

פרופ' שמעון שטרית, עו"ד

Prof. Shimon Shetreet, Adv

LL.B., LL.M., (Jerusalem)

M.C.L., D.C.L. (Chicago)

לשעבר ח"כ ושר

Former MK and Minister

רח' ההבטחה 6, ירושלים 97275, טל' 02-5882534, פקס' 02-5864503, טל' 02-5882534, 0505-270921

6 Hahavtacha St., Jerusalem 97275 Israel Fax (972)-2-5864503 Tel (972)-2-5882534,

(972)-50-5270921 972 544 777185

sshetreet@gmail.com shimon.shetreet@mail.huji.ac.il

י"ב-שבט-תשע"ה, 01 פברואר 2015

חוות דעת בדבר מעמדה של ועדה מיוחדת לתכנון ובניה

פרופ' שמעון שטרית, עו"ד

התבקשתי לחוות דעתי בדבר מעמדה של ועדה מיוחדת לתכנון ובניה המוקמת בתוקף סעיף 32 לחוק התכנון ובניה. במסגרת זו התבקשתי לחוות דעתי בין השאר על יחסי הגומלין הקיימים בינה ובין הועדה המחוזית לתכנון ובניה, בינה ובין המועצה המקומית וכן להתייחס לניהול כספי האגרות, למעמד העובדים של הועדה, לזיקות בין הועדה המיוחדת ושר הפנים וכן בין הועדה המיוחדת ושר הבינוי, להגדרת תפקידו של מהנדס הרשות המקומית בועדה המיוחדת וליחסי הגומלין בינו ובין מהנדסת הועדה המיוחדת.

מבוא:

ועדה מיוחדת לתכנון ובניה אחראית על תכנון ובניה במרחב תכנון מיוחד. מרחב תכנון מיוחד הוא שטח המוכרז ע"י שר הפנים בהמלצת שר השיכון והבינוי (סעיף 32(א)) ומתוכנן לבנות בו שכונה חדשה שעל-פיה 75% לפחות של כלל יחידות הדיור באותו שטח יוקמו על ידי המדינה או מטעמה (סעיף 32(ב)).

יש לציין כי קיימות 2 חלופות להכרזה על מרחב תכנון מיוחד, הראשונה לפי סעיף 32(א): הכרזה בצו כי שטח שבתחום מחוז אחד יהווה מרחב תכנון מיוחד בהתמלא תנאים מסוימים. החלופה השנייה להכרזה על מרחב תכנון מיוחד היא בהתאם לסעיף 32(ב): הכרזה כי שטח שבתחום אותה רשות מקומית יהיה מרחב תכנון מיוחד בהתמלא תנאים מסוימים.

לכל מרחב תכנון מיוחד תהיה ועדת מיוחדת לתכנון ולבניה. לשר הפנים יהיו 2 נציגים, אחד מהם יהיה יו"ר הועדה והשני יהיה בעל הכשרה מקצועית בתכנון ובניה. עוד יהיו נציגי שר הבינוי והשיכון, נציג שר הבריאות, נציג שר המשפטים, נציג השר לאיכות הסביבה, נציג שר התחבורה, נציג שר הבטחון וארבעה נציגי הרשות

המקומית שבתחומה נמצא השטח שאליו הדיון מתייחס (סעיף 34). מזכיר הוועדה יהיה מהנדס הרשות המקומית הנוגעת בדבר (סעיף 35).

סמכויות הוועדה יהיו כשל ועדה מחוזית לתכנון ובניה כאילו מרחב התכנון המיוחד הוא מחוז (סעיף 36(א)).

ועדה מיוחדת לתכנון ובניה רשאית לקבוע למרחב התכנון המיוחד או לחלקו תוכנית מתאר או תוכנית מפורטת (סעיף 71). תוכנית זו טעונה אישור שר הפנים, בהמלצת שר הבינוי (סעיף 72). אם התוכנית היא ליישוב חדש או שהוגשה עליה התנגדות, יש להתייעץ עם המועצה הארצית קודם למתן האישור (סעיף 72). ערר על החלטת ועדה מיוחדת לתכנון ובניה יוגש לשר הפנים ולשר הבינוי והשיכון, אשר רשאי לאצול מסמכותו (סעיף 74).

הרקע להקמת מרחב תכנון מיוחד חריש כפי שמשתקף מהפסיקה ומפרוטוקולים:

הסמכות להכרזה על מרחב תכנון מיוחד ובעקבות כך על הקמת ועדת מיוחדת לתכנון ובניה נקבעה בעת חקיקת חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 בסעיף 32 לחוק. כבר שנתיים לאחר מכן, בתאריך 31.08.1967, הוכרז מרחב תכנון מיוחד באיזור כרמיאל (ראו הפ (חי) 30189/96 עיזבון המנוח אחמד קאסם דבאח ז"ל נ' מדינת ישראל/ מנהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 22.07.2004)).

לענייננו, מרחב תכנון מיוחד קציר-חריש הוקם בעקבות מצוקת הדיור של האוכלוסיה החרדית בארץ. לפיכך הציע אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון ליעד את חריש להתיישבות חרדית. בעקבות זאת, ובהתאם לבקשת שר הבינוי משר הפנים להפעיל סמכותו לפי סעיף 32 לחוק התכנון והבניה ולהכריז על חריש-קציר כ"מרחב תכנון מיוחד", המליצה גם המועצה הארצית לתכנון ולבניה על הקמת מרחב תכנון מיוחד בגבולות הישוב חריש. כהמשך להמלצה זו פרסם שר הפנים צו תכנון ובניה (קציר-חריש) (מרחב תכנון מיוחד), תשס"ח-2008. בעקבות פרסום הצו חריש-קציר הוכרזה כ"מרחב תכנון מיוחד" והוקמה ועדה מיוחדת לתכנון ובניה לצורך יישום הצו (עת"מ 11475-07-11 חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ ואח' נ' ועדת העררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח' (פורסם בנבו, 01.05.2012)).

