



זנוחה וחשובה מכל: מעט על התוכנית המפורטת

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, כשמו, כולל שני חלקים: תכנון ו-בנייה. חיבורם של שני חלקים אלה, הגשר בין עולם התכנון לעולם הבנייה, הוא תוכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרים לבנייה ולשימוש^{1,2}.

במובן זה תוכנית מפורטת היא החוליה האחרונה אך גם החשובה ביותר בין תכנון לבנייה.

התנאים היסודיים הנדרשים בכדי שתוכנית תיחשב מפורטת כדי שניתן יהיה להוציא מכוחה היתר בנייה קבועים בסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה³ והם:

- (1) " פירוט יעודי הקרקע;
- (2) חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, אם אלו לא נקבעו בתשריט חלוקת קרקע;
- (3) קווי הבנין, מספר הקומות או גובה הבנינים;
- (4) שטחי הבניה המותרים. "

הוראות אלו נציין מתכתבות עם הנושאים המתאימים להיכלל בתוכנית מפורטת⁴.

תנאים בסיסיים אלה הם כמובן נקודת המוצא בלבד שכן רמת הפירוט הנדרשת בהוראות תכנית לשם מתן היתר בנייה נגזרת גם מאופי ההיתר המבוקש והבנייה המתוכננת להתבצע מכוחו - ככל שמדובר בבנייה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה תידרש רמת תכנון מפורטת יותר⁵.

אכן, היתר הבנייה הוא אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח. היתר בנייה אינו יכול למלא את החסר בתכנון מפורט, אלא עליו להיגזר ולנבוע מתכנון מפורט של השטח אשר נעשה במסלול תכנוני תקין כקבוע בחוק. מכך עולה כי בטרם יוצא היתר בנייה, יש צורך בקיום תכנית בדרגת פירוט סבירה אשר תקבע את הפרטים הנוגעים לבנייה על המקרקעין ולשימוש בהם⁶. לעניין זה ברור כי לא כותרתה של התוכנית (או השם בו היא מכונה) היא המשנה, אלא תוכנה⁷.

נדמה רגע את עולם התכנון כגדתו האחת של נהר ואת עולם הבנייה לגדתו השנייה, ונשאל כיצד יגיע אדם היוצא מהגדה האחת – מחוף התוכנית המפורטת – לגדה השנייה – בה ניתן לו היתר הבנייה. בדימוי זה נראה כי המחוקק חזה לפניו נהר נוסח ישראל – זרזיף בתעלה מבוטגת – שכל שנדרש

לצורך חצייתו הוא צעד אחד בלבד, דילוג קל, או בתרגום לענייננו: שאת ההנחיות התכנוניות של התוכנית המפורטת ניתן להפוך בקלות, במישרין ובמיידיות, לכדי היתר בנייה ותנאים בו.

פעמים אחרות יכול שלא ניתן לחצות את הנהר בצעד אחד בלבד אלא שנדרשת לנו אבן מדרך: כאשר התוכנית רחבה בהיקפה דרשו מוסדות התכנון את עריכתה של "תוכנית בינוי" (שאינה הרי תוכנית ממש, כשמה וככוונתה בחוק²) כדי לאפשר את המעבר מן התוכנית המפורטת להיתר הבנייה המסויים.

ככל שהמרחק בין שתי הגדות עולה מתעוררת השאלה איפה עובר הגבול, מה ייחשב כמרחק שלא ניתן לדלג מעליו מן התוכנית ישירות להיתר הבנייה?

שאלה זו נדונה לדוגמה בפסק-דין של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בתיק עמ"נ 30346-06-16 ועד פעולה משואה נ' הוועדה לדיר לאומי.

