

י"ח חשון תשפ"ד
02 נובמבר 2023

לכבוד

היועצים המשפטיים בוועדות המקומיות

שלום רב,

הנדון: פעילות הוועדות המקומיות בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות -

לנוכח דחייתן

בהמשך להנחיית ראש מטה התכנון הרב נתן אלנתן ומנכ"ל מינהל התכנון מר רפי אלמליח מיום 13.7.2023, ולאחר היוועצות עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) ועל דעתם, להלן חוות דעתי המשפטית המובאת לידיעתכם ולעיוונכם, באשר לשאלת פעילותן של הוועדות המקומיות לתכנון ובניה (להלן - **הוועדות המקומיות** או **הוועדות**) בתקופה הנוכחית עם דחיית מועד הבחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות (להלן - **הרשויות המקומיות** או **הרשויות**) (להלן - **תקופת הבחירות לרשויות** או **תקופת הבחירות**).

בפתח הדברים יובהר כי חוות דעת זו אינה גורעת מהנחייתם של ראש מטה התכנון הלאומי ומנכ"ל מינהל התכנון בענין תפקוד הוועדות המקומיות ורשויות הרישוי בתקופת בחירות בנושאים הנובעים מן המצב הבטחוני מיום 29.10.2023, אלא מהווה השלמה לאמור שם, ומתייחסת לטיפול בנושאים שאינם נובעים ישירות מן המצב הבטחוני.

חוות דעתי זו ניתנת על רקע דחיית מועד הבחירות לרשויות המקומיות בשלושה או ארבעה¹ חודשים. הדחייה של מועד הבחירות לרשויות, הגם שאין בה כדי לשנות מהחובה לפעול בריסון ובאיפוק ולאזן מול הצרכים האחרים, כפי שנקבעה בפסיקה², יש בה כדי להשפיע על נקודת האיזון. אי קיום דיונים בענייני תכנון ורישוי לתקופה כה ממושכת, יש בו כדי להרחיב את מידת הפגיעה הצפויה בתפקוד הציבורי התקין. בהתאם, במקרים רבים, עשוי להינתן משקל רב יותר לצורך ברציפות תפקודית, תוך עריכת האיזונים הנדרשים בין כלל השיקולים הנוגעים בדבר. האמור נכון גם לאחר שנלקחה בחשבון העובדה כי בתקופה הנוספת שעד הבחירות, ניתן לראות במועצות הרשויות כמי שמצויות במעמד של מעין "ממשלת מעבר" (בשל העובדה שחלף המועד המקורי לקיום הבחירות), שאינה פועלת באופן מלא מכוח אמון ציבור הבוחרים.

1 ראו סעיף 1(ב) לחוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות, התשפ"ד – 2023.

2 ראו והשוו בג"ץ 8815/05 ע"ד אברהם לנדשטיין ואח' נ' עו"ד מאיר שפיגלר ואח'. הטעם בחובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות בתקופת בחירות הוא כפול. ראשית, על הרשות להימנע, כשהדבר לא נדרש, מהכרעות בלתי הפיכות שיקשו על המועצה הנבחרת לממש את מדיניותה. שנית, בשל הזהירות מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני לתעמולת בחירות או להשגת יתרון לא הוגן לרשימה או למועמד מסוים.

פעילותן הרציפה של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה היא בעלת חשיבות עצומה, וזאת במיוחד לנוכח העובדה שבשנים האחרונות הורחבו מאוד סמכויותיהן של הוועדות המקומיות, ועל רקע משבר הדיור והמאמצים העצומים הכרוכים בפתרון משבר זה. הוועדות המקומיות מהוות חוליה חשובה ומשמעותית במערכת התכנון והרישוי של מדינת ישראל, שהיא כשלעצמה גורם חשוב בשוק הנדל"ן המשמעותי למשק הישראלי כולו. על כן, הקפאה של עבודת הוועדות המקומיות למספר חודשים, עלולה להשית מעמסה כבדה על המשק הישראלי ולפגוע בכלל הציבור. הדברים נכונים ביתר שאת, לאור משבר הדיור ולנוכח מצב החירום השורר במדינה, והחשיבות החיונית בשמירה על יציבות המשק הישראלי בפרט בתקופה קשה ומורכבת זו.

לנוכח האמור, ראוי ומצופה כי הוועדות המקומיות וועדות המשנה שלהן ורשויות הרישוי, יפעלו באופן אשר יפורט להלן.

בנוסף, מומלץ כי היועץ המשפטי של הוועדה המקומית, יחווה דעתו בכתב, לגבי כל נושא הנדון בוועדה המקומית וברשות רישוי שלה, לאור מסמך זה.