בדיון שהתקיים כדי להבהיר עניינים הנוגעים להחלטת המועצה הארצית בדבר הקמת מרחב תכנון מיוחד חריש ומובא בפרוטוקול המועצה הארצית מס' 52, מיום 01.06.2010 דיברה על כך נציגת הלשכה המשפטית של המועצה הארצית לתכנון ובניה ופירטה בדבריה על אודות הדיונים שנערכו במועצה הארצית בנושא מרחב תכנון מיוחד חריש וכן הבהירה את האפשרויות לפירוש סעיף 32 לחוק התכנון והבניה:

הרחבת מרחב התכנון של חריש מהווה בפועל גריעת שטחים ממרחב תכנון מקומי מנשה אלונה ולפיכך מחויבת התייעצות עם המועצה הארצית לפי סעיפים 13 ו-16 לחוק, שעניינם התייעצות שר הפנים עם המועצה הארצית בכל הנוגע לגריעת שטחים ממרחב תכנון מקומי. כך גם בהתאם לסעיף 32, מכיוון שמועצה אזורית מנשה מתנגדת לצירוף שטחים אלה לתחום מרחב התכנון של חריש, נדרש אישור המועצה הארצית (סעיף 32(ב)). לכן, הדיונים במועצה הארצית התקיימו מכוח סעיפים 13, 16 ו-32. מכיוון שסעיף 32 הוא מורכב, התקיימה התייעצות משפטית עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ובהתאם לה ניתן לקרוא את סעיף 32 כסעיף המתייחס ל-3 המקרים הבאים:

א. סעיף 32(א)(1) – כאשר לא קיים עדיין ישוב במקום.

ב. סעיף 32(א)(2) – כאשר מדובר על יישום של בניה במקום שיש בו תוכניות תקפות שהוכנו ע"י המדינה.

בשני מקרים אלו לא נדרש אישור המועצה הארצית ואף לא נדרשת התייעצות עם המועצה הארצית.

ג. סעיף 32(ב) – כאשר יש כוונה של המדינה להרחיב ולהכין תכניות מעבר לקיים. במקרה זה יש 2 אופציות: נדרשת המלצה או אישור המועצה הארצית (תלוי בנסיבות, בקיומה של התנגדות של רשות מקומית).

לועדה המיוחדת לתכנון ובניה נתונות אותן סמכויות הקנויות לועדה המחוזית לתכנון ובניה, כך שהיא מקבילה לה. יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה הוא נציג שר הפנים והוא הממונה על המחוז (סעיף 7(א) לחוק התכנון והבניה). לאור העובדה שיש לועדה המחוזית ולועדה המיוחדת לתכנון ולבניה סמכות מקבילה (סעיפים 12 ו-36(א)), הרי שלועדה המחוזית לתכנון ולבניה אין סמכות כלפי הועדה המיוחדת ולכן לא ייתכן שפעולות הועדה המיוחדת יוכפפו לועדה המחוזית. ההכפפה לא אפשרית כלל, לא במישור הנורמטיבי בעניני תכנון ובניה (סעיף 36(א)), ועל כן גם לא במישור הארגוני.

הועדה המיוחדת לתכנון ובניה קיימת מבחינה משפטית רק כל עוד מרחב התכנון המיוחד קיים. נדגיש כי הועדה המיוחדת היא ישות משפטית נפרדת ועצמאית, כמו כל ועדות התכנון והבניה (לעניין זה ראו תא (ת"א) 2639/80 הועדה המקומית לבנין ותכנון עיר וכפר חוף השרון נ' יחזקאל להבי, פ"מ תשמ"ד(1) 291 (1984)). לכן אם מרחב התכנון המיוחד יתבטל, ישללו הסמכויות התכנוניות של הועדה המיוחדת (ע"א 1733/96 ירמיהו אולמרט ראש המועצה המקומית גבעת שמואל נ' שר הפנים, פ"ד נא(3) 654 (1997)).

לא נתייחס כאן למחלוקת שעלתה לדיון בעת ההכרזה על מרחב תכנון מיוחד בחריש באשר לכוונה להקצות חלק נכבד מיחידות הדיור לחרדים, מכיוון שאין הדבר נוגע לעיקר השאלות העומדות בפנינו. עם זאת, נציין כי מתקיים דיון ציבורי ומשפטי נרחב בנוגע לשאלת הקצאת מקרקעי ישראל למגורים אשר לעיתים עלולה לפגוע בזכות לשוויון. (בנושא זה ראו איל בנבנשתי "נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים" **עיוני משפט** כ"א, תשנ"ח, וראו שמעון שטרית, "סוגית השוויון והמגורים בנפרד בהתיישבות קהילתית וכפרית: האם הפסיקה בפרשת קעדאן היתה בלתי נמנעת?" קרקע- כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות 2003, (25-76)

מכיוון שעיקר הדיון כאן נסב על סעיפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נזכיר את דבריו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרן ברק: "נקודת המוצא לפרשנותו של חוק הינה לשון החוק, שכן אין לקבל פרשנות אשר לא ניתנת למצוא לה אחיזה בלשון החוק" (אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך שני – פרשנות החקיקה (1993)).

