

נואמרים

חוק התכנון והבנייה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?

מאת

ד"ר רחל אלתרמן *

א. הקדמה. ב. התפתחות מושגים בתכנון עירוני. ג. מהי תכנית מבחינת היקף נושאי? 1. סקירת לשון החוק: הסקר, מטרות התכנית ותכולתן. 2. השוואה עם הגישה הבריטית והאמריקנית. 3. גישת הפסיקה. 4. המסקנה לגבי היקף נושאי. 5. גישת טיוטת התקנות המוצעות. 6. אופי התכנית וצורתה. 1. מפה או מסמך המציג מדיניות? הבהרת מושגים. 2. השוואה עם מדינות אחרות. 3. אופי התכנית לפי הדין הנוהג בישראל. 4. גישת התקנות המוצעות. 5. צורת התכנית. 6. סיכום ומסקנות.

א. הקדמה

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, מתייחס פעמים רבות למושג "תכנית" על סוגיה השונים: תכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת; הוא מטיל חובה על הרשויות להכין חלק מתכניות אלה; והוא תולה את זכויות הבנייה והשימוש בקרקע על-ידי הפרט בהוראותיה של התכנית הרלוואנטית. לאור חשיבות המושג "תכנית", הן לרשות הציבורית והן לפרט המתגורר בסביבה הבנויה, ניתן היה לצפות כי מושג-מפתח זה יוגדר באופן מקיף ומפורט בחוק. אולם בפרק א': "פרשנות", נאמר רק כי תכנית היא "תכנית מהתכניות שלפי פרק ג'". ואף-על-פי שבגוף החוק מתוארים הנושאים שבהם, בין השאר, ידונו התכניות, אין בכך תשובות מספקות לגבי מטרותן, אופיין וצורתן של התכניות השונות. העובדה שמספר גדול של נושאים, כולל "דרכי עריכתן של תכניות מתאר", השאיר המחוקק הראשי בידי מחוקק המשנה (סעיף 265(18)) אין בה כדי להאיר את הנושא¹. במלים אחרות, דומה כי המחוקק הראשי הניח כי מהות התכנית היא דבר ברור לכל,

* מרצה בכירה בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון.

המחברת מודה לד"ר אוריאל רייכמן מאוניברסיטת תל-אביב על הערותיו המועילות, וכן לשני עמיתיה בטכניון, ד"ר ג'רלד אדלר וד"ר יוברט לוין, אשר בשיתות שונות במשך השנים העשירו את מחשבותיה בנושאים הקשורים במאמר זה.

1 תקנות אלה עדיין לא הותקנו, אולם לאחרונה הוכנה טיוטה. במסגרת מאמר זה נתייחס לטיוטה של התקנות הנמצאת בידי המחברת. ייתכן כי בטיוטה זו הוכנסו בינוניים שינויים. למרות פניית החוזרות ונשנות למשרד הפנים, לא ניתן לי לראות נוסח מעודכן של התקנות המוצעות, בטענה שניסוחן טרם גסתיים.

ומה שנשאר להגדיר הוא סוגי התכנית שחוק זה כולל בחובו, להבדיל מתכניות שאינן על-פי חוק, ואם הגדרה ל"תכנית" אין, על אחת כמה וכמה שאין הגדרה למושג "תכנון"². ההנחה המשתמעת מכך, כאילו שורת הסכמה כללית תכנון ותכנית מהם, היתה טובה אולי לימים שקדמו לחוק, עת שררה הסכמה כללית בדבר מהות תכניות סטטוטוריות. אולי בעקבות הסכמה כללית זו לא ראו מנסחי החוק צורך לפרט יותר. תפיסת המתכננים קיבלה ביטוי אף בפסיקה, כמעט כדבר המובן מאליה. אולם מאז חלו תמורות רבות במקצוע תכנון הערים ובמושגים הקשורים בתכנון. תמורות אלה, אף כי בהבדלים אחדים, מאפיינות הן את תכנון הערים במסורת הבריטית, ממנה שאב בעבר החוק הישראלי את השראתו ובמידה רבה גם את ניסוחו המדויק³, והן את המסורת האמריקנית, בעלת ההשפעה הרבה על אנשי המקצוע בישראל.

