

נייר עמדה: פרק הרישוי בהצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010

תחום הרישוי הוא אחד הנושאים הבעייתיים ביותר במערכת התכנון בישראל. הליכי הרישוי סובלים כיום משתי בעיות עיקריות: 1. התארכות בלתי סבירה של הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה. 2. תופעות פסולות של אישור בקשות להיתרי בנייה שחורגות מהמותר לפי התוכניות התקפות, לעתים אף בניגוד לחוק, ובאופן שמעורר חשד לשחיתות.

מצב עניינים זה פוגע בציבור כולו, אך הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות, שאין להן המשאבים הכלכליים והמקצועיים להתמודדות עם מוסדות הרישוי, חמורה שבעתיים. כך, לאוכלוסיות מוחלשות אין ברוב המקרים יכולת לשכור את שירותיהם של אנשי מקצוע (מתכננים ועורכי דין) כדי להגיש התנגדות אפקטיבית לבקשה להיתר, הכוללת סטייה מתוכנית (הקלה) שעלולה לפגוע בהן, בעוד שאוכלוסיות מבוססות יותר מסוגלות להשקיע בכך את המשאבים הנדרשים.

רפורמה בהליכי הרישוי היא אפוא צורך אמיתי, אולם עליה להיעשות מתוך התייחסות לשתיה בעיות היסוד שהוזכרו לעיל ומתוך הכרה בכך שמול מוסדות הרישוי, האזרח הממוצע נמצא תמיד בעמדת נחיתות. למרבית הצער, דומה שהבחנות אלו לא עמדו לנגד עיני הממשלה בעת שהחליטה לקדם את הצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010 (להלן: "החוק המוצע").

עמותת "במקום" פועלת בכלים מקצועיים לקידום זכויות האדם בתחום התכנון המרחבי ועל מנת לסייע לאוכלוסיות מוחלשות לממש את זכויותיהן לתכנון הולם, להקצאת משאבי קרקע ולדיוור ראוי. נייר העמדה הנוכחי מתאר בקצרה את עיקרי הבעיות שקיימות בפרק הרישוי (חלק ה') בחוק המוצע.

1. הליכי הרישוי בחוק המוצע

1.1. מסגרת הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה

המטרה המוצהרת ששמה לה הממשלה בקידום החוק המוצע היא ייעול תהליכים וקיצור לוחות הזמנים לאישור תוכניות ולמתן היתרי בנייה. למרות זאת, בהשוואה למצב החוקי הקיים לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק התקף"), החוק המוצע דווקא מאריך את משך הזמן להוצאת היתרי בנייה. יש להדגיש כי בפועל, רוב מוסדות הרישוי אינם עומדים בלוחות הזמנים שקבועים בחוק התקף, וכמעט תמיד הוצאת היתר בנייה נמשכת הרבה מעבר לנדרש בחוק. נראה כי הסיבה לכך היא מחסור בכוח אדם מקצועי ברוב מוסדות הרישוי בצד חוסר יעילות בחלק מהם. מאחר שהחוק המוצע לא מתמודד עם אף אחת מהבעיות הללו, יש לצפות כי גם אחרי אישורו לא יצליחו מוסדות הרישוי לעמוד בלוחות הזמנים שהוא קובע.

לפי החוק התקף, אישור בקשה להיתר בנייה למגורים, שאינה כוללת הקלה/שימוש חורג, נמשך 60 יום.¹ לפי החוק המוצע, אישור אותה בקשה יימשך 90 יום² – 50% יותר.

¹ סעיף 158. לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

² סעיפים 308-316 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

לפי החוק התקף, אישור בקשה להיתר בנייה הכוללת הקלה/שימוש חורג נמשך 90 יום.³ לפי החוק המוצע, אישור אותה בקשה יימשך 156 יום⁴ – 70% יותר.

להתארכות פרק הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה יש השלכות שליליות רבות, לרבות עלויות גבוהות יותר של מימון בנקאי ליזם שרכש את הקרקע או חקר אותה. עלויות אלו מושתות בסופו של דבר על הצרכן הסופי (רוכשי הדירות), כאשר הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות גדולה במיוחד.

לדעתנו, יש הצדקה עניינית להאריך את משך הזמן לטיפול בבקשות להיתר בנייה רק כאשר מדובר במבנים מיוחדים, שיוגדרו בחוק, כמו רבי קומות או מבנים מורכבים, אשר בשל ממדיהם הם מחייבים בדיקות ממושכות במיוחד. אולם בכל הנוגע למבנים אחרים, ראוי להותיר על כנה את מסגרת הזמן שקבועה בחוק התקף.

1.ב. הגבלות חמורות על תיקון בקשות להיתרי בנייה אחרי הגשתן

במהלך בדיקתן במוסדות הרישוי, לעתים קרובות מתגלעות בבקשות להיתרי בנייה טעויות שונות. בקשות להיתר נדרשות לעמוד בשורה ארוכה של תקנות ותקנים מחייבים, וכן בהוראותיהן של התוכניות שחלות על הקרקע, ומטבע הדברים ייתכן כי ייפלו בהן טעויות שידרשו תיקון. החוק התקף מאפשר למגישי הבקשות לתקן אותן, לפי דרישת מוסד הרישוי, ואינו קובע לכך מסגרת זמן מחייבת.⁵ החוק התקף יוצא מנקודת הנחה שהאינטרס של מבקש ההיתר הוא להשלים את התיקונים הנדרשים במהירות האפשרית, כדי לקבל היתר בנייה מוקדם ככל הניתן.