מעמד הועדה המיוחדת:

נפתח תחילה בדיון במעמדה של הועדה המיוחדת לתכנון ובניה האחראית על מרחב תכנון מיוחד. על יסוד ניתוח של חוק התכנון והבניה והוראותיו המתייחסות לועדה המיוחדת לתכנון ובניה הממונה על התכנון

והבניה במרחב תכנון מיוחד, ברור לחלוטין שהועדה המיוחדת איננה כפופה לוועדה המחוזית אלא עומדת מבחינת ההיררכיה הנורמטיבית במקביל לוועדה.

סעיף 12 לחוק התכנון והבניה קובע כי סמכותה של הועדה המחוזית איננו כולל את מרחב תכנון מיוחד לפי סימן ד' של החוק.¹ ואילו סעיף 36 של החוק מעניק במפורש ובלשון חד-משמעית כל סמכות וכל תפקיד של הועדה המחוזית לוועדה המיוחדת בלבד. בשל חשיבותו של סעיף 36 להבנת מעמדה ותפקידה של הועדה המיוחדת ראוי להביאו במלואו:

36. (א) בתחום מרחב תכנון מיוחד יהיו כל הסמכויות והתפקידים אשר לוועדה מחוזית בידי הועדה המיוחדת בלבד כאילו היה מרחב התכנון המיוחד מחוז, וכן יהיו לוועדה המיוחדת באותו תחום כל הסמכויות אשר לוועדה מקומית כאילו היה מרחב תכנון מקומי שסעיף 13 חל עליו; כל הוראה בחוק זה או על פיו המחייבת אישור הועדה המחוזית לדבר שנעשה על ידי הועדה המקומית לא תחול במרחב תכנון מיוחד.

(ב) במרחב תכנון מיוחד תהיה רשות רישוי מיוחדת. רשות רישוי כאמור תהיה מורכבת מיושב ראש הועדה המיוחדת וממזכיר הועדה.

יש להוסיף כי מבחינת המעמד של הועדה המיוחדת בענייני תכנון ובניה לגבי מרחב התכנון המיוחד כפי שהוכרו עליו על פי סעיף 32, נתונות לה סמכויות ברורות ומפורשות על פי הוראות שיוחדו לה בחוק התכנון והבניה בסימן ה': תכנית מיוחדת.

בהתאם לסעיפים 71-76 לחוק התכנון והבניה ועדה מיוחדת רשאית לקבוע תכנית מתאר למרחב התכנון המיוחד והיא אף רשאית לתקן את התוכנית ולבטלה (סעיף 71), וסעיף 75 מדגיש את מעמדה של ועדה מיוחדת המקביל למעמד ועדה מחוזית. סעיף 75 קובע לאמור: "בכפוף לאמור בסימן זה יחולו על תכנית של ועדה מיוחדת ההוראות החלות על תכנית שבסמכות ועדה מחוזית".

התייחסות מיוחדת של המחוקק למעמדה של הועדה המיוחדת באה לידי ביטוי בסעיף 76 לחוק התכנון והבניה הקובע כי שר הפנים רשאי להתקין תקנות בעניין הפעלת סמכויותיה של הועדה המיוחדת במידה שלא נקבעו הוראות לכך בחוק זה, וזאת בהתייעצות עם שר הבינוי.

מעמדה המקביל של ועדה מיוחדת למעמד ועדה מחוזית מודגש בכך שסדרי הערעור על החלטותיה נקבעים בהוראות מיוחדות המסדירות אותם במפורש בחוק התכנון והבניה. על פי סעיף 73 התנגדות לתכנית של ועדה מיוחדת נעשית בשני שלבים. ההתנגדות מוגשת תחילה לוועדה עצמה, ועל אותה החלטה בדבר דחיית התנגדות, קבלתה או אישור תכנית או דחייתה מוגש ערר למועצה הארצית. כמו כן, על פי הוראות סעיף 74, כל הוראה העוסקת בערר המתייחסת לוועדה מקומית או ועדה מחוזית שאינה חלה על הועדה המיוחדת, ואין תחולה לסעיף 72-73 (עררים לגבי אישור תכנית מתאר מיוחדת והתנגדות לתכנית של ועדה מיוחדת) "יוגש הערר לפני

¹ סעיף 12(א) קובע לאמור:

כל שטח במחוז שאיננו מרחב תכנון מקומי לפי סימן ג' או מרחב תכנון מיוחד לפי סימן ד', יהיה אף הוא מרחב תכנון מקומי, ולוועדה המחוזית של המחוז יהיו באותו שטח, בנוסף על סמכויותיה האחרות לפי חוק זה, כל הסמכויות שהיו לוועדה המקומית אילו הוכרו השטח מרחב תכנון מקומי, למעט הסמכויות הנתונות לרשות הרישוי המחוזית, האמורה בסעיף קטן (ג).

שר הפנים ושר הבינוי והשיכון כאחד, וכל אחד מהשרים רשאי לאצול מסמכותו לפי סעיף זה, הן בדרך כלל והן לסוג מסוים של מקרים ובלבד שחבר הוועדה המיוחדת לא ידון ולא יכריע בערר כאמור".

קיימות שתי ועדות ערר: ועדת ערר על החלטה שהתקבלה (סעיף 12ב(א)) וועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה (סעיף 12ו). לפי החוק והפסיקה ועדת הערר מוסמכת לדון בעררים על החלטות שהתקבלו על ידי ועדה מקומית ומחוזית. ועדת הערר מוסמכת לדון בהחלטה שקיבלה ועדה מחוזית לתכנון ובניה מכוח סעיף 12 כאילו הייתה ועדה מקומית בהתאם לעת"מ 9835-04-09 **רולידר בע"מ ואח' נ' ועדת ערר מחוז חיפה ואח'** (פורסם בנבו, 01.08.2010). הדבר נכון באשר להחלטות הוועדה המחוזית על אף שאינו מפורש בחוק מכיוון שיש לתת לחוק פרשנות המקנה זכות ערר.

