

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

ירושלים : י"ג חשוון תשפ"ב
19 אוקטובר 2021
תיקנו : 803-23-2021-000167
סימוכין : 803-99-2021-068175

אל:

גב' דלית זילבר, מנכ"לית מינהל התכנון
גב' תדמור עציון, היועצת המשפטית, מינהל התכנון

הנדון: מסמכי מדיניות במוסדות התכנון בהליכי תכנון ורישוי

רקע

1. עניינה של חוות דעת זו בשימוש שנעשה בידי מוסדות התכנון במסמכי מדיניות, המתווים את שיקול הדעת בהחלטות הניתנות על ידם בהליכי תכנון ורישוי. לאור מספר פסקי דין והליכים משפטיים המתנהלים בעת הזו בבתי המשפט, ואשר נוגעים לאימוץ מסמכי מדיניות במוסדות התכנון¹, וכן לאור פניית התאחדות הקבלנים- בוני הארץ למחלקת ייעוץ וחקיקה ופניות מגורמים ממשלתיים העוסקים בייזום תכנון, בבקשה להסדיר את היחסים בין מסמכי מדיניות לבין הליכי התכנון והרישוי הסטטוטוריים, עלה הצורך לדון באופן השימוש של מוסדות התכנון בכלי זה.
2. בקליפת האגוז, מעמדם של מסמכי מדיניות הוא כמעמדן של הנחיות מנהליות כלליות, שמוסד תכנון ככל רשות מנהלית, רשאי לקבוע לעצמו, בין היתר, מכוח סמכויות העזר לפי סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981. מסמכי המדיניות מתווים את שיקול הדעת בהפעלת הסמכות שניתנה למוסד התכנון בדין. ככלל ולאורך השנים ראו בתי המשפט בחיוב אימוץ של מדיניות תכנונית בשל היותה מפחיתה שרירותיות, מגבירה שוויון בהחלטות המנהליות, מונעת שחיתות, מגבירה את הוודאות ומייצרת תשתית לקבלת החלטות מנהליות מושכלות.² עם זאת, ברי שקיומה של מדיניות אינה מפחיתה מהחובה של מוסד התכנון לבחון כל מקרה לגופו. ככלל, על מוסד התכנון לפעול בהתאם למדיניות שאימץ לעצמו, אך רשאי הוא לסטות מהמדיניות מטעמים ראויים וענייניים ובנימוקים המצדיקים זאת.³

¹ ראו: ע"מ 7443/19 הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן נ' התאחדות בוני הארץ; עת"מ (חי') 15694-06-20 שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק נ' עיריית חיפה; עת"מ 53455-03-21 צלול עמותה לאיכות הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה.

² ראו: ע"מ 109/12 הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז נ' גבעת האירוסים גן האירוסים בע"מ, פסקה 26 לפסק דינו של השופט דנציגר (נבו 23.12.2012); ע"מ 400/15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב יפו נ' ועדת ערר מחוזית – מחוז תל אביב, פסקה ד' לפסק הדין (נבו 25.5.2016).

³ ראו: ע"מ 9156/05 משה גרידינגר נ' מריוס ושרון ראפ (נבו 10.06.2008); ע"מ 4573/12 עו"ד שמואל פיינגולד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים (נבו 22.12.2013).

3. במקרים מסוימים מסמכי המדיניות שאימצו מוסדות התכנון קובעים עניינים שניתן היה לקבוע בתוכנית סטטוטורית ולובשים צורה המזכירה במידה רבה תוכנית כאמור, שכן הם ערוכים בתבנית של נוהל מבא"ת (מבנה אחיד לתוכניות), מכונים לעיתים "תוכניות אב", יש להוראותיהם דמיון להוראות תוכנית ובשל סיבות נוספות.⁴ בהתאם, נמצא כי נכון להסדיר את סוגיית מסמכי המדיניות בשני היבטים –

ראשית, להחליט מתי לעשות שימוש בכלי של מסמכי מדיניות ומתי לפעול להסדרה בדרך של תוכנית, שהיא הדרך שהמחוקק סלל לקבלת החלטות לעניין המשטר התכנוני בקרקע לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**החוק**").⁵

שנית, ובמידה שמוסד התכנון יחליט על עריכת מסמכי מדיניות, להתוות את עריכתו באמצעות אמות מידה אשר ינחו ויסייעו למוסדות התכנון בפעולתם.

