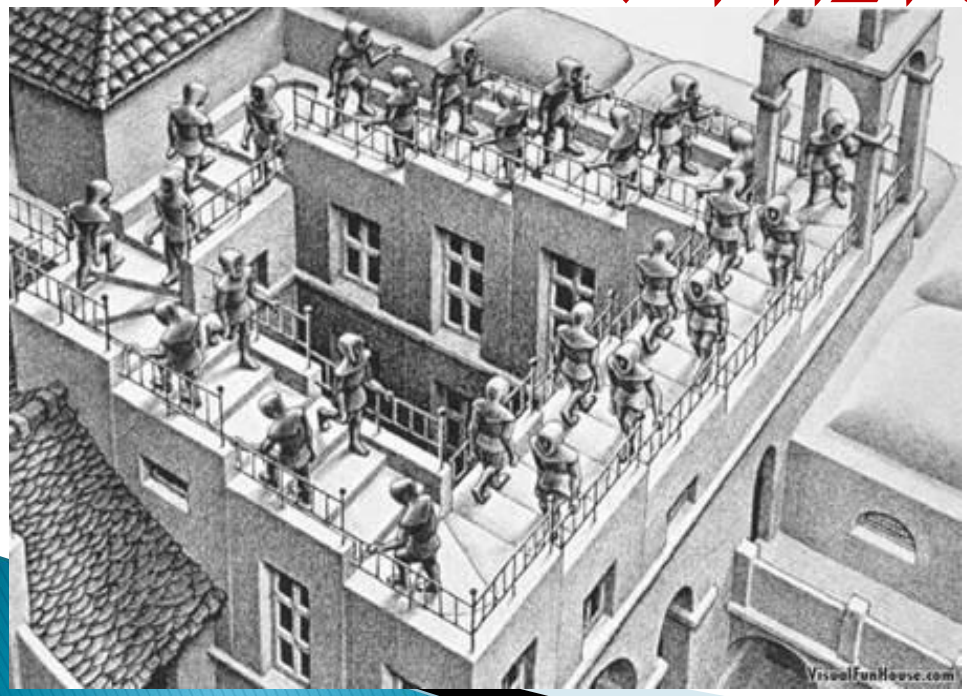
קו חלוקת הסמכויות בין הועדה המחוזית לועדה המקומית
תיקון 101 לחוק התכנון והבניה

מרצה: עו"ד אבי שפרמן

אגמון ושות', רוזנברג-הכהן ושות', משרד עורכי-דין

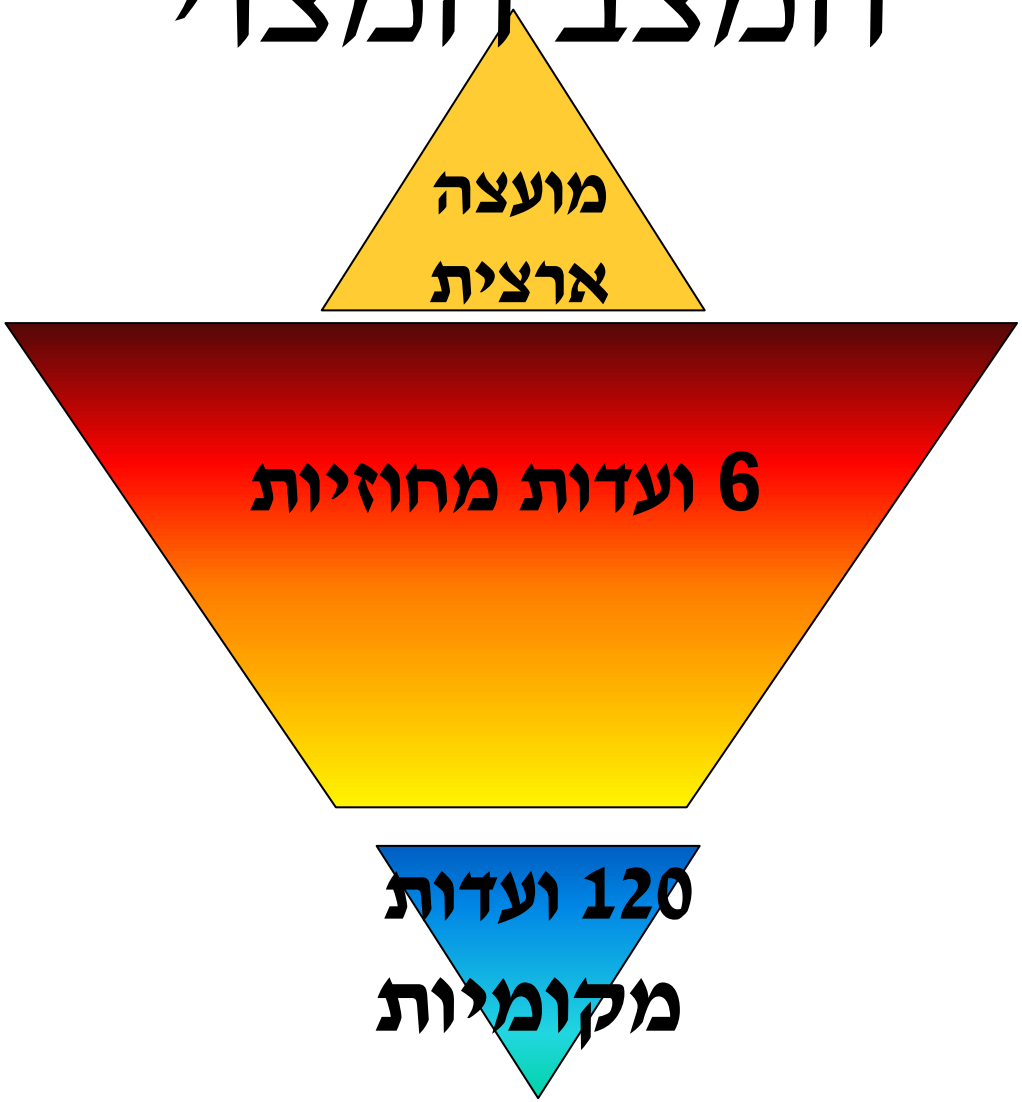
מהו חוק ראוי ?