מאידך, סעיף 74 מורה כי "בכל מקום שקיימת לפי חוק זה זכות ערר על החלטה של ועדה מקומית או של ועדה מחוזית... וההחלטה ניתנה על ידי הוועדה המיוחדת, יוגש הערר לפני שר הפנים ושר הבינוי והשיכון כאחד...". כלומר, הדבר לא יעלה לוועדת הערר.

בדומה, לפי החוק והפסיקה לכל מחוז תהיה ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה המוסמכת לדון בהחלטות הנוגעות להיטלי השבחה ולתביעות פיצויים (סעיף 12ו-12ז). נדמה היה שגם כאן הדבר נכון רק לגבי החלטות הוועדות המקומיות והמחוזיות ולא החלטות הוועדה המיוחדת, אולם לפי השופט רון סוקול בעמ"נ 27066-03-12 **מרכבים טכנולוגיות תחבורה בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז חיפה** (פורסם בנבו, 03.01.2013), סעיף 12ו מתייחס גם למרחב תכנון מיוחד באומרו כי "לכל מחוז תהיה ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה". בדבריו אומר השופט כי "המחוז כולל את כל מרחבי התכנון, בין אם הם מרחבי תכנון מקומיים, מיוחדים ובין אם מדובר במרחב התכנון המחוזי".

ממכלול ההוראות שבחנו לעיל, ברור לחלוטין שוועדה מיוחדת לתכנון ובניה מבחינה נורמטיבית בעניני תכנון היא ועדה מקבילה לוועדה המחוזית ואין הוועדה המחוזית יכולה לעסוק בנושאים שבתחום סמכויותיה.

תפקידי שר הבינוי:

מעמדה המיוחד של הוועדה המיוחדת לתכנון ובניה מובחן גם בכך ששר הבינוי ממלא תפקיד חשוב בהקמתה ובתפקודה של הוועדה. לבחינה נרחבת של תפקיד משרד הבינוי והשיכון בהחלטה על הכרזת מרחב תכנון מיוחד חריש ראו עת"מ 11475-07-11 **חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ ואח' נ' ועדת העררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'** (פורסם בנבו, 01.05.2012).

מבחינת החוק, החלטה על הכרזה על מרחב תכנון מיוחד נעשית בתוקף סעיף 32 על ידי שר הפנים על פי המלצת שר הבינוי. על פי סעיף 34 לכל מרחב תכנון מיוחד תהיה ועדה מיוחדת לתכנון ובניה ובהרכבה כלולים שני נציגים של שר הפנים (אחד מהם יהיה יו"ר הוועדה), שני נציגים של שר הבינוי, ארבעה נציגים של הרשות המקומית ונציג אחד של כל אחד מהשרים במשרדי הבריאות, המשפטים, איכות הסביבה, התחבורה והביטחון.

בנוסף לתפקידו של שר הבינוי בהכרזה על מרחב תכנון מיוחד שהמלצתו נדרשת, ובנוסף לייצוגו המקביל לייצוג של שר הפנים בוועדה המיוחדת, שר הפנים ממלא תפקיד גם באישור תכנית מתאר מיוחדת על פי סעיף

72 לחוק. סעיף מרכזי המעיד על תפקידו המיוחד של שר הבינוי הוא סעיף 76 לחוק העוסק בהסמכה של שר הפנים להתקין תקנות בעניין הפעלת סמכויותיה של ועדה מיוחדת במידה שלא נקבעו הוראות לכך בחוק זה. על פי סעיף זה שר הפנים רשאי להתקין תקנות אלו רק בהתייעצות עם שר הבינוי. יש לציין גם את מעמדו של שר הבינוי כערכאת ערר ביחד עם שר הפנים אשר תדון בעררים על החלטות של הועדה המיוחדת שאינן מוגשות למועצה הארצית על פי סעיף 73.

סמכות נוספת של שר הבינוי היא בהתאם לסעיף 35 המציין כי מזכיר הועדה המיוחדת לתכנון ובניה למרחב התכנון המיוחד "יהיה מהנדס הרשות המקומית הנוגעת בדבר, ובאין רשות מקומית או מהנדס רשות מקומית כאמור ימנה שר הבינוי והשיכון את המזכיר". שר הבינוי אף מוסמך להמליץ על הארכת כהונתה של הועדה המיוחדת לתקופה של עד חמש שנים נוספות, על פי סעיף 33(א) לחוק.

זיקות ארגוניות של הועדה המיוחדת

בהמשך לדברים אלו עולה שאלה חשובה – מה הוא המעמד הארגוני של הועדה המיוחדת לתכנון ובניה?

ועדה מיוחדת מוקמת בדרך כלל כאשר מוקם יישוב חדש או שכונה חדשה ביישוב קיים ונדרשת מערכת של פעולות שמשרד השיכון ממלא בה תפקיד מרכזי. התנאים הנדרשים הם שהשטח הנדון המוכרז כמרחב תכנון מיוחד נועד להקמת ישוב חדש או שבשטח החדש 75% מיחידות דיור הקיימות והנמצאות בתהליך של בניה הן יחידות דיור שהוקמו או מוקמות על ידי המדינה או מטעמה וקוימה התייעצות בדבר מתן הצו עם הרשות המקומית שבתחומה נמצא השטח (סעיף 32(א)1-2). לצורך זירוז והפעלת המערכת של הקמת ישוב חדש או זירוז וטיפול יעיל בהקמת שכונות מגורים בהיקפים גדולים מוכרז מרחב תכנון מיוחד, ומוקמת ועדה מיוחדת לתכנון ובניה.