בתחום הרישוי:

א. בקשה להיתר בניה תואם תכנית - החלטה בבקשה להיתר תואם תכנית, איננה כרוכה בשיקול דעת תכנוני, ושיקול הדעת לגביה, מצומצם עד מאוד, שכן המדובר בזכויות מוקנות. החלטה כאמור אף מתקבלת על ידי רשות הרישוי, ולא על ידי הוועדה המקומית. בהתאם, יש לדון בבקשות אלה כסדרן. כך גם לגבי החלטות אחרות שבסמכות רישוי הרישוי, דוגמת מתן תעודת גמר, וכן החלטות נוספות בסמכות מהנדס הוועדה המקומית, או יושב ראש הוועדה המקומית (דוגמת אישור תצ"ר, אישר תחילת עבודות ועוד). כל אלו, יימשכו כבשגרה.

ב. בקשות להקלה או שימוש חורג - (ובכלל זה בקשות להיתר לפי תמ"א 338), (להלן – בקשה להקלה) החלטה בבקשות אלו כרוכה בהפעלת שיקול דעת תכנוני וניתנת על ידי הוועדה המקומית⁴ (או ועדת משנה שלה), בהתאם, בבקשות אלו יש לנהוג כדלקמן:

1) בקשה להקלה או שימוש חורג התואמת למדיניות הוועדה (בין אם המדיניות פורסמה, בין אם היא נובעת מפרקטיקה בה נהגה הוועדה), יש לקיים את הדיון בעניינה, כסדרו. הבחינה האם קיימת מדיניות של הוועדה המקומית בנוגע לבקשת הקלה כאמור, לרבות פרקטיקה בה נהגה הוועדה, תעשה על ידי מהנדס הוועדה המקומית בחוות דעתו בכתב, והיא תועבר לחברי הוועדה, תוך פירוט מדיניות הוועדה, יחד עם סדר היום.

³ וכן אישור תשריט חלוקה בסטייה מתכנית (הליך הטעון פרסום לפי סעיף 149) ודומה במהותו להקלה. על אישור תשריט חלוקה בהתאם לתכנית, יחולו הכללים של היתר תואם תכנית, למרות שמדובר בהחלטה של הוועדה המקומית ולא של רשות הרישוי.

⁴ שאלה נפרדת היא, האם ובאיזה מידה חלה החובה האמורה, על ועדה מקומית לפי סעיף 19 לחוק, בפרט לענין ועדה לפי סעיף 19(א), הכוללת יותר משתי רשויות מרחביות או ועדה שלא התקיימו לגביה התנאים המפורטים בפסקאות (א) ו(ב) של הסעיף האמור. הנחייה זו יוצאת מתוך נקודת הנחה, מבלי להכריע בדבר, כי החובה האמורה חלה באופן זהה.

בעת הדיון בבקשה כאמור, על הוועדה המקומית לבחון אם הבקשה **תואמת את המדיניות כפי שפורטה בחוות דעת מהנדס הוועדה**. יועמ"ש הוועדה יבהיר כי אין לקבל בעת הזו החלטה בניגוד למדיניות, שכן על פני הדברים החלטה כזו איננה סבירה, וקיים חשש ממשי באשר לחוקיותה. ככל שהדיון בוועדה יעלה שיש כוונה לקבל החלטה שאינה תואמת את המדיניות כאמור, יש מקום לדחיית הדיון בבקשה עד לאחר תקופת הבחירות.

2) **ככל שלא קיימת מדיניות של הוועדה המקומית בנוגע לבקשת ההקלה, על יסוד חוות דעת כתובה כאמור של מהנדס הוועדה המקומית: מומלץ כי ככלל לא יתקיים דיון בוועדה המקומית בתקופת הבחירות** (למעט אם הדיון בבקשה, נוגע במישרין לתקופת החירום ולצורכי הלחימה או השיקום הנובעים ממנה כאמור בהנחיית יו"ר מטה התכנון ומנכ"ל מינהל התכנון מיום 29.10.2023, או מנסיבות דחופות אחרות, ועל פי חוות דעת יועמ"ש הוועדה המקומית).