- האם מטרות החוק ראויות ?
- האם החוק עשוי לממש את מטרותיו ?
- האם החוק פשוט ובהיר ?

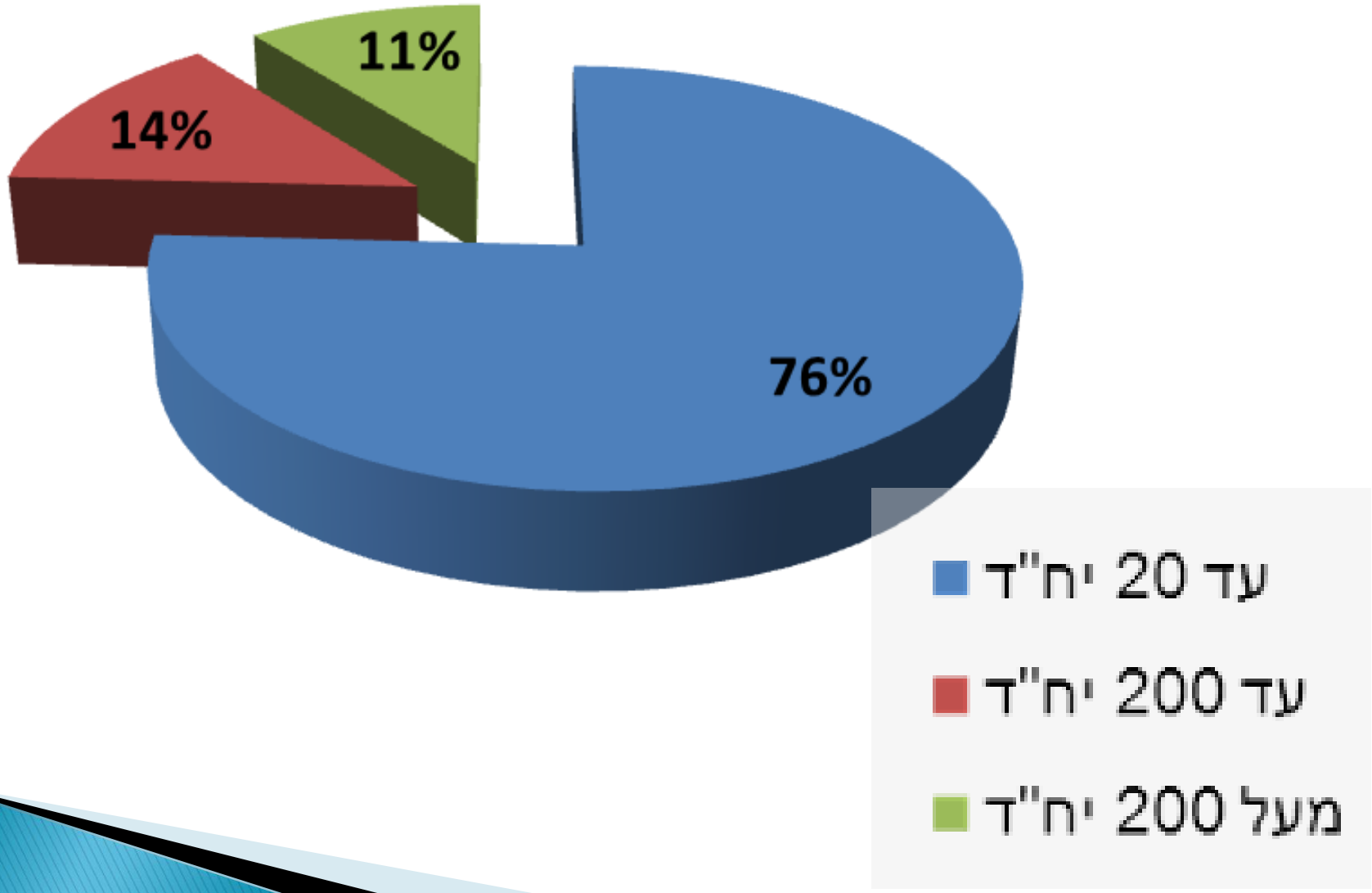


המצב הרצוי

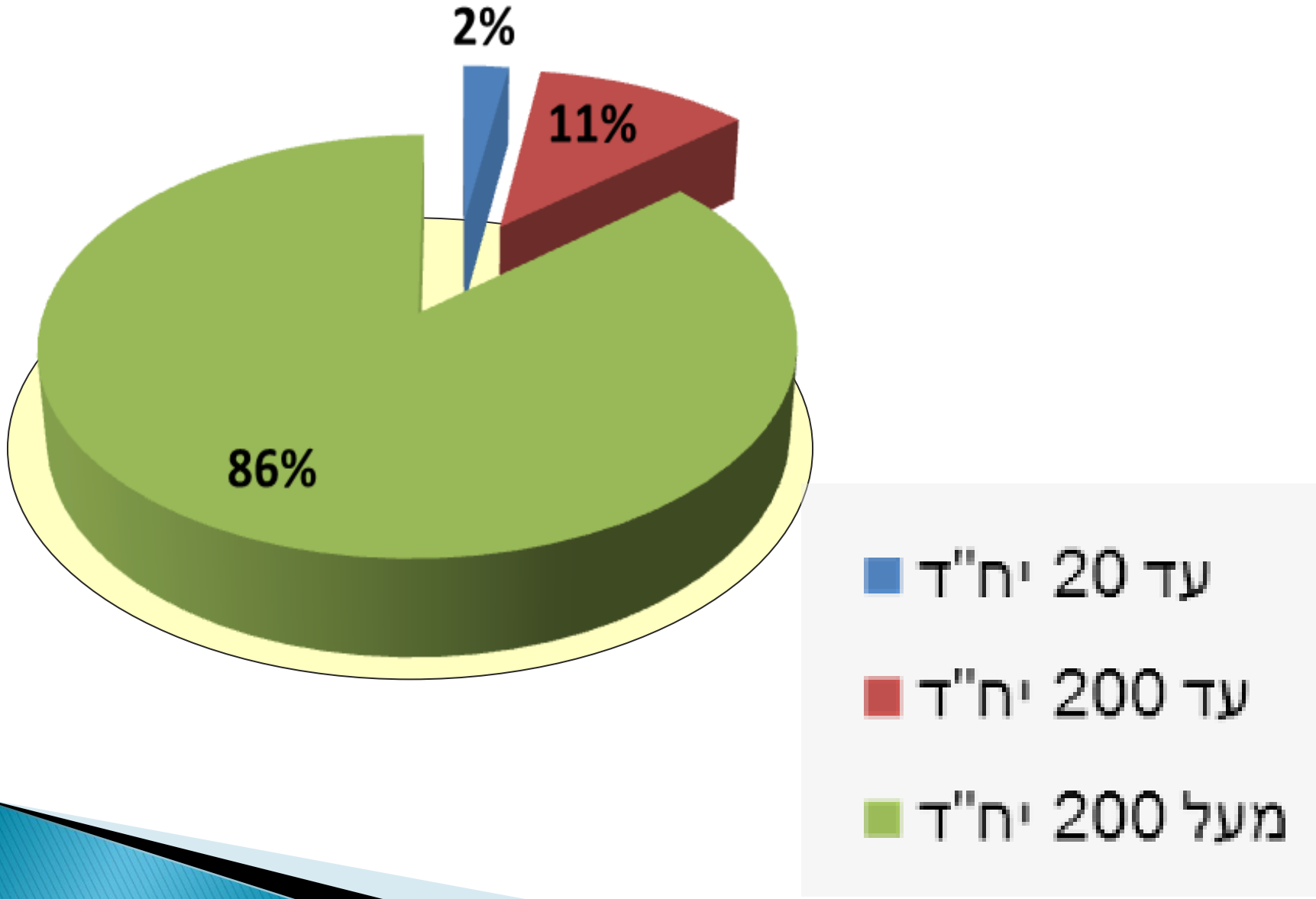
המצב המצוי