במסגרת פעילותה נדרשת הועדה המיוחדת ליחסי גומלין במישור תכנון ובניה ונדרשים יחסי גומלין במישור המנהלי של הפעלתה. יחסי הגומלין הללו מתקיימים עם שר הפנים הממונה על החוק, ובמקרה של ועדה מיוחדת גם עם שר הבינוי, בהתאם להוראות שזכרו לעיל. כמו כן מתקיימים מטבע הדברים יחסי גומלין על פי החוק עם הרשות המקומית.

יחסי הגומלין עם שר הפנים:

לשר הפנים מוענקות שורה ארוכה של סמכויות הנוגעות לועדה המיוחדת .

שר הפנים ממונה על חוק התכנון והבניה. זאת על פי סעיף 265 לחוק :

שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, ואם התקנות מתייחסות למחוז או למרחב תכנון מקומי מסויים - גם עם הועדה המחוזית או הועדה המקומית הנוגעת בדבר, הכל לפי הענין - בכל הנוגע לביצוע חוק זה...

שר הפנים מאשר את התוכנית המיוחדת על פי סעיפים 72 ו-109 לחוק.²

² הוראות סעיף 109 לחוק התכנון והבניה :

בנוסף להיותו ממונה על החוק באופן כללי על פי סעיף 265, שר הפנים בהוראה מיוחדת הקבועה בסעיף 76 מוסמך להתקין תקנות בעניין הפעלת סמכויותיה של ועדה מיוחדת בהתייעצות עם שר הבינוי. עוד על סמכויות שר הפנים ראו בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 27.05.2001).

מכאן ניתן לקבוע כי הועדה המיוחדת לתכנון ובניה, על פי הפירוש הראוי ועל פי תכליתו של מוסד הועדה המיוחדת האחראית על תכנון ובניה במרחב תכנון מיוחד, היא חלק מהמערכת הארגונית של משרד הפנים תוך זיקה למשרד הבינוי על פי הוראות מיוחדות שזכרו לעיל בעניין הכרזה על מרחב תכנון מיוחד, הרכבה של הועדה ומקצת מהנושאים החלים על עבודתה.

נראה כי יש לפרש את המצב המשפטי בנוגע למעמדה הארגוני של הועדה על יסוד אנלוגיה וגזרה שווה לגבי מעמדה הנורמטיבי בנושאי תכנון ובניה. כשם שבענייני תכנון ובניה מעמדה של הועדה המיוחדת הוא מקביל לועדה המחוזית לגבי הפעלת סמכויותיה, העררים על החלטותיה והקמתה והרכבה, כך בעניינים ארגוניים יש לקבוע שמעמדה של הועדה הוא מיוחד במובן זה שמבחינה ארגונית היא איננה יכולה להיות כפופה לנושאי המשרה המנהלים את הועדה המחוזית, ובכלל זה הממונה על המחוז המכהן כיושב ראש של הועדה המחוזית, על פי סעיף 7 לחוק.³

מכיוון שהמחוקק, בכוונת מכוון, יצר מוסד תכנון ובניה מקביל לועדה המחוזית שאישור תכניותיו נעשה במישורין על ידי השר, ותקנות לפעולתו מוסדרות בסעיף מיוחד (סעיף 76), ומעמדו של מוסד תכנון זה, הועדה המיוחדת, מוסדר במפורש בהוראות מיוחדות, נראה בלתי סביר ליצור כפיפות ארגונית בענייני מנהל, תקציב וכוח אדם לדרג הממונה על המחוז, ועל כן הכפיפות צריכה להיות לדרג הארצי של משרד הפנים.

ההיגיון של המחוקק שיצר מוסד תכנון מקביל לועדה המחוזית ושזיקתו מבחינה נורמטיבית כאמור היא לדרג הארצי, דהיינו שר הפנים או מי שהוא ימנה, מחייב יישום תואם גם בהיבט הארגוני של עבודת הועדה המיוחדת לתכנון ובניה. המחוקק סבר על פי הגיונו שהקמת יישובים חדשים או שכונות חדשות מחייבת הקמת מוסד תכנון מיוחד הקרוי "ועדה מיוחדת" במרחב תכנון מיוחד המוכרז לשם כך. הטלת כפיפות ארגונית לדרג האזורי, דהיינו מי שנושאים משרה בועדה המחוזית, אינה מתיישבת עם תכליתו של המחוקק.

(א) החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר החלטתו; השר רשאי להורות, תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התכנית, כי התכנית טעונה אישורו; החליט השר כאמור, יודיע על כך למוסד התכנון הנוגע בדבר תוך עשרה ימים מיום החלטתו.

(ב) החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר; החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישורו; לא נתן החלטה תוך תקופה זו, יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר.

(ג) שר הפנים רשאי לקבוע סוגי תכניות בסמכות ועדה מחוזית, שהוראות סעיף זה לא יחולו עליהן.

³סעיף 7 לחוק:

(א) לכל מחוז תהיה ועדה מחוזית לתכנון ולבניה (להלן - ועדה מחוזית), וזה הרכבה:

(1) הממונה על המחוז, ובהעדרו - נציג אחר של שר הפנים, והוא יהיה היושב ראש;

המחוקק סבר כי נדרשת הפרדה ויצירת מוסד תכנון מיוחד משום שהוא היה ער לקשיים שיכולים להתעורר כתוצאה מכפיפות נורמטיבית וכן כתוצאה מכפיפות ארגונית.