בניגוד לכך, החוק המוצע קובע לוחות זמנים נוקשים לתיקון בקשות להיתרי בנייה. לפי החוק המוצע, מסגרת הזמן המותרת לתיקון בקשה להיתר בנייה חופפת למשך בדיקתה של הבקשה על ידי מוסד הרישוי. כך, לפי החוק המוצע, כל בקשה להיתר תעבור "בדיקה מרחבית" (שמטרתה העיקרית לבדוק אם הבקשה תואמת את התוכניות שחלות על הקרקע) על ידי רשות הרישוי. מסגרת הזמן הכוללת שהחוק המוצע קובע לבדיקה המרחבית היא 30 יום. אם נמצא, במהלך הבדיקה המרחבית, כי בבקשה להיתר נפלו פגמים הטעונים תיקון, על מגיש הבקשה להשלים את התיקונים הללו במהלך 30 היום המוקצים לבדיקה המרחבית. גם אם ההודעה בדבר התיקונים הנדרשים נמסרה לו רק ביום ה-29, על מגיש הבקשה לבצע אותם עד תום התקופה (דהיינו, במשך יום אחד בלבד). במידה והתיקונים הנדרשים לא הושלמו עד תום המועד הקבוע לבדיקה המרחבית, הבקשה להיתר בנייה נדחית ונפלטת מהמערכת.⁶

במקרה זה ייאלץ מגיש הבקשה להתחיל בהליך הרישוי מראשיתו, לשלם פעם נוספת אגרות בנייה ולעבור שוב אותו הליך מינהלי.

הוראות אלו שבחוק המוצע יפגעו בציבור כולו, אך פגיעתן תהיה חמורה במיוחד באוכלוסיות מוחלשות. בני השכבות המבוססות יוכלו לשכור את שירותיהם של אנשי מקצוע (אדריכלים, מהנדסים) מנוסים, שיודעים להכין בקשות להיתרי בנייה במתכונת מיטבית, שתדרוש תיקונים מצומצמים בלבד, אם בכלל. לעומת זאת, בני השכבות החלשות יותר נאלצים לרוב להסתפק בבעלי מקצוע מנוסים פחות, אשר מטבע הדברים הבקשות להיתרי בנייה שיכינו ידרשו תיקונים רבים יותר.

³ סעיף 157 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

⁴ סעיפים 373-369 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

⁵ סעיף 158 ח. לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

⁶ סעיף 301(ג) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

התוצאה תהיה פגיעה כפולה דווקא באוכלוסיות מוחלשות: ראשית, רבות מבקשות הבנייה שיוגשו על ידן צפויות להיפלט מהמערכת, עקב דרישות לתיקונים שלא ניתן להשלים במועדים הקבועים בחוק המוצע. שנית, בשל הצורך להגיש את הבקשות מחדש ולשלם את אגרות הבנייה בשנית, יושתו הוצאות גבוהות במיוחד בהליך הרישוי דווקא על שכבות חלשות מבחינה כלכלית.

לדעתנו, אין מקום למגבלות הזמן הנוקשות שהחוק המוצע מבקש להטיל על מי שנדרשים לבצע תיקונים בבקשות להיתרי בנייה. כאמור, האינטרס הטבעי של מי שהגיש בקשה להיתר הוא לקבל את ההיתר בהקדם האפשרי, ולפיכך יש לו מניע מובנה להשלים את התיקונים הנדרשים במהירות. על כן אין לקבוע לכך מסגרת זמן מחייבת בחוק.

1.1. ביטול מנגנון ההקלות

רבות מתוכניות המתאר המקומיות בישראל אושרו לפני שנים רבות. השינויים שחלו מאז בסטנדרט הדיור ובדרישות השוק מחייבים לעתים סטיות מסוימות מהוראותיה של התוכנית התקפה. גם במקרה שהתוכנית התקפה מעודכנת ואושרה רק לאחרונה, נדרשות לעתים התאמות נקודתיות בשל המאפיינים הספציפיים של המגרש, שלא ניתן לתכנן בו מבנה פונקציונלי מיטבי בלי סטייה מסוימת מהוראות התוכנית.

כיום מסמיכים החוק והתקנות⁷ את הוועדה המקומית לאשר, בהליך של הקלה, סטיות שונות מהתוכנית שחלה על הקרקע. החוק מסמיך את הוועדה המקומית גם לאשר שימוש חורג (למשל: מסחר במקום מגורים) בהליך דומה. בשני המקרים, הוועדה המקומית נדרשת לאפשר לכל השכנים הגובלים להתנגד לאישור הבקשה להקלה/שימוש חורג. במקרה שההתנגדות נדחתה, השכנים רשאים לערור לוועדת הערר המחוזית.

בשנים האחרונות נעשה שימוש נרחב ובלתי ראוי במנגנון ההקלות/השימוש החורג. במקרים רבים מאושרות בקשות הכוללות הקלות/שימוש חורג בלי הצדקה תכנונית. אחת הסיבות העיקריות לכך היא שהתקנות התקפות מאפשרות לאשר, בהליך של הקלה, סטיות משמעותיות מהוראותיה של התוכנית התקפה (לדוגמה: תוספת של 20% יחידות דיור ותוספת של שתי קומות על השלוש המותרות לפי תוכנית). הדרך הנכונה להתמודדות עם תופעה זאת היא שינוי התקנות וצמצום ניכר בהיקף ההקלות המותר, במיוחד בכל הנוגע לתוספת קומות ויחידות דיור.

