

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 114), התשע"ז-2017

1. תיקון סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 197 יבוא:
- "התניית הליכי תכנון בכתב שיפוי (א) 197 א.א. (א) מוסד תכנון הדין בתכנית רשאי להתנות את הפקדת התכנית, את אישורה או את מתן ההיתר לפיה, בהפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות לפי סעיף 197.
- (ב) הסמכות לדרוש הפקדת כתב שיפוי כאמור בסעיף קטן (א) תהיה נתונה גם לוועדה מקומית הדנה בבקשה למתן היתר מכוח תכנית שבה נדרש אישור מוסד תכנון שאינו רשות רישוי, כתנאי למתן ההיתר"

ד ב ר י ה ס ב ר

היתרים שניתנו, בהתבסס על קיומו של כתב השיפוי או על האפשרות לדרוש כתב שיפוי כאמור.

סעיף 1 מוצע להוסיף לחוק את סעיף 197 ולקבוע בו כי מוסד תכנון שדן בתכנית, יהיה רשאי להתנות את הפקדת התכנית, את אישורה או מתן ההיתרים לפיה, בהפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות שיוגשו לפי סעיף 197 לחוק.

יובהר שהחלטת מוסד תכנון האם להתנות קידום הליכי תכנון בהפקדת כתב שיפוי והיקפו, תיעשה במסגרת בחינת כלל השיקולים והאיזונים, שייבחנו לגבי המקרה המסוים שבפני מוסד התכנון המוסמך.

כמו כן, הסמכות להתנות הוצאת היתרים מכוח התכנית, בהפקדת כתב שיפוי לעת הוצאת ההיתר בנוגע לזכויות שהוקנו בתכנית (כלומר זכויות שהקנייתן לא הותנה בתכנית, בהפעלת שיקול דעת תכנוני נוסף של מוסד תכנון שאינו רשות רישוי, לעת הבקשה להיתר) תהיה נתונה למוסד התכנון רק בשעה שהוא דן בתכנית. לא נכללה התניה זו בקביעת מוסד התכנון בשעה שהוא דן בתכנית כאמור, לא תהיה סמכות לדרוש כתב שיפוי לעת ההיתר לגבי הזכויות המוקנות כאמור.

בנוסף מוצע לקבוע, בנוגע לזכויות מותנות, שבהן נדרש אישורו של מוסד תכנון שאינו רשות רישוי כתנאי להקניית הזכויות המותנות, וההליך התכנוני מסתיים למעשה רק לאחר הפעלת שיקול הדעת התכנוני של מוסד התכנון בשלב ההיתר, כי ועדה מקומית רשאית להתנות את מתן ההיתר לגבי הזכויות המותנות, בהפקדת כתב שיפוי, זאת גם אם לא נקבעה בהוראות התכנית הוראה בדבר האפשרות כאמור.

כך למשל, בהיתר מכוח תכנית המיתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה – תמ"א 38, ההליך התכנוני מתגבש ומסתיים רק בעת ההחלטה בבקשה להיתר. לפיכך מבחינה מהותית במצבים אלה, שלב הדיון בבקשה להיתר כמוהו כדיון בתכנית.

כללי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), קובע את הזכאות של מי שנפגע מתכנית לפיצויים מהוועדה המקומית.

מוסדות התכנון נהגו לדרוש כתבי שיפוי ממבקשי ההיתר, כנגד תביעות בשל סעיף 197 לחוק וזאת כבטוחה לכך שאישור התכנית לא יפגע ביכולתה של הוועדה למלא את תפקידה. העדר אפשרות לדרוש כתבי שיפוי עלול היה למנוע ממוסדות התכנון להביא בחשבון שיקול משמעותי ונדרש שהוא ההשלכות הכלכליות על הוועדה המקומית כתוצאה מאישור התכנית.

בפסק הדין ע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה – ראשון לציון ואח' שניתן ביום ט"ו בכסלו התשע"ז (15 בדצמבר 2016) ופורסם בגבו (להלן – הלכת פרחי ביקל), קבע בית המשפט העליון כי מוסד תכנון אינו רשאי לדרוש כתב שיפוי לעניין תביעות לפי סעיף 197 לחוק, וזאת מאחר שלא קיימת הוראת חוק מסמיכה לעניין זה. יצוין שבמקביל הוגשה בקשה לדיון נוסף לבית המשפט העליון, והיועץ המשפטי לממשלה הודיע על התייצבותו והוגשה עמדה מטעמו.

בהחלטת ממשלה 2336 (דר/128) מיום כ"ח בטבת התשע"ז (26 בינואר 2017), הוחלט לקדם תיקון חקיקה שיסדיר את האפשרות של מוסד תכנון להתנות את הקידום של הליך תכנון, בהפקדת כתב שיפוי מפני תביעה לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק לטובת הוועדה המקומית.

לפיכך, מוצע כעת להסדיר את סמכותו של מוסד תכנון להתנות קידום הליכי תכנון בהפקדת כתבי שיפוי לעניין תביעות לפי סעיף 197 לחוק.

כמו כן מוצע להסדיר גם כתבי שיפוי שניתנו או שנדרשו לפני תחילת החוק המוצע בהתאם לפרקטיקה האמורה שנהגה במוסדות התכנון, וזאת כדי למנוע התייבשות רבות ומורכבות בנוגע לתוקפם ומשמעותם של הדרישות או של כתבי השיפוי שנדרשו וניתנו כאמור וכן בנוגע לתוקפן של תכניות שהופקדו או שאושרו או

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשע"ז, עמ' 160.