4. על מנת לבחון את הסוגיה לעומקה התקיימו מספר ישיבות עם גורמים שונים, שבהן נדונו השאלות סביב היתרונות והקשיים שבצד מסמכי המדיניות והשימוש בהם, תוך אבחנה בין מסמכי מדיניות העוסקים בתכנון ומסמכי מדיניות העוסקים ברישוי. בישיבות השונות השתתפו מנכ"לית מנהל התכנון, נציגי הלשכה המשפטית של מנהל התכנון, מתכנני מחוזות, נציגי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נציגי התאחדות בנוי הארץ ונציגי השלטון המקומי. עוד ראוי לציין לעניין זה את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעמ"מ 7443/19 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן נ' התאחדות בנוי הארץ**, שגובשה לאחר התייעצות עם הגורמים הרלבנטיים ועוסקת במסמכי מדיניות לעניין יישום תמ"א 38 ברמת גן.

5. מנכ"לית מנהל התכנון, הגב' זילבר, הציגה עמדתה שלפיה מסמכי המדיניות משמשים כלי חשוב בידי מוסדות התכנון, שבאמצעותו הם יכולים לקבל הכרעות בראיה כוללת על המרחב שבתחומם, לקבוע לגביו הנחיות גמישות, בדרך ובאופן שלא תמיד אפשרי במסגרת הוראות בתוכנית. ניסיון העבר מלמד, כך לדבריה, כי מסמכי המדיניות הגבירו את הוודאות ואת השקיפות וטייבו את הליכי התכנון, כך שהיה ידוע מראש מה מוסד התכנון רואה בעיני רוחו כתוכנית ראויה. לצד זאת, בשונה מתכנון סטטוטורי, מסמכי מדיניות משאירים גם מרחב גמישות במובן זה שניתן לסטות מהם מקום בו הוועדה מתרשמת, כי קיימת הצדקה לכך ביחס למקרה מסוים שלפניה.

יחד עם זאת, הדגישה הגב' זילבר כי מוכרות גם תופעות של ועדות מקומיות שמנצלות לרעה את האפשרות ליצר מסמכי מדיניות, אשר משתנים לעיתים תכופות עקב החלפת שלטון או לחצים פוליטיים, באופן שאינו מגשים את התכליות החיוביות שהוצגו לעיל. בהקשר זה צוין כי לרוב מדובר במסמכי מדיניות שעניינם בהליכי רישוי של הוועדה המקומית.

6. במסגרת הישיבות שנערכו בנושא הציגו מתכנני המחוזות דוגמאות למסמכי מדיניות שערכו במרחב התכנון שבתחומם. בין היתר הובאו כדוגמאות המדיניות למתקנים פוטו-וולטאיים במחוז צפון, מדיניות להתחדשות עירונית בנהריה, מדיניות לתכנון אזור תעסוקה בבת-ים ומדיניות לתועלות ציבוריות לצורך קבלת רח"ק מירבי לפי תוכנית המתאר של תל אביב.⁶ מתכנני המחוזות הדגישו את היתרונות הרבים שהם מוצאים בשימוש בכלי זה. בין היתרונות ציינו את משך הזמן לעריכתם

⁴ ראה לדוג': תוכנית האב לאזור תעשייה גבעת שאול בירושלים :

www.jerusalem.muni.il/media/24635/master-plan-for-givat-shaul-program-provisions.pdf

⁶ מסמכי מדיניות של הוועדה המחוזית צפון : www.gov.il/he/Departments/General/documents_north ;

מסמכי מדיניות של הוועדה המחוזית ת"א : www.gov.il/he/Departments/General/tlv_district_policy_papers1 ;

של מסמכי מדיניות, הקצר משמעותית מזה של עריכת תוכנית, כיוון שאין צורך להידרש להליך הכרוך בתכנון סטטוטורי, ובהתאמה גם שינוי המדיניות פשוט ומהיר יותר, ככל שיש צורך לעדכן אותה.