מטעמי יעילות ארגונית ייתכן שהשר ישלב בעבודה השוטפת הדורשת מעורבות של נציגיו של השר או של הדרג הארצי של משרד הפנים פקידים המכהנים בדרג המחוזי. אבל רצוי שאילו לא יהיו מאותו מחוז גיאוגרפי כדי לקיים את כוונת המחוקק במלואה.

יחסי הגומלין של הועדה עם הרשות המקומית:

על פי סעיף 32(א)2 נדרשת התייעצות בדבר הקמת מרחב תכנון מיוחד עם הרשות המקומית שבתחומה נמצא השטח. על פי סעיף 34 מכהנים 4 נציגים של הרשות המקומית בוועדה המיוחדת של מרחב התכנון המיוחד. על פי סעיף 35 מזכיר הועדה המיוחדת לתכנון ובניה למרחב התכנון המיוחד "יהיה מהנדס הרשות המקומית הנוגעת בדבר, ובאין רשות מקומית או מהנדס רשות מקומית כאמור ימנה שר הבינוי והשיכון את המזכיר".

מהנדס הרשות המקומית הוא מזכיר הועדה ועליו מוטלת המשימות הנכללות בגדר אחריותו של מזכיר כגון ריכוז מנהלי של עבודת הועדה בהנחית יו"ר הועדה המיוחדת ורישום הפרוטוקולים. זאת בסיוע הצוות המנהלי של הועדה המיוחדת.

חשוב להדגיש כי מהנדס הרשות המקומית הוא מזכיר הועדה המיוחדת לתכנון ובניה אולם הוא איננו מכהן כמהנדס הועדה המיוחדת לתכנון ובניה של מרחב התכנון המיוחד. לועדה המיוחדת יש מהנדסת שלה ונתונות לה הסמכויות המקצועיות בענייני תכנון במרחב התכנון המיוחד. המהנדסת של הועדה המיוחדת היא עצמאית ונפרדת מהרשות המקומית. יש להבהיר כי למהנדס הרשות המקומית נתונות סמכויות מוניציפליות בתחום הרשות המקומית ואילו למהנדסת הועדה המיוחדת נתונות סמכויות לענין תכנון ובניה לגבי כל המרחב התכנון המיוחד כולל תחום הרשות המקומית. (זאת למעט חברות של מהנדס הרשות המקומית ברשות הרישוי של מרחב התכנון המיוחד אשר כולל את הרשות המקומית).

רשות הרישוי במרחב התכנון המיוחד תהיה רשות רישוי מיוחדת ורשות הרישוי הזו מורכבת מיו"ר הועדה המיוחדת וממזכיר הועדה (סעיף 36(ב)), שהוא כאמור מהנדס הרשות המקומית. בתקופת כהונתה של הועדה המיוחדת מדובר בשתי רשויות נפרדות – ועדה מיוחדת לתכנון ובניה האחראית בענייני תכנוניים על מרחב תכנון מיוחד הכולל את שטח הרשות המקומית, ורשות מקומית הפועלת לפי חוק הרשות המקומית הרלוונטית, בדרך כלל זו תהיה מועצה מקומית.

יש לציין כי מהחוק נובע כי הרשות המקומית עצמה כפופה בפעולותיה, הן בבניית מבנים והגדרה של שימושים כגון שטחים ציבוריים פתוחים, לתכנית המתאר המיוחדת ולרשות הרישוי של הועדה המיוחדת, על פי סעיף 36(ב) לחוק התכנון והבניה.

בפעולתו של מהנדס הרשות המקומית, הוא נושא שני כובעים. בכובע הראשון הוא מהנדס הרשות המקומית ובכובעו השני הוא חבר הועדה המיוחדת של רשות הרישוי.

הועדה המיוחדת מוקמת למרחב תכנון מיוחד המוכרז לתקופה ראשונה של חמש שנים עם אפשרות הארכה של עד חמש שנים נוספות, על פי סעיף 33(א) לחוק. ההארכה תיעשה בהמלצת שר הבינוי.

על פי קצב הבנייה של יחידות הדיור נראה שיהיה צורך למצות את הזמן שנקבע להארכה, דהיינו עד 2018, ואף לשקול תיקון החוק למתן אפשרות להארכה נוספת. בחינת התקדמות קצב בניית הדירות בתחום מרחב התכנון מצדיקה את הצורך לשקול הארכה. בחמש השנים הראשונות להכרזת מרחב התכנון המיוחד נבנו 980 יחידות דיור (2008-2013) ומאז שנת 2013, מועד ההארכה של ההכרזה של מרחב התכנון המיוחד, נבנו 2500 יחידות דיור. מכאן יש ללמוד כי על שר הפנים ושר הבינוי למצות את התקופה בהתאם לסמכותם לפי סעיף 33(ב) לחוק התכנון והבניה ולשקול תיקון חקיקה שתאפשר הארכת התקופה כדי שלא לעצור את תהליך הבנייה שנמצא בעיצומו בהובלת הועדה המיוחדת לתכנון ובניה.

עם תום התקופה של קיום הועדה המיוחדת יפוג תוקפו של הצו להכרזה על מרחב תכנון מיוחד והועדה המיוחדת תחדל מלהתקיים. כתוצאה מכך, כל הסמכויות שהיו בידי הועדה המיוחדת יימסרו לידי הועדה המקומית של הרשויות המקומיות המצויות בתחום מרחב התכנון המיוחד וכן לועדה המחוזית הנוגעת לדבר. מבחינת העובדים ונושאי המשרה בועדה המיוחדת לתכנון ובניה של אותו מרחב תכנון מיוחד, כהונתם או עבודתם תסתיים.