באותה פרשה נדונה תוכנית לבנייה למגורים בסמיכות לגן החיות התנ"כי בירושלים. מוסד התכנון קבע כי לתוכנית יהיו השפעות משמעותיות על רוחותן של החיות בגן מתאורה ומרעש. המומחה שיעץ למוסד התכנון לעניין זה ראה בפגיעה האפשרית לבעלי-החיים מתאורה ומרעש במהלך הבנייה (ומתאורה גם בהתייחס לשלב האכלוס) פגיעה מהותית המצריכה היועצות ביועץ תאורה וביועץ רעש. מוסד התכנון החליט לקבל את ההמלצה אבל העביר את קבלת חוות הדעת משלב התכנון לשלב הרישוי. כלומר, את החובה להתייעץ וליישם את חוות הדעת המייעצת העביר מוסד התכנון מידי-הוא וגלגל אותם על גוף אחר. בית המשפט פסל החלטה זו:

"איני סבור כי דרך זו אפשרית מקום בו מדובר בעניין כה מהותי לעצם אישור התכנית וקביעת הוראותיה. שאלת התאורה אינה שאלה משנית, ואינה רק שאלה מתחום הביצוע והבחינה הפרטנית בכל אחת מהבקשות להיתר בנייה. היא אחת מהסוגיות החשובות ביותר בכל הנוגע לעצם היתכנות התכנית והאפשרות לבנות במקום, והיא מחייבת הכרעות תכנוניות ועקרוניות באיזון שבין הרצון לאפשר לתושבי השכונה העתידית אורח חיים תקין וסביר, הכולל גם שימוש בתאורה ללא מגבלות חמורות מדי, לבין הפגיעה בבעלי החיים שזקוקים לתנאי מחייה של עלטה מוחלטת בשעות מסוימות.

מכאן, נובעת המסקנה כי הוועדה היא זו שצריכה להתייעץ ביועץ תאורה כדי לתכנן בצורה נכונה ומקיפה את התכנית, וזאת מבלי לגרוע מיועץ נוסף בהמשך לכך בשלב הרישוי, כדי לבחון את התאמת הבקשה להיתר לדרישות שבתכנית. אין להלום מצב, כפי שיצרה הוועדה, והוא כי כל נושא התאורה הועבר לשלב הרישוי מבלי שהוכרע במלואו."

וכך גם בנושא הרעש:

"במקום לבחון מראש את הצרכים ואת התאמת האמצעים שקבעה הוועדה, את מידת התועלת בכל אחד מהם ואת התרומה שהם עתידים לתרום להפחתת הרעש בכל אחד משלבי הבנייה, הותירה הוועדה את הבדיקה הזו לרשות הרישוי או לוועדה המקומית. הוועדה התפרקה אפוא מסמכותה לעסוק בהיבט תכנוני מובהק של התכנית, והותירה את הקביעה לשלב הרישוי."

הכלל אם כן הוא הבא:

"תכליתה של דרישת התכנית המפורטת היא להבטיח כי בשלב היתר הבניה לא תתקבלנה החלטות תכנוניות עקרוניות, אשר על פי טיבן וההשלכות שבצדן היו צריכות להתקבל בהליך תכנוני סדור, פומבי ופתוח להתנגדויות ... כתוצאה מכך, שלב היתר הבניה אמור להתאפיין בביצוע בפועל של בינוי ושימוש במקרקעין בהתבסס על הכרעה תכנונית קודמת המבטאת איזון רצוי בין מכלול האינטרסים הנוגעים לתא השטח המסוים."⁹

כלל זה – הקביעה לפיה על היתר בנייה להינתן בהתאם לתוכנית הכוללת רמת פירוט נאותה – נובע מעקרונות-התשתית השלובים של שקיפות הליכי התכנון ושל זכות ההתנגדות לתוכנית. מכיוון שביחס להיתר בנייה אין זכות להתנגד נדרש שהוא יהיה מוגבל בתחומו לאותם עניינים שיש בהם הכרעות תכנוניות שנקבעו בהליך סדור, פומבי ופתוח.

במלים אחרות: במסגרת היתר בנייה ניתן לקבוע אך ורק עניינים שהם חלק מן התוכנית המתירה, במובן זה שניתן היה להתנגד להם במסגרתה.

שתי מגמות מתחרות על עתידה של התוכנית המפורטת.

המגמה הראשונה היא הבאה: עם השנים פחת השימוש במוסד התוכנית המפורטת כשלב אחרון במידרג התכנוני עד כדי ביטול הצורך בה. במקום זאת, במפתיע, עלה קרנה במובן זה שהוראות תוכן מפורטות החלו מופיעות בתוכניות מדרג גבוה יותר; בפרט, תוכניות מן הדרג הארצי.