עוד צוין, כי לרוב מוסדות התכנון נדרשים למסמכי מדיניות כדי להתמודד עם יוזמות בהליכים שונים העולים מהשטח ומטרת המדיניות היא כאמור לגבש ראייה כוללת על המרחב או על נושא מסוים בו נדרשת הכוונה והנחיה רוחבית.

7. חשיבות נכרת יש למסמכי מדיניות בהליכי התחדשות עירונית. בדו"ח סיכום עבודת הצוות הבין משרדי לבחינת חסמים בהליכי התחדשות עירונית, עלה כי מסמכי המדיניות של הוועדות המקומיות בנושאי התחדשות העירונית והשינוי התכופ שלהם מהווים את אחד מנקודות התורפה ותורמים לקושי ביצירת ודאות בתחום. הצוות המליץ לבחון את מסמכי המדיניות במסגרת נהלים, שיתייחסו לעניינים תכנוניים שיש להעדיף את הסדרתם בתוכנית, לעבודת ההכנה הנדרשת לשם קבלת החלטת מדיניות, לאמות מידה לקיום הליך של שימוע ציבורי, פירוט המדיניות, קביעת הוראות מעבר בעת שינוי מדיניות ואופן פרסום המדיניות לציבור.⁷

בהמשך לכך, נציגי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הוסיפו, כי בערים שבהן הוקמו מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית, הרשות מנחה אותן להכין מסמך מדיניות להתחדשות עירונית. מדובר במסמך שדומה מאוד לתוכנית כוללת להתחדשות עירונית, כהגדרתה בסעיף 64(ב) לחוק, הכולל תשריטים והליך של שיתוף ציבור, והוא מאומץ על ידי הוועדה המקומית ולפעמים גם על ידי הוועדה המחוזית. מדיניות זו, במקרים רבים, מהווה "גשר" או פתרון ביניים עד להכנה ולאישורה של תוכנית כוללת להתחדשות עירונית. עוד ציינו, כי בין יתר השיקולים המנחים בשאלה האם לפעול בדרך של תוכנית או של מסמך מדיניות, מובאים בחשבון גם שיקולי תקציב ויעילות מבחינת לוח הזמנים. לגישת הרשות להתחדשות עירונית, מסמכי מדיניות מהווים חוליה מחברת, קיומם מביא להגברת הוודאות בשוק ומונע ניהול משא ומתן עם כל יזם או פרויקט בנפרד, ויחד עם זאת הגמישות שבמדיניות מאפשרת לסטות ממנה או לשנות אותה ככל שנדרש.

8. נציגי התאחדות הקבלנים בוני הארץ העלו טענות נגד הפרקטיקה של אימוץ מסמכי מדיניות, בעיקר בקרב הוועדות המקומיות, אשר לטענתם, בניגוד לתכלית של מסמכי מדיניות להגברת הוודאות, השימוש שנעשה בהם בפועל מביא לתוצאה הפוכה, בעיקר בתחום ההתחדשות העירונית - הן ביחס לתוכניות פינוי ובינוי והן ביחס להיתרים מכוח תמ"א 38. לשיטתם, רשויות מקומיות רבות עושות שימוש פסול ובלתי סביר במסמכי מדיניות, משתמשות בו באופן החותר תחת עקרונות הדין המנהלי וההגיונות השלטוני, וכל זאת כשהן נהנות מכך שהחלטות לעניין מדיניות אינן ניתנות לתקיפה בוועדות הערר.

בהקשר זה צוין כי מסמכי המדיניות נערכים ומאומצים על ידי מוסד התכנון מבלי שניתנת הזדמנות למי שצפוי להיפגע מהם להישמע בטרם קבלת ההחלטה המנהלית, הם פוגעים באינטרס ההסתמכות על תוכניות תקפות, מדיניות או פרקטיקה נהוגה, ובמקרים קיצוניים אף סותרים תכנון סטטוטורי מאושר. לאור האמור, ביקשה התאחדות הקבלנים בוני הארץ לפעול לביטול הפרקטיקה של מסמכי מדיניות במוסדות התכנון, או לכל הפחות לקבוע הנחיות מחייבות בדבר השימוש הראוי בכלי זה. נטען כי יש להתייחס ליחס בין מדיניות לבין תכנון סטטוטורי, לתקופה מזערית לתחולה

⁷ דו"ח סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי: הסרת חסמים בהתחדשות עירונית, מיום 28 באפריל 2020 : www.gov.il/he/departments/publications/reports/hasarat_chasamim

של מסמך מדיניות, לקביעת הוראות מעבר, להליך שימוע ציבורי ולתשתית העובדתית הנדרשת לשם קביעת מדיניות.

