

הזכות להתנגד בחוק התכנון והבניה: האם הרפורמה תצעד קדימה?

א. מבוא

הזכות להתנגד¹ שבחוק התכנון והבניה (להלן: "החוק") מהווה עבור הציבור בישראל דרך עיקרית המוקנית בחוק לשיתופו בתכנון. זכות זו חלה על טווח רחב של החלטות של מוסדות התכנון, אך לא על כולן. היא מוקנית בעיקר בשלב המכונה "הפקדה", שהוא שלב מאוחר יחסית בתהליך התכנון. מאמר זה בוחן את ההתפתחות של זכות זו בחוק ובפסיקה, ותכליתו לעורר שיח בקרב הקוראים לקראת הדיונים שיבואו בחוק תכנון ובנייה חדש.

לזכות להתנגד סיפור מופלא של יחסי גומלין בין החוק "היבש" לכאורה, לבין התמורות שחלו במהלך השנים בחברה הישראלית. העלילה מספרת כיצד דברי חוק שמקורם בתקופת המנדט עברו את תהליך של פרשנות משפטית מרחיבה, כיצד פרשנות זו שיקפה את הפרקטיקה, וכיצד הפרקטיקה ביטאה את השתנות החברה הישראלית והשתכללות המינהל הציבורי. פרשנות זו, למעשה יצקה תכנים חדשים להסדרים ישנים. הפרשנות היא שהצעידיה את דיני התכנון בישראל מספר צעדים קדימה לקראת מגמות החשיבה העדכניות בתיאוריות התכנון, הקרויות "פרוגרסיביות"². הללו מדגישות את חשיבות השותפות בין מקבלי ההחלטות לתושבים, ואת זרימת התשומות למקבלי ההחלטות "מלמטה למעלה"³.

אולם בעיני הממשלה, היה התהליך המתואר לעיל לצנינים: הוא נתפס כאחד הגורמים האחראים למשכי הזמן הארוכים בהחלטותיהם של מוסדות התכנון. על כן במשך השנים שחלפו מאז חוק החוק בשנת 1965, הגישה הממשלה לכנסת מספר פעמים הצעות חוק שנועדו להצר את זכות ההתנגדות בדרכים שונות (כגון הסמכות להטיל קנס על מתנגדים⁴ והדרישה לתצהיר כדרישת סף⁵). אלא שניתן לומר כי על זכות הטיעון חל הפסוק: "וכאשר יענו אותו, כן ירבה וכן יפרוץ".

-
1. סעיף 100 לחוק.
 2. הגישה המסנגרת: Davidoff, Paul (1965) Advocacy and Pluralism in Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, November 331-338. Forester, John : גישות התכנון המתקשר : (1999) *The Deliberative Practitioner*, Massachusetts Institute of Technology; Healey, Patsy (1996) Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory, In Fainstein and Campbell (eds), *Reading in Planning Theory*, Oxford: Blackwell Publishers, 234-258.
 3. Arnstein, S. R. (1969) A Ladder of Citizen Participation., *Journal of the American Institute of Planners*, July, 216
 4. תיקון 43 לחוק.
 5. תיקון 23 לחוק.

בשנת 2010-2011, הגישה הממשלה הצעת חוק (להלן: "הצעת הרפורמה"⁶) לשינוי מקיף של החוק. הצעת החוק נדונה במשך כמעט שנתיים במסגרת ועדה משותפת של פנים וכלכלה, אך לקראת סוף הדיון היא נתקלה בבעיית אי הסכמה בין מפלגות הקואליציה על נושא אחד הקשור בדיוור בר השגה. הדיון בפרקים הנוגעים לזכות להתנגד הסתיים זמן רב קודם לכן וניתן לשער שאלמלא נעצרה הצעת החוק ברגע האחרון, שינויים אלה היו עוברים קריאה שנייה ושלישית ללא קושי. עתה, משנעצרו גלגלי החקיקה לזמן מה, ניתן לדון מחדש, ובעומק רב מבעבר, בשינויים שמציעה הרפורמה בהקשר לזכות להתנגד.

בעת הדיון ברפורמה, נציגי משרד המשפטים טענו שהרפורמה מציעה שיפורים ניכרים בזכות ההתנגדות. מאמר זה יראה כי הרפורמה אמנם צועדת מספר צעדים קדימה לקראת גישה פרוגרסיבית יותר, אך בה בעת צועדת גם מספר צעדים אחורה בהיבטים אחרים.

במאמר זה נשווה באופן שיטתי בין הזכות להתנגד כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק לבין הזכות המוצעת ברפורמה. נראה כי לצד השיפורים המשמעותיים שמציעה הרפורמה, היא גם מציעה הסדרים חדשים שירחיקו את הציבור מהשפעה ישירה על מוסדות התכנון. הרפורמה גם משאירה על כנה הסדרים שרצוי היה להסירם. אנו נתמקד בשישה נושאים: מימוש הזכות להתנגד לתוכנית; התנאים המקדמיים בחוק לזכות ההתנגדות; זכויות הנלוות לזכות להתנגד; דיון והחלטה בהתנגדות; ערר; ולבסוף, הזכות ליזום תוכנית. בסיום כל נושא נציג את סעיפי החוק בהם אנו דנות, מאחר שבשלב זה עדיין ייתכנו שינויים בנוסח הצעת החוק הסופית.

הניתוח המוצג כאן נשען על שני מחקרים רחבים יותר: מחקר אמפירי בישראל, שסקר מדגם גדול של התנגדויות אשר הוגשו במחוז המרכז וניתח אותן בהיבטים שונים⁷, ומחקר השוואתי בין לאומי שטרם פורסם⁸. בנוסף, ניזון מאמר זה ממחקריה הקודמים של אלטרמן בנושא שיתוף הציבור שפורסמו באנגלית ובעברית⁹.

ב. רחב הזכות להתנגד לתוכניות

-
6. הצעת חוק התיכנון והבנייה, התשי"ע-2010 - הצעת החוק בגרסה החדשה של הממשלה (כ"ד באב התשי"ע - 4.8.2010).
 7. כרמון דפנה ואלטרמן רחל (2011), *התשמע קולי: הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל*, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
 8. Carmon, Dafna and Alterman, Rachele (in preparation), The right to be heard in planning law and procedures: A Cross-national comparison
 9. Alterman, Rachele (1982) "Planning for public participation: The design of implementable strategies", *Environment and Planning B*, Vol. 9, pp. 295-331; Alterman, Rachele (ed.), 2001: National - Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making, Liverpool University Press.

את רוחבה של הזכות להתנגד ניתן לאפיין בדרכים שונות. בסעיף זה נאגוד יחד ארבעה היבטים: מהם סוגי התוכניות שאליהן ניתן להתנגד ובאיזה שלב, למי קמה הזכות, רחב הגדרת האינטרסים ומשך הזמן המוקצב להגשת התנגדויות.

1. מהם סוגי התוכניות שאליהן ניתן להתנגד ובאיזה שלב בתהליך התכנון?

על פי החוק, ניתן להתנגד לתוכניות מתאר מחוזיות, תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות. לא ניתן להתנגד לתוכנית מתאר ארצית. אולם, בפועל, נוהגת המועצה הארצית על פי שיקול דעתה, לשמוע בעלי עניין שונים. הצעת הרפורמה משפרת ומוסיפה את הזכות להתנגד גם לתוכניות מתאר ארציות (סעיף 260(ב) להצעת הרפורמה).

נקודת הזמן הראשונה בה קמה זכות הציבור להתנגד לתוכניות הינה לאחר הפקדת התוכנית לעיון הציבור במוסדות התכנון (סעיף 85 לחוק). ההפקדה מתבצעת לאחר סיומו של תהליך תכנון ארוך, שבו מתקבלות החלטות רבות ומתגבשת תוכנית. בשלב זה התוכנית כמעט מוכנה.

הצעת הרפורמה אינה משפרת מצב זה ואפילו גורעת ממנו. ההצעה מאפשרת ליזמים להגיש הצעה לתכנון בכדי לקבל חוות דעת מוקדמת "פרי רולינג" מהוועדה לפני הגשת התוכנית (סעיף 248 להצעת הרפורמה). כאשר מוגשת בקשה מסוג זה, על הוועדה לקיים בה דיון ולהחליט אם ניתן לקדם את התוכנית, האם יש צורך לערוך בה שינויים או שמא יש לגנוז אותה (סעיף 249 להצעת הרפורמה). כמו כן, הוועדה רשאית להחליט כי לצורך הדיון ידרשו חוות דעת מקצועיות שונות. שינוי זה בחוק משקף וממסד את הפרקטיקה שנתגבשה ממילא במוסדות תכנון רבים; שהרי סביר לצפות ממוסד הנותן שירות לציבור שיוכל להנחות את מגישי הבקשות מראש ולשוחח איתם על סיכויי קבלת בקשתם.

זכות זו של היזם, עלולה להתנגש עם זכות הציבור להתנגד, זאת משום שלפי הצעת הרפורמה, כאשר מוגשת לוועדה תוכנית שעברה תהליך מקדים של "פרי רולינג", המוסד התכנוני מחוייב לקבל החלטה שתואמת את החלטתו בשלב המקדים (סעיף 249(ד) להצעת הרפורמה). מצב זה מצמצם במידה רבה את היעילות שבהגשת התנגדויות, מכיוון שהוועדה כבר גיבשה עמדה לגבי התוכנית והיא אף מחוייבת לפעול בהתאם לעמדה זו. מכאן, שלמרות חשיבותו הרבה של ה"פרי רולינג" והוודאות שהליך זה יכול לספק ליזמים, הוא מצמצם בצורה משמעותית את אפקטיביות הזכות להתנגד ומתעלם במידה רבה מהציבור.

יתרה מזאת, הצעת הרפורמה מאפשרת לבעלי הקרקע להגיב לתוכנית כבר בדיון על הפקדתה (סעיף 255 להצעת הרפורמה). הצעה זו נותנת משקל יתר לאינטרסים של בעלי הקרקע, תוך התעלמות מבעלי

האינטרסים האחרים. שינויים אלו מצמצמים את היכולת של הציבור להשפיע על תוכנית.

הצעת הרפורמה - 2010 סעיף 277(ה)(1)	חוק התכנון והבניה - 1965 סעיף 106(ב)
"ראה מוסד התכנון ששינויים שיש להכניס בתכנית עלולים לגרום פגיעה שונה מזו שהייתה נגרמת עקב אישורה של התכנית כפי שהופקדה (בחוק זה - פגיעה חדשה), יאפשר למי שעלול להיפגע פגיעה חדשה כאמור, להגיש התנגדותו ביחס לשינוי המוצע בתוך 21 ימים; לעניין זה לא יראו החלטת מוסד תכנון לאשר חלק מהתכנית שהופקדה או להפחית את השטח הכולל שמותר לבנייה כפי שנקבע בתכנית שהופקדה כחלטה שיש בה פגיעה חדשה."	"... הייתה קבלת ההתנגדות עלולה, לדעת מוסד התיכנון, לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתכנית, לא יכריע המוסד בהתנגדות לפני שייתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו."

"סיבוב" נוסף של התנגדויות עשוי להתקיים אם שונתה התוכנית עקב קבלת של התנגדות שהוגשה בשלב הראשון, ומוסדות התכנון סברו כי קבלת ההתנגדות עלולה לפגוע באדם כלשהו (סעיף 106(ב) לחוק). הפסיקה פירשה סעיף זה, כמכוון ל"נפגע חדש" שלא היה צפוי להיפגע לפי התוכנית המופקדת ולכן לא התנגד לה מלכתחילה¹⁰. אולם, ייתכנו מקרים בהם נעשו שינויים בתוכנית ביזמת מוסד התכנון¹¹ או בעקבות קבלת התנגדויות שגורמים ל"פגיעה חדשה" ואינם מתפרסמים (מאחר שאינם מחייבים הפקדה חדשה של התוכנית). בית המשפט קובע כי במקרים אלה, יש לאפשר את זכות הטיעון לכל מי שעלול להיפגע מהשינוי, גם אם הוא הגיש התנגדות בעבר¹².

גם בנושא זה מצמצמת הצעת הרפורמה את זכות הציבור להתנגד. בדומה לפסיקה, גם הצעת הרפורמה מתייחסת ל"פגיעה חדשה" שנגרמה עקב שינויים שהוכנסו בתוכנית (סעיף 277(ה)(1) להצעה לרפורמה). אולם, הזכות לסיבוב שני של התנגדויות לא תקום כאשר הוחלט לאשר חלק מהתוכנית שהופקדה או במקרה של הפחתת אחוזי בנייה. מכאן, שמנסחי

10. בג"ץ 10242/03 מילבלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד נח(6) 673 (14.6.2004) ואתר מקרקעין: www.mekarkein.co.il (להלן: "אתר מקרקעין"); בג"ץ 811/04 צפריה אריאלי נ' הולנת"ע ואח' (13.6.2007), אתר מקרקעין.

11. מוסד התכנון רשאי לשנות תוכנית גם אם לא הוגשו התנגדויות, ראו ע"מ 11061/04 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז חיפה נ' עיריית קריית אתא ואח' (29.6.2005), אתר מקרקעין.

12. בג"ץ 702/05 בצרה, כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח' (3.6.2007), אתר מקרקעין.

החוק התעלמו מהעובדה, שלעיתים דווקא הפחתה של אחוזי הבנייה עשויה להוות עילה להתנגדות. דומה לכך, היא הפחתה של אחוזי בנייה בפרויקט של דיור בהישג יד. על פי הנוסח המוצע, במקרה מסוג זה עמותה למען דיור בהישג יד, שמעוניינת במספר רב של יחידות דיור, לא תוכל להגיש התנגדות.

על פי החוק מועד הגשת ההתנגדות הוא מועד מאוחר בתהליך התכנון. שלב זה אמנם מאפשר לציבור להתייחס לתוכנית כמכלול כמעט מוגמר, אולם הוא אינו מאפשר לציבור להיות מעורב בתהליכי קבלת ההחלטות בדרך לגיבושה. כפי שראינו הצעת הרפורמה אינה משפרת מצב זה אלא אפילו מחמירה אותו באותם מקרים של "פרי רולינג". לשאלת העיתוי משמעות רבה, שכן הסיכויים שרשויות התכנון יוכלו להתאים את התוכניות לתשומות מהציבור הם גדולים יותר בשלבים המוקדמים של התכנון.¹³

2. למי קמה הזכות להתנגד?

סעיף 100 לחוק קובע את זכותו של כל מעוניין בקרקע, או בכל פרט תכנוני אחר, הרואה עצמו נפגע מתוכנית, להגיש לה התנגדות.¹⁴ הסעיף נוקט לשון "כל מעוניין בקרקע... הרואה עצמו נפגע", מבחן זה מעמיד את הפגיעה במרכז ומעניק למי שרואה עצמו נפגע את הזכות להגיש התנגדות.

מבחן הפגיעה ליווה את החקיקה והפסיקה במשך עשורים רבים. הוא מהווה נדבך חשוב בעיצובה של זכות הטיעון בחוק. בנושא זה, ניתן לומר כי הפרקטיקה הקדימה את הפסיקה והחקיקה בהסרת המחסומים של מבחן הפגיעה. מהמחקר האמפירי שערכנו עולה כי ועדות התכנון שומעות את כל מי שמגיש התנגדות.¹⁵ הצעת הרפורמה (סעיף 265 להצעת הרפורמה) פוסעת צעד משמעותי נוסף קדימה ומבקשת לבטל לגמרי את מבחן הפגיעה כך ש"כל אדם" יהיה רשאי להגיש התנגדות.

חוק התכנון והבניה - 1965	הצעת הרפורמה - 2010
סעיף 100	סעיף 265
"כל מעוניין בקרקע, בבנין או בכל	"(א) כל אדם רשאי להגיש התנגדות

13. ורנסקי אריאלה, אלטרמן רחל וצ'רימון ארזה (1986), **שיתוף הציבור במסגרת חוק התכנון והבנייה הקיים והאפשרי**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

Alterman Rachele, Harris David and Hill Morris (1984) *The Impact of Public Participation On Planning: The Case of the Derbshire Structure Plan*, *Town Planning Review*, pp. 177-196.

14. סעיף 100 ממשיך ומפרט גופים הרשאים להגיש התנגדות, אלה כוללים ועדה מקומית או רשות מקומית הנכללת בתוכנית או גובלות בה, משרדי ממשלה וגוף ציבורי או מקצועי שאושר על ידי שר הפנים. בנושא זה נרחיב בהמשך בדיון בנושא המתנגדים הציבוריים.

15. כרמון, אלטרמן 2011, ראו הערת שוליים מס' 8.