התיקון המוצע והשלכותיו

החוק המוצע מבקש להתמודד עם התופעה השלילית של שימוש סיטוני במנגנון ההקלה/השימוש החורג על ידי ביטולו המוחלט בתוך שבע שנים ממועד כניסתו לתוקף.⁸ במלים פשוטות, במועד זה לא יוכלו הוועדות המקומיות להמשיך ולאשר בקשות להיתר בנייה, אשר סוטות, ולו במעט, מהמותר לפי התוכנית התקפה. במקום מנגנון ההקלות, החוק קובע כי תוכניות המתאר המקומיות יכללו הוראות גמישות.⁹

לדעתנו ההצעה בדבר ביטול מנגנון השימוש החורג ראויה. שימושי הקרקע המותרים צריכים להיקבע בתוכנית מתאר מקומית, אשר בעת הכנתה נבדקו הצרכים השונים ברמת היישוב כולו,

⁷ סעיפים 147 ו-149 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965; תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתוכנית) התשס"ב-2002.
⁸ סעיף 367(א) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.
⁹ סעיף 175(ב) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

או לפחות בחלק ניכר משטחו, ולא בהליך הרישוי, שממוקד מטבעו ברמת המגרש הבודד. הניסיון מלמד שבהתבסס על מנגנון השימוש החורג אישרו ועדות מקומיות שימושי קרקע הסותרים את הרציונל התכנוני של התוכנית התקפה, כמו הקמת מבנים מסחריים בקרקע חקלאית. לכן ההצעה לאסור על מוסדות הרישוי לאשר שימוש חורג היא הצעה נכונה.

לעומת זאת, אנו מתנגדים להצעה שלפיה יבוטל מנגנון ההקלות ויחולף בתוכניות שיכללו הוראות גמישות. קיים הבדל מהותי בין אישור סטייה מתוכנית בהליך של הקלה לבין הכללת הוראות גמישות בתוכנית עצמה: הליך ההקלה מאפשר לכל מי שעלול להיפגע מאישורה להתנגד לכך, בעוד שבמצב החוקי הקיים וכן לפי החוק המוצע, אין אפשרות להתנגד למתן היתר בנייה מכוח תוכנית שכוללת הוראות גמישות. כך, במצב החוקי הקיים, ניתן לאשר בהקלה תוספת של שתי קומות מעבר לשלוש הקומות שמאפשרת התוכנית התקפה. אישור תוספת הקומות מותנה במתן אפשרות לשכנים להתנגד. לעומת זאת, אשר התוכנית עצמה כוללת הוראות גמישות שקובעות כי ניתן להקים במגרש מבנה מגורים בן שלוש עד חמש קומות, לשכנים אין זכות התנגדות לבניית חמש קומות. זאת ועוד: יש להניח שאוכלוסיות חזקות, שיוכלו לשכור את שירותיהם של בעלי מקצוע מנוסים, יצליחו לקבל ביתר קלות היתר שימצא את הרף העליון של המותר לפי הוראות התוכנית הגמישה (במקרה זה, חמש קומות), בעוד שאוכלוסיות חלשות יותר ייאלצו להסתפק במינימום שהתוכנית הגמישה מאפשרת (שלוש קומות). תוכניות הכוללות הוראות גמישות פותחות אם פתח לשחיתות ולקבלת החלטות שלא לפי שיקול תכנוני ראוי.

בנוסף, אין אפשרות מעשית להתייחס, במסגרת תוכנית, לכל ההיבטים שעשויים לדרוש גמישות בעת הגשת הבקשה להיתר בנייה. הגדרת הוראות גמישות ביחס לכל פרמטר רלוונטי להוצאת היתר בנייה תהפוך את התוכנית למסמך ארוך וחסר קוהרנטיות. כך, קשה להניח כי תוכנית מתאר מקומית שחלה על שטח נרחב תוכל לכלול הוראות גמישות ביחס לגובה המפלסים המותר. כיום, אם מתברר, במהלך הכנתה של הבקשה להיתר בנייה, שנדרשת סטייה מסוימת מגובה המפלסים שקובעת התוכנית התקפה – למשל, בשל מאפיינים טופוגרפיים מיוחדים במגרש – ניתן לאשר סטייה זאת בהליך פשוט, זול ומהיר יחסית של הקלה. לפי החוק המוצע, עם ביטול מנגנון ההקלות, בכל מקרה שבו יתקל היזם בצורך לסטות מהוראות התוכנית בהיבט שלא הוגדר בהוראות גמישות, הוא ייאלץ להפקיד תוכנית נקודתית חדשה ולהמתין לאישורה על ידי מוסדות התכנון – כל זאת בהליך מורכב, ממושך ויקר.

לפיכך יש להותיר על כנו את ההסדר החוקי הקיים בעניין מנגנון ההקלות, תוך צמצום ניכר של היקף הסטיות מתוכנית שניתן לאשר בהקלה, במיוחד בכל הנוגע לתוספת קומות ויחידות דיור.