סוגי מסמכי המדיניות במוסדות התכנון

9. במסגרת הישיבות הציג מינהל התכנון פילוח של סוגי מסמכי המדיניות הקיימים כיום. על פי פילוח זה, ניתן לחלק את מסמכי המדיניות לקבוצות הבאות:

א. מדיניות לעניין רישוי – מדיניות זו שכיחה בעיקר בקרב הוועדות המקומיות. הן מתוות את שיקול הדעת של מוסד התכנון מקום בו ניתנה לו שיקול דעת בשלב הרישוי, דוגמת בקשות להיתר הכוללות הקלות, שימושים חורגים, או בקשות להיתר מכוח תוכניות המתירות שיקול דעת כאמור. המדיניות הנפוצה בקבוצה זו היא להיתרים מכוח תמ"א 38, אולם בהקשר זה יצוין כי תמ"א 38 עצמה מתירה לוועדה מקומית לאמץ מדיניות לשם התווית שיקול הדעת ליישומה.⁸

ב. מדיניות מכוח הוראה בתוכנית "עליונה" – המדובר במסמך מדיניות שהוא פועל יוצא מהוראה בתוכנית במעמד היררכי גבוה יותר. כך, הובא לדוגמה תוכנית מתאר כוללנית הקובעת שתנאי לאישור תוכנית מפורטת מכוחה יהיה אישור של מסמך מדיניות לעניין מסוים, כמו למשל לתחום הסביבה החופית, למוסדות הציבור, לתחבורה, לשטחים הפתוחים, לשלד הרחובות וכדומה.⁹ בדרך כלל, מדיניות זו תחומה כאמור לנושא מסוים, שמוסד התכנון שאישר את התוכנית העליונה לא ראה לנכון להסדירו במסגרתה במסגרת כללים קשיחים של תכנון סטטוטורי. כך למשל, בתוכנית כוללנית יכול מוסד התכנון לדון בשכונה מסוימת בצורה "כוללת", כשהוא סבור כי טרם קידום תכנון מפורט ונקודתי בשכונה יש לערוך בחינה של השכונה בשלמותה במגוון הנושאים שזכרו בתוכנית הכוללנית. בדומה יתכן שהתוכנית הכוללנית מבקשת לקבוע מדיניות תכנונית בנושא מסוים לפני אישורן של תוכניות מפורטות הנוגעות לאותו נושא.

ג. מדיניות המתווה שיקול דעת תכנוני – קביעת עקרונות וקווים מנחים שעל בסיסם יבחן מוסד התכנון תוכניות שמגיעות לשולחנו. כלומר, מדובר במסמך רוחבי, שלא בהכרח מתייחס לקרקע מסוימת במרחב התכנון, אלא קובע את עקרונות התכנון הרצויים. במסגרת מסמך זה מוסד התכנון מבהיר מהם הפרמטרים או הקריטריונים שלפיהם יבחן את התוכנית או ההיתר (שבשיקול דעת) שיבוא בפניו. לדוגמה – מסמך המדיניות של מחוז צפון למתקנים פוטו-וולטאיים, הקובע עקרונות משלימים לתמ"א 10/ד-10 ומותאמים למרחב, שעל בסיסם תבחן הוועדה המחוזית תוכניות למתקנים פוטו-וולטאיים.¹⁰

ד. מדיניות המהווה "גשר" לתכנון מתארי סטטוטורי – המדובר במדיניות שמטרתה למלא חסר תכנוני ולהתוות את שיקול הדעת של מוסד התכנון עד שתאושר תוכנית מתארית כלשהי שתחליף את המדיניות ותבוא במקומה. השימוש הרווח בקבוצה זו הוא מדיניות בנושא

⁸ סעיף 22 לתוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה – תמ"א 38.