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965
לתוכנית שהופקדה. (ב) מבלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), רשאים להגיש התנגדות לתוכנית - (1) רשות מקומית; (2) ועד מקומי; (3) ועדה מקומית; (4) מהנדס הוועדה המקומית, לתוכנית שמוסד התיכנון שהפקיד אותה אינו הוועדה המקומית; (5) ראש הרשות המקומית; (6) משרד ממשלתי, רשות שהוקמה על פי חוק או חברה ממשלתית; (7) מתכנן מחוז, לתוכנית שמוסד התיכנון שהפקיד אותה אינו הוועדה המחוזית; (8) משקיף בוועדה המקומית, לתוכנית שהופקדה על ידי הוועדה שבה הוא משקיף.	פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תכנית מיתאר מחוזית או מקומית או תוכנית מפורטת שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן, וכן רשאים להגיש התנגדות להן - (1) ועדה מקומית, או מהנדס וועדה מקומית, שמרחב התיכנון שלה כלול בתחום התכנית או גובל אותו; (2) רשות מקומית, לרבות ועד מקומי כאמור בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, שאזור שיפוטה כלול בתחום התכנית או גובל אותו; (3) גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך בדרך כלל על ידי שר הפנים בצו ברשומות ושיש לו עניין ציבורי בתכנית; (4) כל משרד ממשרדי הממשלה; (5) מתכנן המחוז-לתכנית שבסמכות הוועדה המקומית כאמור בסעיף 61א.

כיצד פורש במהלך השנים המונח "כל המעוניין"? הגישה ה"קלאסית" של החוק ושל בתי המשפט התמקדה בזיקה קניינית לתוכנית, זיקה לקרקע, לבניין או לנכס אחר¹⁶. בו בזמן, הדיון בשאלת הזיקה עשוי לערב גם דיון בזיקה הגיאוגרפית לתוכנית. סוגיה דומה, ואולי מקבילה, שיש בה כדי לשפוך אור על "המעוניין" בקרקע קשורה לסוגיית מיהו הגורם שיכול ליזום תוכנית על פי סעיף 61א לחוק. כלומר מיהו בעל "עניין בקרקע" לצורך סעיף זה? כאן הפסיקה נטתה לצמצם את קשת המעוניינים בקרקע, בעיקר לאלה שביכולתם להציג זיקה קניינית או חוזית לקרקע. עם זאת הפסיקה לא ביקשה דווקא כי מי שבבעלותו כל הזכויות או רוב הזכויות בקרקע יגיש את התוכנית¹⁷.

16. היימן, בנימין (2003) "שיתוף הציבור בתכנון: היבטים משפטיים", בתוך: **השתתפות - הדרך שלך להשפיע**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 56-80.

17. ראו למשל בעת"מ (מנהלי ת"א) 1356/01 **פי גלילות בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב ואח'** (15.7.2002), אתר מקרקעין.

בהקשר זה נשאל, האם רק בעלי זיקה קניינית בתחום התוכנית רשאים להתנגד לה, או גם בעלי זיקה גיאוגרפית ועד לאיזה טווח; האם הזכות להתנגד קמה רק לתושבים הגרים בסמוך לתחום התוכנית או בשטח הגובל בו; או שמא רשאים להתנגד גם תושבים שגרים במרחק גדול יותר ורואים עצמם נפגעים.

הזיקה לתוכנית קשורה גם לנושא הפגיעה. בהקשר זה נשאל, האם הפגיעה חייבת להיות אישית וישירה. ניתן לזהות בעניין זה שתי מגמות פרשניות בפסיקה, הראשונה מצמצמת והשנייה מרחיבה. על פי הפרשנות המצמצמת, הזכות להתנגד לתוכנית קמה רק למי שיש לו עניין אישי ישיר בתוכנית. בישראל, גישה זו היא ששלטה בפסיקת בתי המשפט, בתחום התכנון, עד שנות השמונים, וקיבלה ביטוי מובהק בפרשת **פרנש היל הוטל**¹⁸. בפרשה זו נדונה שאלת זכותה של אגודת סטודנטים באוניברסיטה העברית להגיש התנגדות כנגד בניית מלון הייט הסמוך לאוניברסיטה. בית המשפט, באמצע את הפרשנות המצמצמת, קבע כי אמנם יש נטייה להרחיב את בעלי זכות העמידה, יחד עם זאת בית המשפט אינו מכיר ב"תביעה ציבורית". משום כך, לא קמה לאגודת הסטודנטים הזכות להתנגד לתוכנית שכן עניינה אינו שונה מהעניין שיש לכלל תושבי ירושלים בתכנון העיר. בית המשפט הוסיף והסביר כי במקרים בהם החלטה מינהלית כלשהי פוגעת באינטרס ציבורי קולקטיבי, ואין עמה פגיעה ממשית, יש לתקוף אותה בערוצים הפוליטיים או הציבוריים ולא בערוץ המשפטי. כלומר, באמצעות הדמוקרטיה הייצוגית ולא באמצעות ההשתתפות הישירה.

פרשנות רחבה יותר למבחן הפגיעה, משמעותה הענקת הזכות לצדדים אשר הפגיעה בהם פחות ישירה או אינה ישירה כלל. פרשנות זו הולכת ותופסת את מקומה בהלכות הפסוקות של בתי המשפט בנוגע לזכות העמידה של עותרים, ובמידה מסוימת גם בנוגע להענקת זכות הטיעון בתחום התכנון. גישה זו קיבלה ביטוי בפרשת **ועד אמנים**¹⁹. בפרשה זו פסק בית המשפט העליון כי לעותרים, ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה אשר ייצג שמונה תושבים ושני מוסדות דת, נתונה הזכות לטעון נגד תוכנית של העירייה לבנות שני פרויקטים של מגורים ביפו העתיקה, סמוך למקום מגוריהם. מפסיקה זו עולה גישה "הנוטה להכיר בזכותם של בעלי נכסים המצויים בסמוך למקום התוכנית, ואשר התוכנית המוצעת עלולה לגרום פגיעה בהם - בין פגיעה בנוף, בין מטרדים שונים של רעש ולכלוך, ובין פגיעות אחרות ביכולת להפיק הנאה מרכושם"²⁰. במקרה, זה קמה הזכות

18. בג"ץ 394/72 **פרנש היל הוטל בע"מ ואח'** נ' **הוועדה המקומית ירושלים ואח'**, פ"ד כז(2) 325 (14.6.1973) ואתר מקרקעין.

19. ע"א 2962/97 **ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה ואח'** נ' **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב ואח'**, פ"ד נב(2) 362 (19.5.1998) ואתר מקרקעין.

20. שם, בעמ' 10, פסקה 17.

להתנגד גם לפי המבחן הגיאוגרפי, כמו במקרה של תושבים הגרים סמוך לתוכנית, או תושבים הגרים במרחק של כמה מאות מטרים ממנה.²¹

לעומת זאת, בפרשת **גולן**²² דחה בית המשפט עתירה של תושב חיפה, אשר ביקש להתנגד לתוכנית לסגירת מרפסות במסעדות ובתי קפה הממוקמים על שפת הכנרת, בעיר טבריה. בית המשפט נימק את הדחייה בהיעדר זיקה. עובדת היות העותר אזרח המדינה ותושב חיפה, אינה מקימה לו את הזכות להתנגד. הצעת הרפורמה, המבקשת להתיר לכל אדם את הזכות להתנגד, תייתר דיונים מסוג זה.

המתנגדים הציבוריים

הגבלת הזכות להתנגד העלתה לדיון גם את מעמדם של המתנגדים הציבוריים. במהלך השנים התעצמה מאוד החברה האזרחית בישראל והוקמו עמותות רבות המבקשות להשתתף בשיח הציבורי בנוגע לנושאים שונים כמו: איכות סביבה²³, נושאים חברתיים²⁴ או נושאי תחבורה²⁵.

החוק מתייחס באופן ישיר לזכותם של מספר מתנגדים ציבוריים להגיש התנגדות. מדובר בעמותות שעליהן הכריז שר הפנים בצו התכנון והבניה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתוכנית), תשל"ד-1974. משנת 2004 כוללת רשימה זו כ-20 גופים²⁶, שאותם ניתן לחלק לארבע קבוצות: קבוצה ראשונה כוללת גופים מוסדיים, כגון הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל; קבוצה שנייה מורכבת מגופים האמונים על הסביבה ובהם "רשות שמורות הטבע", "החברה להגנת הטבע" ו"אדם טבע ודין"; קבוצה שלישית מורכבת מגופים מקצועיים העוסקים בתכנון, כמו אגודת האדריכלים, אגודת הארכיטקטים העצמאית בישראל והמרכז הערבי

-
21. לעניין זה ראו גם ע"א 603/77 משה ורביקה וארון נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים ואח', פ"ד לג(3) 409 (27.6.1979) ואתר מקרקעין, שבו נדונה השאלה מהי פגיעה במקרקעין, לצורך דיון בסעיף 197 לחוק.
 22. עת"מ (נצרת) 82/08 ד"ר למדעים יגאל גולן, עו"ד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז הצפון ואח' (9.9.2008), אתר מקרקעין.
 23. בשנת 2004 פעלו בישראל למעלה מ-300 עמותות ארציות ומקומיות שעסקו בנושאי סביבה (הנתון לקוח מספרו של דה שליט אבנר (2004), אדם-ירוק, דמוקרטיה, צדק ואיכות סביבה, תל אביב: מרכז השל. לדוגמה עמותת "הקשת הדמוקרטית המזרחית".
 24. לדוגמה עמותת "תחבורה היום ומחר".
 25. משנת 2004 ועד 2011 לא הוספו גופים נוספים. צו התיכנון והבניה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתוכנית) קובע כי הגופים הבאים יהיו רשאים להגיש התנגדות: המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית לישראל, מינהל הפיתוח של קרן קיימת לישראל, מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, הרשות לגנים לאומיים, הרשות לשמורות טבע, החברה להגנת הטבע, המועצה לארץ ישראל יפה, אגודת אדריכלי הנוף, המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אוויר בישראל, אגודת האדריכלים בישראל, אגודת הארכיטקטים העצמאית בישראל, אגודת האינג'נירים והארכיטקטים בישראל, האגודה הגיאוגרפית הישראלית, אדם טבע ודין, אתרא קדישא, התאחדות הקבלנים, התאחדות התעשיינים בישראל, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי והעמותה לקידום התכנון, הבנייה והסביבה בישראל.
 - 26.

לתכנון אלטרנטיבי; הקבוצה הרביעית מורכבת מגופים בעלי אוריינטציה יזמית כמו: התאחדות הקבלנים והתאחדות התעשיינים.

אמנם, במהלך השנים הרשימה התרחבה מעט (מעשרה לתשעה עשר ארגונים), אך היא עדיין איננה מייצגת באופן הולם את מגוון האינטרסים הקיימים בקרב הציבור בישראל, לא מבחינה כמותית ולא מבחינה מהותית. גם הדרך להוספת עמותה לרשימה, והצורך באישור שר הפנים ביחס לכל עמותה ועמותה, יוצרים קשיים ומחסומים בפני כניסתן של עמותות נוספות לרשימה "יוקרתית" זו.

מבחינה מהותית, עיון ברשימת הארגונים המלאה מלמד כי הרשימה כוללת בעיקר ארגונים העוסקים בנושאי תכנון וסביבה. הימצאותם של גופים האמונים על שמירת הסביבה היא הכרחית, אך בוודאי איננה מספיקה. מן הראוי לכלול ברשימה ארגונים נוספים המייצגים קשת רחבה יותר של אינטרסים, כמו לדוגמה אינטרסים חברתיים. כמו כן, עולה הצורך בקביעת אמות מידה להכללת גוף ברשימה, באופן שיאפשר גם את שיתופם של גופים חלשים. בנוסף, יש להפוך את ההליך לשקוף ונהיר לציבור.

במהלך השנים חזרה ועלתה השאלה, האם רשימת הארגונים היא רשימה סגורה, במובן שרק הגופים הנכללים בה זכאים להגיש התנגדות, או שמא יש לוועדות התכנון שיקול דעת לאפשר הגשת התנגדות גם לגופים אחרים אשר אינם נכללים בצו, אך רצויים על פי רוח החוק. התשובה לשאלה לא הוכרעה, עם זאת, ניתן להניח כי אם מדובר היה ברשימה סגורה, היה נוצר לחץ חזק מאוד על שר הפנים להוסיף אליה גופים רבים נוספים - והרי לא סביר מצב שבו שר הפנים ייתן למאות רבות של עמותות מעמד חוקי להגיש התנגדות. הפסיקה בהקשר זה מצביעה על מגמות שונות. בפרשת הריאל בע"מ²⁷ משנות השבעים, נפסק כי יש זכות ההתנגדות רק לארגונים המצויים בה.

לעומת זאת, פרשת האגודה ישראלית לשמירת הסביבה²⁸, פסק דין שניתן בשנות התשעים בבית המשפט במחוזי בחיפה, מבטאת גישה ליברלית יותר²⁹.

27. בג"ץ 524/75 "הריאל" אגודה הדדית לשיכון בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים ואח', פ"ד (1) 737 (8.1.1976) ואתר מקרקעין. בפרשה זו עתרה המועצה לארץ ישראל יפה (להלן: "המועצה") לבג"ץ כנגד תוכנית לבניית בתי מגורים גבוהים בכיכר דניה בירושלים. בית המשפט דן בזכות העמידה של המועצה אשר לא הגישה התנגדות לתוכנית בשל כך שבמועד שבו היה אפשר להגיש התנגדות טרם אושר מעמדה לפי סעיף 3(100) לחוק. בית המשפט קבע כי לאדם לא תקום זכות עמידה רק בשל כך שאין לו זכות להתנגד והוא לא מגיש התנגדות כמו במקרה של המועצה. אלא שבמקרה יוצא דופן זה אושר מעמדה של המועצה לפי סעיף 3(100) עם תום המועד להגשת התנגדות ועל כן אין סיבה שלא להקנות לה זכות עמידה. משמעות פסיקה זו משנת 1975, היא שרק גופים שאושרו לפי החוק רשאים להגיש התנגדות.

28. עת"מ (חי) 97/30010 אגודה ישראלית לשמירת הסביבה נגד הוועדה המחוזית מחוז צפון, פד"מ א 201 ואתר מקרקעין.

בפרשה זו נבחנה שאלת זכות העמידה של עמותת תושבים, שאחת ממטרותיה היא הגברת המודעות הציבורית והפוליטית לנושאי סביבה וזיהום אוויר. העמותה התנגדה לתוכנית להקים באתר שעב מכוון לטיפול בשפכים של כל אזור כרמיאל. מועצת כרמיאל, אחת המשיבות בעתירה, טענה כי לעמותה אין זכות עמידה שכן היא איננה מוגדרת בחוק כ"גוף ציבורי" או "מקצועי" הרשאי על פי החוק להגיש התנגדות. בית המשפט קבע כי העמותה זכאית להגיש התנגדות מכוח מבחן הפגיעה הכללי (סעיף 100 לחוק ויש לראות בה "כל המעוניין... הרואה עצמו נפגע", מכיוון שחבריה מתגוררים סמוך לאזור שעב ורואים עצמם נפגעים מהתוכנית. במקרה זה, פסק הדין מרחיב את זכותם של עותרים ציבוריים להגיש התנגדות גם לפי מבחן הפגיעה. מכאן, שגם גופים שאינם נכללים ברשימה המפורטת זכאים להגיש התנגדות לפי מבחן הפגיעה שבסעיף 100.

פסיקת בית המשפט העליון בפרשת **ועד האמנים** ופסיקת בית המשפט המחוזי בפרשת **הסביבה אגודה ישראלית לשמירת הסביבה** מרחיבות את מניין הזכאים להתנגד לתוכנית. פסיקות אלה אינן מחייבות פגיעה ישירה ואישית, כפי שהיה נהוג במשפט המינהלי הכללי, ומרחיבות את הזכות להתנגד גם לבעלי זיקה גיאוגרפית רחוקה יותר.

כאמור, הרפורמה המוצעת מתקדמת לכיוון הפרוגרסיבי וקובעת כי "כל אדם" רשאי להגיש התנגדות. בכך למעשה נותנת הרפורמה ביטוי לפרקטיקה הנהוגה בוועדות התכנון, המאפשרת לכל מי שהגיש התנגדות להישמע.

3. רחב הגדרת האינטרסים (הפגיעה)

סוגיה נוספת נוגעת למהות הפגיעה שבגינה תקום הזכות להתנגד.

לשם רכישת הזכות להתנגד מספיק להוכיח פגיעה באינטרס, ואין צורך להוכיח פגיעה בזכות חוקית, הדורשת רמה גבוהה יותר של הוכחה. משום כך, נתמקד בבחינת האינטרסים המרכזיים, המוכרים בחוק ובפסיקה. ככל שהאינטרסים, שיוגדרו על ידי החוק והפסיקה הישראלים, יהיו רחבים ומגוונים יותר, ניתן להניח כי יינתן ביטוי רחב יותר לקולות הציבור.