חלק מתוכניות אלו מבקשות "לקצר את הדרך" ולאפשר לשלטון המרכזי לקבוע באמצעותן את פרטי הביצוע בשטח במישרין ולייתר על-ידי כך את ההיזקקות לתוכנית נוספת ש"תתווך" ביניהם. כזו היא לדוגמה תוכנית לתשתית לאומית או תוכנית למתחם מועדף לדיור^{10,11}.

חלק נוסף של תוכניות כאלו הוא כזה שיש בו "מסלול ירוק" להיתר בנייה מכוח-הן למיזמים בהיקף ידוע – הנחשב קטן יחסית מבחינת השפעותיו על סביבתו – כשרק מיזמים העולים על היקף זה נדרשים לתוכנית מפורטת – ראו תמא/10/ד/12 לחוות רוח.

חלק אחר מתוכניות אלו קובע מסגרת עקרונית למתן היתרי בנייה ישירות מכוח-הן גם כשהתוכנית עצמה אינה "צמודה" למקרקעין מסויימים עליהם תחול – כדוגמת תמא/36/א למתקני תקשורת קטנים או תמא/34/ב/6 לקווי הולכה של מערכת המים.

חלק אחרון של תוכניות כאלו ביקש לייתר את התוכנית המפורטת אפילו מקום בו היא נדרשת ויצר במקומה הליך מקוצר מעין-תכנוני המתנהל במסגרת בקשה להיתר בנייה בפני מוסד התכנון המקומי – case in mind : תמא/34/ב/5.

במקביל, אנו מוצאים מגמה הפוכה בתכלית: בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה בא לידי ביטוי רצונו של השלטון המרכזי לאצול ישירות אל וועדות מקומיות את הכוח לעצב את מרחב התכנון שלהן באמצעות תוכניות שבסמכותן – שהן בדרך כלל תוכניות מפורטות – מקום בו אושרה תוכנית מתאר מקומית כוללת¹².

מגמה אחרונה זו, אף שהועלתה עלי ספר החוקים, אינה החלטית ומובהקת עדיין, בעיקר כיוון שהיא מאויימת על-ידי צורכי השעה: סוגנית ורמז ראשונים לכך אנו מוצאים בהחלטתה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה

במחוז המרכז לבטל את תוכנית המתאר המקומית הכוללת לעיר לוד – מס' 10000/ד – שעמדה לפני אישורה. זאת, כיוון שתוכניות ותמ"ליות עיקרו ורוקנו מתוכן תוכנית זו¹³.

כך נגנזה (ונקברה קבורת חמור) תוכנית מקומית שעברה תהליך ארוך ומורכב של גיבוש הסכמות בעלי-עניין רבים והושקעו בה אנרגיה, זמן, כספים ומאמצים אדירים.

מקרה מעניין במיוחד מספקת לנו תמא/37ח.

תיאר זאת בית המשפט העליון כך¹⁴:

"תמ"א/37ח היא פלטפורמה תכנונית ייחודית שטרם נראתה במקומותינו. ייחודה איננו רק בהיקפה המרחביים אלא גם בניסיונה ליתן מענה למגוון רחב ביותר של צרכים תכנוניים ארוכי טווח. כך, התכנית ביקשה להניח כבר היום מסגרת תכנונית שתכיל את כל מתווי הפיתוח האפשריים למאגרי גז, על בסיס הידע המדעי והטכנולוגי הקיים והעתיד; ולהבטיח מענה תכנוני לכל מודל ייצור והפקה שבו עשוי לבחור יזם, ובתמהילים אפשריים שונים של פיזור המתקנים בין היס לבין היבשה. במקביל, ועל מנת ליצור וודאות עסקית ותכנונית עבור יזמי הגז, ביקשה התכנית להיות מפורטת במידה המאפשרת לתת היתרי בניה ישירות מכוחה מבלי שתידרש הפקדת תכנית מפורטת ביחס לכל מתקן ומתקן שתבקש הקמתו. מורכבות זו הביאה להכללת כלים תכנוניים גמישים בתכנית אשר יופעלו בשלב היתר הבניה ויצרו את החוליה המקשרת בין הוראות התכנית הכוללת לצרכים הקונקרטיים של מתקן מסוים."