השינויים העיקריים בתפיסה בשתי הארצות מקבלים ביטוי בשני מישורים: האחד, הרחבת ההיקף הנושאי לתכנון והפיכתו לכוללני יותר; והשני, ההתייחסות לתכנית לא כאל משימה חד-פעמית, אלא כאל תהליך מתמשך ההולם את העובדה שהעיר אינה סטטית.

השינוי במישור הראשון מתבטא בהרחבת תחום יעדיה של התכנית אל מעבר ליעדים "פיוזיים" צרים המסתפקים ברצון להסדיר זכויות בנייה על-פי סוג שימוש וכמות בנייה מותרת בכל חלקה וחלקה. אין הכוונה שאין כל התייחסות לנושא איכות החיים, אלא הכוונה היא להתייחסות לאיכות החיים במובן של צריכת המוצר הפיזי, כגון אור שמש, סניטציה וכד'. הציפיות הן, שהתכנית תעניק ביטוי מהותי יותר לאיכות הסביבה הרצויה, למטרות וליעדים חברתיים וכלכליים, ולתהליכי הגידול והשינוי המתרחשים בעיר, כאשר הביטוי של ויסות זכויות בנייה בצורה המסורתית הוא רק אחד האמצעים לקראת השגת המטרות הכוללניות. על-פי תפיסה זו התכנון הפיזי אינו עומד כערך בפני עצמו, אלא ככלי שיש לשעבדו להשגת המטרות. מישור זה גרר גם שינויים בצורתה ובסגנונה של התכנית העירונית, והוא יהיה מוקד הדיון במאמר הנוכחי.

התמורות במישור השני מתבטאות בהרחבת המודעות לצורך בתכנון שוטף, והכנה שתכנית אינה בראש וראשונה "תמונה" קבועה של העתיד. כמו כן מודגש הצורך בגמישות בתכנית עצמה, תוך ניסוחה כמסמך המציג מדיניות באופנים שונים ולא דווקא באמצעות תשריט המציג מפה מפורטת באופן חד-פעמי ומיועד להסדר של "אחת ולתמיד". גישה זו מדגישה את תהליך הביצוע – הדרך למטרה – ולא דווקא את נקודת היעד הסופית. מישור זה לא ידון במאמר זה.

לתפיסות החדשות יש השלכות מרחיקות לכת על סגנון התכנון, צורת התכנית ומטרותיהן, ולפיכך גם על איכות החיים והסביבה של אוכלוסיית ישראל (במידה שאיכות

2 גם מדברי הכנסת לא נוכל להיוושע, שכן אין הם מתחבטים בשאלה מה אופיין של התכניות השונות. ראה דברי הכנסת כרך 4 (תשכ"ב) עמ' 2336 ואילך. מדברי ההסבר שבהצעת החוק נוכל ללמוד עוד פחות ואנו עלולים אף להתבלבל יותר לנוכח ביטויים כגון "תכניות האב המקומיות שהן תכניות המיתאר", או, "עיקר ההוראות שבתכנית... [איזו? ר"א]... הן הגבלת השימוש בקרקע...". ראה ה"ח 532 (תשכ"ג–1962) בעמ' 54–55.

3 קיים דמיון רב בניסוחים ומושגים, ובכלל זה המושג "תכנית מיתאר" (Outline Scheme), בין החוק ובין פקודת בנין ערים, 1936, ע"ר 1936, תוס' 1, עמ' 153, אשר הוכנה בעת המנדט הבריטי.

זו מעוצבת על-ידי תכנון). השאלה העומדת בפני חיבור זה היא: האם יוכל חוק התכנון והבנייה להכיל בתוכו את גישות התכנון החדשות? אף כי תמיד ניתן לערוך תכניות במתכונות חוץ-משפטיות כ"תכניות אב", "תכניות מבניות" או כל סגנון אחר, תוחמץ בכך האפשרות להיעזר בכלים הרבים שמעניקים חוק התכנון והבנייה וחוקים-גלויים, כלים אשר מתכננים ברוב ארצות המערב היו מייחלים להם.⁴ החדרת גישות יותר מתקדמות באשר למהות התכנית ולתהליך התכנון עשויה להגדיל את סיכויי הביצוע של החוק ושל התכניות הנערכות על פיו.⁵ שהרי למרות הכלים הרבים העומדים לרשות רשויות התכנון — כולל העובדה החשובה שהתכנון הוא חובה (ס' 62, 56), ולא רשות כפי שמקובל במספר ארצות אחרות — עדיין לא לכל הרשויות המקומיות יש תכניות תקפות ומעודכנות.⁶