הבחנו בין אינטרסים פרטיים (של אדם פרטי כנגד בנייה של בניין חדש הגובל בקרקע שבבעלותו) ובין אינטרסים ציבוריים, כגון אינטרסים של

29. גישה זו מתאימה לגישת הדין הכללי בכל הנוגע לעותרים ציבוריים. הגישה למעמד של העותרים הציבוריים השתנתה במרוצת הזמן מגישה צרה לגישה ליברלית המאפיינת כיום את פסיקת בתי המשפט. המשמעות היא הכרה בזכות העמידה של העותרים הציבוריים כאשר על הפרק נושאים בעלי אופי ציבורי מובהק אשר יש להם חשיבות לשלטון החוק, ראו בג"ץ 2148/94 **גלברט אמנון, עו"ד ואח' נ' יו"ד ועדת החקירה לבדיקת אירועי הטבח בחברון השופט מאיר שמגר ואח'**, פ"ד מח(3) 573 (1994). ואתר מקרקעין; ה"פ (חיפה) 524/96 **אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - מחוז חיפה ואח'** (15.1.1998), אתר מקרקעין.

שמירה על שלטון החוק או שמירה על הסביבה. הבחנה זו בין אינטרסים פרטיים לציבוריים אינה הבחנה דיכוטומית וקיימים מקרים רבים של חפיפה בין האינטרס הפרטי לציבורי.

האינטרס הפרטי הוותיק והמוכר ביותר הוא האינטרס הקנייני. אינטרס זה שזור בחוק בסעיף 100 יחד עם שאלת הזכות להגיש התנגדות. כפי שהראנו בדיון הקודם החוק משתמש במינוח "כל המעוניין" הנוגע לשאלת הזיקה הקניינית. שינוי ניסוחו של סעיף 100 ברפורמה המוצעת ישיט מינוח זה, אך ספק אם תהיה לכך השפעה בדיון אודות רוחב הגדרת האינטרסים.

מאז חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע בסעיף 3 כי אין פוגעים בקניינו של אדם, האינטרס הקנייני "עלה מדרגה"³⁰. כיום פגיעה באינטרס קנייני מהווה אפוא גם פגיעה בזכות יסוד חוקתית. הקניית זכות להגיש התנגדות בשל פגיעה באינטרס קנייני מתיישבת עם הגישה ה"קלאסית" של המחוקק ובתי המשפט שהעניקו וממשיכים להעניק מעמד להגיש התנגדויות במקרים של פגיעות בקניין, בקרקע, בבניין או בכל נכס אחר³¹.

האינטרס הקנייני מקבל עדיפות גם בהצעת הרפורמה. על פי ההצעה, בעלי הקרקע יוכלו להציג את האינטרסים הקנייניים שלהם בדיון הפומבי בהפקדת התוכנית הנערך בוועדה (סעיף 255 להצעת הרפורמה), בעוד שיתר בעלי האינטרסים יוכלו להציג את טיעוניהם בפני חוקר (חיצוני לוועדה) בלבד ורק לאחר הפקדת התוכנית.

אינטרס פרטי פחות מוכר הוא האינטרס הכלכלי. הפסיקה הכירה באינטרס זה בהקשר של הזכות להתנגד. בפרשת **מקס ראובן**³² עתרה חברת הדלק פז כנגד תוכנית להקמתה של תחנת דלק מתחרה ליד תחנת הדלק שלה באילת. בדיון עלתה השאלה אם לחברת פז זכות להגיש התנגדות המבוססת על חשש מפגיעה כלכלית בלבד. בית המשפט פסק, כי יש להכיר באינטרס הכלכלי כאינטרס שמקים את הזכות להתנגד בנושאי תכנון ובנייה, בדומה להכרה שיש לאינטרס הכלכלי בהלכות של המשפט המינהלי הכללי בדבר זכות עמידה³³.

30. להוראה זו השלכות בתחומים רבים הנוגעים לפעולות של רשויות התכנון העשויות לפגוע בזכויות הקניין של הפרט, ראו עמ"נ (ת"א-יפ) 214/02 **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נתניה נ' מרדכי הר ואח'** (11.3.2004), אתר מקרקעין.

31. ראו י. היימן 2003 ח"ש 17 לעיל, בעמ' 67.

32. עמ"מ 8193/02 **מקס ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ ואח'** (17.12.2003), אתר מקרקעין.

33. ראוי לשים לב להסתייגות שהעלתה כב' השופטת בייניש כשפסקה שאמנם אין למנוע מנפגעים העלולים להיפגע את הזכות להתנגד, אך יש לשים לב לכך שעל אף הקרבה בין סוגיית זכות העמידה בבית המשפט לבין זכות ההתנגדות, סוגיית אלה אינן זהות.

כפי שכבר הזכרנו, קיימים גם אינטרסים ציבוריים מובהקים. ניתן לשער כי האינטרס הציבורי המוכר ביותר בתחום התכנון הוא האינטרס של שמירת הסביבה. אינטרס זה תופס מקום מכובד על סדר היום האזרחי החוץ ממסדי, ומייצגים אותו עשרות רבות של גופים ועמותות וולונטריים (כמו: "אדם טבע ודין" ו"החברה להגנת הטבע"), אשר אימצו את תפקיד השמירה על הסביבה. עמותות אלה מנהלות מאבקים נגד יוזמות פיתוח שונות, בין השאר, באמצעות הגשת התנגדויות ועתירות לבתי המשפט.

האם האינטרס של שמירה על הסביבה מקים את הזכות של הציבור הרחב להתנגד?

סוגיה זו עלתה לדיון בפרשת **אדם טבע ודין**³⁴. במקרה זה, הגישו אדם טבע ודין ועמותה מקומית להגנה על הסביבה, עתירה כנגד תוכנית לבנייה של פרויקט "מלונית" על חוף הים של העיר נהריה. בדיון עלתה שאלת זכות העמידה של חברי העמותה המקומית אשר חבריה הם תושבי העיר. בית המשפט קבע כי כתושבי העיר נהריה, חברי העמותה אחזים באינטרס לגיטימי לגבי חוף הים ותוכניות הפיתוח שלו, בהיותו משאב לאומי וציבורי, גם אם אינם גרים ליד חוף הים³⁵.

טווח האינטרסים המוכרים, כמו הגדרת בעלי הזכות להתנגד, הלך והתרחב במהלך השנים. ההרחבה מקבלת ביטוי בפסיקה בשני מישורים: המישור הראשון נוגע להרחבה של מגוון האינטרסים המוכרים, כגון האינטרס הכלכלי, והמישור השני נוגע לסוג הטענות. בשנים האחרונות נשמעות יותר ויותר טענות בעלות אופי ציבורי, בצד הטענות האישיות הנוגעות לקניין פרטי. מגמה זו, של הרחבת האינטרסים, מתיישבת עם השאיפה של הגישה הפרוגרסיבית להרחיב ככל האפשר את קשת הנושאים שיעלו לדיון.

4. משך הזמן המוקצב להגשת התנגדויות

מהם פרקי הזמן להגשת התנגדויות? התשובה לשאלה זו תלויה בסוג התוכנית או בסוג השינוי המבוקש. סעיף 102 לחוק קובע כי באופן כללי (ביחס לתוכניות מתאר ותוכניות מפורטות), ניתן להגיש התנגדויות למוסד התכנון בתוך חודשיים מהיום שבו פורסמה ההודעה על הפקדת התוכנית

34. בה"פ (חיפה) 97/30012 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נהריה ואח'** (11.2.1999), אתר מקרקעין.

35. בית המשפט נוטה לרוב לכרוך את הדיון בזכות להתנגד עם הדיון בזכות העמידה על כך ניתן להניח, שדברים אלו שנאמרו לעניין זכות העמידה של עותרים בבית המשפט, כוחם יפה גם לעניין הזכות להגיש התנגדות. עם זאת, יש לציין את הסתייגותה של כבי' השופטת ביניש מההשוואה בין זכות העמידה לזכות הטיעון בפרשת **מקס ראובן**, ראו הערת שוליים 33 לעיל. לדבריה של השופטת ביניש, בכל הנוגע לפרשנות ההגדרה של בעלי זכות הטיעון, יש לתת את הדעת כי אין בהכרח זהות בין זכות העמידה לזכות הטיעון, על אף הקרבה הרבה בין הסוגיות.

בעיתון³⁶. למוסד התכנון שיקול דעת להאריך את המועד להגשת ההתנגדויות לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

מועדי זמן קצרים יותר של 30 יום³⁷, נקבעו במקרה של הגשת התנגדויות ל"תוכנית דרך"³⁸ (למעט תוכנית דרך בשטח בנוי³⁹) ולתוכנית "תשתית לאומית"⁴⁰. במקרה של בקשת הקלה או בקשה לשימוש חורג, החוק מקנה לרשויות התכנון את שיקול הדעת לקביעת "מועד סביר" להגשת התנגדויות⁴¹. בפועל, מדובר בטווחי זמן שבין שבועיים לחודש ימים.

בחנו את פרקי הזמן בהם ניתן להגיש התנגדויות גם בהשוואה בין לאומית⁴². מן ההשוואה עולה, כי פרקי הזמן במסלול הרגיל (60 יום) הם סבירים ונדיבים יותר מאלה הניתנים באנגליה והולנד. עם זאת, הדרישה בישראל להגיש תצהיר (שלא קיימת בהולנד או באנגליה למשל) עלולה לגזול זמן רב.

הצעת הרפורמה איננה משנה את פרקי הזמן להגשת התנגדויות במסלול הרגיל. היא נוקטת בניסוח בהיר יותר בצייונה 60 יום להגשת התנגדויות, במקום הנוסח הקודם - "חודשיים". הרפורמה אינה משנה גם את פרקי הזמן (30 יום) במסלול התשתיות הלאומיות.

אולם מתברר כי הרפורמה מרחיבה את סוגי התשתיות שיש באפשרותן להיכנס תחת ההגדרה של תשתיות לאומיות. בנוסף, אם כוונת מנסחיה להרחיב גם את רמת התוכניות שייכנסו לקטגוריה המקוצרת ולכלול בה תוכניות תשתית מקומיות, נראה יותר תושבים הפוגשים בתוכניות בעלות לוח זמנים מקוצר. לאור זאת, יש לחזור ולשאול האם פרק זמן של 30 יום הינו פרק זמן סביר להגשת התנגדות לתוכניות תשתית.

36. סעיף 102 לחוק קובע עוד שמוסד התכנון רשאי לקבוע להגשת ההתנגדות תקופה ארוכה יותר, שלא תעלה על שלושה חודשים.

37. לתוכנית דרך בשטח לא בנוי ולתוכנית "תשתית לאומית".

38. סעיף 1 לחוק מגדיר "תכנית דרך" כך: "תכנית לדרך הכלולה בתכנית מיתאר ארצית לדרכים או בתכנית מיתאר ארצית למסילות ברזל, או שהיא תכנית הנגזרת מתכנית מיתאר ארצית לדרכים, או שהיא תכנית לדרך המהווה עורק תחבורה ראשי שהועדה המקומית לתיכנון ולבניה הנוגעת בדבר, בהסכמת הוועדה המחוזית, החליטה כי יראו אותה כתכנית דרך לענין חוק זה, או ששר התחבורה החליט, לאחר התייעצות עם שר הפנים ועם הוועדה המקומית הנוגעת בדבר, כי יראו אותה כתכנית דרך לענין חוק זה" סעיף 119ב(9)(ב).

39. סעיף 76ג(8). סעיף 1 לחוק מגדיר "תשתיות לאומיות" כך: "מיתקני תשתית, נמל תעופה, נמל, מעגן, מיתקן להתפלת מים, מיתקני מים וביוב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, תחנת כוח, מיתקן אחסון גז ודלק או דרך, והכל אם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על כל אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית". פרקי הזמן להגשת השגה (חלף התנגדות) קבועים בסעיף 76 לחוק: 30 יום להשגות באם החליטה הוועדה לתשתיות להעביר תוכנית תשתיות לעיון והערות הוועדות המחוזיות.

41. סעיף 149א(1) לחוק.

42. Carmon and Rachelle, ראו הערת שוליים 9 לעיל.

זאת ועוד, הצעת הרפורמה משמיטה את הסמכות של המוסד התכנוני להאריך את המועד להגשת התנגדויות, במסלול הרגיל, מחודשיים לשלושה חודשים. בכך היא משווה בין ה"מסלול הרגיל" ל"מסלול התשתיות". לא נקבעו מנגנונים להארכת מועד הגשת התנגדויות.

האם במצב זה, בו אין בחוק מנגנון להארכת מועד הגשת התנגדויות, יש למוסד התכנון סמכות להאריך את המועד? שאלה זו קיבלה מענה ברור בפרשת **אדם טבע ודין**⁴³. בית המשפט העליון קבע כי המועדים הקבועים בחוק להגשת התנגדות לתוכנית תשתית לאומית הינם בגדר הנחייה בלבד ורצוי שוועדות התכנון יאריכו מועדים אלה כשמדובר בתוכנית משמעותית, המחייבת זמן הערכות נוסף. במילים אחרות, ניתן לומר שלמרות היעדר הוראה מפורשת המקנה סמכות להארכת מועד, פסק בית המשפט כי לרשויות התכנון סמכות להארכתו.

למרות האמור לעיל, לא ניתן להתעלם ממגמת ההיצמדות באופן עיקש ללוחות הזמנים הקבועים בחוק, המאפיינת את הפסיקה בשנים האחרונות. בפרשת **ג'אלב בדר**⁴⁴ קובע בית המשפט כי דיון בהתנגדות שהוגשה באיחור, ללא בקשה להארכת מועד, מהווה "זלזול בוטה בהוראות הדין". לדברי השופט קבלת התנגדות שלא במועד, ללא בקשת הארכה וללא הצדקה, הופכת את ההוראה הקבוע בסעיף 102 לפלסטר.

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965	הגשת התנגדות ב"מסלול הרגיל"
סעיף 266	סעיף 102	
"התנגדות תוגש למוסד התיכנון המוסמך בתוך 60 ימים מהיום שבו פורסמה הודעה על הפקדתה של תוכנית, ולגבי מי שיש לשלוח לו הודעה על הפקדת התוכנית לפי חוק זה - ממועד קבלת ההודעה; לענין סעיף זה - מועד פרסום ההודעה יהיה המועד המאוחר שבין הפרסומים בעיתון, באתר האינטרנט של מוסד התכנון, והפרסום על גבי השלט האחרון שהוצב, אם נדרש פרסום על גבי שלט."	"התנגדות לתוכנית תוגש תוך חודשיים מהיום שפורסמה הודעה על הפקדתה; ואולם רשאי מוסד התיכנון אשר הפקיד את התוכנית, לקבוע להגשת התנגדויות תקופה ארוכה יותר, שלא תעלה על שלושה חודשים הן למקרה מסוים והן לסוג של תוכנית..."	

43. בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין** - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד נח(3) 503 (16.3.2004) ואתר מקרקעין.

44. עע"מ 4374/08 **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים** נ' **ג'אלב בדר ואח'** (21.1.2010), אתר מקרקעין.

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965	הגשת התנגדות ב"מסלול התשתיות"
סעיף 285(א)(4) "על אף האמור בסעיף 266, התנגדות לתכנית ארצית לתשתיות תוגש בתוך 30 ימים." ⁴⁵	סעיף 76ג(8) "... רשאי להגיש השגה על תכנית לתשתית לאומית... בתוך שלושים ימים מיום הפרסום..."	

קיימות סיבות טובות להקפדה על מועדים. מתוך הפסיקה⁴⁶ עולות ארבע סיבות מרכזיות ואלו הן: שמירה על עקרון השוויון, הקפדה על מועדים, יצירת ודאות ויציבות, מניעה של עיכובים מיותרים בהליכי התכנון ושמירה על יעילות עבודת הרשות המינהלית. עם זאת, בהחלט ייתכנו מצבים, כפי שפסק בית המשפט בפרשת **אדם טבע ודין**, בהם ידרשו הארכות מועד, במיוחד לאור הצעת הרפורמה להעביר יותר תוכניות למסלול התשתיות.

ג. תנאים מקדמיים

לאורך השנים, בעוד שבתי המשפט הרחיבו בהדרגה את הזכות להתנגד, המחוקק צמצם זכות זו באמצעות קביעה של תנאים מקדמיים שונים. תיקון 23 לחוק הוסיף את הדרישה לצרף תצהיר חתום על ידי עורך דין לכל התנגדות. תיקון 43 החמיר עוד יותר את התנאים ומאפשר לוועדת התכנון להטיל על מגיש התוכנית את הוצאות ההליך של היזם, זאת במטרה להרתיע מפני הגשת התנגדויות קטנוניות וטורדניות. לצערנו, הצעת הרפורמה אינה מבטלת דרישות מיותרות אלו, המקשות על הציבור להגיש התנגדויות. נתייחס לדרישות אלה בהמשך.

1. דרישת הכתב

תיקון 23 לחוק, משנת 1986, מחייב הגשת התנגדות בכתב (סעיף 103א לחוק). תקנות התיכנון והבניה משנת 1989⁴⁷ קובעות את כללי הגשת ההתנגדות בכתב.

45. נוסח הצעת הרפורמה איננו ברור בכל הנוגע לתשתיות ברמה המקומית, האם יש להגישן תוך 30 יום בדומה להסדר הנוגע לתשתיות הלאומיות או תוך 60 יום במסלול הרגיל של הגשת התנגדויות.