תמא/37ח אינה תוכנית במובן המוכר הרגיל של התייחסות לחלופה תכנונית ידועה ויישומה בשטח. כאמור, בתמא/37ח ביקשה המדינה לאפשר לזים לקבל היתר בניה ישירות מכוחה של התוכנית עצמה מהצד האחד אך לא ידעה ולא יכלה ולא רצתה להתחייב על פרטי הביצוע מראש מהצד השני. לכן, התוכנית הוכנה למרחב של חלופות תכנוניות בכל הקשת שבין פיתוח מלא של מתקני גז במתחם יבשתי לבין פיתוח מלא שלהם במתחם ימי. במסגרת תמא/37ח נבחנה מעטפת האפשרויות הזו – על-פי מצבי הקיצון שהיא מאפשרת – ונקבעו מנגנונים גמישים ליישומה שתכליתם לגשר על פערי המידע שבין התכנון המאפשר לבין מימושה בהיתר בניה מסויים של החלופה שבחר היזם מתוך קשת האפשרויות שעמדה לרשותו. המנגנון העיקרי שנקבע בתמא/37ח לצורך זה הוא התנ"ס – תוכנית ניהול סביבתי הקובעת מסגרת ניהול ופיקוח של השפעות סביבתיות שליליות אפשריות ממתקן נתון.

בית המשפט העליון נדרש להתמודד כאן עם הטענה לפיה התוכנית אינה מפורטת במובן זה שלא ניתנה הזדמנות לציבור להתייחס להסדרים תכנוניים פרטניים שלא בהכרח נחזו או נבדקו במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה שהוכן בקשר עם התוכנית. תשובתו היתה כך:

"התנ"ס אינה כוללת הערכה סביבתית דה-נובו ולא צפויות להיגזר ממנה הגבלות חדשות על הקרקע, על סביבתה, או על השימושים המותרים בה שלא נבעו מהתכנית עצמה. התנ"ס צפויה אמנם לעסוק באותם הפרמטרים שכבר נבחנו בתסקיר, אך ברזולוציה מצומצמת יותר הנוגעת לנתוני המיזם המדויקים שיוודעו רק בשלב היתר הבניה."

...

"התני"ס אינה באה במקום התסקיר ולא צפויות להיערך במסגרתה בדיקות סביבתיות שהיה הכרח לערוך בשלב התסקיר בשים לב למתווה הסקירה שהתבסס על תרחישי קיצון. התני"ס מוסיפה על התסקיר, מטייבת את הנתונים הקיימים ומאפשרת לכייל בצורה המדויקת ביותר את אמצעי הזהירות, הניטור והבקרה שיש לנקוט לאורך חיי מיום קונקרטי ובהתאמה לנתוניו. משכך, החלטת המועצה הארצית לאמץ את התני"ס אינה מנוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה. ההחלטה היא פועל יוצא של הפעלת שיקול דעת מקצועי מובהק והיא נטועה בגדרי מתחם הסבירות. כנגזר ממהותה של התני"ס, לא מצאנו כי אימוצה כרוך בפגיעה בזכות ההשתתפות וההתנגדות של הציבור בהליך התכנוני שכן כטענת המדינה, זכות זו מוצתה במסגרת האפשרות להתנגד לתסקיר עצמו."

במלים אחרות: מכיוון שבמסגרת התוכנית נבדקו התרחישים "הגרועים" ביותר ונמצאו ראויים לאישור ולמימוש, הנה כל מימוש חלקי – מימוש של תרחיש שהוא "טוב" מהם ושהשפעתו האפשרית על הסביבה היא מצומצמת יותר – ממילא שהוא ראוי גם.¹⁵

הנמקה זו בעייתית בעינינו. לצורכי הדיון בענייננו כאן נציין רק את ההסתייגות הבאה:

תכנון מפורט עוסק בשאלה מה אנחנו רוצים לממש בתא שטח מסויים ולכן עוסק בתכונותיו של מיזם ידוע, בצרכיו התכנוניים וביחסי הגומלין שהוא מקיים עם סביבתו מהצד האחד ובייחודיות הנקודתית של תא השטח הנבחר מהצד השני. תכנון מפורט לכאורה הנשען על מסגרת רעיונית של תרחישי-קיצון – ומבקש להתיר כל מימוש חלקי שלהם – מפספס את מטרתו זו משני כיוונים.