2. הפרטה חלקית של מערכת הרישוי

לפי החוק התקף, רק מוסדות תכנון ציבוריים מוסמכים לבדוק בקשות להיתרי בנייה ולאשרן: הוועדה המקומית (במקרה של בקשה להיתר בנייה הכוללת הקלה/שימוש חורג) או רשות הרישוי (כשמדובר בבקשה להיתר שאינה כוללת הקלה/שימוש חורג).¹⁰

החוק המוצע מבקש לשנות מצב זה ולפצל את הליך הרישוי לשלושה שלבים עיקריים: בדיקה מרחבית-תכנונית על ידי רשות הרישוי, בדיקה במכון בקרה פרטי ובדיקה חוזרת על ידי רשות

¹⁰ סעיפים 145 ו-147 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

הרישוי.¹¹ יצוין כי התארכות משך הליך הבדיקה לפי החוק המוצע, מעבר לקבוע בחוק התקף, נובעת כולה מהבדיקה הנוספת במכון הבקרה הפרטי.

ההצעה לבצע הפרטה חלקית של מערכת הרישוי מופיעה ב"דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור" (להלן: "ועדת זיילר"), שמונתה בעקבות אסון התמוטטות התקרה באולם ורסאי בירושלים שבו נהרגו 23 בני אדם.¹² ועדת זיילר מצאה כי מוסדות הרישוי הציבוריים אינם מסוגלים לבצע בדיקות שיוודאו כי בקשות להיתרי בנייה שמוגשות לאישורם עומדות בתקני הבטיחות המחייבים (למשל: עמידות בפני רעידות אדמה). לפיכך, ולאור הסרבול הבירוקרטי המאפיין את הליכי הרישוי ברבות מהוועדות המקומיות בישראל, המליצה הוועדה על הקמת מכוני בדיקה פרטיים. ועדת זיילר המליצה עוד שמכוני הבדיקה הפרטיים יבצעו בדיקות מלאות של יציבות המבנה (בדיקה מקיפה של החישובים הסטטיים) בכל מקרה של מבנה שנועד לשמש את הציבור, וכן בדיקה מלאה של החישובים הסטטיים במדגם אקראי של 10% מכלל המבנים המיועדים למגורים.¹³ הוועדה המליצה גם שמכון הבדיקה הפרטי יהיה אחראי גם לביצוע בקרה על הבנייה לאחר קבלת ההיתר, כדי לוודא שהיא עומדת בתנאים שנקבעו בו.¹⁴ זאת לאור ממצאיה כי הוועדות המקומיות אינן מסוגלות לבצע בקרה של ממש על הבנייה בפועל.

החוק המוצע אימץ חלק מהמלצותיה של ועדת זיילר, אך דווקא ההמלצות הנוגעות לבדיקת החישובים הסטטיים והבטחת יציבותו של המבנה לא נכללו בהצעת החוק הממשלתית. לפי החוק המוצע, גם בעתיד יסתמכו מוסדות הרישוי על הצהרותיהם של המהנדסים האחראים לתכנון השלד בדבר יציבותו ועמידותו, בלי לבצע בדיקה, ולו מדגמית, של החישובים הסטטיים המוגשים להם, ואפילו כשמדובר במבנים המיועדים לשימוש הציבורי כמו אולמות גדולים שעשויים להכיל אלפי בני אדם. לפי החוק המוצע, רשות הרישוי הציבורית תבדוק את התאמתה של הבקשה להיתר לתוכניות שחלות על הקרקע (הבדיקה המרחבית), בעוד שמכון הבקרה הפרטי יבדוק את התאמתה למפרטים, לתקנות ולתקנים מחייבים.¹⁵

מעצם טבעם, גופים פרטיים פועלים למטרות רווח בלבד, וזאת בניגוד לרשויות ציבור שנדרשות לראייה רחבה יותר. לפיכך, העברת סמכויות שלטוניות מהותיות למכוני הבקרה הפרטיים אינה ראויה ועלולה להגביר את סכנת השחיתות בהליך הרישוי. בה בעת, אנו סבורים כי ניתן להסמך מכוני בקרה פרטיים לבדוק את ההיבטים הטכניים של בקשות להיתרי בנייה, ובלבד שיובטח כי כל ההחלטות התכנוניות, שיש להן השלכות מרחביות, יתקבלו על ידי מוסד הרישוי הציבורי.

נושאים תכנוניים לעומת היבטים טכניים

לדעתנו, המצב הרצוי הוא שכל הליך הרישוי – לרבות בדיקות הנוגעות לתקנות, למפרטים טכניים ולתקנים מחייבים – ייעשה על ידי גוף ציבורי. עם זאת, לאור ממצאיה של ועדת זיילר, אנו סבורים שההבחנה שהחוק המוצע עושה בין ההיבטים התכנוניים-המהותיים בהליך הרישוי לבין ההיבטים הטכניים הקשורים בו היא הבחנה ראויה. ככלל, בכפוף למילוי תנאים שונים כמו מניעת ניגוד עניינים, הסמכתם של מכוני הבקרה הפרטיים לבדוק תנאים ומפרטים טכניים שונים היא

¹¹ סעיפים 308-316, 369-373 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

¹² ההמלצות נכללו בדו"ח הסופי של הוועדה מ-2003.12.23.

¹³ סעיף 21.8 בדו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, 2003.

¹⁴ סעיף 21.36 לדו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, 2003.

¹⁵ סעיפים 308-310 ו-314 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

בבחינת הרע במיעוטו. אולם יש לוודא שההפרטה החלקית המוצעת של הליך הרישוי תחול אכן רק על היבטים טכניים, ושמוכני הבקרה הפרטיים לא יוסמכו לקבל החלטות תכנוניות מהותיות.