ב. התפתחות מושגים בתכנון עירוני

תכנון עירוני התקיים כבר לפני מאות ואף אלפי שנים, לפחות במה שנוגע לעבודות ציבוריות, כגון סלילת דרכים ומערכת המים, שיקולי הגנה וביטחון ולסמליות דתית או שלטונית הקשורה למבנה העיר. אולם תכנון במובן זה לא היה מיועד לווסת זכויות בנייה כפי שאנו מכירים זאת היום. נראה, כי התכנון הרגולטיבי צמח מתוך התנאים הקשים של המהפכה התעשייתית, ואין פלא אפוא כי בסוף המאה ה-19 ובראשית המאה ה-20 התמקד בנושא הכאוב ביותר — אכיפת תקנות מינימליות על היום הבונה או המחזיק מבני מגורים. התקנות הראשונות היו תקנות שנועדו למנוע התלקחות אש, להבטיח מינימום של אור יום ולדאוג לרמה מינימלית של סניטציה.

המושג של ייעוד אזורים שונים לסוגי בנייה או שימוש שונים צמח לראשונה בגרמניה, ויובא לארצות הברית בראשית המאה ה-20.⁷ עד אז, במידה שהיו תקנות בדבר מרווחי בנייה או רוחבי כבישים, היו אלה תקנות אחידות לעיר כולה. התידוש שיובא היה הרעיון להתייחס באופן שונה לאזורים שונים. מנקודה זו החלו ההתדייגויות בבתי המשפט באשר לקבילות ה"איזור" (zoning) על-פי החוקה האמריקנית. גולת הכותרת בהתדייגויות אלה, אשר פתחה את הדלת כמעט לרווחה בפני מכשיר האיזור, ובכך גם בפני ראשיתו של מיסוד תכנון הערים, היה פסק הדין *Village of Euclid v. Ambler*

4 R. Alterman & J. W. Ragsdale, "The Higher Consciousness of Plans and Planners: Lessons from Israel and NEPA", *The Urban Lawyer* (Summer, 1977) 588-598.

5 ראה להלן עמ' 206-207; 212.

6 במחקר שהקיף רבע מכלל הרשויות המקומיות בישראל נמצא, כי רק למחציתן יש תכניות מתאר תקפות. אף-על-פי שבמרבית הנותרות נמצאות תכניות בשלבים שונים של הכנה, יש לזכור שכבר חלפו 13 שנה מאז נחקק החוק. ראה: E. Alexander, R. Alterman, H. Lawyone, *Urban Plan Implementation: Evaluation of the Israeli Statutory Planning System* (Technion Center for Urban & Regional Studies, Oct. 1979).

7 T. H. Logan, "The Americanization of German Zoning", *JAIP* (=Journal of the American Institute of Planners) (Oct. 1976) 377-385.

*Realty Co.*⁸, שבו נקבע כי אין האיזור מהווה פגיעה ב-"due process" על-פי התיקון ה-14 לחוקה.⁹ מנקודה זו הפכו המושגים של "איזור" – דהיינו, חלוקת העיר על-פי שימושי קרקע מותרים ונפחים וגבהים מותרים של בנייה – לאבני המסד של תכנון ערים, ותפיסת מהות התכנית הוגבלה במשך שנים רבות ליסודות אלה. רק בשנים האחרונות נפרצה הדרך לקראת מושגים חדשים ורחבים יותר, הן באשר לנושא התכנון והן באשר לתהליך התכנון.