מעמד העובדים:

העובדים בועדה מיוחדת לתכנון ובניה מצויים במעמד מיוחד בשל העובדה שהמינוי של הועדה הוא לתקופה ראשונה של עד חמש שנים ולאחר מכן לתקופת הארכה נוספת של עד חמש שנים נוספות, על פי סעיף 33 לחוק התכנון והבניה. עולה השאלה האם מעמדם הזמני בתוקף הוראות החוק מחייב נקיטת פעולות ארגוניות לגבי תנאי כהונתם שיביאו בחשבון את זמניות עבודתם.

נראה כי הפעלת סמכויות סבירה של ועדה מיוחדת לתכנון ובניה תחייב הנהגת תנאי עבודה לעובדים הזמניים שיכללו תנאים שונים מפצים למעמד הזמני, כגון גובה השכר חוזים מיוחדים וקרן פיצויים מיוחדת, לאור תקופת הכהונה והעבודה הזמנית.

תקציב, אגרות וכספים:

הועדה המיוחדת מוסמכת לגבות אגרות בהתאם לסעיף 36(א) וכן בהתאם לסעיף 25 לחוק התכנון והבניה. על פי סעיף 25 רשאית הועדה המיוחדת להעביר אגרות שהצטברו בקופתה לרשות המקומית בהתאם למדיניות שתיקבע. אם הועדה המיוחדת תחליט שראוי שהכספים שהיא מעבירה לרשות המקומית יועדו לבניית מוסדות ציבור ותשתיות ולא לסגירת גירעונות בתקציב שוטף, נראה שהחלטה זו, בכפוף לאישור התקציב על ידי משרד הפנים, היא החלטה סבירה. כמו כן, החלטות של הועדה המיוחדת בקשר לניהול הכספים הנגבים באגרות והיטלים על ידי השקעה ראויה באופן מקצועי, גם הן נמצאות במתחם הסבירות של פעולה של רשות שלטונית, שהרי חובתה של הרשות, ובמקרה זה של ועדה מיוחדת, לפעול כנאמן הציבור ולשמור על ערך הכספים הנגבים ולא להשאירם בפיקדונות שאינם מניבים.

תקציב הועדה המיוחדת נערך ומאושר על יסוד סעיף 24 בזיקה לסעיף 36 לחוק. על פי ההסדר הזה, התקציב מאושר על ידי שר הפנים. ניתן לראות עוד על הסמכויות הניתנות, ובמיוחד החוזיות, במסגרת סעיף 24 בתא (ת"א) 2639/80 הועדה המקומית לבנין ותכנון עיר וכפר חוף השרון נ' יחזקאל להבי, פ"מ תשמ"ד(1) 291 (1984). במקרה של הועדה המיוחדת שר הפנים משמע הדרג הארצי של משרד הפנים, בהתאם לפירוש שהוצג

לעיל המחייב הפרדה בין עבודתה של הועדה המיוחדת ובין נושאי משרה בועדה המחוזית לתכנון ובניה שבתחום הגיאוגרפי של אותה ועדה.

האצילה שנעשתה על ידי שר הפנים דאז מאיר שטרית לממונים על המחוזות לעניין אישור התקציב לפי סעיף 24(ד) שומרת במפורש על סמכותו של מנכ"ל משרד הפנים ועל כן אין באצילה של סמכותו לממונים על המחוזות כדי לגרוע מהדרג הארצי, מנכ"ל משרד הפנים, למלא את הסמכות של אישור התקציב על פי סעיף 24(ד) לעניין ועדה מיוחדת לתכנון ובניה.⁴

סיכום

הסמכות להכרזה על מרחב תכנון מיוחד נוצרה בשנת 1965 עם חקיקת חוק התכנון והבניה. מדובר בהסדר מיוחד שנועד לייעל את הליכי התכנון והבניה של ישוב חדש או של שכונה חדשה בישוב קיים. לתכלית חשובה זו מוכרז מרחב תכנון מיוחד ומוקמת ישות משפטית עצמאית ונפרדת: ועדה מיוחדת לתכנון ובניה שמטרתה ליישם את התוכנית. ועדה זו, בשל הצורך להבטיח את יעילותה, היא מורכבת מנציגות של משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובעיקר מנציגים ממשרד הפנים וממשרד הבינוי. שני משרדים אלו הם העיקריים הדרושים לשם יישום התוכנית הדרושה.

מרחב התכנון המיוחד המוכרז על פי צו של שר הפנים ובהמלצת שר הבינוי, הוא באחריות של הועדה המיוחדת לתכנון ובניה. לועדה זו נתונות הסמכויות המוקנות לועדה המחוזית לתכנון ובניה והיא מקבילה לה. במסגרת הסמכויות הנתונות לועדה המיוחדת יש גם סמכויות ייחודיות כמו היכולת להכין למרחב התכנון המיוחד או לחלקו תכנית מתאר מיוחדת או תכנית מפורטת. התכנית תובא לאישור שר הפנים, בהמלצת שר הבינוי, ואם התכנית היא לישוב חדש או אם הוגשה התנגדות על התוכנית, יש להתייעץ עם המועצה הארצית קודם למתן האישור. הסדרת פעולותיה של הועדה המיוחדת יכול שתיעשה בתקנות שיתקין שר הפנים, לאחר התייעצות עם שר הבינוי.