בפועל, החוק המוצע מעניק למכוני הבקרה הפרטיים סמכויות נרחבות יותר, הכוללות גם הכרעה בהיבטים מהותיים בבקשות להיתרי בנייה. לפי החוק המוצע, מכוני הבקרה הפרטיים יבדקו לא רק את התאמתה של הבקשה להיתר למפרטים הטכניים ולתקנים המחייבים, אלא גם לתקנות התכנון והבנייה.¹⁶ תקנות אלו כוללות אמנם מפרטים טכניים רבים, אך בצדם גם הוראות תכנוניות, כמו, למשל, בעניין הבליטות המותרות מקווי הבניין או הבנייה המותרת במרווחים שבין קווי הבניין לבין גבול המגרש.¹⁷ לדעתנו אין לאפשר מצב שבו מכון בקרה פרטי יוסמך לאשר היבטים אלה, שבמהותם הם תכנוניים ולא טכניים. לפיכך יש להגדיר באופן מצמצם את סמכויותיהם של מכוני הבקרה הפרטיים ולהגביל את פעולתם לבדיקת מפרטים טכניים והתאמה לתקנים מחייבים בלבד.

"מורשים" במקום רשויות ציבוריות

לפי החוק המוצע, מכוני הבקרה הפרטיים יעסיקו "מורשים" מטעם רשויות ציבוריות שונות שאינן מוסדות תכנון, אשר אישורן נדרש, בין אם תמיד ובין במקרים מסוימים, לצורך מתן היתר בנייה. כך, כמעט כל בקשה להיתר בנייה דורשת אישור מרשות הכבאות (כדי להבטיח בין היתר נגישות לכבאיות) ומפיקוד העורף (שאישרו נדרש לכל ממ"ד או מקלט). במקרים אחרים נדרשים אישורים נוספים של רשויות ציבוריות חיצוניות שאינן מוסדות תכנון, כמו אישור פקיד היערות (אם הבקשה להיתר כוללת העתקת עץ בוגר או עקירתו), רשות העתיקות (במקרה שבמגרש מתגלים שרידים ארכיאולוגיים), ועוד. במצב החוקי הקיים, האישורים ניתנים על ידי הרשויות הציבוריות הנוגעות בדבר. לפי החוק המוצע, במקומן יוסמכו מורשים, שאינם עובדי הרשויות הציבוריות ואינם כפופים להן, לתת במקומן את האישור הנדרש שקבלתו היא תנאי להנפקת היתר בנייה.¹⁸ יצוין כי המלצה דומה הופיעה בדו"ח ועדת זיילר.¹⁹

לדעתנו, הצעה זאת פסולה, מאחר שהיא מעניקה לגופים פרטיים סמכויות מרחיקות לכת לאשר היבטים מהותיים, ולא טכניים, בהליך הרישוי. כך, ההחלטה אם לאשר עקירת עץ בן 80 שנה שנמצא במגרש שמיועד לבנייה או לא היא החלטה מהותית ביותר, שבמסגרתה יש לשקלל גורמים שונים, כמו סוג העץ, מצבו, חשיבותו בסביבה שבה הוא נמצא ועוד. אין זה מתקבל על הדעת להסמיך גורם פרטי לקבל החלטה שכזאת, אשר כיום הסמכות לאשרה נתונה בידי פקיד היערות. באופן דומה, ההחלטה אם לאשר ממ"ד בגודל קטן מהקבוע בתקנות או לאשר פטור מהקמת ממ"ד היא החלטה מהותית, שיש לה השלכות מרחיקות לכת על בטיחותם של הדיירים העתידיים במבנה. כיום הסמכות לאשר פטור מממ"ד או ממ"ד קטן נתונה בידי פיקוד העורף, אך לפי החוק המוצע, סמכות זאת תוקנה למורשה שיפעל במכון הבקרה הפרטי.

הצורך לקבל את האישורים הנדרשים מהרשויות הציבוריות החיצוניות, שאינן מוסדות תכנון, אכן גורם לסרבול בהליך הביורוקרטי הכרוך בקבלת היתרי בנייה. אולם הדרך לטפל בבעיה זאת אינה על ידי העברת סמכות האישור מהרשויות הציבוריות לגורמים פרטיים, אלא על ידי פישוט הליכים וייעולם. לפי החוק המוצע, בקשות להיתרי בנייה יוגשו באופן מקוון, ולאחר ביצוע הבדיקה המרחבית, יועברו על ידי רשות הרישוי (ולא על ידי מגיש הבקשה להיתר) ישירות למכון

¹⁶ סעיף 314 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

¹⁷ התוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) תש"ל-1970.

¹⁸ סעיף 351 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

¹⁹ סעיף 21.19 לדו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, 2003.

הבקרה הפרטי, שבו יפעלו המורשים.²⁰ לדעתנו יש לשנות את הוראות החוק המוצע באופן שרשות הרישוי תעביר בצורה מקוונת את הבקשה להיתר בנייה לבדיקתן של כל הרשויות הציבוריות החיצוניות, שאישורן נחוץ לצורך מתן ההיתר. יש לקבוע מסגרת זמן מחייבת (אנו מציעים 14 יום) להשלמת בדיקתן של הרשויות הציבוריות החיצוניות. באופן זה ניתן יהיה לייעל את התהליך, לחסוך לאזרח הקטן הליך בירוקרטי מורכב מול כמה רשויות ציבוריות, והכל תוך הותרת הסמכות לקבל החלטות מהותיות בידי מוסדות ציבוריים בלבד. יתר על כן, במתווה המוצע על דינו ניתן יהיה לקצר את הליך הרישוי, מאחר שהבדיקה שתיעשה על ידי הרשויות הציבוריות תיערך בעת ובעונה אחת עם הבדיקה הטכנית שיבצעו מכוני הבקרה הפרטיים.