46. ראו פרשת **ג'אלב**, הערת שוליים 45 לעיל, ועת"מ (תל-אביב) 1160/02 **בלהה גרינברג נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז ואח'** (23.2.2003), אתר מקרקעין.

47. תקנות התיכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), התשמי"ט-1989. לפי כללים אלו, המתנגדים צריכים לפרט בכתב ההתנגדות מלבד נימוקי ההתנגדות, גם את עניינם של המתנגדים ואת הפגיעה הצפויה להם מהתוכנית וכן לציין את מענם. אם כתב ההתנגדות אינו עומד בדרישות הצורניות, התקנות קובעות כי לרשויות התכנון סמכות למחוק את ההתנגדות על הסף או לבקש שתתוקן.

הצעת הרפורמה (סעיף 267) מותירה את הדרישה להגיש התנגדות בכתב ומפרטת בגוף החוק את הפרטים שעל המתנגדים לכלול בה. פרטים אלה מופיעים כיום באופן חלקי בתקנות. התייחסות מפורטת בחוק לאופן הגשת ההתנגדות בכתב, עשויה לסייע בהגשתה עבור מי שאינם משפטנים או מתכננים.

אבל, לא כל התוספות שמציעה הרפורמה משביעות רצון. כך, לדוגמה, היא מבקשת מכל מתנגד להתייחס לכל אחד מהשינויים שהוא מבקש להכניס לתוכנית. דרישה זו עלולה לחייב ידע תכנוני-מקצועי, שאינו בר השגה לחלק גדול מהציבור.

זאת ועוד, התקנות כמו גם הרפורמה המוצעת קובעות כי לא תישמע כל טענה בדיון שלא לעניין הנימוקים שפורטו בהתנגדות. אלא שלהבדיל מהתקנות המקנות לוועדת ההתנגדויות שיקול הדעת לשמוע גם טיעונים שלא הועלו על הכתב⁴⁸, הצעת הרפורמה אינה דנה כלל באפשרות של מוסד התכנון או החוקר להפעיל שיקול דעת ולשמוע טענות כאלה. האפשרות היחידה בה דנה הרפורמה היא כאשר מתגלות עובדות חדשות שלא היו בידיעתו של המתנגד. במצב כזה ניתן לתקן את כתב ההתנגדות.

הגבלת הטיעונים רק לאלו המועלים על הכתב, ללא מתן שיקול דעת למוסד השומע, מהווה מגבלת נגישות משמעותית ביותר לציבור. היא מחייבת את המתנגדים לנסח את טיעוני ההתנגדות בבהירות ובאופן שישקף בצורה הנאמנה ביותר את טיעוניהם. בנוסף, היא עלולה להוביל לשימוש רב יותר בשירותיהם של עורכי דין, על מנת שיסייעו בניסוח משפטי מפולפל ומתוחכם של ההתנגדויות, וכדי שלא יחסרו טיעונים. כמו כן, ניתן לשער, שבעקבות המגבלה המוצעת, יתפחו כתבי ההתנגדויות ויהפכו לעבים יותר. כך, שבפועל ייתכן שהשמטת האפשרות של הפעלת שיקול דעת תוביל לתוצאה ההפוכה מזו שמכוונת אליה הרפורמה, דהיינו - חוסר יעילות.

חוק התכנון והבניה - 1965 סעיף 103א(א)	הצעת הרפורמה - 2010 סעיף 267
"התנגדות לתוכנית לא תתקבל ולא תידון אלא אם כן הוגשה בכתב בפירוט הנמקות ובליווי תצהיר המאמת את העובדות שעליהן היא מסתמכת"	"(א) התנגדות לתוכנית תוגש בכתב, תכלול את הפרטים שקבע השר בתקנות ותפרט את זיקתו של המתנגד לשטח שעליו חלה התוכנית. (ב) ההתנגדות תפרט את עיקרי הוראות התוכנית שלגביהן מוגשת ההתנגדות, ואת הנימוקים המצדיקים, לדעת

48. שם, תקנה 14.

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965
<p>המתנגד, את קבלתה; מתנגד שטוען שנפגע מהתכנית יפרט את הפגיעה, טיבה והיקפה ויצרף תצהיר לתמיכה בעובדות שעליהן מתבססות טענותיו; טען מתנגד שיש להכניס שינויים בתכנית או במסמך ממסמכיה, יפרט שינויים אלה.</p> <p>(ג) ...</p> <p>(ד) התגלו למתנגד עובדות חדשות שלא היו בידיעתו במועד הגשת ההתנגדות רשאי הוא להגיש השלמה או תיקון לכתב ההתנגדות, המתייחסים לאותן עובדות, ובלבד שהתיקון כאמור יוגש עד שבעה ימי עבודה לפני המועד הקבוע לדין.</p>	<p>בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), התשמ"ט-1989</p> <p>"כתב ההתנגדות כאמור בסעיף 103א לחוק ייערך בארבעה עותקים, ובנוסף לנימוקי ההתנגדות יפרט:</p> <p>(1) את ענינו של המתנגד בקרקע, בבנין או כפרט תכנוני אחר שהתכנית נוגעת בהם, והאופן בו פוגעת התכנית בענין זה; ובהתנגדות לפי סעיף 101 לחוק - את השפעת התכנית על הטיסה;</p> <p>(2) את מענו של המתנגד, ואם היה מענו מחוץ לישראל - המען למסירת מסמכים בישראל."</p>
<p>סעיף 271 להצעת הרפורמה</p> <p>"לא ישמע מתנגד בטענה או בעניין שלא פורטו או שלא נומקו בהתנגדות."</p>	<p>תקנה 14 לתקנות התיכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), התשמ"ט-1989</p> <p>"לא תישמע בדיון כל טענה אלא לענין הנימוקים שפורטו בהתנגדות או בחוות הדעת של הוועדה המקומית, אם הוגשה, זולת אם החליט המוסד המכריע לנהוג אחרת, מטעמים מיוחדים שיירשמו, ובמידה שהחליט, הכל בתנאים שהמוסד המכריע ימצא לנכון, או ללא תנאים."</p>

הצעת הרפורמה, בהקשר זה, נוגדת לחלוטין את התפיסות הפרוגרסיביות של התכנון המבקשות להגמיש ולהנגיש, ככל האפשר, את תהליכי שיתוף הציבור בתכנון, וכן שואפות לאפשר לכל אדם להביע את עצמו בדרך שבה הוא מוצא לנכון ומשקפת את דרכו הטובה ביותר להתבטא.

2. דרישת התצהיר

החובה להגיש תצהיר חלה רק על התנגדות לתוכניות מתאר מקומיות או תוכניות מפורטות⁴⁹ ואינה חלה על התנגדויות המוגשות לבקשת הקלה או שימוש חורג. ככל הידוע לנו, לדרישת התצהיר אין אח ורע במדינות האיחוד האירופי⁵⁰ וגם לא בארה"ב והיא ייחודית לישראל. למרבה הצער הרפורמה המוצעת איננה מבטלת חובה זו.

נשאלת השאלה, האם ועדת התכנון רשאית להפעיל שיקול דעת ולשמוע מתנגדים שלא הגישו תצהיר? סוגיה זו עלתה לדיון בפסיקה מחוזית בפרשת **יעקב טל**⁵¹. במקרה זה הוגשה עתירה על ידי דייר בבניין, שטען כי ההתנגדות של השכנים הוגשה ללא תצהיר ועל כן הוועדה לא הייתה מחוייבת לשמוע אותה ולשנות את התוכנית בעקבותיה. בית המשפט דחה את העתירה ופסק כי מאחר שמדובר בזכות דינית חשובה מאוד, ומאחר שבמקרה זה המתנגדים לא קיבלו הודעה על הדיון, פעלה ועדת התכנון באופן מאוזן וראוי, כשהחליטה לשמוע את ההתנגדות, למרות שלא הוגש תצהיר.

לדרישת התצהיר קיימים גם יתרונות: ראשית, דרישה זו עשויה להקל על עבודתם של מוסדות התכנון בבואם לדון בהתנגדויות. בנוסף, החובה להגיש תצהיר חתום על ידי עורך דין, מוסיפה נופך של רצינות לפנייה. ההנחה היא כי רוב המתנגדים אכן מצהירים אמת לפני עורכי דין ונמנעים מהכללת אי דיוקים או שקרים, ועל כן ועדת התכנון הדנה בהתנגדויות יכולה להסתמך על התצהירים. עם זאת, אין בתצהיר כדי להרתיע את מי שמבקש להציג עמדה שקרית, וזאת בהיעדר הליך של חקירת עדים ואפשרות לבדוק את אמיתות העובדות המופיעות בו.

אלא שחסרונותיו של הסדר זה עולים על יתרונותיו⁵². בראש ובראשונה, דרישת התצהיר מחייבת תשלום לעורך דין ולכן מהווה מכשול בירוקרטי וכלכלי, שעלול לחסום אזרחים מהגשת התנגדות ועלולה להפוך את הזכות להתנגד לנחלתם של בעלי אמצעים בלבד.

בנוסף, דרישת התצהיר עלולה לעודד מעורבות רבה מדי של עורכי דין בהליך ההתנגדויות, מלבד תפקידם המיידית לאמת את החתימה בתצהיר. למעורבות של עורך דין יש אמנם יתרונות, בכך שהיא עשויה להעצים את המיוצגים ולסייע להם בהתמודדות עם היזמים וועדות התכנון, במיוחד לאור

49. סעיף 103א לחוק.

50. החובה להגיש תצהיר אינה קיימת גם באף אחת ממדינות האיחוד האירופי. לעניין זה ראו את ה- European Compendium of spatial planning systems and policies (1997) שהוא עד היום הפרסום החשוב ביותר שנוגע בין מדינות אירופה בנושא זה.

51. עתי"מ (ירושלים) 816/05 **יעקב טל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, משרד הפנים ירושלים ואח'**, (15.1.2006), אתר מקרקעין.

52. הביקורת הראשונה הופיעה במאמרה של רחל אלטרמן בעיתון דבר מ-7.8.86.

העובדה שגם הוועדות עצמן מיוצגות על ידי עורכי דין. עם זאת, קיים חשש כי מעורבות עורכי דין תחייב בעתיד גם ייצוג בפני הוועדה עצמה, דבר שיהווה מכשול כלכלי נוסף למימוש הזכות להתנגד. בכך למעשה, כל הליך ההתנגדויות עלול להפוך להליך מעין שיפוט, שיציב סטנדרט של רמת התנסחות גבוהה וגיבונים המקובלים בבית המשפט. גיבונים והתנסחויות משפטיים מסוג זה, עלולים להרתיע את מי שאינו מיוצג על ידי עורך דין מלהשתתף בהליך ההתנגדויות. ההיבט הכלכלי מחד ופער הייצוג מאידך, פועלים להגדלת הפערים בין המתנגדים לבין רשויות התכנון ובין המתנגדים לבין היזמים.

לבסוף, חשוב לציין, כי לפי דברי ההסבר של הצעת הרפורמה שהוסיפה את הדרישה לתצהיר, מטרת השינוי הייתה לסייע בקיצור הליכים ולצמצם את ההגשה של התנגדויות סרק⁵³. אולם, ממחקר אמפירי שנערך כבר בשנות השמונים⁵⁴ עולה כי ההתנגדויות הן לא בהכרח הגורם המרכזי בתכנון המעכב את אישורן של התוכניות. ישנן סיבות נוספות לעיכוב והן שונות מתוכנית לתוכנית, כמו למשל הדרישה מהיזם להמציא מסמכים נוספים. מחקר זה מראה גם כי התופעה של הגשת התנגדויות סרק הינה תופעה שולית ולכן אינה מחייבת נקיטת אמצעים חוקיים משמעותיים, כפי שנגקטו בחוק הישראלי.

3. הסמכות להטיל הוצאות במקרה של התנגדות חסרת תום לב, טורדנית וקנטרנית

בשנת 1995 נוסף עוד מחסום פוטנציאלי בדרכם של המתנגדים, שלא אמור להתבטל במסגרת הרפורמה. סעיף 106(ד)(1) לחוק מקנה לוועדות התכנון סמכות לפסוק הוצאות, במקרה שלדעתן התנגדות לתוכנית הוגשה שלא בתום לב והיא טורדנית וקנטרנית⁵⁵. בנוסף, למוסד התכנון יש גם סמכות לחייב את היזם בתשלום הוצאות אם נמצא שההתנגדות שהוגשה מוצדקת⁵⁶. נשאלת השאלה מתי תיחשב התנגדות למוצדקת, והאם ישתמש מוסד התכנון בסמכות זו גם כאשר היזם הוא רשות שלטונית?

53. הי"ח התשמ"ו, עמ' 116.

54. ראו ורנסקי, אלתרמן וצירצ'מן, הערת שוליים 14 לעיל.

55. סעיף 106(ד) לחוק, שנוסף בתיקון 43, והוא בתוקף מאז 1996. הסעיף מקנה סמכות זו גם במקרה של

התנגדות להקלה או לשימוש חורג. סמכות זו להטיל הוצאות מתייחסת להוצאות ההליך בלבד ואין בה

אלמנט עונשי, ראו עייש(חיפה) 5020/97 שליק לייב ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניין עיר חדרה

(30.3.1998), אתר מקרקעין.

56. סעיף 106(ד)(2) לחוק.

עקרון תום הלב במשפט הפרטי השתרש במשפט הישראלי באמצעות חוק החוזים⁵⁷. עיקרון זה הכניס גישה מוסרית לדיני החוזים ולעולם המשפט בכלל. תוכנו של מושג זה נקבע לפי שיקול הדעת של בית המשפט, שניזון מעקרונות היסוד של השיטה, מתפיסות משפט מקובלות ומהאיזון הראוי בין הערכים והעקרונות הקיימים בחברה בזמן נתון. כפועל יוצא, תוכן המושג "תום לב" נקבע בדיעבד בהתאם לנסיבות שבו הוא הופעל.

בהיעדר הגדרות ברורות דרישת תום הלב בסעיף 106 בחוק ניתנת לפרשנויות שונות. האם נדרשת מהאזרח התנהגות זדונית כדי שמוסד התכנון יפסוק הוצאות? האם יש להוכיח הגשת התנגדות סרק? או שמא די ברשלנות או עצימת עיניים? כמו כן, לא ברור אילו כלים יש למוסד התכנון כדי לקבוע שהתנגדות אכן הוגשה שלא בתום לב. נזכיר כי הוועדה מורכבת מאנשי מקצוע, נבחרו ציבור ונציגי משרדי ממשלה שונים, ואף שיש לה תפקיד מעין שיפוטי, לא יושבים בה שופטים מקצועיים ואין סדרי דין קבועים. כיצד אם כן יכריעו כי התנגדות הוגשה שלא בתום לב? האם יסתמכו על טענות מתנגדים? האם יסתמכו על התצהירים? ואם קיימים תצהירים סותרים, כיצד יכריעו ביניהם? האם יחקרו עדים כדי לקבל החלטה? מכאן, שמילוי הוראה זו מחייב את מוסד התכנון להפעיל כלים שיפוטיים וסדרי דין אשר על פניהם נראים ככלים המתאימים יותר לבית משפט מאשר לוועדה מעין שיפוטית.

הצעת הרפורמה - 2010 סעיף 277(ח)	חוק התכנון והבניה - 1965 סעיף 106(ד)
1. ראה מוסד התיכנון כי התנגדות שהוגשה לתוכנית הוגשה שלא בתום לב והיא טורדנית וקנטרנית, רשאי הוא להטיל על המתנגד, לאחר שנתן לו הזדמנות להשמיע טענותיו בעניין, הוצאות, אשר ישולמו למגיש התכנית, ואם הייתה התכנית תכנית שמוסד התיכנון הורה על עריכתה - למוסד התיכנון;	1. מצא מוסד תיכנון כי התנגדות לתכנית או התנגדות להקלה או לשימוש חורג הוגשה שלא בתום לב והיא טורדנית וקנטרנית, רשאי הוא לחייב את מי שהתנגד, לשלם ליזם התכנית את הוצאות ההליך במוסד התיכנון;
2. ראה מוסד התיכנון כי התנגדות שהוגשה לתכנית הייתה מוצדקת, רשאי הוא לחייב את מגיש התכנית, לאחר שנתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בעניין, בתשלום	2. מצא מוסד התיכנון כי ההתנגדות הייתה מוצדקת, רשאי הוא לחייב את היזם בתשלום הוצאות ההליך למתנגד."

57. סעיף 12 לחוק החוזים (חלק כללי) תשל"ג-1973 הקובע כי חוזה יש לקיים בתום לב ובדרך מקובלת, וסעיף 61(ב) המחיל את עקרון תום הלב גם על פעולות משפטיות שאינן בבחינת חוזה וגם על חיובים שאינם נובעים מחוזה.

חוק התכנון והבניה - 1965	הצעת הרפורמה - 2010
	הוצאות למתנגד.

