

לאן מועדות פניה של הותמ"ל?

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד מעיין אזולאי

בעוד חודשים ספורים (7.8.19) תסתיים תקופת ההארכה הראשונה של החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014, מכוחו הוקמה ופועלת מאז שנת 2014 הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל).

הגורמים המוסמכים בחוק זה, ובראשם ראש הממשלה ושר האוצר, יצטרכו להחליט האם להאריך את תוקף החוק בשנה נוספת מתוקף סמכותם בסעיף 34 לחוק, ובכך למעשה, להכריע האם הותמ"ל תמשיך לפעול שנה נוספת מתוקף סמכויותיה על פי החוק.

החוק נועד לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור ולהגדיל בזמן קצר משמעותית את היצע יחידות הדיור המאושרות בישראל וליצור היצע יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך בכלל ובמחיר מופחת בפרט.

מטרת החוק הייתה אם כן להסיר חסמים משמעותיים המעכבים בניית דירות למגורים ובהם הליכי התכנון הממושכים של שכונות חדשות, באמצעות הליך תכנוני מיוחד, תחת ועדה אחת, הותמ"ל, **כועדת-על**, שתהיה מוסמכת לאשר תכניות בנייה למגורים **ב'מסלול מהיר'**. לשם השגת מטרת אלה נקבע בחוק מסלול תכנוני מזורז והוקנו לותמ"ל סמכויות נרחבות מאוד.

על פי דוח הפעילות השנתי של הותמ"ל שפורסם בחודש פברואר האחרון, מאז תחילת פעילותה ועד סוף שנת 2018, אישרה הותמ"ל 52 תכניות הכוללות תוספת של 164,055 יחידות דיור, ובארבע שנות פעילותה הותמ"ל הייתה אחראית לאישור של כ-35% מכלל יחידות שאושרו על ידי מוסדות התכנון.

לפיכך בחלוף ארבע שנים ממועד תחילת פעילותה של הותמ"ל, נראה כי הותמ"ל אכן הצליחה לאשר בפרק זמן קצר יחסית תכניות רבות והביאה להגדלת מספר יחידות הדיור המאושרות.

חרף פעילותה הברוכה של הועדה, יש הטוענים כי הועדה מייצרת דירות רק "על הנייר", ואישור התכניות לא הביא דה-פקטו להגדלת היצע יחידות הדיור הבנויות ולירידה במחירי הדיור, בפרט באזורי הביקוש בהם קיים מחסור בדירות ורמת מחירים גבוהה, זאת הואיל ואין כל קורלציה בין קצב אישור התכניות בותמ"ל לבין קצב הבנייה במדינה.

כן נטען, כי הותמ"ל מאשרת בהליך מהיר ודורסני, לעיתים אף תוך חריגה מסמכותה, תכניות החלות בעיקר על שטחים פתוחים וקרקעות חקלאיות, המייצרות בנייה בצפיפות גבוהה, תוך פגיעה חמורה במלאי הקרקעות החקלאיות והשטחים הפתוחים במדינה ושינוי פניהם וצביונם של יישובים ואזורים ברחבי הארץ, ללא בחינה מעמיקה ויסודית של כלל ההשלכות של התכניות על תחום התכניות וסביבתן וללא מתן מענה הולם לצרכי תושביהם, באופן שיהווה בכייה לדורות.

אין חולק כי הליכי התכנון במדינה ממושכים יתר על המידה וההחלטה לחוקק את החוק מכוחו הוקמה ופועלת הותמ"ל לא ניתנה בוואקום ונועדה לפתור בעיה קיימת וכואבת. עם זאת, ממועד הקמתה ועד היום, נחלקות הדעות בשאלה האם הקמת ועדה זו היא הפתרון הראוי לסוגיה זו.

לטעמנו, שורש הביקורת על הותמ"ל נעוץ בהקמתה כוועדת על, המצויה בראש פירמידת ההיררכיה של מוסדות התכנון, כחלק מהמועצה הארצית, מבלי שיש כל מוסד תכנון בכיר הימנה, המוסמך לבקר ולפקח על החלטותיה וכן לדון בערעורים או בקשות רשות ערעור על החלטותיה בכל הנוגע לנושאים התכנוניים.

בתי המשפט לעניינים מנהליים אמנם מוסמכים לבקר ולהתערב בהחלטות הותמ"ל. עם זאת, כידוע בתי המשפט לעניינים מנהליים לא יתערבו בשיקול דעתם של מוסדות התכנון בנושאים תכנוניים, אלא בנושאים מנהליים, כגון במקרה בו חרגו מסמכויותיהם או נפלה בהחלטתם אי סבירות.

כך למשל, בפסק הדין שניתן בעניין **תכנית תמל/1023 תל השומר דרום** (עת"מ 67657-11-17 כפר אז"ר), קבע בית המשפט לעניינים מנהליים כי הותמ"ל חרגה מסמכותה, עת אישרה תכנית הכללת שטחי ציבור בהיקף נרחב משמעותית מזה שנדרש לצרכי יחידות הדיור בתחום התכנית ובסביבתה, על מנת שישירתו שטחים אחרים המצויים בריחוק גיאוגרפי מתחום התכנית, בניגוד לחוק המגביל את סמכותה לדיון בעניינים שנועדו לשרת את יחידות הדיור הכלולות בתחומי התכנית ובסביבתה.