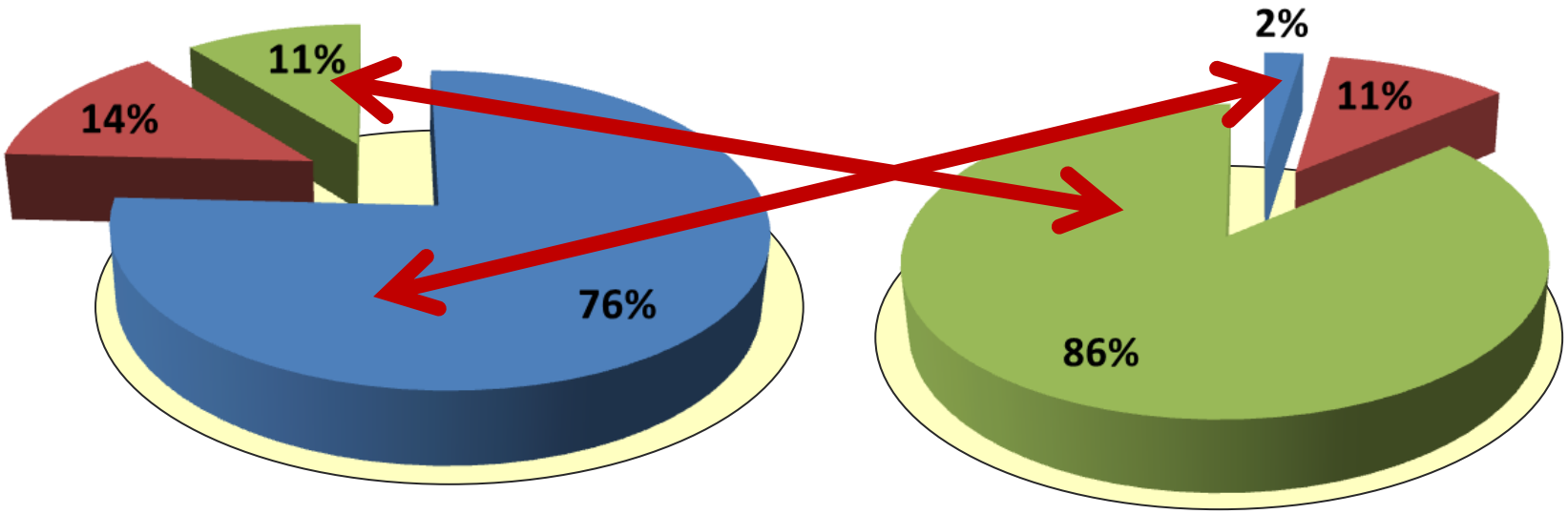


שיעור תוכניות למגורים לפי סוג תוכנית



יחידות דיור לפי סוג תוכנית





- 86% מיחידות הדיור מתוכננות ב- 11% מהתוכניות
- 2% מיחידות הדיור מתוכננות ב- 76% מהתוכניות !

אבני דרך של תוכניות בסמכות ועדה מקומית

1948- 1995- אין סמכויות לועדה המקומית לאשר תוכנית (הן בפקודת בנין ערים 1936, והן בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965) הוועדה המקומית - גורם ממליץ בלבד.

