

חוק התכנון והבנייה — תיקוני חקיקה בכנסת לזירוז הליכי התכנון

ח"כ אברהם פורז*

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה — 1965¹ החליף את פקודת בנין ערים המנדטורית משנת 1936².

מבחינת תוכניות והליכי רישוי, לא שינה החוק הרבה. ברובד המוסדי נשארו על כנן הוועדות המקומיות והמחוזיות וברובד התכנוני נשארו על כנן תוכניות המתאר והתוכניות המפורטות. גם הציבור ממשיך להשתמש למעשה במונחים הישנים. הוועדה המקומית מכונה ועדת בנין ערים והתכניות לפי פרק ג' (מתאר ומפורטות) עדיין מכונות "תוכניות בנין ערים".

הליכי האישור של מגמות תכנוניות היו ממושכים, משום שכל תכנית צריכה הייתה לעבור הן את הוועדה המקומית, הן הוועדה המחוזית והן את שר הפנים, וכאשר היה מדובר בקרקע חקלאית — גם את הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. ניתן היה להגיש התנגדויות, והתנגדויות אלו נשמעו הן ע"י הוועדה המקומית, הן ע"י הוועדה המחוזית, ובמקרים מסוימים גם על ידי ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

לסחבת גרמו גם הצורך לקבל את אישורו של שר הפנים לתכנית והעיוכים במערכת רשומות. הודעות על הפקדה ואישורי תכניות היו מתפרסמים ברשומות באיחור של מספר חודשים.

במהלך השנים, הוצעו הצעות רבות לשיפור המצב, ובין היתר, נשמעו הצעות להעביר גם את הסמכות לאישור תוכניות לוועדה המקומית.

גם מי שרוצה בעצמאותו של השלטון המקומי צריך להיות מודאג מהאפשרות כי הוועדות המקומיות, קרי העיריות והרשויות המקומיות, יוכלו לאשר תכניות בנין ערים. הניסיון מלמד כי הרשויות המקומיות אינן מצליחות לעמוד בלחץ העצום שמפעילים

* חבר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת השתים עשרה.

1 ס"ח 307, 467.

2 ע"ר תוס' 1 (א) 157.

בעלי אינטרסים, וזאת משום שאינטרסים בקרקע הם אינטרסים בעלי ערך כלכלי רב. התוצאה במקרים רבים היא כניעה ללחצים אלו.

בשורה ארוכה של פסקי דין קבעו בתי-המשפט כי התרי בניה שניתנו על ידי ועדות מקומיות הם בטלים וחסרי כל תוקף בהיותם מנוגדים לתכניות בנין ערים. בתי המשפט אף הרחיקו לכת, הרשיעו ואף גזרו עונשי מאסר על קבלנים ואחרים אשר בנו בהסתמך על היתרים בלתי חוקיים אלו.

המצב החמיר עד כדי כך שהכנסת נאלצה להתערב וחוקקה את סעיף 48א' לחוק התכנון והבנייה³ הקובע עונש של שנת מאסר לחבר מוסד תכנון או לעובד מוסד תכנון שנתן ידו למתן היתר בלתי חוקי.

מה היתה הסיבה האמיתית לסחבת הממושכת באישור תכניות, האם ניתן לתלות את האשם בחוק? לדעתי לא. ניתן היה לדעתי לפעול ביעילות ובמהירות במסגרת החוק הקודם, אלא שמוסדות התכנון השונים התנהלו בחוסר יעילות משוע.

צוואר הבקבוק העיקרי היתה הוועדה המחוזית. ועדה זו מרכוזת בידיה את הסמכות העיקרית בהליכי התכנון והיא הסמכות לאשר תכניות "בנין ערים", הן תכניות מתאר מקומיות והן תכניות מפורטות. למעשה אין כמעט כל הבדל בין הליכי התכנון של תכנית מתאר מקומית לתכנית מפורטת.

ועדה מחוזית מורכבת בעיקרה מנציגים של משרדי ממשלה, ומנציגי רשויות מקומיות⁴, ואלו אינם חברים בוועדה המחוזית במשרה מלאה אלא מקדישים לדיניה יום או יומיים בחודש. יושבי ראש הוועדות המחוזיות קבעו רק יום אחד או שני ימי דיונים בכל חודש משום שהמערכת המקצועית של הוועדה — לשכת התכנון המחוזית — לא היתה מסוגלת לבדוק ולתת המלצות ליותר מאשר כמה עשרות תיקים בחודש. כל הבקשות למתן תוספת כוח אדם או להוצאת עבודות בדיקה ותכנון לגורמי חוץ לא נענו והתוצאה היתה שפרט למקרים חריגים הרי מיום שהגיע נושא לוועדה המחוזית ועד מועד הסיום בו עבר זמן רב מאד, לעתים מספר שנים.