יתר על כן: בעידן של שינויים מהירים בנורמות של איכות הסביבה, השאלה מתי יש לראות באנשים טורדניים או חסרי תום לב היא דינמית לאורך זמן. רק לפני שנים ספורות נחשבו דרישות של שכנים למזגנים או חלונות כפולים נגד רעש כ"סחיטה" (ויש יזמים שסבורים כך גם עתה). כיום, דרישות מעין אלה נחשבות בעיני מוסדות התכנון כנורמטיביות. אם גן ציבורי נחשב מותרות בעבר, הרי כיום זו דרישה מקובלת כשיפוי, וכן הלאה. גם דרישות לתשלומים כספיים אינן בהכרח הוכחה של חוסר תום לב. במונחים כלכליים ניתן לראות אותן כמנגנון של "הפנמה" של השפעות חיצוניות שליליות עבור המתנגדים. כמובן, ייתכן שקיימים מקרים קיצוניים, אך השאלה היא האם בשל מקרים בודדים וקיצוניים ראוי כי הסדר מסוג זה יופיע בספר החוקים וירתיע מתנגדים פוטנציאליים? יש לכך משמעות רגרסיבית חברתית.

לבסוף נשאל, מי אמור להעלות את הטענה של חוסר תום לב? אם זה תפקיד הוועדה, מהו השלב שבו היא אמורה לעשות זאת? אם זהו תפקיד יזם התוכנית או המתנגד, ניתן להניח שכל הליך ההתנגדויות יהפוך להליך התגוננות, שבו מגישי ההתנגדויות יבקשו להגן על עצמם מראש מחשש ש"יואשמו" בחוסר תום לב ויאלצו לשלם הוצאות. המסקנה היא שאם תופעל סנקציה זו, הלכה למעשה, יגרום הדבר ל"משפטיזציה" מוגזמת של הליכי התנגדויות⁵⁸.

חבל שהצעת הרפורמה אינה מתקנת הסדר רע זה. הצעת הרפורמה, מוסיפה כי לפני שהוועדה מחליטה להטיל הוצאות עליה לאפשר למתנגד זכות לטעון כנגד ההחלטה. הענקת זכות טיעון לפני ההחלטה היא חשובה ויש בכוחה לאפשר למתנגדים להגן על טיעוניהם ולהוכיח שמדובר בהתנגדות עניינית ולא קנטרנית. עם זאת, יש לקוות כי תוספת זו לא תגרום לוועדות התכנון להטיל על הטוענים הוצאות ביתר קלות מתוך מחשבה כי הליך הטלת הוצאות הוגן, ועל כן אין בו כדי לפגוע במתנגדים.

זאת ועוד, נוכח הצעת הרפורמה למנות חוקר לשמיעת התנגדויות, אי הבהירות בנוגע להחלטה בנושא תום הלב מחריפה. הצעת הרפורמה

58. יחד עם זאת, יש אולי מקום להבחין בין ועדות התכנון לבין ועדות הערר. מאחר שלשונו של סעיף 106ד1 היא "מוסד תכנון", הוא חל גם על ועדות ערר מחוזיות ואחרות. הללו מהוות גוף מעין שיפוטני בהגדרה: יש להן יושבי ראש שהם משפטנים וסדרי דיון. ועדות אלה מצוידות יותר לפסוק הוצאות במצבים של התנגדות סרק והן אכן עושות זאת לעיתים, ראו למשל בבר"מ 11612/05 מרכז ע"ש ורה סלומונס נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כפר סבא ואח' (16.1.2006), אתר מקרקעין.

איננה מבהירה באיזה שלב יעלה נושא זה; האם יערך דיון מקדמי בשאלת תום הלב; האם החוקר אמור לדון בנושא תום הלב ולהתייחס לכך בדו"ח אותו יגיש לוועדה? כמו כן, לא ברור מה הוועדה תעשה במצב שבו החוקר קובע כי התנגדות הוגשה בחוסר תום לב, והאם במקרה כזה עליה לפתוח בהליך שמיעת המתנגד?

ד. זכויות נלוות לזכות ההתנגדות

לזכות ההתנגדות זכויות נלוות ביניהן: הזכות לקבל הודעה על החלטה האמורה להתקבל ונוגעת לנפגעים והזכות לקבל מידע אודות ההחלטה העומדת להתקבל.

1. מתן הודעה על הכנת תוכנית

החובה לפרסם את דבר הכנתה של תוכנית הייתה קיימת בחוק עד לשנת 1995. תיקון 43, שהתקבל באותה שנה, ביטל חובה זו. הביטול הביא לידי ביטוי את המצב בפרקטיקה, זאת מאחר שמרבית רשויות התכנון התייחסו לחובה זו כהמלצה בלבד, ובפועל לא פרסמו הודעה על הכנת תוכנית⁵⁹.

סעיף 77 לחוק (תיקון 43), מותיר בידי מוסד התכנון את שיקול הדעת לגבי פרסום הודעה על הכנת תוכנית. מעבר לכך, סעיף זה אינו קובע אמות מידה להפעלת שיקול הדעת על ידי מוסדות התכנון. על פי הנוהג שהשתרש, הכנת תוכנית מפורסמת רק במקרים המעטים בהם יזמי התוכנית יבקשו ממוסדות התכנון לקבוע תנאים למתן היתרי בנייה (לפי סעיף 78)⁶⁰, עניין המחייב פרסום הודעה⁶¹.

אחד השיפורים שמציעה הרפורמה, הינו השבת החובה לפרסם את דבר הכנתה של תוכנית (סעיף 240 להצעה), לדעתנו מדובר בצעד מבורך. הפרסום המוקדם נותן לציבור מידע בזמן "אמת" על דבר הכנת תוכנית. הפרסום גם מאפשר לציבור לכלכל צעדיו, לאסוף מידע, להתארגן ואף לנסות ולהשפיע על התוכנית, בדרכים שונות.

חוק התכנון והבניה - 1965	הצעת הרפורמה - 2010
--------------------------	---------------------

59. ורנסקי אריאלה ואלתרמן רחל (1992), **שיתוף הציבור בתכנון: החוק, הנוהג ועמדות מקבלי החלטות**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור. גישה זו קיבלה חיזוק בפסיקת בתי המשפט אשר לא פסלו תוכניות מחמת היעדר פרסום. לעניין זה ראו בג"ץ 426/71 **נאזם שמה ואח' נ' ראש עיריית פתח תקוה**, פ"ד כו(1) 481 (15.2.1972) ואתר מקרקעין, וע"א 319/74 **רובינשטיין ושות' חברה קבלנית בע"מ ואח' נ' תמרה פיין ואח'**, פ"ד ל(1) 454, 458 (27.11.1975) ואתר מקרקעין.

60. סעיף זה מאפשר התניית תנאים, קבלת היתרים וחלוקת קרקע בתקופת הביניים שבין הפרסום המוקדם להפקדה. מדובר בתנאים המונעים "יצירת עובדות בתחום התוכנית", קבלת היתרים וחלוקת קרקע בתקופת הביניים שבין הפרסום המוקדם להפקדה.

61. ראו היימן הערת שוליים 17 לעיל.

סעיף 240	סעיף 77
<p>"(א) הורה מוסד תיכנון על הכנת תכנית, יפרסם הודעה על הכוונה להכין תוכנית (בחוק זה - הודעה על הכנת תוכנית).</p> <p>(ב) מוסד תיכנון המוסמך לאשר תוכנית מתאר מקומית רשאי, לפי שיקול דעתו, אם לפי בקשת מעוניין בדבר ואם מיזמתו, לפרסם הודעה על הכנת תכנית שאינה תכנית על פי סעיף קטן (א).</p> <p>(ג) הודעה על הכנת תכנית תפרט את מרחב התיכנון המקומי שעליו עתידה לחול התכנית, את גבולותיה המתוכננים ואת עיקריה."</p>	<p>"מי שרשאי להגיש תוכנית למוסד תיכנון, רשאי לפנות למוסד התיכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת תוכנית; מצא מוסד התיכנון לאחר ששקל בענין כי מן הנכון לעשות כן, יפרסם את ההודעה ברשומות, בעיתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר; ההודעה תפרט את תחום התכנית והשינויים המוצעים; הפרסום בעיתון יהיה כאמור בסעיף 1א; הוצאות הפרסום יחולו על המבקש; אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות מוסד התיכנון לפרסם הודעה על הכנת תוכנית מיזמתו."</p>

2. הודעה על הפקדת תוכנית

החוק מחייב את רשויות התכנון לפרסם את עובדת קיומה של תוכנית, רק בשלב הפקדתה לעיון הציבור והגשת התנגדויות (סעיף 85 לחוק). הפקדת התוכנית מהווה, למעשה, הבעת עמדה מצד רשויות התכנון על כך שהתוכנית ראויה לאישור⁶². מועד מאוחר זה מקשה על הציבור להוסיף את תשומותיו לתהליך התכנון ומביא לידי שיתוף הציבור רק בשלב מאוחר בתהליך באמצעות הגשת התנגדויות בלבד⁶³.

במהלך השנים, עבר החוק שינויים הדרגתיים, אשר שיפרו את דרישות הפרסום⁶⁴. למרות זאת, מטרת הפרסום - ליידע את הציבור ואת הנפגעים הפוטנציאליים על אודות התוכנית - עדיין אינה מוגשמת באופן מלא.

מכשול אחד בו נדון קשור ביחס **לדרכי הפרסום**. החוק קובע מנגנון של פרסום לציבור הרחב, המחייב פרסום של דבר הפקדתה של תוכנית ברשומות, בעיתונות היומית והחל מ-2009 גם באינטרנט⁶⁵. בנוסף, יש

62. שם.

63. גם המונח "התנגדות" הוא עצמו מונח אדוורסרי.

64. סעיף 1א לחוק העוסק בפרסום בעיתון.

65. סעיף 88 מחייב לפרסם הפקדתה של תוכנית גם באינטרנט. סעיף 1א לחוק מגדיר "פרסום בעיתון" כפרסום בשני עיתונים יומיים בשפה העברית, כשלפחות אחד העיתונים הוא עיתון נפוץ, על פי רשימה שהוציא שר הפנים. עוד קובע הסעיף כי במרחב תכנון מקומי אשר 10% מהאוכלוסייה בו דוברת ערבית

לפרסם את דבר ההפקדה במשרדי הרשויות המקומיות, בשכונות הנוגעות לתוכנית וגם על גבי שלט שיוצב בתחום התוכנית⁶⁶, לתקופה של חודשיים ממועד ההפקדה (הזמן שנקבע להגשת ההתנגדויות). תיקון 73 (יולי 2005), הוסיף גם את החובה ליידע באמצעות שלט או מכתבים אישיים את בעלי הקרקע או המחזיקים במגרשים הגובלים עם הפרויקט המתוכנן, ובלבד שמדובר בפרויקט ששטחו איננו עולה על 3,000 מ"ר⁶⁷.

הסדר זה נועד לשים קץ למצב הבלתי הגיוני לפיו בבקשה להקלה מחייב החוק ליידע את השכנים⁶⁸, ואילו בבקשה לשינוי תוכנית מתאר אין החוק מחייב זאת. כך נוצרים מצבים אבסורדיים בהם, במקרה של סגירת מרפסת בבניין רווי מחייב החוק ליידע את השכנים ואילו במקרה של תוכנית מקומית המוסיפה אחוזי בנייה אין החוק מחייב ביידוע של שכנים במגרשים הגובלים בבנייה.

החוק יצר לכאורה הסדר אפקטיבי המצליח ליידע את כל הנפגעים הפוטנציאליים אודות התוכנית, אלא שבמציאות פני הדברים שונים. הפרסום בעיתון המיועד לציבור הוא פרסום חד-פעמי. מי שאינו קורא את העיתון בכל יום או מי שנעדר מן הארץ בתקופת הפרסום, לא ייתקל בו ויתקשה לאתר את המודעות, שממילא גודלן מזערי ותוכן אינו ברור להדיוטות.

גם הפרסום במשרדי הרשות המקומית איננו נטול בעיות. על מנת להיתקל בו על האזרחים לבקר לעיתים תכופות במשרדי העירייה כדי לבדוק אם במקרה הופקדה תוכנית הנוגעת להם. בדרישה זו, מן הסתם, רוב הציבור לא יכול לעמוד. בנוסף, קובע החוק כי יש לפרסם את דבר התוכנית על גבי לוחות המודעות בשכונות "הנוגעות בדבר" - פרסום זה אינו אפקטיבי, מכיוון שבמקרים רבים אין לוחות מודעות בשכונה וגם כשיש מודעה, פעמים רבות נוהגים להסירה מלוח המודעות אחרי זמן קצר. האפשרות היעילה יותר, המחוייבת בחוק, היא להציב שלט באתר הבנייה, כך שכל אדם שעובר סמוך למגרש יוכל לראותו.

כאמור, החל משנת 2009, קיימת גם החובה לפרסם את דבר הפקדת התוכנית באינטרנט (תיקון 86 לחוק). הפרסום באינטרנט להבדיל מהפרסום בעיתון לא מוגבל בזמן ועל כן נגיש יותר לציבור, וככל הנראה גם יותר אפקטיבי, במיוחד למי שיעשה לו נהג לבדוק מדי פעם את אתר

נדרש גם פרסום בעיתון בשפה הערבית. סעיפים 11 ו-12 קובעים כי בכל מקרה שנקבעה חובת פרסום בעיתון תחול על רשויות התכנון גם החובה לפרסם הודעה באינטרנט.

66. סעיף 89 לחוק.

67. בעקבות התיקון הותקנה תקנה 5 לתקנות התכנון והבניה (פרסום הודעה על הפקדת שלט לפי סעיף 89 לחוק), התשס"ד-2004. לפי תקנה זו, חובה על מגיש תוכנית בשטח שאינו עולה על 3,000 מ"ר להציב שלטים בחזית כל מגרש הגובל בתוכנית. כן קובעת התקנה כי מגיש התוכנית יהיה פטור מהצבת השלט הנוסף אם שלח הודעות אישיות לכל הבעלים והמחזיקים במגרשים הגובלים בתחום התוכנית.

68. סעיף 149(א2) לחוק קובע כי במקרה של בקשה להקלה יש לשלוח הודעה אישית לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע.

האינטרנט של הרשות המקומית ומשרד הפנים. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי הפרסום באינטרנט מוגבל לאוכלוסיות שעושות שימוש יומי באינטרנט ועדיין אינו נגיש לכלל הציבור, ובקשה לעיון בפרוטוקול גם היא זכות שאינה מופעלת ביומיום, אלא על ידי "מיטיבי לכת".

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965	
<p align="center">סעיף 263</p> <p>"(א) הודעה על דבר הפקדתה של תכנית תפורסם באתר האינטרנט של מוסד התיכנון שהפקיד אותה ובעיתון בתוך 14 ימים מיום שהתקבלה החלטת מוסד התיכנון להפקיד את התוכנית..."</p>	<p align="center">סעיף 89(א)</p> <p>"הודעה על הפקדת כל תוכנית תפורסם ברשומות ובעיתון; הפרסום בעיתון יהיה כאמור בסעיף 1א וייעשה על ידי מוסד התיכנון שהחליט על ההפקדה תוך חמישה עשר ימים מיום ההחלטה על הפקדת התוכנית..."</p> <p align="center">סעיף 88(ב)</p> <p>"תוכנית שהופקדה... תפורסם באתר אינטרנט כמפורט להלן:</p> <p>(1) תכנית בסמכות ועדה מקומית, כהגדרתה בסעיף 61א - באתר האינטרנט של הוועדה המקומית או באתר האינטרנט של רשות מקומית הנוגעת בדבר;</p> <p>(2) תכנית אחרת - באתר האינטרנט של משרד הפנים."</p>	<p align="center">פרסום הודעה על הפקדת תוכנית ובינטרנט</p>
<p align="center">סעיף 264(א)</p> <p>"הודעה על הפקדת תכנית מתאר מקומית, שאינה תוכנית מתאר מקומית-כוללנית או תוכנית מתאר מקומית-נוסח"</p>	<p align="center">סעיף 89א(א)</p> <p>"הודעה על הפקדת תכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת תפורסם על חשבון מגיש התכנית, על גבי שלט במקום בולט בתחום"</p>	<p align="center">פרסום על גבי שלט</p>

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965	
מאוחד, תפורסם על חשבון מגיש התכנית, על גבי שלט במקום בולט בתחום התכנית, למשך התקופה שנקבעה; ההודעה תכלול פרטים בהתאם לסעיף 92 וכן פירוט עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת.	התכנית, למשך התקופה שנקבעה להגשת התנגדויות; ההודעה תכלול פרטים בהתאם לסעיף 92 וכן פירוט עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת.	
סעיף 263(ג)	סעיף 89(ד)	יידוע אישי
"מבלי לגרוע מהוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) - על הפקדתה של תוכנית איחוד וחלוקה תימסר הודעה לבעלי הזכויות בחלקות הנכנסות, ולבעלי זכויות אחרות כפי שיקבע השר, ועל הפקדתה של תכנית המייעדת קרקע לצרכי ציבור תימסר הודעה לבעלי הקרקע כהגדרתם בפרק הרביעי לחלק השלישי."	"נוסף על הוראות סעיף זה, הודעה על הפקדת תכנית כאמור בסעיף קטן (א), החלה על שטח שאינו עולה על 3,000 מ"ר, תפורסם או תימסר לבעלים ולמחזיקים במגרשים הגובלים בתחום התכנית, על חשבון מגיש התכנית, בדרך שיקבע השר הפנים באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת"	

הצעת הרפורמה משמרת את רוב דרכי הפרסום הקיימות ומבטלת את חובת הפרסום על גבי לוח מודעות בשכונה, שהוכחה כלא אפקטיבית. כפי שנראה בהמשך, ההצעה משכללת את חובת הפרסום באינטרנט. אנו מצרות על כך שהצעת הרפורמה מבטלת את החובה ליידוע אישי של שכנים הגובלים בתחום תוכנית במגרשים קטנים שאינם עולים על 3,000 מ"ר. דרך זו נמצאה כאחת הדרכים האפקטיביות ביותר לפרסום⁶⁹.