- **1995- תיקון 43** לחוק - סעיף 62א : 10 סמכויות לוועדה המקומית.
- **2006- תיקון 76** לחוק - הוספת 2 סמכויות לוועדה המקומית.
- **2014- תיקון 101** לחוק – (א) הוספת רשימה ארוכה של סמכויות.

  (ב) חלוקה בין סוגי וועדות מקומיות

תיקון 43 לחוק –1995

- בג"צ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נ"ז(2) 179 :

- ***"תיקון 43 נחקק על רקע מצב בלתי נסבל של עומס ואחריות שהוטלו על הוועדות המחוזיות, אשר הביא לריכוזיות יתר, לאיטיות ולסרבול רב של הליכי התכנון. עומס העניינים שרבץ על הוועדות המחוזיות היה קשה מנשוא."***

תיקון 43 לחוק – 1995
"מהפכת 43"

- בג"צ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף השרון נ' שר הפנים

- *"....על דרך הכלל אפשר לומר כי ועדה מחוזית ניחֲנָה – ולו בשל הרכבה – בראייה רחבה וכוללת, ועל-כן ראוי לה שתעסיק עצמה בנושאים כלליים. שלא כמותה, ועדה מקומית קרובה למקום ולאירוע, וראייתה ממילא חדה יותר בזיהוי צורכיהם של אנשים באתרים ספציפיים"*

תיקון 43 לחוק –1995

"מהפכת 43"

- "...ניתן לומר, על דרך הכלל, שבחלוקת הטריטוריה התכנונית בין ועדה מחוזית לבין ועדה מקומית נפל בחלקה של הוועדה המקומית להחליט החלטות נקודתיות – להתאמת תכניות קיימות לצורכי התושבים במקום – בעוד אשר ועדה מחוזית יועדה להחליט בנושאים כלליים יותר, כגון בתכניות הקובעות את אופיו הכללי של המתחם או של היישוב שמדובר בהם או בעניינים שעשויה להיות להם השפעה על אזור נרחב מ"נקודה""

תיקון 76 לחוק –2006

במסגרת תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006

מתוך הצעת החוק:

"...על אף חשיבותה הרבה של מערכת התכנון למשק, תהליכי התכנון במדינה נמשכים זמן רב מאוד, ולעיתים אף שנים ארוכות. מטרתה של הצעה זו היא להביא לייעול של מערכת התכנון ולקיצור משך הזמן של הליכי התכנון באמצעות נקיטת הצעדים העיקריים האלה.."

תיקון 76 לחוק – 2006

(11) הוספת שימושים במגרש המיועד למגורים למטרת משרדים או מלונאות, או למטרת מסחר בחזית בנין מגורים.

(12) הרחבת שטח יחידת דיור שבנייתה הושלמה 10 שנים לפחות לפני תחילת התוכנית, ועד לגודל של 120 מ״ר.

תיקון 101 לחוק– 2014
(מתוך הצעת החוק)

- **ביזור סמכויות** לוועדות המקומיות תוך יצירת מדרג וחלוקת סמכויות בין הוועדות המקומיות לוועדות המחוזיות באופן שיאפשר האצה של הליכי התכנון ושיפור השירות לאזרח..
- ...ביזור הסמכויות ...יעשה **באופן הדרגתי** והוא מותנה בהתנהלותן וביכולותיהן המקצועיות...**יהיה מדרג ותיעשה הבחנה בין ועדות מקומיות שונות**- ועדה מקומית רגילה, ועדה מקומית עצמאית וועדה מקומית עצמאית מיוחדת
- ..במסגרת זאת מוצע לקבוע **מנגנונים שונים שנועדו להביא לשיפור יכולותיהן** המקצועיות של הוועדות המקומיות..**ולהרחבת כלי המעקב**, **הבקרה והפיקוח**.