בתחום התכנון:

א. דיון בתכנית בסמכות ועדה מחוזית אשר הוועדה המקומית דנה בה כגורם ממליץ בלבד לפי סעיף 62(א) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – **החוק**) – יש לקיים את הדיון כסדרו. כידוע, בהתאם לסעיף 62(א) לחוק, לוועדה המקומית ניתן פרק זמן בן 60 ימים לדון בתכנית ולגבש את המלצתה לוועדה המחוזית. לא עשתה כן, **תדון** הוועדה המחוזית בתכנית אף ללא המלצת הוועדה המקומית. בהקשר זה, יובהר ויודגש כי על מגיש התכנית **להגישה במקביל**, אל הוועדה המחוזית ואל הוועדה המקומית, כאשר תקופת 60 הימים העומדים לרשות הוועדה המקומית, תיספר מיום קליטת התכנית ועמידתה בתנאי הסף לקליטה בוועדה המחוזית. ככל שהוועדה המקומית תימנע מלדון בתכנית בתוך 60 הימים כאמור, התכנית תקודם בוועדה המחוזית אף בהעדר המלצה.

ב. דיון בתכנית בסמכות ועדה מקומית בהתאם למדיניות תכנונית מפורסמת - ניתן לקיים דיונים סטטוטוריים בעניין תכניות כאמור (דיון להפקדה או דיון לשמיעת התנגדויות) כסדרם. לעניין זה, "המדיניות התכנונית המפורסמת" – מסמך מדיניות שפרסמה הוועדה המקומית, וכן תכנית כוללת מאושרת או מופקדת, תכנית אב שפורסמה, או תכנית כוללת להתחדשות עירונית לפי סעיף 64(ב) לחוק.

ניתן לקיים דיון בוועדה המקומית, אם על פי חוות דעת מהנדס הוועדה המקומית שתינתן בכתב, התכנית המוצעת תואמת את המדיניות התכנונית המפורסמת כמפורט לעיל.

בהקשר זה יצוין, כי חוות דעתי זו תועבר אף לידיעת יושבי הראש של הוועדות המחוזיות, להם הואצלה סמכות שר הפנים לבחון תכניות בסמכות מקומית לפי סעיף 109 לחוק.

במסגרת זו תיבחן, בסיועו של יועמ"ש הוועדה המחוזית, הפעלת הסמכות לפי הסעיף האמור, אף אם התכנית תואמת לתכנית כוללת, בשים לב נן היתר להימצאות בתקופת הבחירות, וזאת במקרים שיתעורר חשש, אף למראית עין, ביחס לקידום התכנית בתקופת הבחירות, שלא בהתאם לעקרונות שלעיל.

כמו כן, בכוונת מינהל התכנון לבחון מקרים שבהם לא תקודם תכנית שנכון היה לקדמה לפי העקרונות שפורטו לעיל, על מנת לוודא כי תכניות שניתן לקדם, אינן מעוכבות שלא לצורך.

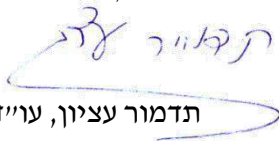
ג. תכנית בסמכות ועדה מקומית שאינה בהתאם למדיניות התכנונית המפורסמת או בהעדר מדיניות רלוונטית מפורסמת - ניתן לקדמה במישור המקצועי, אולם ככלל, מומלץ להימנע מהבאתה לדיון בוועדה המקומית להחלטת הפקדה או לשמיעת התנגדויות בתקופת הבחירות (למעט אם נדרש לקדמה בשל צורך הנובע ממצב החירום כאמור לעיל, או בשל נסיבות חריגות אחרות, על פי חוות דעת של יועמ"ש הוועדה המקומית).

קביעת נושאים בסדר היום תוך שמירה על עקרון השוויון:

יודגש כי לפני הפצת סדר יומה של ישיבת הוועדה המקומית ורשות הרישוי, על יועמ"ש הוועדה לוודא כי הוועדה המקומית ורשות הרישוי, פועלות באופן שוויוני, ומתייחסת באופן זהה לתכניות ובקשות בעלות מאפיינים דומים. כך שלא ניתנת עדיפות בקידום תכניות או בקשות מסוימות משקולים שאינם מקצועיים, ואילו אחרות, הדומות להן במאפייניהן, אינן מקודמות.

אנו מקווים כי חוות דעת זו תוכל לסייע בהמשך פעילותן התקינה של הוועדות המקומיות החיוניות למשק הישראלי בכלל ובימים אלה בפרט, תוך שמירה על מנהל תקין, טוהר הבחירות, והתכליות שביסוד דיני הבחירות.

בברכה,


תדמור עזיון

תדמור עזיון, עו"ד

היועצת המשפטית למינהל התכנון

העתקים :

מר נתן אלנתן, יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ויו"ר מטה התכנון
מר רפי אלמליח, מנכ"ל מינהל התכנון
ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי - מנהלי)
עו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)
מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים
הלשכה המשפטית, מינהל התכנון
יושבי ראש וועדות מקומיות ומהנדסי ועדות מקומיות