בקרת הבנייה במגרש

בנוסף למעורבותם בהליכי הרישוי, לפי החוק המוצע מכוני הבקרה הפרטיים יבצעו גם בדיקות שמטרתן להבטיח שהבנייה בפועל נעשית לפי ההיתר. מאחר שכיום אין ביכולתן של הוועדות המקומיות לבצע בדיקה שכזאת, איננו רואים פסול בהצעה זאת, שגם הופיעה בהמלצות ועדת זיילר. עם זאת, החוק המוצע מאפשר למגיש הבקשה להיתר לבחור באופן חופשי את מכוני הבקרה שיבצע את בקרת הבנייה (כמו גם את מכוני הבקרה שיבדוק את הבקשה להיתר). מאחר שבקרה על פעולות הבנייה במגרש מחייבת נגישות פיזית, לדעתנו יש לקבוע כי מכוני הבקרה שיבצע את בקרת הבנייה יפעל באותו איזור גיאוגרפי, שבו נמצא מגרש הבנייה. יצוין כי המלצה ברוח זאת הופיעה בדו"ח ועדת זיילר, שסברה כי אין לאפשר בקרת בנייה על ידי מכוני פרטי שנמצא באיזור גיאוגרפי מרוחק מאתר הבנייה.²¹

3. הסמכת רשויות שלטון לבצע עבודות בנייה בלי היתר

3.א. פטור מהיתר לדרכים ולתשתיות

סלילת דרכים יש פוטנציאל פגיעה גדול במיוחד בסביבה ובבני אדם. למרות זאת, החוק התקף מאפשר סלילת דרכים בלי צורך בהיתר בשני מקרים: 1. במקרה של דרך שהוחלה עליה לפני 1966 פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) 1943.²² 2. כשמדובר בדרך הנסללת לפי תוכנית מפורטת שאושרה כחוק, ובלבד שעבודות הבנייה מבוצעות על ידי המדינה.²³

לדעתנו, פטורים אלה שקיימים בחוק התקף אינם ראויים, שכן הליך הרישוי מהווה בדיקה אחרונה של הבנייה המוצעת לפני מימושה בפועל, ושלב בקרה חיוני שנועד למנוע בין היתר בנייה בניגוד להוראות התוכנית. במקום לבטל פטורים אלה, החוק המוצע מבקש דווקא להרחיב, ובאופן ניכר, את האפשרות לסלול דרכים ולהקים תשתיות בלי צורך בהיתר בנייה.

בנוסף לפטורים הקיימים בחוק התקף, החוק המוצע קובע כי גם סלילת דרכים והקמת תשתיות על ידי גופים שאינם מוסדות המדינה (למשל: רשויות מקומיות ותאגידים מקומיים) יהיו פטורות

²⁰ סעיף 311 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

²¹ סעיף 21.62 לדו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, 2003.

²² סעיף 277. לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

²³ סעיף 262(ד) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

מהיתר בנייה, כל עוד ייעשו מכוח תוכנית מפורטת.²⁴ החוק המוצע קובע עוד כי המדינה תזכה לפטור מהיתר בנייה לצורך סלילת דרכים גם מכוח תוכנית שאינה מפורטת, ובתנאי שתוכנית זאת הופקדה לפני 22.4.1994.²⁵

הצעה זאת בעייתית מכמה בחינות. בהגדרה, תוכנית שאינה מפורטת אינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה מכוחה היא. לפי החוק המוצע יתאפשר אפוא למדינה לפרוץ דרכים מכוח תוכנית שכלל אינה מאפשרת מתן היתרי בנייה. בנוסף, תוכניות מתאר שאינן כוללות הוראות מפורטות מסמנות לרוב דרכים בסימון סכימתי, שניתן לממשו בכמה נתיבים חלופיים. במצב החוקי הקיים, המדינה לא מוסמכת לסלול דרכים שהתוואי שלהן לא הוגדר במדויק בתוכנית מפורטת.²⁶ לפי החוק המוצע, רשויות המדינה יוכלו להחליט בעצמן על התוואי המדויק של הדרך, שהוגדר באופן סכימתי בלבד בתוכנית לא-מפורטת, ולפרוץ אותה בפטור מהיתר, וזאת בלי שיתאפשר לציבור להתנגד לכך. זאת ועוד: תוכנית שהוכנה לפני שנים רבות דורשת ברוב המקרים התאמות ועדכונים למציאות הנוכחית. על כן ההוראה המופיעה בחוק המוצע שלפיה תוכל המדינה לסלול בלי היתר מכוח תוכנית לא-מפורטת שהופקדה לפני 16 שנה ויותר (1994) אינה סבירה מבחינה תכנונית ועלולה לגרום פגיעה קשה במיוחד בסביבה ובציבור שמתגורר בסמוך לדרכים המוצעות, כאשר כמו תמיד, אוכלוסיות מוחלשות ייפגעו בצורה החמורה ביותר.