⁹ ראה לדוג': סעיפים 5.2 ו-5.3 לתוכנית תא/5000 – תוכנית המתאר לתל אביב.

¹⁰ מסמך המדיניות למתקנים פוטו-וולטאיים במחוז צפון:

www.gov.il/BlobFolder/generalpage/decisions_north/he/District_planning_institutions_phpV.pdf

התחדשות עירונית, שקובעת חלוקה של היישוב לפי העדפות להתחדשות מתחמית (מתחמי פינוי ובינוי) או התחדשות בניינית (תמ"א 38), בדומה לתוכנית כוללת להתחדשות עירונית לפי ס' 64(ב) לחוק. מדיניות זו והעובדה שהיא מתאשרת מהר יותר מתוכנית סטטוטורית, מסייעת למוסד התכנון לקבל החלטות ביחס לתוכניות שעל שולחנו, כל עוד לא מתקדמת התוכנית סטטוטורית, אם מטעמי תקציב או אם בשל משך ההליך או בשל סיבה אחרת.

ה. **מדיניות ליישום הוראות בתוכנית מאושרת** – המדובר במדיניות שנועדה להשלים הוראות בתוכניות מאושרות, כאשר בשלב היישום של התוכנית עולה כי ניתן לפרש את הוראותיה באופן רחב ובמספר דרכים, ועל כן נולד הצורך לייצר הסדרה ודאית יותר לפני קידום תכנון מפורט. כך למשל, ניתנה דוגמא לתוכנית כוללנית אשר קובעת תמהיל שימושים של 30-70 בין מסחר ומגורים למרכז העירוני, אך בפועל הגיעו למוסד התכנון תוכניות נקודתיות למגרש שמבקשות ניצול של שימוש אחד בלבד ובכך לשנות את "חלוקת התמהיל" במגרשים האחרים. על כן, נדרש מוסד התכנון לערוך מדיניות להתמודדות עם יישום של הוראה זו בתוכנית הכוללנית.

10. עוד הגדישו נציגי מנהל התכנון כי יש להפריד בין מסמכי מדיניות כאמור לבין החלטות של מוסד תכנון מכוח סמכויותיו בחוק, שלעיתים גם הן מכונות "מדיניות". כך לדוגמא – קביעת מסמכים נדרשים כתנאי להפקדת תוכנית מכוח סעיף 83א לחוק, הנחיות מרחביות לפי סעיף 154ד לחוק וכדומה. ייאמר כבר כעת כי אבחנה זו מקובלת ומוסכמת, ועל כן יובהר כי חוות דעת זו לא מתייחסת להחלטות סטטוטוריות שהסמכות להן בחוק, אף אם לעיתים מכונות הן "מדיניות", אלא למסמכי מדיניות המאומצים לפי סמכויות העזר של מוסד התכנון כרשות מנהלית כפי שפורט לעיל.

11. כמו כן, הוצג כי קיימת שונות בין מוסדות התכנון השונים בכל הנוגע לאופן גיבוש המדיניות, העבודה המקדימה לעריכתה, ביצוע הליך של שיתוף ושמיעת הערות מהציבור, שילוב הוועדה המקומית הנוגעת בעניין ודרך פרסום המדיניות לציבור. בעניין זה הוסכם על משתפי הישיבה כי נכון לייצר כללים מנחים לשימוש במסמכי מדיניות ולדרכי גיבוש מסמכי המדיניות. ביחס להליך שיתוף ציבור עמדת מנהל התכנון היא כי לא בכל מדיניות נדרש לבצע הליך כאמור והדבר צריך להיבחן בהתאם להיקפה והשפעותיה הצפויות של המדיניות, ובכל מקרה אין להקביל את הליך שיתוף הציבור למוסד ההתנגדויות הקבוע בחוק.

הנחיות לעניין מסמכי מדיניות במוסדות התכנון

12. בחינת הדברים לעומקם כמתואר לעיל מובילה למסקנה, כי מסמכי מדיניות הם כלי תכנוני יעיל וחשוב לפעילות מוסד התכנון וכי יתרונותיו עולים על חסרונותיו. מדיניות המתווה את שיקול הדעת התכנוני כמו גם את שיקול הדעת בשלב הרישוי מגבירה את השקיפות בדרך קבלת ההחלטות של הרשות המנהלית, מונעת שרירותיות בקבלת החלטות ומגבירה ודאות לכלל השחקנים במגרש התכנוני.

