתיות**

16. מול הטענה של פגיעה בזכות להליך נאות ולשוויון עומד האינטרס של הפחתת העומס על ועדת הערר של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ויעילות הליכי התכנון. אנו סבורים כי יש לאפשר ערר גם במחיר של הכבדה מסוימת על ועדת הערר של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ובכל מקרה לוועדת הערר סמכות לדחות בקשות לדון בערר מטעם מי שהגיש התנגדות, אם אין הערר מצדיק דיון נוסף, כפי שקיים בחוק הנוכחי.

17. לגבי יעילות ההליך, מתן זכות ערר בכל התכניות עשויה דווקא לצמצם את המקרים בהם מועברת המחלוקת לדיון משפטי, דבר שעשוי למנוע עיכובים ניכרים במימוש התכניות, והחזרתן על ידי בית המשפט לבחינה חוזרת.

## **סיכום**

לאור האמור במכתבנו, נבקשכם לבחון מחדש את החוקיות של ביטול זכות הערר כמפורט במכתבנו, וזאת עוד קודם לחקיקת החוק.

בכבוד רב,

נילי ברוך, מתכנתת ערים

גיל גן-מור, עו"ד

העתק: עו"ד איריס פרנקל כהן, יועמ"ש הוועדה המשותפת פנים-כלכלה