בשלהי כהונתה, בשנת 1988, אישרה הכנסת ה-11 תיקון מקיף לחוק התכנון והבנייה הידוע כתיקון מס' 26⁵.

תיקון 26 פתר למעשה חלק ניכר מהבעיות שגרמו לסחבת, ובין היתר, סויג הצורך לקבל את אישורו של שר הפנים, הורחבו סמכויות חוקר בשמיעת התנגדויות, קוצרה הפרוצדורה בקשר להגשת התנגדויות, הוכנסה האפשרות לשמוע התנגדויות מייצגות כאשר המדובר באותו נושא, בלא צורך לשמוע את כל המתנגדים, בוטלה האפשרות להגיש בקשות להקלה כמותית בשטחי בנין בתכניות חדשות, הורחבה הסמכות להעביר נושאים לבוררות, וסמכויות חשובות הועברו מהוועדות המקומיות והמחוזיות לידי גופים מצומצמים ויעילים יותר — רשויות הרישוי המקומיות והמחוזיות.

מרבית סעיפי תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה נכנסו לתוקפם בחודש ינואר 1989

3 ס"ח 710, 230.

4 סעיף 7 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה — 1965.

5 ס"ח 1233, 20.

ועוד בטרם ניתן סיכוי כלשהו לתיקון 26 להוכיח את עצמו, כבר הועלו הצעות לתיקונים מרחיקי לכת עוד יותר.

שר האוצר, בממשלת האחדות הלאומית השנייה, שמעון פרס, יצא בשעתו בתכנית גרנדיוזית בעניין 100 פרויקטים שיתנו תגופה לצמיחה. הממשלה אף הגישה בעניין זה הצעת חוק לכנסת.

מאז החל גל העלייה הנוכחי, התרכו הקולות שקראו לקיצור הליכי רישוי הבנייה. בד בבד עם החלטה להוציא תקנות שעת-חירום, (החלטה שבוטלה ע"י בג"צ)⁶, הציעה הממשלה לכנסת חוק שנועד לקצר באופן משמעותי את הזמן הדרוש לאישור תכניות — הוא חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן — 1990⁷. הצעת החוק אושרה בתהליך בזק: היא פורסמה בהצעות חוק מ-27.6.90 והחוק התקבל בכנסת בקריאה שנייה ושלישית ביום 11.7.90.

בהתאם לחוק החדש, הועברו כל הסמכויות לאישור בניה למגורים בהיקף של 200 יחידות דיור ומעלה, לוועדה מיוחדת בת 9 חברים, שבה רוב ברור לנציגי הממשלה. החוק קבע כי ניתן להגיש תכניות ישירות לוועדה, כי הוועדה רשאית לשנות ייעוד של קרקע חקלאית, כי התנגדויות יוגשו תוך 20 יום בלבד וכי בהיעדר התנגדויות תכנית מקבלת תוקף באופן אוטומטי. החוק נתקבל כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, וגם נקבע בו כי תכנית שאושרה לפיו ולא הוחל בביצועה, דהיינו בבניה, תוקפה יפוג. יושבי ראש הוועדות לבניה ולמגורים הם יושבי ראש הוועדות המחוזיות ואף נקבע כי לשכות התכנון המקומיות והמחוזיות יתנו לוועדות סיוע מנהלי ומקצועי.

התוצאה בשטח היתה שלשכות התכנון המחוזיות נתנו עדיפות מוחלטת לתכניות שהוגשו על פי החוק החדש, והתכניות שהיו בטיפול במסלול הרגיל נדחקו לקרן זיית ולא התקדמו אפילו בקצב האיטי שהיה מקובל קודם לכן. לשר הבינוי והשיכון שני נציגים בוועדות המחוזיות, ואלו דחפו את התכניות שהציע משרד הבינוי והשיכון. לפי דיווח שנמסר לוועדת הפנים של הכנסת, אישרו הוועדות המיוחדות תכניות בנין ערים בהיקפי בניה של מאות אלפי יחידות דיור.