בהמשך לדברים האמורים, אם מוגש ערר או התנגדות או כאשר יש צורך באישור תקציב או תוכנית מתאר, יש לפנות לעיתים למועצה הארצית לתכנון ובניה ולעיתים לשר הפנים עצמו, אשר רשאי לאצול סמכות זו לנציג מטעמו. נציג זה בעניינינו אינו יכול להיות הממונה על המחוז מאחר שהועדה המיוחדת מצויה במעמד השווה לועדה המחוזית כאמור ולכן בעת צורך לפנייה לרשות גבוהה יותר אזי הפניה צריכה להיות לדרג הארצי דהיינו למנכ"ל המשרד ואם השר מבקש להיעזר בדרג האיזורי הפנייה לא תהיה לממונה על המחוז באזור הגיאוגרפי של ועדה המיוחדת.

לשר הבינוי נועד תפקיד משמעותי בכל הנוגע למרחב תכנון מיוחד ולועדה מיוחדת לתכנון ובניה. מבין סמכויותיו יש להזכיר את החובה לקבל את המלצתו לצורך הכרזה על הקמת המרחב, את ההוראה הקובעת כי יהיו לו שני נציגים בועדה המיוחדת והוא אף דרוש לצורך אישור תכנית מתאר מיוחדת. כמו כן, שר הפנים צריך להתייעץ עם שר הבינוי בעת התקנת תקנות בעניין הסדרת פעולתה של הועדה המיוחדת. בנוסף, שר הבינוי מכהן יחד עם שר הפנים כערכאת ערר על החלטות הועדה המיוחדת כאשר הערר אינו מוגש למועצה הארצית. לשר הבינוי סמכויות רבות נוספות וביניהן סמכות להמלצה על הארכת כהונתה של הועדה המיוחדת

⁴ י"פ תשס"ט מס' 5873 מיום 1.12.2008 עמ' 600.

כאשר התקופה הראשונה מסתיימת וסמכות למנות את מזכיר הועדה המיוחדת כאשר אין רשות מקומית הנוגעת בדבר או שאין לה מהנדס.

שר הפנים מקבל תפקיד משמעותי והוא הממונה על חוק התכנון והבניה. לפיכך עליו גם לאשר את התכנית המיוחדת והוא מוסמך להתקין תקנות בעניני הפעלת סמכויות הועדה המיוחדת. בהתאם לסמכויות שר הפנים ניתן לראות כי מוסד הועדה המיוחדת האחראית על תכנון ובניה במרחב תכנון מיוחד הוא חלק ממשרד הפנים ויש לה זיקה למשרד הבינוי.

הדרך להבין את המצב המשפטי ביחס למעמד הארגוני של הועדה המיוחדת היא באמצעות גזירה שווה לגבי מעמדה הנורמטיבי בנושאי תכנון ובניה. כפי שמעמדה וסמכויותיה בנושאי תכנון ובניה, הועדה המיוחדת מקבילה לועדה המחוזית, כך גם בעניינים הארגוניים הועדה לא תהיה כפופה לועדה המחוזית ולנושאי המשרה בועדה המחוזית. הכפיפות צריכה להיות לדרג הארצי של משרד הפנים. הדבר נובע מכך שהמחוקק יצר מוסד תכנון ובניה המקביל לועדה המחוזית. בהתאם לכך ההקבלה צריכה להיות מלאה ושלמה. הקבלה זו, וכפיפות הועדה מבחינה ארגונית ונורמטיבית לדרג הארצי, מונעת קשיים ארגוניים ומתיישבת יותר עם תכלית המחוקק. כמובן ששר הפנים יכול לשלב את נציגיו המכהנים בדרג המחוזי, אולם רצוי שלא יהיו אלו נציגים מאותו מחוז גיאוגרפי על מנת למלא את כוונת המחוקק.

הרשות המקומית ממלאת תפקיד משמעותי בועדה המיוחדת לתכנון ובניה ויש להתייעץ עמה קודם להקמת מרחב תכנון מיוחד. כמו כן בועדה המיוחדת יכהנו ארבעה נציגים מטעם הרשות המקומית בנוסף למזכיר הועדה אשר יהיה מהנדס הרשות המקומית, ככל שישנו. כתוצאה מהקמת הועדה המיוחדת לתכנון ובניה, ייווצר מצב בו באותו שטח ישמשו שתי רשויות נפרדות – הועדה המיוחדת והרשות המקומית הפועלת באותו שטח. לפי החוק, הרשות המקומית תהיה כפופה לתכנית המתאר המיוחדת ולרשות הרישוי של הועדה המיוחדת. הדבר לא יפגע ברשות המקומית כיוון שחבר רשות הרישוי של הועדה המיוחדת הוא מהנדס הרשות המקומית, כך שהוא פועל בשני כובעים.

כאשר פעולת הועדה המיוחדת לתכנון ובניה תסתיים, או כאשר תוקף הצו יסתיים, הועדה ומרחב התכנון המיוחד יחדלו מלהתקיים.

בשל הקושי במינוי הזמני של העובדים ונושאי המשרה, יש לחשוב על אפשרות לנקוט בפעולות ארגוניות לגבי תנאי כהונתם ועבודתם אשר יביאו בחשבון את זמניות עבודתם.

הועדה המיוחדת לתכנון ובניה רשאית להעביר אגרות שהצטברו בקופתה בהתאם למדיניות שתקבע. שיקול הדעת להחליט כיצד לפעול באשר לאגרות ולהיטלים הנגבים, היכן להשקיעם ואיך לנהלם נתון במתחם הסבירות של הועדה המיוחדת, אשר פועלת כנאמן הציבור. תקציב הועדה המיוחדת מאושר על ידי הדרג הארצי, דהיינו שר הפנים או המנכ"ל של משרד הפנים, בהתאם לאמור באשר לכפיפות הועדה המיוחדת לדרג הארצי.