כיוון אחד כזה הוא שמימוש חלקי יוצר מגבלות תכנוניות שלא לצורך. ניקח לדוגמה העברה של קו-צנרת מנקודת-קצה א' לנקודת-קצה ב'. נניח, כהנחת-העבודה של תמא/37ח, שכל חלופת התווייה במרחב ידוע היא אפשרית. אם התכנון המפורט נעשה במקטעים (ולא בשלמות) כי אז תכנונו של מקטע אחד – נאמר, מנקודת-הקצה א' לנקודת-ביניים א'1 – מטיל מגבלות על תכנונם של מקטעי-ההמשך, שיצטרכו להתחיל מנקודת-ביניים זו. התוצאה הכוללת (חיבורם של כלל המקטעים לקו-צינור אחד) אינה בהכרח "שלם העולה על סך חלקיו" אלא עלולה להיות תכנון טוב (משמעותית) פחות מאשר לו היה קו-הצינור מתוכנן כמקשה אחת מראש.

כיוון שני הוא שמימוש חלקי גם יכול להיות אובדן שלא לצורך של הזדמנויות תכנוניות. תרחישי-קיצון – כדוגמה מתמא/37ח פיתוח מלא של מתקני הקבלה לגז ביבשה – הצריכו ייעודם של מתחמים בשטח נרחב במיוחד. מתחמים כאלה קשה יותר לאתר, הן כשלעצמם והן בשל המגבלות שמטיל פיתוח כזה בהם על סביבתם. מימוש חלקי נדרש לשטח מצומצם יותר ומטיל מגבלות פחותות על סביבתו. לו היתה אפשרות כזו נבחת מראש ניתן היה בקלות לאתר יותר חלופות מתאימות וחלופות שהן עדיפות על החלופות שנבחרו תחת הנחה של מימוש מלא.

תכנון מפורט נועד בדיוק למנוע תוצאות מצערות כאלו.

סיכום

ממש ככל אופנה גם אופן ותבנית כתיבתן של תוכניות ותפיסת תפקידן במערך התכנוני הכולל משתנה עם השנים – כל תקופה ונוהגיה-היא, כל תקופה ומוסכמותיה ושפת התכנון שלה; כך גם באשר לתוכנית המפורטת.

סקרנו שינויים שחלו באשר למעמדה של התוכנית המפורטת וראינו שתי מגמות סותרות שיעצבו את מעמדה בעתיד.

ראינו גם שינוי מסויים שעבר התכנון המפורט מבחינת תוכנו כאשר אופן ותבנית התכנון משמשים לטשטש את תחומי הכלל בדבר תפקידו של התכנון המפורט בישראל. מעניין יהיה להמשיך ולעקוב אחר מגמות אלו בעתיד.

טל צפרי

הערות

1. תוכנית מפורטת אינה מוגדרת בחוק התכנון והבנייה אלא על-ידי הנושאים שניתן לכלול בה
2. על היעדר הגדרה בחוק של מה היא "תוכנית" בכלל ואפילו מה הוא "תכנון" ראו אלתרמן, ר. (1981) חוק התכנון והבנייה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה, משפטים יא 197
3. שאושרה אחרי שנת 1996
4. חוק התכנון והבנייה, סעיף 69, סעיפי-משנה 2, 1, 9, 11
5. עע"מ 7171/11 העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה
6. ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית – חיפה נ' חברה לבניין הירדן בע"מ
7. בג"צ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב
8. בג"צ 5145/00 מועצה אזורית חוף הכרמל נ' שר הפנים
9. בג"צ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
10. מקרה מובהק ומוכר היה פרשת "קול אמריקה" בערבה – בג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
11. וכאלו הן לדוגמה גם פרקי תמא/10 לתחנות כוח
12. חוק התכנון והבנייה, סעיף 62א(ג)
13. אנו צופים שגם ערים נוספות יושפעו מכך – כדוגמת קריית אתא
14. בג"צ 8077/14 הנזכר גם בה"ש 9 לעיל
15. נדמה שבית המשפט העליון עצמו לא היה נוח לחלוטין עם התוצאה לפיה מהלכים תכנוניים משמעותיים ייעשו בלא מעורבות ציבורית. בהתאם מצא להמליץ כי גם ביחס לתניס תינתן לציבור הזדמנות (מוגבלת בזמן) להגיב וקרא למועצה הארצית לתכנון ולבנייה לשקול אפשרות זו. יש להצטער על כי המועצה הארצית דחתה את ההצעה, למעשה בלא נימוקים ראויים