לדעתנו, במסגרת החוק החדש יש לבטל את הפטורים הקיימים מהצורך בקבלת היתר לסלילת דרכים ולבניית תשתיות, ובוודאי שאין להרחיבם. בהינתן שהליך הרישוי הוא השלב האחרון שמאפשר למוסדות התכנון לבצע בקרה על עבודות הבנייה המתוכננות ולוודא שהן תואמות את התוכניות שחלות על הקרקע, יש לקבוע כי סלילת דרכים והקמת תשתיות ייעשו רק מכוח תוכנית מפורטת ויהיו טעונות בכל מקרה היתר.

3.ב. רישוי מתקנים ביטחוניים

החוק התקף מעניק פטור מהיתר לסוגים מסוימים של מתקנים ביטחוניים,²⁷ וקובע נהלים מקלים למתן היתרי בנייה למתקנים ביטחוניים אחרים.²⁸ במוצהר, החוק המוצע מבקש להסדיר את הרישוי של מתקנים ביטחוניים ולהחיל בתחום זה אמות מידה דומות לאלו שחלות על רישוי מבנים אזרחיים. במסגרת זאת קובע החוק המוצע כי היתר למתקן ביטחוני יוכל להינתן מעתה רק על פי תוכנית הכוללת הוראות מפורטות,²⁹ בניגוד לחוק התקף, שאינו מציב דרישה כזאת.

מטרה זאת היא בלי ספק ראויה. דא עקא שההוראות הפרטניות בסעיפי החוק המוצע המתייחסים לרישוי מתקני ביטחון סותרות ברובן את המטרה המוצהרת. בפועל, החוק המוצע צפוי דווקא להרחיב את האפשרות להקמת מתקנים ביטחוניים בפטור מהיתר.

²⁴ סעיף 335(א) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

²⁵ סעיף 335(ד) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

²⁶ כך קבע בית המשפט העליון בע"מ 10112/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית

לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים

²⁷ סעיף 172 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

²⁸ סעיף 160 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

²⁹ סעיף 380(ב) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010 ודברי ההסבר לסעיף זה.

החוק התקף מאפשר פטור מהיתר למתקן ביטחוני בשני מקרים: 1. איתורו של המתקן הביטחוני אושר לפני 1966; 2. מדובר במתקן ביטחוני נוסף בתחום מתקן קיים, ובתנאי שהקמתו לא תטיל מגבלות נוספות על סביבתו.³⁰ בכל מקרה אחר, החוק התקף קובע כי מתקן ביטחוני חייב בהיתר.

לפי החוק המוצע, תוספת שטח בנוי מקורה למתקן ביטחוני קיים, בהיקף של 800 מ"ר או 30% מהשטח הבנוי הקיים, תהיה פטורה מהיתר.³¹ הקמת תשתיות תת-קרקעיות וסלילת דרכים בתחום תוכנית למתקן ביטחוני לא יהיו זקוקות להיתר גם אם "אינן תואמות את הוראותיה של התוכנית" שחלה על המתקן.³² בנוסף, שר הפנים, בהסכמת שר הביטחון, יוסמך לקבוע סוגי מתקנים ביטחוניים אחרים שהקמתם פטורה מהיתר, לרבות מתקני ביטחון זמניים שהקמתם תיעשה בלי היתר אף "שאינם תואמים את הוראותיה של התוכנית החלה על הקרקע".³³

במלים אחרות, החוק המוצע צפוי להגדיל משמעותית את מספר המקרים, שבהם מערכת הביטחון תוכל להקים מתקנים בפטור מהיתר, אפילו כשהבנייה היא בסטייה מהוראותיה של התוכנית התקפה.

אישור מתקן ביטחוני בסטייה מתוכנית

החוק התקף קובע כי ככל שמדובר בבקשה להקמת מתקן ביטחוני הכוללת הקלות/שימוש חורג, אין ליידע את הציבור ולאפשר לו להתנגד לכך.³⁴ במוצהר, החוק המוצע מבקש לשנות מצב עניינים זה, אולם בפועל, לשונו מובילה לתוצאה ההפוכה. החוק המוצע קובע כי הוועדה למתקנים ביטחוניים המוסמכת ליתן היתרי בנייה למתקני ביטחון לא תודיע לשכנים כי הוגשה לה בקשה להיתר בנייה הכוללת הקלה/שימוש חורג, אלא אם סברה "שיש מי שעלול להיפגע" מאישור הבקשה.³⁵ בעוד שבמערכת האזרחית, פרסום בקשה להיתר בנייה הכוללת הקלה/שימוש חורג היא חובה מוחלטת, במקרה של מתקנים ביטחוניים החוק המוצע קובע כי דווקא העדר פרסום יהיה הנורמה, והפרסום ומתן זכות ההתנגדות יהיו החריג. בנוסף נקבע בחוק המוצע כי אפילו כשהוועדה למתקנים ביטחוניים סבורה שהציבור עלול להיפגע מאישור הבקשה הכוללת הקלה/שימוש חורג, ייאסר עליה ליידע את הציבור ולאפשר לו להתנגד אם שר הביטחון יקבע כי קיימת לכך מניעה ביטחונית.³⁶ לפיכך, נראה שברוב המקרים זכותו של הציבור להתנגד לבקשה להיתר בנייה למתקן ביטחוני, הכוללת הקלות/שימוש חורג, תמשך להישלל גם בעתיד.