מדרג הוועדות המקומיות

סעיף 62א(א) - ועדה מקומית רגילה
19 סעיפים קטנים

סעיף 62א (א1) - ועדה מקומית עצמאית
+ 12 סעיפים קטנים

סעיף 62א (א2) - ועדה מקומית עצמאית מיוחדת
+2 סעיפים קטנים

סעיף 62א (ג) –(ד) ועדה מקומית עם תוכנית כוללנית

ועדה מקומית רגילה – סעיף 62א(א)

ס"ק	סמכויות לפני התיקון	סמכויות שנוספו בתיקון 101
1	איחוד וחלוקה	גם בבעלים יחיד
2	הרחבת דרך	הארכת דרך עד כניסה למגרש או חיבור לדרך
3	הגדלת שטחי ציבור	גם על חשבון שטחי ציבור אחרים הגדרת "צורכי ציבור" הורחבה וכוללת גם רווחה, תחנות משטרה וכיבוי אש, ותשתיות מקומיות.
3א		הוספת שימושים ציבוריים למבני ציבור
4	שינוי קווי בניין	קביעת קו בניין
4א		שינוי או קביעת גובה ומספר קומות
5	שינויים בבינוי	ללא שינוי
6	שינוי חלוקת שטח בניה	ללא שינוי

ועדה מקומית רגילה – סעיף 62א(א)

ס"ק	סמכויות לפני התיקון	סמכויות שנוספו בתיקון 101
7	שינוי גודל מגרש	**קביעת גודל מגרש**
8	תוספת יח"ד ללא תוספת זכויות	**ללא שינוי**
9	דברים המותרים בהקלה	**ללא שינוי**
10	תחנת תדלוק ביעודי תעסוקה מסחר וחקלאות	**תוספת שטחי בניה עד 80 מ"ר לשירותים ושימושים מסחריים**
11	הוספת שימושים למשרדים או למלונאות או מסחר בחזית בניין מגורים	**המרה של 25% (במקום 15%) מהשטח לבניה**
12	הרחבת דירות "ישנות" עד 120 מ"ר	**הרחבה עד 140 מ"ר.**

ועדה מקומית רגילה – סעיף 62א(א)

ס"ק	סמכויות לפני התיקון	סמכויות שנוספו בתיקון 101
13		קביעה או שינוי ייעוד אתר לשימור
14		שינוי ייעוד ממגרש למגורים למגרש המיועד לדיור להשכרה ארוכת טווח ("דיור בהישג יד") + תוספת 20% שטח בניה למגורים והוספת שימוש למסחר עד 25% משטח הבניה, והכל לפי התוספת השישית לחוק
15		שטחי שירות תת-קרקעיים
16		הוספת זכויות בניה במגרש מגורים <u>ברשות עירונית במגרש לבניה רוויה</u>- עד 20% משטח המגרש או 500 מ"ר לפי הנמוך <u>בבנייה צמודת קרקע-</u> 7% משטח המגרש או 50 מ"ר לפי הגדול, ולא יותר מ- 175 מ"ר

ועדה מקומית רגילה – סעיף 62א(א)

ס"ק	סמכויות לפני התיקון	סמכויות שנוספו בתיקון 101
17		הוספת זכויות בניה במגרש <u>ברשות שאיננה עירונית</u> במחוז הצפון והדרום: 7% משטח המגרש או 50 מ"ר הגדול מביניהם ולא יותר מ- 175 מ"ר. בשאר המחוזות: 7% משטח המגרש או 50 מ"ר הנמוך מביניהם . לא ניתן להגדיל מספר יח"ד בזכויות אלו.
18		הוספת זכויות בניה למתקני תשתית מקומיים
19		קביעת הוראות בנושאים שונים: זכות מעבר, זכות להעברת תשתיות, הפקעה, הריסת מבנים

ועדה מקומית עצמאית – סעיף 62א(1א)

סמכויות נוספות על ס"ק (א)

ס"ק	הסמכויות
1	תוספת שטח בניה **למגורים** בתחום רשות עירונית, בשטחים שנקבעו בתכנית בסמכות ועדה מחוזית, ובלבד שחלפו לפחות 5 שנים ממועד אישורה: א. 2 קומות – עד 100% משטח הבניה הכולל המותר (עיקרי + שירות); 3 -9 קומות – עד 60% משטח הבניה הכולל המותר; 10 קומות ומעלה – עד 30% משטח הבניה הכולל המותר. **<u>או</u>**: ב. מכפלת השטח הממוצע של יחידות הדיור המותרות ב-20% ממספר יחידות הדיור המותרות. **<u>או</u>**: ג. 15% משטח המגרש, לפי הגבוה
2	תוספת שטחי בניה **לדיור להשכרה ארוכת טווח (עשר שנים לפחות)** בתחום רשות עירונית: 2 קומות – עד 120% משטח הבניה הכולל המותר; 3-9 קומות - עד 85% משטח הבניה הכולל המותר; מעל 9 קומות – עד 60% משטח הבניה הכולל המותר. חל גם על קרקע פרטית וגם על מקרקעי ישראל שהוחכרו.
3	תוספת שטחי בניה למגרשי **תעסוקה ומלונאות** בתחום רשות עירונית – עד 40% משטח הבניה הכולל המותר, ובלבד שלאחר התוספת שטח הבניה הכולל לא יעלה על 350% משטח המגרש.