בית המשפט הבהיר כי הכלים והסמכויות הנרחבות שניתנו לותמ"ל אינם יוצרים סמכות יש מאין, והורה להשיב את התכנית לדיון מחדש בותמ"ל שתשקול האם להורות על הכנת תכנית חדשה או להעבירה לדיון ב'מסלול הרגיל' בוועדה המחוזית לפי חוק התכנון והבניה.

יצוין כי הוגש ערעור על פסק הדין ולאחרונה בית המשפט העליון נתן תוקף של פסק דין להסכמות הצדדים לערעור, במסגרתם סוכם בין היתר כי הערעור יתקבל ופסק הדין של בית המשפט המחוזי, על נימוקיו, יבוטל (עע"מ 7741/18).

בפסק הדין שניתן בעניין **תכנית תמ"ל 1062- אשדוד פארק לכיש** (עת"מ 33424-07-18 התאחדות התעשיינים בישראל), קבע בית המשפט לעניינים מנהליים בבאר שבע כי החלטת הותמ"ל לאשר את התכנית מהווה חריגה ממתחם הסבירות, משניתנה ללא תשתית עובדתית מלאה ביחס לעמידתה בקריטריונים הרלוונטיים לעניין השלכת הפעילות בתחום החומרים המסוכנים בנמל בתחום התכנית, והורה להחזיר את הדיון לותמ"ל על מנת שתבחן סוגיה זו.

עם זאת, בית המשפט החליט שלא להתערב בהחלטת הותמ"ל בטענות תכנוניות שהועלו על ידי העותרים, בקבעו כי המדובר בטענות שהחוקר וועדת המשנה להתנגדויות של הותמ"ל נתנו דעתם עליהן ובית המשפט ייטה שלא להתערב בטענות מסוג זה.

בפסק דין נוסף שניתן לאחרונה בנוגע **לתכנית תמל/1024 קרית אתא** (עת"מ 47360-03-18 קיבוץ אושה), קבע בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה כי יש לחדש את הדיון בהתנגדויות לתכנית בפני חוקר ממונה אחר, הואיל ומינוי אדריכל הנותן שירותים למנהל התכנון של משרד האוצר ורמ"י, לשמש כחוקר השומע התנגדויות בתכנית זו, מציב אותו במצב בו הוא עלול להיות בניגוד עניינים.

בנסיבות אלה, ובשים לב לכך שלמיטב ידיעתנו, רוב ההתנגדויות המוגשות לותמ"ל נדחות, יוצא איפוא אין כל מוסד תכנון המוסמך להתערב ולבקר את החלטות הותמ"ל והמלצות החוקר הממונה לדון בהתנגדויות בתכניות מטעמה, בכל הנוגע לנושאים התכנוניים.

ראוי לציין כי בשנת 2017 אושר תיקון מס' 4 לחוק, שהרחיב את סוגי הקרקעות שניתן יהיה להכריז עליהן כעל מתחם מועדף לדיור, גם לקרקעות שהן מתחם פינוי ובינוי כהגדרתן בחוק וכן קרקעות מרובות בעלים. בהצעת החוק לתיקון זה הוסבר מהלך זה בין היתר בתרומתה החיובית של הוראת השעה להגדלת היצע יחידות הדיור באופן מהיר.

לטעמנו, ייתכן כי מהלך זה נועד לאזן בין הרצון להמשיך לקדם תכניות ב'מסלול המהיר' באמצעות הותמ"ל לבין קולות המתנגדים לותמ"ל, המבקשים לרסן את כוחה של הותמ"ל ולצמצם את כמות התכניות המאושרות על ידה החלות על שטחים פתוחים וקרקעות חקלאיות.

עם זאת, קידום תכנון בקרקעות שהן מתחם פינוי ובינוי וקרקעות מרובות בעלים, הינו מורכב, ממושך וסבוך וספק אם הוא מתאים להיות מקודם ב'מסלול המהיר' שלצורכו הוקנו לותמ"ל סמכויותיה כוועדת על.

כאמור, בעוד חודשים ספורים תסתיים תקופת ההארכה הראשונה של החוק, והגורמים המוסמכים בחוק יידרשו להחליט האם להאריך את החוק בשנה נוספת.

בעת הדיון בנושא ובחינת מכלול יתרונותיה וחסרונותיה של הותמ"ל, מן הראוי כי יינתן מענה שיאזן בין הרצון לקדם הליכי תכנון באופן מהיר לבין הצורך לרסן את כוחה של הותמ"ל ולאפשר

ביקורת ופיקוח ממשיים להחלטותיה בנושאים התכנוניים, ובפרט בתכניות מורכבות כגון תכניות החלות על מתחמי פינני ובינוי.