נברר כעת, מהו **תוכן הדברים** שהחוק מחייב לפרסם. החוק מחייב לפרסם הודעה בדבר הפקדת התוכנית, שתכלול "ככל האפשר"⁷⁰ פרטים אודות המקרקעין, עיקרי הוראות התוכנית, ותפרט את המען והמועד להגשת התנגדויות. החוק אינו מחייב לפרסם את התוכנית עצמה, הסברים אודותיה או תיאור גרפי שלה. רק בשלט, שיוצב באתר הבנייה, מחייב החוק לכלול

69. ממחקר של המשרד הממשלתי הבריטי, האחראי על נושא התכנון, מתברר שהפרסום האפקטיבי ביותר הוא היידוע האישי. האפקטיביות נבחנה כאן על פי המידה שהפרסום מניע את הציבור להגיב לתוכניות. לעומת זאת הפרסום בעיתון נחשב כפחות אפקטיבי והכי פחות יעיל במונחי עלות/תועלת - England (2004), Department for Communities and Local Governments: Review of the Publicity Requirements for planning Applications.

70. סעיף 92(א) לחוק.

פרטים אודות ההבדלים בין המצב הקיים לבין התוכנית המופקדת. בפועל, ידוע לנו כי קיימים מקרים בהם יזמי התוכנית, ככל הנראה מתוך אינטרס שיווקי, מוסיפים גם תיאור גרפי של הפרויקט, שעשוי לסייע לציבור הרחב להבין במה מדובר. יש לעודד מגמה זו. הצעת הרפורמה משפרת את המצב הקיים בחייבה את הרשויות לפרסם את התוכניות עצמן באינטרנט (סעיף 260 להצעת הרפורמה).

החוק מתייחס גם לשפת הפרסום. השפה המרכזית היא, מן הסתם, עברית. אולם, במקרים בהם לפחות 10% מכלל האוכלוסייה במרחב התכנוני דוברים ערבית, הוא מחייב פרסום גם בשפה הערבית. בנוסף מחייב החוק לפרסם בשפות נוספות כאשר ידוע כי במרחב מקומי קיים שיעור ניכר של ציבור שאיננו קורא את העיתונים הנפוצים.⁷¹

הסדר זה בעייתי, מכיוון שבערים המעורבות (כמו תל-אביב-יפו וחיפה) סך כל תושבי העיר הערבים אינו עובר את מחסום 10%. משום כך, הודעות על תוכניות בנייה באזורים ערביים מובהקים בתוך ערים אלה מחוייבים להתפרסם רק בעברית. עובדה זו מקשה על האוכלוסייה הערבית המקומית לדעת על דבר קיומה של התוכנית, וקל וחומר להבין את השלכותיה ולהתנגד לה.⁷²

הצעת הרפורמה משפרת במקצת את ההגדרה של המתחם הגיאוגרפי בו יתחייב פרסום בשפות השונות. ההצעה מוסיפה על ההגדרה של "מרחב תכנון מקומי" גם "רשות מקומית או יישוב". כך שביישוב או ברשות מקומית בהם האוכלוסייה הערבית מהווה לפחות 10% (או שיעור ניכר כשמדובר בשפות אחרות) תקום החובה לפרסם בערבית (סעיף 2(ב) ו-6 להצעת הרפורמה). שיפור זה אינו מספק שכן אינו פותר את סוגיית הפרסום בערבית בערים המעורבות כתל-אביב או חיפה.

תיאוריות התכנון העוסקות בשיתוף הציבור מעודדות פרסום רחב שיעור את הציבור בכללותו ויאפשר לו לתרום את תשומותיו לתהליך באופן פעיל.⁷³ כפי שראינו, הצעת הרפורמה משפרת במידת מה את חובת הפרסום, במיוחד באמצעות הפרסום באינטרנט, אולם אמצעי זה מוגבל משום שהוא איננו מעודד תגובה. המצב האידיאלי הינו ניצול טכנולוגיית האינטרנט על מנת לשגר מידע באופן יזום לבתי התושבים באזור. כך, יניב הפרסום תועלת רבה יותר.

71. סעיף 1א מתייחס למרחב תכנון שבו קיים שיעור ניכר של ציבור שלא קורא את העיתונים הנפוצים. היעדר חובה לפרסם בשפה הערבית נדון בבג"ץ 527/74 חנה ח'ילף נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הצפון, פ"ד כט(2) 319 (14.5.1975) ואתר מקרקעין.

72. ראו היימן 2003, הערת שוליים 17 לעיל.

73. ראו (1999) Forester, John, הערת שוליים 3 לעיל; Innes Judith E. (1998) Information in *Planning. Journal of the American Planning Association*, Winter, pp. 52- Communicative .63

3. הזכות למידע

הזכות למידע בחוק מצומצמת ביותר ומוגבלת הן מבחינת רחב בעלי הזכות והן ביחס להיקף המידע שיש לחשוף. עד שנת 2007 החוק התמקד בזכות הפרטית של בעל זיקה לתוכנית לעיין בה לאחר שהופקדה או אושרה (סעיף 119א וסעיף 96 לחוק). בנוסף, מי שביקש להגיש התנגדות בסיבוב השני, היה רשאי לעיין בהתנגדויות שהוגשו בסיבוב הראשון (סעיף 104 לחוק).

בשנת 2007 (תיקון 80), הורחבה זכות העיין בחוק לזכויות שהן ציבוריות יותר במהותן. התיקון (סעיף 48ד(ה) לחוק) הוסיף את החובה לפרסם פרוטוקולים של ישיבות ועדות התכנון באינטרנט. משמעות הדבר היא שכל אדם, בין אם הוא בעל עניין בתוכנית ובין אם לאו, רשאי לעיין בפרוטוקולים. עם זאת, פרוטוקול לא יפורסם אם מתקיים בו אחד מהסייגים הקבועים בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע (כמו ביטחון לאומי), ואם הוא כולל מידע הנוגע ל"מדיניות בשלבי עיצוב".

סוגיית העיין בפרוטוקולים הפנימיים מדיוני הוועדות, עלתה לראשונה בפרשת **אגודת המים השיתופית בכפר ברנדיס**⁷⁴. בפרשה זו נתבקשה זכות עיין בפרוטוקולים פנימיים של ישיבות ועדת התכנון המחוזית ביחס להחלטתה, יוצאת הדופן, לקיים דיון חוזר בתוכנית לאחר שכבר החליטה לקבל את ההתנגדויות ולפסול אותה. בפרשה זו, קובע בית המשפט כי אין לפסול על הסף את הבקשה לעיין בפרוטוקולים הפנימיים של ועדות התכנון, אלא יש לבחון כל מקרה לגופו ולאזן בין הרצון לאפשר לחברי הוועדות להביע עמדתם ללא לחץ ציבורי מחד, ובין הצורך בפומביות, המהווה בקרה למניעת אפליה, שיקולים זרים ועיוות דין מאידך. בפרשה זו חייב בית המשפט את הוועדה לחשוף את הפרוטוקולים של הישיבות הפנימיות.

הצעת הרפורמה משפרת ומרחיבה את זכות העיין הן מבחינת בעלי הזכות והן מבחינת היקף המידע החייב בגילוי. היא הופכת את זכות העיין לזכות ציבורית הפתוחה לכולם, בין אם יש לאדם זיקה לתוכנית ובין אם לא (סעיף 154 להצעת הרפורמה). בנוסף, מוצע כי המידע שיידרש מוסד התכנון לפרסם באינטרנט, יהיה רחב ויכלול את מסמכי התוכנית, מסמכי ההצעה לתכנון וכל מסמך אחר שהוגש לו על ידי מגיש התוכנית או יועציו. בנוסף, קובעת ההצעה שורה של מסמכים החייבים בפרסום, כמו: חוות דעת סביבתיות, חוות דעת תחבורתיות ותסקיר השפעה על הסביבה (סעיף 154(ב) להצעת הרפורמה). כמו כן, היא מחייבת את הוועדה המקומית

74. ה"פ (חיפה) 303/96 אגודת המים השיתופית בכפר ברנדיס בע"מ ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה ואח', דינים מחוזי כו(5) 608 (19.8.1996) ואתר מקרקעין.

לפרסם באינטרנט גם את חוות הדעת של היועצים המקצועיים, תוך 7 ימים מהמועד שהוגשו לוועדה (סעיף 154(ד) להצעת הרפורמה).

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965
<p style="text-align: center;">סעיף 154</p> <p>(א) מסמכי התכנית, מסמכי הצעה לתכנון וכל מסמך אחר שהוגש למוסד תכנון על ידי מגיש התכנית או על ידי מי שאינו חבר מוסד תכנון או יועץ שלו יהיו פתוחים לעיון הציבור ממועד הגשתם למוסד התכנון ויפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התכנון לפי כללים שיקבע השר.</p> <p>(ב) חוות דעת סביבתית, חוות דעת תחבורתית, תסקיר השפעה על הסביבה וכל מסמך אחר שיש להגישו על פי חוק זה למוסד התכנון על ידי מי שאינו חבר מוסד התכנון, נושא משרה או ממלא תפקיד בו, לצורך ההליך התכנוני המתקיים בפניו יהיו פתוחים לעיון הציבור ממועד הגשתם למוסד התכנון ויפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התכנון לפי כללים שיקבע השר.</p> <p>(ג) החלטות מוסד התכנון בנוגע לתכניות, להצעה לתכנון, להיתרים ולכל עניין אחר יהיו פתוחות לציבור ויפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התכנון בתוך שבעה ימים ממועד שהתקבל.</p> <p>(ד) חוות דעת של משקיפים במוסד התכנון, חוות דעת של הצוות המקצועי וחוות דעת יועצי מוסד התכנון שהוא ועדה מקומית, למעט ועדה מקומית-מחוזית, שהוגשו</p>	<p style="text-align: center;">סעיף 96</p> <p>"כל מעונין בתכנית שהופקדה, רשאי לעיין בה במקום ההפקדה ללא תשלום."</p> <p style="text-align: center;">סעיף 119א</p> <p>"ועדה מקומית תמסור, בכתב, לכל מעוניין בקרקע, לפי בקשתו, תוך שלושים ימים, מידע בדבר התכניות הנוגעות לקרקע, בין שהן תקפות, מופקדות או שפורסמה הודעה על הכנתן לפי סעיף 77 וכן תנאים לפי סעיף 78 החלים על הקרקע, אם נקבעו תנאים כאמור; הוועדה תמסור גם מידע בדבר חבות בתשלום היטל השבחה."</p> <p style="text-align: center;">סעיף 104</p> <p>"רשאי לעיין בהתנגדות כל מי שעלול להיפגע על ידי קבלתן; אולם שר הפנים בהתייעצות עם שר הבטחון, רשאי לקבוע בתקנות אם ובאיזו מידה תהא התנגדות לפי סעיף 101 פתוחה לעיון."</p>

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965
<p>למוסד תיכנון לקראת דיון בו, יהיו פתוחות לעיון הציבור ויפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התיכנון, בתוך שבעה ימים ממועד הגשתן למוסד התיכנון.</p> <p>(ה) חוות דעת של מתכנן מוסד תיכנון שאינו ועדה מקומית כאמור בסעיף קטן (ד) ושל יועצי מוסד תיכנון או חברי מוסד תיכנון כאמור, שהוגשו למוסד התיכנון, יהיו פתוחות לעיון הציבור לא יאוחר ממועד פרסום החלטתו של מוסד התיכנון שבעניינה הוגשו.</p> <p>(ו) התנגדויות שהוגשו לתכנית, לבקשה להקלה או לשימוש חורג או לאישור תשריט חלוקה בסטייה מתכנית, יהיו פתוחות לעיון הציבור ממועד הגשתן, ומוסד תיכנון רשאי לפרסמן באתר האינטרנט של מוסד התיכנון; הערות חברי מוסד התיכנון, והתייחסויות מגיש התכנית ומהנדס הוועדה המקומית להתנגדות יהיו פתוחות לעיון הציבור ממועד הגשתן לחוקר, ויפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התיכנון המוסמך.</p> <p>(ז) דין וחשבון שהוגש בידי חוקר והתייחסות מתכנן מוסד התיכנון לדיון וחשבון החוקר, יהיו פתוחים לעיון הציבור ויפורסמו באתר האינטרנט של מוסד התיכנון המוסמך, לאחר שמוסד התיכנון קיים בהם דיון."</p>	

אלא שיחד עם השיפורים הרבים שמציעה הרפורמה, בהקשר של מידע, אנו עדים עדיין לתחומים שבהם חשיפת המידע הינה חלקית. הצעת

הרפורמה מאפשרת לוועדות התכנון (למעט לוועדה המקומית) לשמור את חוות דעת של מתכנן הוועדה ויועציהם חסויים עד מועד פרסום ההחלטה שלגביה ניתנה חוות דעת (סעיף 154(ה) להצעת הרפורמה). כמו כן, הצעת הרפורמה מחייבת את הוועדות לפתוח את ההתנגדויות שהוגשו לעיון הציבור, ממועד הגשתן, אך היא משאירה לוועדות את שיקול הדעת אם לפרסם את ההתנגדויות באינטרנט. ללא חיוב ברור, ניתן להניח, שמרבית הוועדות יטו שלא לפרסם את ההתנגדויות.

חולשה נוספת נוגעת לפרסום דו"ח החוקר. סעיף 154(ז) להצעת הרפורמה קובע כי דו"ח החוקר יפורסם לאחר שמוסד הדיון קיים דיון בדו"ח. מועד זה הוא מאוחר ואינו מאפשר פיקוח על שיקול הדעת של החוקר. רצוי היה כי דו"ח החוקר יפורסם לפני הדיון בו, והמתנגדים יוכלו לעיין בו ולוודא כי עמדותיהם קיבלו בו ביטוי ראוי.

ה. הדיון וההחלטה בהתנגדות

בסעיף זה נדון במספר היבטים: הדיון בהתנגדות, הגוף השומע והגוף המחליט וחובת ההנמקה.

1. הדיון בהתנגדות

על פי החוק שמיעת ההתנגדויות תיערך בעל פה, במהלך דיון פומבי אליו יוזמנו המתנגדים ומגישי התוכנית⁷⁵. במקרים שבהם הוגשו מספר התנגדויות זהות באותו נושא, רשאית הוועדה לשמוע רק חלק מהם (סעיף 106(ג) לחוק). כמו כן, מוסד התכנון רשאי לסרב לשמוע התנגדות אשר נראית על פניה טורדנית או קנטרנית. בפרשת **אגודת המים בכפר ברנדיס**⁷⁶ השווה בית המשפט המחוזי את הדיון בוועדת ההתנגדויות לדיון בבית המשפט ופסק, כי כפי ששופט רשאי לקצר את טיעוניהם של הצדדים, כך רשאית לנהוג גם ועדת ההתנגדויות.

הצעת הרפורמה מותירה את החובה לשמוע את המתנגדים, אלא שהיא משנה את סדרי הדיון באופן שעלול להפוך אותו להליך טכני ופחות שוויוני. לפי ההצעה, החוקר (החיצוני לוועדה) הוא שיקבע את סדרי הדיון בפניו, כולל את הזמן הקצוב לכל מתנגד (סעיף 269(ד) להצעת הרפורמה). השארת שיקול הדעת בעניין זה לחוקרים עלולה לפגוע בעקרון השוויון, ולגרום לכך שבהליכים שונים יוקצבו זמנים שונים למתנגדים⁷⁷.

75. סעיפים 105 ו-107 לחוק קובעים כי בתוכנית מתאר מחוזית יוזמן גם מתכנן המחוז ובתוכנית שבסמכות הוועדה המחוזית יוזמן גם מהנדס הוועדה המקומית.

76. ראו הערת שוליים 75 לעיל.

77. לעומת זאת, ממצאי מחקר הראיונות שלנו שערכנו בישראל במסגרת המחקר ההשוואתי (עדיין לא פורסם) מראים כי למוסד תכנון יש בדרך כלל זיכרון ארגוני ונורמות שמתגבשות לגבי משכי הזמן

יתרה מזאת, כשמדובר בחוקר, חסרה הבטחה של מתן זמן ראוי לכל מתנגד. החוקר עובד על פי חוזה ולכן הוא בעל אינטרס לבחון כמה שיותר מקרים. עלול להיווצר מצב שחוקר, בניגוד לוועדת התנגדויות ציבורית, יעדיף לשמוע פחות מתנגדים וייתן להם זמן קצר יותר להשמיע את טענותיהם.