מספר חודשים לאחר מכן, הגישה הממשלה הצעת חוק נוספת שבאה לקצר את הליכי התכנון לגבי בניה לתעשייה, וגם הצעת חוק זו אושרה בהליך בזק. הצעת החוק פורסמה ב-12.9.90. והחוק אושר בקריאה שנייה ושלישית ב-26.12.91⁸. בהתאם לחוק, הוקמו וועדות מיוחדות לבניה לתעשייה באותה מתכנת שבה הוקמו הוועדות למגורים. חוק נוסף שאושר במסגרת הבעיות שנוצרו עקב קליטת העלייה, הוא חוק רישוי בניה (הוראת שעה), התש"ן — 1990⁹. חוק זה אינו משנה משמעותית מאומה, ועיקרו הוא קיצור המועדים למתן היתר על ידי רשות הרישוי המקומית.

חוק נוסף שאושר, ביום האחרון לפני שהכנסת יצאה לפגרת הקיץ (24.7.91), הוא

6 בג"ץ 2994/90 ח"כ פורז נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מ"ד (3) 317.

7 ס"ח 1323, 166.

8 ס"ח 1330, 8.

9 ס"ח 1307, 98.

תיקון מס' 33 לחוק התכנון והבנייה¹⁰. בחוק זה יש לראשונה שינוי מההשקפה הבסיסית שלפיה רשות הרישוי היא תמיד זו שנותנת את ההיתר, ונפתח מסלול מקביל לפיו אדריכלים ותיקים יכולים לתת בעצמם היתר.

המתכונת שקבע החוק היא שבנוסף למסלולים הרגילים, שהיו נהוגים עד כה, יהיה אדריכל שעסק במשך 5 שנים לפחות בבקשות לקבלת היתרי בניה, רשאי לתת בעצמו היתר בניה, וזאת על בסיס המידע שקיבל מהוועדה המקומית.

הוועדה המקומית, וכן גורמים אחרים הקשורים בבניה — כגון חברת החשמל, בזק והג"א, חויבו לתת מידע בקשר לדרישותיהם כדי שלאדריכל הפועל בשיטת הרישוי העצמי יהיה כל המידע הדרוש.

בהתאם לחוק זה, הוקמה גם "ועדת משמעת" הרשאית להטיל עונשים על אדריכלים שפעלו שלא כדין.

במהלך כנס הקיץ של הכנסת נתקבלו שני חוקים נוספים שעניינם תכנון ובניה. האחד עוסק בתכניות לשימור אתרים¹¹, והשני המכפיף את כל התובעים בענייני תכנון ובניה למרותו של היועץ המשפטי לממשלה¹². כפי שצוין לעיל, אין ספק כי המדינה אינה נתקלת כיום בכל קושי תכנוני ממשי בנושא הבנייה לעולים, ואם קיימים עיכובים אין מקורם בתכנון.

כנגד זה, נשמעת הטענה כי הוועדות המיוחדות בצעו בעצם "מכירת חיסול" ואפשרו למעשה למשרד הבינוי והשיכון לבנות את כל אשר רצה, תוך זניחת עקרונות תכנון חשובים כגון מניעת צפיפות יתר ושמירתן של ריאות ירוקות.

המשרד לאיכות הסביבה הפיץ לאחרונה בין חברי הכנסת תזכיר שבו הצביע על ההשלכות הקשות לאיכות הסביבה שגרמו ההליכים המהירים ובתזכיר מומלץ למעשה על שינוי החוק והפסקת פעילותן של הוועדות המיוחדות.

מאחר ובשלב זה המדובר בעיקר בתכנון, ומרבית הבנייה טרם בוצעה, נוכל להיווכח האם היתה הצדקה לחקיקה המאפשרת רישוי מהיר רק בעוד מספר שנים, כשיושלמו הפרויקטים שנבנו לפי החוק החדש. רק אז נוכל לדעת האם טוב עשתה הכנסת באפשרה רישוי בהליכים מקוצרים, או שמא גרמה לבכייה לדורות.

10 ס"ח 1368, 220.

11 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 31) (תכנית לשימור אתרים), התשנ"א — 1991. ס"ח 1359, 164.

12 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 32), התשנ"א — 1991. ס"ח 1366, 213.