2. הוראות סעיף 197א לחוק העיקרי, בנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, יחולו גם על דרישה תחולה להפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות לפי סעיף 197 לחוק העיקרי, שניתנה לפני יום ט"ו בכסלו התשע"ז (15 בדצמבר 2016) (להלן – המועד הקובע), ויראו את הדרישה כאמור, כאילו נדרשה לפי הוראות סעיף 197א האמור, כמו כן יראו כתב שיפוי מפני תביעות לפי סעיף 197 לחוק העיקרי שהופקד לפני היום הקובע כאילו הופקד מכוח דרישה כאמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

לדרוש כתבי שיפוי לענין סעיף 197 לחוק בלא הסמכה מפורשת לענין זה.

ההסדר המוצע יאפשר את המשך הוצאת ההיתרים והליכי אישור התכניות שקידומם הוקפא עקב הלכת פרחי ביקל וכן ימנע התדיינויות רבות ומורכבות בנוגע לתוקפם של הדרישות או של כתבי השיפוי שניתנו כאמור, וכן בנוגע לתוקפן של תכניות שהופקדו או שאושרו או היתרים שניתנו, בהתבסס על האפשרות לדרוש כתב שיפוי או על קיומו של כתב השיפוי כאמור, זאת בהתאם לפרקטיקה שנהגה במוסדות התכנון.

זאת ועוד, ההסדרה כאמור תבטיח שתביעות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק ביחס לתכניות שהופקדו או אושרו על ידי מוסדות התכנון, בהתבסס על קיומו של כתב שיפוי, לא יוטלו על כתפי הוועדה המקומית אלא על נותן כתב השיפוי.

לפיכך כאמור מוצע לקבוע, כי יראו דרישות לכתב שיפוי שנדרשו לפני המועד הקובע כתנאי לקידום הליכי תכנון, כאילו נדרשו כדון. כמו כן מוצע לקבוע כי יראו כתבי שיפוי שניתנו כדי לקדם הליכי תכנון גם אם לא נדרשו במסגרת החלטות מוסד תכנון, כאילו ניתנו כדון.

יובהר כי אין בהוראה מוצעת זו, כדי להכשיר דרישות לכתבי שיפוי שנדרשו שלא בהתאם לפרקטיקה שנהגה במוסדות התכנון עד למועד פסק הדין. כך למשל, ככל שלעת מתן היתר לגבי זכויות מוקנות, הועלתה דרישה לקבלת כתב שיפוי, כתנאי למתן ההיתר, אף שאפשרות זו לא עוגנה לעת אישור התכנית, הרי שאין בסעיף זה כדי לתת תוקף לדרישות שהיה בהן כדי לפגוע בזכויות מוקנות של מבקש ההיתר.

יעוין כי הוראה המאפשרת לוועדה המקומית להתנות מתן היתר מכוח תמ"א 38, בהפקדת כתב שיפוי לגבי תביעות לפי סעיף 197 עקב ההיתר מכוח התמ"א, אף נקבעה לאחרונה במסגרת תיקון 3/א לחמ"א.

בעקבות הלכת פרחי ביקל, מוצע להסדיר בחוק את הסמכות לכך שמכוח שכאמור ככלל תתייחס לשלב קידום התכנית, וכפי שהוסבר, במקרים מתאימים, דוגמת תמ"א 38 או תמ"א 18 (תכנית המיתאר הארצית לתחנות תדלוק) גם לשלב הרישוי שבו מתגבש ומסתיים ההליך התכנוני.

עוד יובהר כי בסעיפים 119 ו-120 (ב) לחוק הקיים נקבעו הוראות מפורשות לענין שיפוי ועדה מקומית בעד פיצויים שהושתו עליה לפי סעיף 197 עקב אישור תכנית דרך או מתן היתר למיתקן שידור לתקשורת בשיטה התאית. לענין היחס שבין הוראת החוק המוצעת לבין הוראות חוק אלה, יובהר כי על מקרים אלה יחולו ההוראות הספציפיות שבחוק הקיים לענין מתן שיפוי, ואין בהצעת החוק ובהסדר הכללי שמוצע לקבוע במסגרתה, כדי להשפיע על ההוראות הפרטניות כאמור כפי שפורשו ויושמו בפועל עד כה.

סעיף 2 מוצע להסדיר ולהחיל את הוראות סעיף 197א המוצע בנוסחו בסעיף 1 להצעת החוק גם על כתבי שיפוי שהוגשו או שנדרשו לפני יום ט"ו בכסלו התשע"ז (15 בדצמבר 2016) (להלן – המועד הקובע) ולקבוע כי יראו את הדרישה כאמור, כאילו נדרשה לפי הוראות סעיף 197א האמור כמו כן מוצע כי יראו כתב שיפוי מפני תביעות לפי סעיף 197 לחוק העיקרי שהופקד לפני היום הקובע כאילו הופקד מכוח דרישה כאמור.

במועד הקובע כאמור התקבלה הלכת פרחי ביקל ואשר ממנה ואילך היה ידוע שלא ניתן מבחינה חוקית