היבט בעייתי נוסף נוגע למתקני ביטחון המוקמים בסטייה מתוכנית, אשר עלולה להיודע להם השפעה שלילית על הסביבה או על בריאות הציבור. החוק המוצע קובע כי ככלל, יש להעביר בקשה שכזאת להערוותיהם של נציגי השר להגנת הסביבה ושר הבריאות בוועדה המחוזית, אם כי אלה אינם מוסמכים לאסור על אישור הבקשה, אלא רק לחוות עליה את דעתם. ואולם, החוק המוצע מוסיף כי מטעמי סודיות, שר הביטחון רשאי למנוע העברת חלק מהמסמכים הרלוונטיים לנציגי השרים,³⁷ ואפילו את עצם הבקשה להיתר, למרות השלכותיה השליליות הצפויות על בריאות הציבור או על הסביבה.³⁸

³⁰ סעיף 172 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

³¹ סעיף 381(ג) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

³² סעיף 381(ו) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

³³ סעיף 381(א) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

³⁴ סעיף 160(5) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

³⁵ סעיף 382(א) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

³⁶ סעיף 382(ב) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

³⁷ סעיף 385(ג) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

³⁸ סעיף 390 להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

סעיפים אלה יש בהם כדי לרוקן לחלוטין מתוכן את המטרה המוצהרת של יוזמי החוק המוצע בדבר הגברת השקיפות ברישוי מתקני ביטחון ומתן הגנה רבה יותר לציבור מפני אישור מתקנים שעלולים לגרום סיכון בריאותי או סביבתי. הניסיון מלמד שמתקנים פוגעניים שכאלה ממוקמים לרוב בפריפריה ובסמיכות לריכוזים של אוכלוסיות מוחלשות, תוך פגיעה חמורה יותר באוכלוסיות אלו, שאין להן כמעט יכולת להיאבק בכך באמצעים משפטיים.

מגבלות מרחביות בגין מתקן ביטחוני

כמו החוק התקף, גם החוק המוצע מאפשר לוועדה למתקנים ביטחוניים להטיל מגבלות – עד כדי איסור מוחלט – על שימושי קרקע שונים בסביבתו של המתקן הביטחוני.³⁹ לפי החוק התקף, בעלי הנכסים הגובלים רשאים להגיש התנגדות למגבלות, ובמקרה שההתנגדות נדחתה, הם יכולים להגיש ערר לוועדת הערר למתקנים ביטחוניים.⁴⁰ בנוסף, הם רשאים להגיש תביעת פיצויים בשל הטלת המגבלות.⁴¹

בניגוד לכך, החוק המוצע אינו מאפשר הגשת התנגדות או ערר נגד החלטתה של הוועדה למתקנים ביטחוניים להטיל מגבלות מרחביות. יתר על כן, החוק המוצע קובע כי אין זכות לפיצויים בגין מגבלות שהוטלו עקב פעילותו של מתקן ביטחוני קיים או של תוספת בנייה למתקן ביטחוני קיים.⁴² כך, בעל קרקע שלפי התוכנית התקפה מותר להקים בה מבנה מגורים, אך מגבלות שהטילה הוועדה למתקנים ביטחוניים אוסרות עליו לממש את זכויות הבנייה הללו, לא יוכל להתנגד להטלת המגבלות ואף לא יהיה זכאי לפיצוי כלשהו מהמדינה לאחר הטלתן, למרות הפגיעה הקניינית הקשה שנגרמה לו.

מדובר בפגיעה דרקונית ובלתי מידתית בזכויות הקניין של הציבור כולו. מאחר שרבים ממתקני הביטחון הקיימים ממוקמים בפריפריה ובסמיכות למקום המגורים של אוכלוסיות מוחלשות, הפגיעה תהיה חמורה במיוחד באוכלוסיות אלו.

אין חולק כי מתקני ביטחון הם מטבעם מבנים רגישים ולעתים אף סודיים. החוק המוצע, כמוהו כחוק התקף, קובעים בעניינם הסדרים מיוחדים – כמו הסמכת גוף רישוי מיוחד (הוועדה למתקנים ביטחוניים). לדעתנו, די בכך כדי להגן על האינטרסים הלגיטימיים של מערכת הביטחון, ואין לאפשר לה הקלות/שימושים חורגים בלי יידוע התושבים שעלולים להיפגע מכך. כמו כן אין לאפשר למערכת הביטחון פטור מהיתר בנייה, למעט במקרים דחופים של מצב חירום ביטחוני, שיש להגדירם באופן מצמצם. יש לשנות את הוראות החוק המוצע באופן שיקבע חובה מוחלטת בדבר קבלת חוות דעתם של המשרדים להגנת הסביבה והבריאות, במקרה של בקשה להיתר למתקן ביטחוני שעלולות להיוודע לה השלכות שליליות על הסביבה או על בריאות הציבור. בנוסף, יש לשמר את ההסדר החוקי הקיים, שמאפשר לבעלי נכסים שעלולים להיפגע מהטלת מגבלות מרחביות על ידי הוועדה למתקנים ביטחוניים להגיש נגדן התנגדות וערר, ואף לתבוע פיצויים בגין הפגיעה הכלכלית שנגרמה להם.

³⁹ סעיף 175 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965; סעיף 392(א) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.

⁴⁰ סעיפים 175(ה) ו-175(ו) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

⁴¹ סעיף 176 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

⁴² סעיף 403(א) להצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010.