לבסוף, נציין כי הצעת הרפורמה משנה את סמכויות מתכנן מוסד התכנון בדיון בהתנגדויות המנוהל על ידי החוקר. היא מאפשרת למתכנן מוסד התכנון להפנות שאלות אל המתנגדים, אולם אינה מאפשרת למתנגדים להפנות שאלות אל המתכנן (סעיף 269(ה) להצעת הרפורמה). בכך למעשה, היא מחזקת את הצד המקצועי (של החוקר והמתכנן) על חשבון הפן הציבורי וזכות הטיעון.

התוצאה היא שהרפורמה פוגמת בנקודת החוזק של ההסדר בחוק, המאפשר לכל מתנגד להשמיע בעל פה את טענותיו בפני מוסד התכנון.

2. הגוף השומע והגוף המחליט

מרבית ההתנגדויות נשמעות כיום בפני ועדות משנה של ועדות התכנון עצמן. ברמה המקומית, מדובר בוועדת משנה לתכנון ובנייה המורכבת מנבחרי ציבור. ברמה המחוזית, מדובר בוועדת משנה המורכבת ממתכננים, נציגי ממשלה ונבחרי ציבור⁷⁸. במצבים מיוחדים, בהם יש מספר רב של מתנגדים או כשמדובר בנושא מהותי, קיימת למוסד התכנון סמכות למנות חוקר (חיצוני לוועדה) לשמיעת התנגדויות (סעיף 107א לחוק).

בהקשר זה, מבקשת הצעת הרפורמה לבצע שינוי משמעותי, שיש בכוחו לשנות את כל הליך ההתנגדויות. ההצעה מבקשת להפוך את החריג לכלל ולהעביר את שמיעת רוב ההתנגדויות לחוקר חיצוני (סעיף 268 להצעת הרפורמה). שמיעת ההתנגדויות על ידי הוועדה תעשה רק במקרים חריגים, בהם הוגשו מעט התנגדויות וטעמי היעילות מצדיקים שימוע בוועדה.

הצעת הרפורמה, מפרטת ומסבירה כי בתום הליך שמיעת ההתנגדויות יעביר החוקר דו"ח מסכם לוועדת התכנון, לעיניה בלבד. בשלב זה, אמורה הוועדה לקיים דיון פנימי בדו"ח ולקבל החלטה ביחס לתוכנית, בין השאר,

הראויים באופן שנשמר עקרון השוויון. הנורמות הן לאו דווקא אחידות על פני מחוז שלם וממוסד למוסד, אך יש להן יציבות סבירה בכל אחד מהמוסדות. כך על פי ממצאי מחקר הראיונות, ישנם משכי זמן הנהוגים בוועדה המחוזית מרכז וכך גם לגבי כל אחת מהרשויות שבדקנו.

78. על פי סעיף 11(א) לחוק אלה כוללים את יו"ר הוועדה המחוזית או נציג מטעמו, נציג משרד המשפטים, נציג נוסף של משרד ממשלתי החבר בוועדה המחוזית, נבחר ציבור מאחת הרשויות המקומיות המיוצגות בוועדה המחוזית וחבר נוסף שתבחר הוועדה המחוזית.

על בסיס הדו"ח. מכאן, שהליך ההתנגדויות והפרשנות שניתנת להתנגדויות תלויים בעמדה של אדם אחד בלבד - חוקר ההתנגדויות. אדם אחד, מיומן ומקצועי ככל שיהיה, אינו יכול להוות תחליף לוועדה בה יושבים מספר אנשים בעלי דעות שונות. במקרים רבים מדובר בהחלטות ערכיות שראוי שוועדה שיש בה ייצוג לדעות שונות היא שתכריע בהן. ניתן גם להניח כי ועדה המורכבת ממספר אנשים תהיה רגישה יותר למסרים השונים ולשפת הגוף של הטוענים. המנגנון אותו מציעה הרפורמה, לפיו אדם אחד ישמע והוועדה תקבל החלטה על פי התרשמותו של אותו אדם, עלול להוביל לשיבוש המסרים שמבקשים המתנגדים להעביר לוועדה.

זאת ועוד, העברת מלאכת שמיעת ההתנגדויות מהוועדה, שמורכבת מנבחרי ציבור, לידי חוקר חיצוני ממונה שאינו נבחר, מהווה פגיעה בעקרונות הדמוקרטיה. העברה זו פוגעת גם בקשר הישיר של נבחרי הציבור עם התושבים ועם הידע המקומי בדבר הנושאים המטרידים את התושבים. דווקא ברמה המקומית יש חשיבות מרובה לכך שנבחרי הציבור הם שישמעו את הציבור.

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965
<p>סעיף 268(א)</p> <p>"התנגדויות לתכנית יישמעו על ידי חוקר אלא אם כן החליט מתכנן מוסד התיכנון, על פי כללים שקבע השר, שמחמת מיעוט התנגדויות שהוגשו, טעמי יעילות מצדיקים את שמיעתן על ידי מוסד התיכנון שהחליט על הפקדת התכנית."</p>	<p>סעיף 105</p> <p>"המועצה הארצית תדון ותכריע בהתנגדויות לתכנית מיתאר מחוזית; הועדה המחוזית תדון ותכריע בהתנגדויות לתכנית שהופקדה על ידיה; הועדה המקומית תדון ותכריע בהתנגדויות לתכנית שבסמכות כאמור בסעיף 61א."</p>
<p>סעיף 269(ד)</p> <p>"חוקר רשאי לקבוע את סדרי הדיון בפניו, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה, לרבות הזמן הקצוב לכל מתנגד להצגת התנגדותו."</p>	<p>סעיף 107</p> <p>"לדיון בהתנגדויות יוזמן המתנגד ומגיש התכנית; ... והם יהיו רשאים להשמיע דבריהם לפני המוסד המכריע; שמיעת ההתנגדות תהיה בפומבי."</p>
<p>סעיף 269(ה)</p> <p>"מתכנן מוסד התכנון המוסמך או מי מטעמו יוזמן לדיון בהתנגדויות ויוכל להציג שאלות למתנגדים."</p>	<p>סעיף 107א</p> <p>(ב) "מוסד תיכנון הדין בהתנגדויות לתכנית, רשאי למנות חוקר לשמיעת ההתנגדויות שהוגשו לו, אם הוא סבור כי עקב מספר המתנגדים או מהות ההתנגדות מן הראוי לעשות כן..."</p>

3. חובת ההנמקה

החוק מאפשר לוועדות התכנון שיקול דעת נרחב ביחס להתנגדויות. יש בכוחן לקבל באופן מלא את ההתנגדות, לקבלה באופן חלקי, לדחות אותה ואף לשנות תוכנית בעקבות התנגדות (סעיף 106(ב) לחוק). כל החלטה חייבת להיות מנומקת בכתב ולהימסר למי שהגיש את ההתנגדות (סעיף 108(ב) לחוק). במקרים בהם ממונה חוקר, הוא מחויב להגיש לוועדה את תמצית ההתנגדויות והמלצותיו לגביהן (סעיף 107א(ה) לחוק).

החוק איננו מבהיר את היקף חובת ההנמקה, או במילים אחרות עד כמה יש לפרט את הנימוקים. הפסיקה המינהלית הכללית מבהירה כי הדבר תלוי בנסיבות המקרה. מטרת ההנמקה היא להבהיר את הטעמים העיקריים להחלטה, באופן שיאפשר לבדוק אם ההחלטה היא חוקית.⁷⁹

חוק התכנון והבניה - 1965	הצעת הרפורמה - 2010
--------------------------	---------------------

79. זמיר יצחק (1996), **הסמכות המינהלית** (כרך ב), 908-909, ירושלים: נבו, ראו דיון בפרק הקודם בה"פ (תל-אביב) 2221/94 "מעוז אביב" נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל-אביב ואח' (20.2.1995), אתר מקרקעין.

<p>סעיף 274(ד)</p> <p>"החוקר יגיש למוסד התיכנון בתוך 21 ימים מיום שסיים לשמוע את ההתנגדויות דו"ח הכלול את כל אלה:</p> <p>(1) תמצית כל אחת מההתנגדויות שהוגשה לתכנית ועיקרי הטענות שהועלו בהן; הועלו בהתנגדויות סוגיות או טענות דומות, רשאי החוקר לכלול בדו"ח תמצית מרוכזת של הטענות שהועלו באותן התנגדויות;</p> <p>(2) ריכוז הטענות העיקריות שהועלו על ידי המתנגדים;</p> <p>(3) ריכוז עיקרי ההתייחסויות שהוגשו על ידי מגיש התכנית על פי סעיף 269(ז), ועל ידי מהנדס הוועדה המקומית על פי סעיף 269(ו);</p> <p>(4) ריכוז ההערות וההתייחסויות שהוצגו בפניו על ידי חברי מוסד התיכנון והמשקיפים בו לפי סעיף 272;</p> <p>(5) התייחסותו של החוקר לטענות שהועלו בהתנגדויות ובהערות ולעיקרי השינויים שיש להכניס בתכנית, לדעתו, עקב ההתנגדויות."</p>	<p>סעיף 108</p> <p>"(ב) הודעה על הכרעה בדבר התנגדויות ועל נימוקיהן תינתן בכתב למתנגד ולמי שהשמיע טענות לפי סעיף 106."</p> <p>סעיף 107א</p> <p>"(ד) ... החוקר יגיש למוסד התיכנון תמצית ההתנגדויות והמלצותיו לגביהן והוא יוזמן לכל דיון במוסד התיכנון בענין התכנית והתנגדות לה."</p>
--	--

הצעת הרפורמה משפרת בנושא זה, ומפרטת שורה של עניינים שעל החוקר לכלול בדו"ח שהוא מגיש לוועדת התכנון (סעיף 274 להצעת הרפורמה). פרטים אלה כוללים: תמצית וריכוז הטענות שהועלו בהתנגדויות; עיקרי הדברים שהועלו על ידי הזם שהגיש את התוכנית; ריכוז ההערות שהועלו על ידי חברי מוסד התכנון והמשקיפים בוועדה; התייחסות החוקר לטענות שעלו בהתנגדויות; וגישתו לגבי שינוי התוכנית עקב ההתנגדויות.

ההצעה מחייבת גם את ועדת התכנון להתייחס, בהחלטתה הסופית, לטענות שהועלו בהתנגדויות מתוך הדו"ח של החוקר (סעיף 277(א) להצעת הרפורמה). אולם, ההצעה אינה מחייבת את מוסדות התכנון למסור את הדו"ח המנומק למי שהגיש התנגדות לתוכנית (וגם לא ליזם). הדו"ח

מוגש אך ורק למוסד התכנון. דו"ח החוקר, אמנם מתפרסם באינטרנט אבל במועד מאוחר, לאחר שנערך לגביו דיון בוועדה (סעיף 154(z) להצעת הרפורמה). החלטתה הסופית ביחס להתנגדויות תפורסם באינטרנט בלבד. הפרסום באינטרנט חשוב, אך עולה השאלה האם יש בכוחו של פרסום באינטרנט להחליף תשובה הנשלחת למתנגדים?

1. הגשת ערר

על פי החוק, ההחלטה בהתנגדות איננה בהכרח סוף פסוק. כאשר נדחית התנגדות לתוכנית מקומית שבסמכות ועדה מקומית, ניתן החוק שתי הזדמנויות להגיש ערר: הראשונה לוועדת הערר המחוזית⁸⁰, והשנייה, ערר כנגד החלטת ועדת הערר המחוזית לוועדה המחוזית שדנה בו, באמצעות ועדת המשנה לעררים⁸¹. ערר זה מחייב אישור יו"ר ועדת הערר המחוזית.

מי שהתנגדותם לתוכנית מקומית בסמכות מחוזית נדחתה, מקבלים הזדמנות אחת להגיש ערר לוועדת הערר של המועצה הארצית, אך היא מחייבת אישור יו"ר הוועדה המחוזית.

מהם כללי המדיניות במתן רשות להגיש ערר למועצה הארצית?

בפרשת ועד שכונת עין כרם⁸², קובע בית המשפט העליון כי אין להגדיר כללים, אלא "להותיר לפרקטיקה את מלאכת עיצובן של אמות המידה הראויות", שיפותחו ממקרה למקרה על ידי יושבי ראש הוועדות המחוזיות. בית המשפט הסתפק באמירה כללית לפיה, יש לשקול אם מדובר בסוגיה מהותית, המחייבת התערבות של המועצה הארצית, כמו במקרים המעלים רגשות או מחלוקת ציבורית, או במקרים שהשפעתם על הציבור רחבה.

כמו כן, קיימת אפשרות למי שבקשתו להגיש ערר נדחתה או למי שמעוניין לעתור כנגד ההחלטה של ועדת הערר, להגיש עתירה לבית המשפט המינהלי או לבג"ץ על פי העילות שפותחו בתחום המשפט המינהלי.

הצעת הרפורמה מצמצמת באופן משמעותי את זכות הערר. בתוכנית מקומית בסמכות מקומית היא מבטלת את ההזדמנות השנייה להגיש ערר לוועדה המחוזית. בתוכניות הנמצאות תחת סמכותה של הוועדה המחוזית, תוכנית מקומית כוללנית ותוכנית מקומית בסמכות מחוזית, מבטלת הרפורמה לחלוטין את זכות הערר של היזמים והמתנגדים. ביטול זה חמור במיוחד נוכח ההצעה של

80. סעיף 112 לחוק, ראו גם סעיף 12א לחוק בנוגע להרכבה של הוועדה הכוללת עורך דין, נציג מתכנן המחוז, נציג שר הפנים - מהנדס, אדריכל או מתכנן ערים ושני נציגי ציבור שימנה שר הפנים.

81. סעיף 111 לחוק.

82. עע"מ 3663/02 ועד שכונת עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים ואח', פ"ד נו(2) 882 (13.3.2003) ואתר מקרקעין.

הרפורמה להעביר את שמיעת ההתנגדויות לידי חוקר, שכן כאמור, שמיעת התנגדויות על ידי אדם אחד, מקצועי ככל שיהיה, עלולה להוביל לשיבוש המסרים שמבקשים המתנגדים להעביר לוועדה. לפיכך, עולה החשיבות לשמור על זכות הערר.

2010 - הצעת הרפורמה - סעיף 173(א)	1965 - חוק התכנון והבניה - סעיף 110(א)
"על החלטת ועדה מחוזית לאשר תוכנית מתאר-כוללנית, לדחותה או לקבוע תנאים לאישורה, רשאים לערור לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית אחד מאלה:	"על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תוכנית או דחייתה רשאים לערור בפני המועצה הארצית כל אחד מאלה:
(1) הרשות המקומית או הוועדה המקומית שבתחום שיפטה או במרחב התיכנון שלה, לפי העניין, כלול השטח שעליו חלה התכנית;	(1) בזכות - (א) שלושה חברי הוועדה המחוזית כאחד;
(2) רשות מקומית או וועדה מקומית הגובלת בתחום השיפוט של הרשות המקומית שעל שטחה חלה התכנית, או במרחב התיכנון המקומי שבתחומה חלה התכנית, לפי העניין, ובלבד שהגישה התנגדות לתכנית;	(ב) ועדה מקומית או רשות מקומית הנוגעת בדבר;
(3) שלושה חברי הוועדה המחוזית;..."	(2) ברשות - (א) מגיש התכנית; (ב) מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה."

אמנם, בפני המתנגדים עומדת הזכות להגיש עתירה מינהלית לבתי המשפט, אך עתירה זו מוגבלת לעילות מינהליות בלבד. בנוסף, בית המשפט אינו מתערב בשיקול הדעת של מוסדות התכנון. ואילו לוועדות הערר מעמד של "מוסד תכנון" (כהגדרת בסעיף 1 לחוק) המאפשר להן להתערב בשיקול הדעת של ועדות התכנון⁸³. משמעות הדבר שוועדות הערר רשאיות להחליף את שיקול הדעת של ועדות התכנון בשיקול הדעת שלהן, בעוד שבתי המשפט בוחנים את חוקיות התהליך בלבד⁸⁴. מכאן נגזרות מגבלות העתירה המינהלית בהשוואה לערר.

83. בתי המשפט פסקו שעל ועדת הערר לנהוג משנה זהירות בבואה להתערב בהחלטות של ועדות התכנון. עליה להפעיל שיקולים מקצועיים ולהיעזר במומחים לפי הצורך כדי להגיע להחלטה המקצועית הנכונה. ראו עת"מ (י-ם) 11/98 קרן ליפצין סיטון ואח' נ' יואב מתן ואח', פד"מ ב(2) 133, 145 (1998.7.29) ואתר מקרקעין.

84. ראו בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים ואח', פ"ד מה(3) 678 (1991.6.23) ואתר מקרקעין.