13. יחד עם זאת, למצער בכל הנוגע למסמכי מדיניות לתוכניות, על מוסד התכנון לשקול היטב מהי הדרך הנכונה למתן מענה לצורך בקביעת מדיניות אחידה, ודאית ושקופה - אם בדרך של תכנון סטטוטורי או בדרך של מסמך מדיניות, וזאת לאור היתרונות והחסרונות שיש בכל אחת מהאפשרויות הללו, ובשים לב לנסיבות העניין. ודוק, יש ליתן משקל לא מבוטל לדרך שבה ציווה המחוקק לקבל הכרעות תכנוניות, היינו על דרך עריכתה ואישורה של תוכנית - דרך המגשימה את תכליות דיני התכנון והבניה ומטרות ההליך התכנוני ובכלל זה שקיפות ההליך התכנוני, מתן הזכות

לציבור להשתתף בהליך בשלב ההתנגדויות, זכות לפיצוי בגין פגיעה במקרקעין כתוצאה מאישור תוכנית ומנגד חלוקת העושר שנוצר כתוצאה מפעולה תכנונית באמצעות תשלום היטל השבחה. מובן, כי מטרות אלה לא נענות במלואן בהכנת מסמכי מדיניות.

חשוב להדגיש, כי סוגי מסמכי המדיניות כפי שתוארו לעיל נבדלים זה מזה גם בהצדקות לעריכתם. כך ברי כי הכנת מסמך מדיניות כאשר יש הוראה בתוכנית בהיררכיה גבוהה יותר המחייבת את עריכתו מהווה הצדקה נחרצת. גם כאשר נדרשת הפעלת שיקול דעת אגב הליכי רישוי ההצדקה לעריכת מסמכי מדיניות המונעים שרירותיות גוברת מאוד.

14. ככל שנוכח אופי המסמך הנדרש או לאחר בחינת היתרונות והחסרונות מצא מוסד התכנון, כי יש הצדקה לקדם מסמך מדיניות, וכפי שהוסבר לעיל, ראוי לקבוע כללים מנחים במספר סוגיות מרכזיות שעל מוסד תכנון לפעול לפיהם בבואו לאמץ מסמכי המדיניות.¹¹ הכללים ינחו את מוסדות התכנון המחוזיים והארציים, ויהוו אמות מידה ראויות גם לעניין מדיניות המאומצת בוועדות המקומיות:

א. **תשתית עובדתית** – אמנם מובן כי ההחלטה בעניין מדיניות אינה כפופה ליצירת מלוא תשתית המידע הנדרשת לפי הדין לעניין תוכנית (למשל – תסקיר השפעה על הסביבה, חובות התייעצות, קבלת עמדת הוועדה המקומית וכו'), אולם, מדובר בהחלטה מנהלית הכפופה לדין המנהלי הכללי. על כן, גיבוש מדיניות מחייב את איסוף מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית לצורך גיבוש מדיניות באותה סוגיה. משכך, על מסמך המדיניות להתבסס על פרמטרים מקצועיים ולכלול התייחסות מקיפה לתחומים התכנוניים השונים, כמו גם הסברים למדיניות כפי שנקבעה.¹² כל זאת, כדי למנוע שרירותיות וצינון השפעות פוליטיות ולא ענייניות בקביעת מדיניות. בהמשך לבחינת התשתית העובדתית על מסמך המדיניות להתייחס גם לשאלה האם הוא חל על כל מרחב התכנון או רק על חלקים ממנו, הרלבנטיים למדיניות המתגבשת.