ועדה מקומית עצמאית – סעיף 62א(א1)
סמכויות נוספות על ס"ק (א)

ס"ק	הסמכויות
4	תוספת שטחי שירות – עד 30% משטח הבניה הכולל המותר [לא כולל תכניות בהן הוספו שטחים לפי סע' 1 ו-3]
5	תוספת שטחי בניה לצורכי ציבור, גם על חשבון שטחים אחרים לצרכי ציבור.
6	הוספת שימושים לצרכי ציבור במגרש המיועד לצרכי ציבור והגדלת שטח הבניה במגרש
7	תוספת שטחי בניה לחניון ציבורי.
8	תוספת שטחי בניה תת-קרקעיים בתחום רשות עירונית עיקרי או שירות
9	שינוי ייעוד משימוש כלשהו בתעסוקה הקבוע בתכנית (תעשייה, תעשייה עתירת ידע, מלאכה, משרדים או מרפאות) לשימוש תעסוקה אחר או למלונאות. בתחום מועצה אזורית – שינוי למשרדים רק אם הם משרתים את התעסוקה, ולא יותר שינוי/תוספת לתעשיית עתירת ידע

ועדה מקומית עצמאית – סעיף 62א(1א)
סמכויות נוספות על ס"ק (א)

ס"ק	הסמכויות
10	במגרש לתעסוקה ברשות עירונית - הוספת שימוש למסחר נלווה לתעסוקה, עד 10% משטח הבניה המותר.
11	**עירוב שימושים** במגרש המיועד למבני ציבור שהוא מקרקעי ישראל/בבעלות הרשות המקומית - הוספת שימושים סחירים שאינם צרכי ציבור והגדלת שטח הבניה הכולל המותר לצורך השימושים הנוספים – עד 20% משטח הבניה הכולל המותר
12	**מימוש יעדים ציבוריים במגרש שאינו מיועד לצורכי ציבור** הגדלת זכויות הבניה ב- 15% לצורך מימוש יעדים ציבוריים (חיזוק מפני רעידות אדמה, מיגון, שימור וזיקת הנאה) במגרש או במגרש גובל במועצה אזורית – גודל המגרש לא יעלה על 3 דונם מימוש תוספת הזכויות כפוף למימוש הייעדים הציבוריים

ועדה מקומית עצמאית מיוחדת סעיף 62א(2א)

סמכויות נוספות על ס"ק (א) ו- (1א)

ס"ק	הסמכויות
1	תכנית מתאר מקומית או מפורטת במתחם שהוכרז כמתחם לפינוי בינוי
2	תכנית במתחם שהוגדר על-ידי הוועדה המחוזית כ"מתחם להתחדשות עירונית"

ועדות מקומיות עצמאיות
שהוסמכו על ידי שר הפנים (עד 5 שנים)

- מחוז צפון: קצרין, יוקנעם עילית, משגב, יזרעלים
- מחוז חיפה: חיפה, זבולון,
- מחוז מרכז: נתניה, רעננה, ראשון לציון, נס ציונה, הוד השרון, מודיעין, עמק חפר, שוהם
- מחוז תל אביב: תל אביב-יפו, חולון, הרצליה,
- מחוז דרום: אשדוד, אשקלון, להבים, באר שבע, בני שמעון, ערבה תיכונה

ועדה מקומית עם תוכנית כוללנית 62א(ד)

לא ניתן לסתור את התוכנית הכוללנית בעניינים הבאים:

- **גובה בניינים ומספר קומות** – 62א(א)(4א)
- **העברת שטחי בניה משימוש לשימוש עד 50%-** 62א(א)(6)
- **תוספת יחידות דיור ללא תוספת זכויות-** 62א(א)(8)
- **הוספת זכויות בניה ברשות עירונית-** 62א(א)(16)
- **הוספת זכויות בניה ברשות שאינה עירונית** – 62א(א)(17)
- **כל העניינים המנויים בסעיף 62א(א1)** [רשות מקומית עצמאית] למעט דיור בהישג יד - 62א(א1)(2)

=> המלצת מנהל התכנון: להגיש תוכניות כוללניות עקרוניות בלבד וגמישות

"תפקידה של תכנית מתאר כוללנית הוא להתוות את כיווני ההתחדשות והפיתוח העתידיים של הישוב לטווח ארוך (20 שנה) כסכמה תכנונית שתשרת את הציבור ומקבלי ההחלטות..."