הצעת הרפורמה - 2010	חוק התכנון והבניה - 1965
סעיף 191	סעיף 112(א)
"(א) על החלטתה של ועדה מקומית, למעט ועדה מחוזית, לאשר תכנית, לדחותה או על התנאים לאישורה, רשאים לערור לוועדת הערר לתכניות כל אחד מאלה:	"על החלטת הוועדה המקומית בדבר אישור תכנית שבסמכותה כאמור בסעיף 62א או דחייתה רשאים לערור בפני ועדת הערר:
(1) הרשות המקומית שבשטח שיפוטה כלולה התכנית, אם התקבלה ההחלטה על ידי ועדה מרחבית או ועדה מרחבית הכוללת רשות גדולה;	(1) שניים כאחד מבין חברי הוועדה המקומית;
(2) מגיש התכנית;	(2) שניים כאחד מבין הנציגים בעלי הדעה המייעצת כאמור בסעיף 18(ב);
(3) מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה, כולה או חלקה;	(3) שניים כאחד מבין חברי הוועדה המחוזית;
(4) שני משקיפים באותה ועדה מקומית;	(4) מתכנן המחוז;
(5) חבר מקרב הציבור החבר באותה ועדה מקומית;	(5) מגיש התכנית;
(6) שלישי מחברי אותה ועדה מקומית;	(6) מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה;
(7) נציג שר בוועדה המחוזית שהגיש חוות דעת כאמור בסעיף 254(ו).	(7) מי שהשמיע טענות לפי סעיף 106(ב)."
על תנאים שקבעה ועדה מקומית להפקדתה של תכנית רשאי לערור לוועדת הערר מגיש התכנית, ובלבד שניתנה רשות לכך בידי יושב ראש ועדת הערר, כאמור בסעיף 46(א)(2).	

מבחינת תיאוריות התכנון, ביטול זכות הערר ביחס לתוכניות מקומיות בסמכות מחוזית ותוכניות מקומיות כוללניות מהווה נסיגה חדה מעקרונות פרוגרסיביים. יחד עם זאת אנו סבורות, כי במקרה של תוכניות בסמכות מקומית, צמצום מספר ערכאות הערר מהווה פתרון המאזן באופן ראוי בין חשיבות הזכות לערער לבין הצורך ביעילות וסופיות הדין.

ז. הזכות ליזום תוכנית זכות הטיעון

נשאל כעת, מה בין הזכות ליזום תוכנית ובין זכות הטיעון? לשתי הזכויות נגיעה לתחום שיתוף הציבור בתכנון. ציבור היזום תוכנית עשוי להפוך לשותף מלא ופעיל בתהליך התכנון, הן במקרים שבהם הוא יזום תוכנית והן במקרים שבהם הוא מציע חלופה לתוכנית⁸⁵. נשאלת השאלה האם ניתן לכלול גם הגשה לתכנון חלופי תחת הזכות להתנגד?

הזכות ליזום ולהגיש תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת הורחבה בשנת 1995 (תיקון 43). ניר מועלם הקדיש מאמר לסקירה מעמיקה של זכות זו בחקיקה ובפסיקה⁸⁶. לפני התיקון, מוסדות התכנון בלבד היו בעלי הזכות ליזום ולהגיש תוכנית מתאר, ואילו ליזמים פרטיים הייתה זכות להגיש רק תוכניות מפורטות. תיקון 43 הרחיב את בעלי הזכות להגיש תוכניות מתאר מקומיות גם ל"מי שיש לו עניין בקרקע" (סעיף 61א(ב) לחוק).

מיהו "מי שיש לו עניין בקרקע"? התשובה לשאלה זו איננה ברורה. קיים פער בין הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לבין הפרקטיקה והפסיקה. בתמצית נאמר כי בעוד שההנחיות מבטאות גישה צרה המחייבת זיקה בין מי "שיש לו עניין" לבין בעל הקניין, הרי שגישת הפרקטיקה והפסיקה מבטאות גישה מרחיבה יותר. בהחלטה המוכרת ביותר של בית המשפט העליון בפרשת **ועד עין כרם**⁸⁷ פותח בית המשפט פתח להכרה בקבוצות שונות היכולות להגיש תוכנית. בפרשה זו ביקשו תושבי עין כרם ליזום תוכנית חלופית לתוכנית המתאר לאזור עין כרם וסביבותיה, שיזם מינהל מקרקעי ישראל. הוועדה המחוזית דחתה את תוכניתם בנימוק שרק בעלי זכויות במקרקעין רשאים להגיש תוכנית. בית המשפט המחוזי קיבל את גישת הוועדה⁸⁸. בהליך הערעור לבית המשפט העליון הגיעו הצדדים לידי הסכמה, שקיבלה תוקף של החלטת בית המשפט, שעל פיה זכותה של התאגדות תושבים ליזום תוכנית הנוגעת לאזור מגוריה, גם אם אינם בעלי המקרקעין שהתוכנית חלה עליהם.

הצעת הרפורמה צועדת, במידת מה, אחורה, לכוון השמרני. היא מבקשת ליצור כלל ברור יותר לפיו, "בעל עניין בקרקע" יפורש כמי שהוא בעל זכויות בכל הקרקע הכלולה בתוכנית, או מי שיש לו 80% או יותר מהקרקע שאמורה להיות כלולה בה (סעיף 177 להצעת הרפורמה). התנאי במקרה של בעלות חלקית הוא שהתוכנית אינה פוגעת בזכויות של יתרת בעלי הקרקע הכלולה בתוכנית⁸⁹. כלל זה מחזיר את המבחן הקנייני לזכות ליזום תוכניות, במקום המבחן הפתוח יותר, המתאים לשיקוף אינטרסים של חברה אזרחית. יתר על כן: קביעה של קו כמותי עלולה לפגוע בקבוצות שלא יהיה בידיהן רוב זה, ועל כן לא יוכלו להגיש

85. ראו היימן 2003, הערת שוליים 17 לעיל.

86. מועלם ניר (2012) קניין או עניין? מיהו בעל עניין בקרקע המוסמך להגיש תוכנית? **מקרקעין** יא/5 43.

87. עע"מ 2797/01 **ועד עין כרם ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים ואח'** (27.1.2002), אתר מקרקעין.

88. עת"מ (י-ם) 129/00 **ועד עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים ואח'** (5.3.2001), אתר מקרקעין.

89. הפגיעה על פי ההצעה יכולה להיות על ידי הקטנה של השטח לבנייה או שינוי ייעוד או בכל דרך אחרת.

תוכניות⁹⁰. תפיסה זו עומדת בניגוד לתפיסות הפרוגרסיביות של התכנון המבקשות לפתוח את התכנון לקבוצות שונות.

ח. מסקנות והמלצות

במאמר זה השווינו בין הזכות להתנגד, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק, לבין הזכות המוצעת ברפורמה. ההשוואה בין ההסדרים מורכבת למדי וקשה לסכמה בטוב או רע. לגבי חלק מההסדרים של זכות הטיעון, הרפורמה המוצעת צועדת צעד חשוב בכך שהיא משקפת ומעצימה מגמות של פתיחות ושיתופיות שהחברה הישראלית כבר הנהיגה הלכה למעשה. מגמות אלה השתקפו גם בפסיקה של בתי המשפט. יחד עם זאת, היא אינה מסירה הסדרים שרצוי היה לבטלם, ובמספר נושאים אף מצעידה אותנו אחורה להסדר יותר שמרני ופחות פרוגרסיבי. נזכיר כאן את השינויים העיקריים.

בצד החיובי, הצעת הרפורמה "זורמת" עם פתיחותם של מוסדות התכנון לשמוע את כל מי שהגיש התנגדות, ומבטלת לחלוטין את מבחן הפגיעה, כך שהזכות להתנגד תהיה פתוחה בפני כולם. מגמה זו עולה בקנה אחד עם ממצאי המחקר האמפירי שערכנו בטרם הוצע חוק הרפורמה⁹¹. דוגמה נוספת שבה הצעת הרפורמה הולכת בעקבות הפרקטיקה היא החלת זכות ההתנגדות גם על תוכניות מתאר ארציות (בחוק הנוכחי הזכות להתנגד אינה חלה על תוכניות ארציות). יש לברך על תיקונים אלה ולראות בהם השתקפות של השפעתה של החברה האזרחית בישראל.

בצד החיובי הרפורמה גם מציעה להרחיב במידת מה את חובת הפרסום: בכך היא ממשיכה מגמה מבורכת שהחלה בשנת 2009 עם תיקון לחוק הקיים, בו חויבו מוסדות התכנון לפרסם הודעות תכנון ובנייה גם באינטרנט. לראשונה, החובה הוחלה גם על פרסום התוכניות עצמן ולא רק מודעות בעיתון על ההליך שנקט. ברפורמה מוצע להרחיב חובה זו כך שתחול לא רק על שלבי ההפקדה והאישור של תוכניות, אלא גם על הודעה על הכוונה להכין תוכנית.

הרפורמה מציעה שינוי חשוב בנושא החוקר. הסדר זה קיים באופן מצומצם גם בחוק הנוכחי. הרפורמה מציעה להרחיבו מאוד כך שמינוי חוקר יהיה ההסדר העיקרי ותבטל כמעט כליל זכות השימוע בפני ועדה של מקבלי ההחלטות. לצעד זה יש פנים לכאן ולכאן, והוא גם לוט באי ודאות באשר להשפעותיו הצפויות. ניתן לשער כי אם יהיה מספיק כוח אדם מיומן ההליך יכול להיות מהיר ויעיל יותר. עם זאת יש בכך כדי להרחיק את מקבלי ההחלטות מהעמדות שמביעים המתנגדים ולפגוע במידת מה בקשר הישיר של נבחר הציבור עם התושבים. בעת שבוחנים את היתרונות והחסרונות של העברת הסמכות לחוקרים יש לקחת בחשבון שדווקא ברמה המקומית יש חשיבות מרובה לכך שנבחר הציבור הם אלה

90. מועלם ניר (2012), ראו הערת שוליים 87 לעיל.

91. ראו כרמון ואלתרמן, הערת שוליים 8 לעיל.

שישמעו את הציבור. מחמת ההשלכות הנורמטיביות של ההסדר המוצע, ראוי היה לערוך מחקר מקדים, שישווה את ההליכים הנערכים כיום בפני חוקרים, לעומת ההליכים שנערכים בפני ועדות, ואת תוצאותיהם והשלכותיהם. ככל שידוע לנו, לא נעשתה הערכה שיטתית כזו.

הצעת הרפורמה לצמצום זכות הערר קשורה בעקיפין להצעה להפקיד את עיקר השימוע בפני חוקרים. מדובר בהצעה לבטל הזכות לערור על תוכניות מקומיות הטעונות אישור של הוועדה המחוזית - דהיינו, על חלק הארי של התוכניות בישראל לפיתוח עירוני ואזורי. לגבי תוכניות אשר יאושרו על ידי ועדה מקומית ללא צורך באישור הוועדה המחוזית, תישמר זכות ערר אך מספר הפעמים יצומצם.

במבט ראשון, כשבוחנים את ישראל אל מול ממצאי המחקר שערכנו בהולנד ואנגליה, הרי שזכות הערר בישראל רחבה הרבה יותר. בישראל, ישנם מצבים שבהם תוכנית מסויימת עשויה להישמע מספר פעמים, עוד לפני הגיעה לבית המשפט. אולם יש להיזהר בהשוואה זו: בשתי מדינות אלה השימוע של המתנגדים נעשה מלכתחילה על ידי חברי הוועדה עצמם ולא על ידי אדם אחד בדמות של חוקר חיצוני. אולם אם תושב זכות ההתנגדות בפני ועדות, מחקרנו ההשוואתי מראה, שניתן בהחלט להצדיק את צמצומה של זכות הערר, ועדיין לצעוד במעלה הפרוגרסיבי.

הרפורמה אף אינה מסירה את מגבלת הנגישות הקשה ביותר להגשת התנגדויות - חובת התצהיר, שלא מצאנו לה הקבלה במדינות אחרות. מגבלה זו אינה מוכרת מספיק בציבור ואף אחת מהעמותות החברתיות לא העלתה נושא זה בעת הדיונים ברפורמה בוועדת הכנסת. זאת על אף שחובת התצהיר פוגענית עד מאוד וגורמת למעורבות רבה של עורכי דין בהליך ההתנגדויות.

רבים בציבור בישראל אינם מודעים לכך שאין כל צורך בייצוג משפטי בהליכי התנגדות בפני מוסדות התכנון. השערתנו היא, שעורכי דין רבים שאליהם פונים המתנגדים לצורך התצהיר, מציעים בהזדמנות זו גם את שירותיהם לצורך הגשת ההתנגדות עצמה. התוצאה היא שיאנות בייצוג על ידי עורכי דין בעת הגשת התנגדויות⁹².

למעורבות של עורכי דין יש, כמובן, תועלות אפשריות עבור המתנגדים ולעיתים גם עבור מוסדות התכנון, אך הצורך (הנתפש) לייצוג על ידי עורכי דין גובה מחיר לא פשוט. דרישת התצהיר מכריחה את המתנגדים שבכוח לשלם על שירות יקר יותר מאשר התצהיר בלבד. דרישה זו עלולה להרתיע מתנגדים מהגשת התנגדויות. מדובר בחסם בעל אופי רגרסיבי מובהק. ניתן כמובן לראות רק את אלה שהגישו התנגדות, ולעולם לא נדע מה ההיקף של אלה שהורתעו ולא הגישו.

מחסום נוסף הוא הסמכות להטיל הוצאות בגין התנגדות שלא בתום לב, טורדנית וקנטרנית. ממחקרנו הנ"ל עולה כי הוועדות אינן נוהגות לעשות שימוש בסמכותן זו. מדוע לכאורה מסרבים מוסדות התכנון להשתמש בכלי שהמחוקק טרח ושיכלל עבורן בשנת 1995 במסגרת תיקון 43 לחוק? מלכתחילה היה סביר לצפות שסמכות זו לא תופעל לעיתים תכופות. בפני הטלת ההוצאות עומדת שאלה משפטית קשה: כיצד ניתן להוכיח שהתנגדות כלשהי היא אמנם "שלא בתום לב, טורדנית וקנטרנית"? שהרי מי שהתוכנית המופקדת מועילה להם ממילא לא יגישו התנגדות, ובין אינטרס זה לפגיעה נתפסת, ישנו מתחם סובייקטיבי לא בהיר. הטענה שיש התנגדויות המיועדות ל"סחיטה" של שיפוי כלשהו, מעלה ספק. אין תשובה חד משמעית לשאלה אם מגיע שיפוי לשכנים או לציבור בגין השפעות חיצוניות של פרויקט מסויים.

חבל שבהזדמנות של הגשת הצעת חוק הרפורמה לא ראתה הממשלה מקום להסיר את מחסומי הנגישות הרגרסיביים הללו. רק שינוי פעוט אחד מוצע בכיוון הפרוגרסיבי: בטרם תחליט הוועדה להטיל הוצאות על מתנגד בגין התנגדות שלא בתום לב, עליה לאפשר לו לטעון כנגד ההחלטה. נקווה שתוספת זו לא תגרום לוועדות התכנון להטיל על הטוענים הוצאות ביתר קלות, מתוך מחשבה כי מאחר שהליך הטלת ההוצאות מקנה זכות טיעון, אין בו כדי לפגוע במתנגדים.

הצעת הרפורמה מחריפה עוד יותר את אי האיזון בין הצדדים, בכך שהיא מעניקה למתכנן מוסד התכנון אפשרות להפנות שאלות אל המתנגדים, אולם אינה מאפשרת למתנגדים להפנות שאלות אל המתכנן (סעיף 138 להצעת הרפורמה). בכך למעשה, היא מחזקת מאוד את הצד המקצועי (של החוקר והמתכנן) על חשבון הפן הציבורי וזכות הציבור להישמע. בכדי למנוע זאת אנו ממליצות להעניק גם למתנגדים זכות להפנות שאלות לאנשי המקצוע.

אופני הטיעון והשימוע כיום הם פורמליים למדי, וחד סטריים: המתנגדים מדברים והמוסדות - או החוקרים - שומעים. יתר על כן: השלב בו מתקיימת זכות ההתנגדות הוא שלב מאוחר מאוד בתהליכי אישור תוכניות. לקראת הרפורמה מומלץ להוסיף חובה לקיים הליך של שימוע ציבורי (לא פרטני) בשלב מוקדם של הגשת הצעת תכנון. על הליך זה להיות בעל אופי של דיון דו סטרי. בדיון ישמעו הצדדים זה את זה וייערך דיון משותף בנוגע לעניינים שעל הפרק ואולי גם בנוגע לפתרונות אפשריים של פשרה. זכות ההחלטה בעניין ההתנגדות תישאר כמובן בידי ועדת ההתנגדויות. דיון משותף מסוג זה עשוי לייעל את הליכי ההתנגדויות ולסייע בפתרון קונפליקטים ומניעת המשך המאבק בערכאות הערר ובבתי המשפט.