ב. **שיתוף הציבור** – בשל השפעת מסמכי המדיניות על קבלת החלטות בהליך התכנוני הסטטוטורי, ועל אף שאין חובה בדין, ברירת המחדל תהיה כי קביעת מדיניות כפופה להליך של שיתוף וקבלת הערות מהציבור. יחד עם זאת, מוסד תכנון יהיה רשאי לקבל החלטה מנומקת שלפיה **בעניין חריג** מסוים אין תועלת של ממש בקבלת הערות מהציבור למשל בשל היקפה המצומצם של מדיניות מסוימת או היותה טכנית לחלוטין, ואזי יהיה רשאי לאמצה אף ללא הליך שיתוף ציבור. יודגש, כי אין באמור כדי להקביל את ההליך למוסד ההתנגדויות הקבוע בחוק, ובכלל זה אין הכרח להזדקק לכללי הפרסום הקבועים בחוק או לשמיעת המעירים בעל פה ואף לא לצורך להתייחס בהחלטה מנומקת לכל הערה. מוצע לאמץ את המודל הממשלתי לפרסום תזכירי חוק או טיוטת תקנות וקבלת הערות הציבור לגביהם.

ג. **הוראות מעבר** – בכל החלטה בעניין מדיניות, על מוסד התכנון לבחון האם לקבוע הוראות מעבר לתחולת המדיניות.

¹¹ יצוין כי אי עמידה בכללים המנחים לא תקים בהכרח עילה לתקיפה שיפוטית של ההחלטה לאמץ את המדיניות. בעניין זה יש טענות שונות, חלקן גורסות כי הדרך לתקוף החלטת מדיניות היא בתקיפה עקיפה, רק לאחר שהחלטת המדיניות מתגבשת לכדי החלטה סטטוטורית הפוגעת, דוגמת דחיית תוכנית, דחיית בקשה להיתר או דחיית התנגדות. מנגד, יש הטוענים כי החלטה לאמץ מדיניות הינה החלטה מנהלית העומדת על רגליים משלה, וניתן לתקוף אותה באופן ישיר ולהפעיל ביקורת שיפוטית לפי כללי המשפט המנהלי.

¹² ראו סעיף 15 לעמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה בעת"מ 28736-06-19 **התאחדות בוני הארץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן**.

במדיניות המתגבשת לראשונה – יש לבחון, האם הדרך שבה פעל מוסד התכנון עד אותה עת יצרה הסתמכות אצל העוסקים בתחום ובהמשך לכך לשקול לייצר "תקופת התארגנות" סבירה.

בעדכון או בשינוי מדיניות קיימת – ככלל על המדיניות החדשה לכלול הוראת מעבר, במסגרתה יש ליתן את הדעת למי שהסתמך על המדיניות הקודמת, פעל לפיה והתקדם במסגרת הליכי התכנון או הרישוי.

לעניין הוראת מעבר של מסמך מדיניות לתכנון – נכון לבחון מצבים שבהם התכנון הגיע לשלב ההחלטה להפקדה ולא להחיל את המדיניות החדשה על תוכניות שהגיעו לשלב זה. זאת שכן שלב ההחלטה על הפקדה הוא שלב שבו הצדדים להליך התכנוני נחשפים לעמדתם הרשמית של מוסד התכנון והגורמים המקצועיים בו, ומכלכלים את צעדיהם בהתאם.

לעניין הוראת מעבר של מסמך מדיניות לרישוי – יש להביא בחשבון את המידע שנמסר למבקש במסגרת תיק המידע להיתר, שעליו רשאי הוא לפי הדין להסתמך. לכן, נראה שככלל מדיניות חדשה לעניין רישוי לא תחול על מי שכבר קיבל מידע לפי הדין, או לחלופין המדיניות החדשה לא תחול על מי שכבר הגיש בקשה להיתר, אם נמצא כי זו נקודת הזמן הרלבנטית להסתמכות.

ד. **פרסום** – עם אימוץ המדיניות על מוסד התכנון לפרסם אותה באופן נגיש וברור לציבור, על מנת שזו תגשים את תכליתה ככלי המגביר את הוודאות.

ב ב ר כ ה,

ארז קמנוץ
משנה ליועץ המשפטי לממשלה

העתיקים:

ד"ר אביחי מנדלבלויט, היועץ המשפטי לממשלה
עו"ד עוזי סלמן, היועץ המשפטי לעיריית תל אביב ולמרכז השלטון המקומי
מר אלעזר במברגר, מנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
מר ראול סטרוגו, נשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ
גב' כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
מר תום פישר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)