"מכיוון שהתכנית הכוללנית היא תכנית ארוכת טווח, **חשוב שהיא תכיל עקרונות**, כללים, הנחיות, ומתווה לקבלת החלטות על ידי הוועדה המקומית, **ותמנע ככל הניתן מהוראות נוקשות וסגורות שמטבען הוא לאבד רלוונטיות בפרק זמן קצר**, משום שהתפיסה של המרחב האורבני וצרכיו משתנים בתדירות גבוהה"

=> המלצת מנהל התכנון: להגיש תוכניות כוללניות עקרוניות בלבד וגמישות

- "ככל שהתוכנית הכוללנית מפורטת יותר ומדויקת יותר, כך הסיכוי שהיא תיכשל ותכשיל איתה את הרפורמה – עולה

- "בעת הכנת תוכנית כוללנית יש לשאוף שבמשך 20 שנים מיום אישורה, 90% מהתוכניות הנדרשות והרצויות לעיר יהיו תואמות אותה"

תוכניות כוללניות בערים הגדולות בישראל

מס"ד	שם עיר	מס' תושבים	תכנית כוללת	שנת אישור/הפקדה
1	ירושלים	815,000	62 2000	1959 2009- הוקפאה לאחר החלטת הפקדה
2	תל אביב	415,000	גדס תא/5000	1938 2013- הפקדה
3	חיפה	272,000	חפ/229 חפ/2000	1934 2014- הפקדה
4	ראשל"צ	235,000	רצ/1/1 רצ/2030	1970 2014- הפקדה
5	אשדוד	215,000	101/02/3	1960 (בהכנה)
6	פתח תקוה	214,000	פת/2000	1992
7	באר שבע	197,000	---	(בהכנה)
8	נתניה	190,000	נת/400/ 7 נת/2035	1982 2014- הומלצה ע"י הועדה המקומית
9	חולון	185,000	ח/1 ח/2030	1958 בהכנה
10	בני ברק	169,000	בב /105/א	1971

שלילת סמכות בשל העדר הגשת תוכנית כוללנית סעיף 62א(ה)(1)

- ועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת שלא תגיש לוועדה המחוזית תוכנית כוללנית עד תום 5 שנים מיום שהוסמכה לפי סעיף 31א תאבד את סמכויותיה לפי ס"ק (א1) ו-(א2)

סמכות בלעדית

- תוכנית כוללנית
- תוכניות למתן בטחוני/ שטח סגור לפי תקנות הגנה לשעת חירום/ שטח עם מגבלות של הוועדה למתקנים בטחוניים- סעיף 62א(ו)

תכניות שנותרו בסמכות ועדה מחוזית

סמכות מקבילה – סעיף 62א(ז)

משרד ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח מבנים ותשתיות רשאים להגישה לוועדה המחוזית בעניינים אלו:

1. תכנית המייעדת שטח לצרכי ציבור, לדרך או לתשתית.
2. תכנית המייעדת שטח למגורים ולשימושים נלווים למגורים – 400 יח"ד לפחות.
3. תכנית לשיכון ציבורי.
4. תכנית לפינוי בינוי במתחם מוכרז.
5. תכנית ששר הפנים אישר כי היא בעלת חשיבות לאומית או מחוזית.

מעת שהועדה המחוזית פרסמה הודעה לפי סעיף 77 לחוק או הפקידה את התוכנית

הצעות לשיפור ולפישוט חלוקת הסמכויות

א. כל תוכנית שאיננה תוספת זכויות ו/או שינוי ייעוד –

להעביר לסמכות ועדה מקומית

ב. תוכנית עד 20 יח"ד – תכניות לאישור עד 20 יח"ד הינן תכניות בעלות השפעה סביבתית מוגבלת-בדרך זו למעלה מ- 1,000 תוכניות המוגשות מידי שנה ל- 6 הועדות המחוזיות תחולקנה בין 120 וועדות מקומיות.

לכל הפחות יש להעביר הסמכויות האמורות לוועדות מקומית עצמאית