מספר שנים לאחר פסק הדין *Euclid* הציג המתכנן והמשפטן באסט (Bassett) מושג חדש – "תכנית אב" (*Master Plan*)¹⁰. מושג זה היה עתיד להשפיע על מיסוד התכנון הפיזי ועל אופיו במשך כשלושים שנה. חשובה ביותר הגדרתו לגבי תכולתה של התכנית: רק "מה שניתן להגדיר במפה" (בעמ' 50). מה שאינו ניתן להגדרה, אינו חלק מתכנית האב.¹¹ את מטרת התכנון ראה באסט במונחים פיזיים בעיקרם, כמתייחסים ליחסי-הגומלין בין שימושי-קרקע, ולא למטרותיהן של קבוצות האוכלוסיה השונות הפועלות במסגרתם. המושגים שהיו אמורים להנחות מתכננים באותה עת היו אך ורק מושגים כגון: מניעת מטרדים, השגת מידרגים רצויים של צפיפויות בנייה, אבטחת נוחות תנועה, אבטחת סניטציה וכדומה.¹² אין צורך לומר כי באסט לא ראה לנגד עיניו את התכנית כמסמך שנועד להשיג באופן מודע יעדים "לא פיזיים" באמצעות התכנון הפיזי. לא כל שכן שהוא לא היה מתיר לכלול בתכנית אב אמצעים שאינם פיזיים, כגון מדיניות איכלוס רצויה מבחינת הרכב גילים והרכב עדתי, הנחיות תפעול (*performance standards*) לגבי פליטת מזהמים מתעשיות, תמריצים כלכליים ליצירת בסיס כלכלי לעיר, וכדומה.

ההתפתחות הראשונה חלה בשנות החמישים של המאה. העיר החלה נתפסת לא רק

⁸ 272 U.S. 365 (1926).

⁹ בארץ הועלתה שאלה דומה בשני פסקי דין: בג"צ 335/62 אבו-גוש נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים, פ"ד יז (1) 526; בג"צ 186/62 ת.ד.ח.צ. נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז הצפון, פ"ד יז (1) 272. אולם התשובה היתה ברורה: ההתערבות בקניין הפרטי באמצעות חוקי התכנון והבנייה היא כשרה למהדירין, כל עוד היא נעשית בצורה חוקית. כאן, להבדיל מארצות הברית, התשובה היתה צפויה מראש, כיוון שלנו יש חקיקה ראשית המסדירה את הנושא; ובהעדר חוקה כתובה, כמעט בלתי אפשרי לטעון נגד החקיקה הראשית.

¹⁰ ראה: E. M. Bassett, *The Master Plan* (New York, Russel Sage, 1938) No. 4. כדוגמה לדבר שמחוץ לתחום מביא באסט מדיניות לגבי מערכת הדיור: גודלי דירות, תפוסה וכדומה, וכן שלבי פיתוח צפויים. דוגמה זו ממחישה את אדיקותו בחפיסה הפיזית-גיאוגרפית (באסט, עמ' 50–51). צרות הגדרתו בולטת במיוחד בדוגמה זו לאור העובדה שתחום הדיור הוא תחום הנחשב כיום כחלק מובהק של הצד הפיזי של תכנון ערים, אפילו לדעת השמרנים. שבעת התחומים שהוא כולל הם: איזור, שירותים הנדסיים, כבישים (לא "תחבורה"), שטחים ירוקים, שטחים רובריים, מבני ציבור ואזורים לעגירת סירות. כולם, להוציא איזור, מתייחסים לשטחים ציבוריים בלבד.

¹² הגם שידוע כי ה-*zoning* ותכנית האב הם כלים אשר לעתים תכופות משמשים את אלה הרוצים להשיג יעדים שליליים, כגון הפרדה בין שכבות חברתיות וגזעים, הגנה על בסיס מיסוי מקומי וחזוק בעלי הקרקע, הרי באסט היה טוען כי שיקולים מעין אלה זרים לתכנון "הטוב" וכי על המתכנן המקצועי לחשוב רק על מטרדים, מדרג של צפיפויות, אפשרויות גישה, תברואה, אסתטיקה וכדומה.

כמערכת פיזית, אלא כמערכת חברתית-כלכלית-פיזית. החלו להישמע קריאות להגדיר את נושאי התכנית העירונית כנופלים בתחום המשותף לשלוש תת-מערכות אלה.¹³ במקביל החלה להסתמן ההכרה כי היעדים לתכנון הפיזי שאובים כמעט תמיד, במודע או שלא במודע, מהתחומים הכלכליים והחברתיים, אף אם האמצעים בעיקרם פיזיים. כן הורחבה ההתייחסות כך שאיפשרה לכלול בתכנית מספר מצומצם של אמצעים שאינם פיזיים, אשר השפעתם החזויה פיזית: למשל, מיסוי כתמריץ וכסגן קציה להכוונת פיתוח.¹⁴ תפיסה זו עדיין קיימת, ואולי היא אף הנפוצה ביותר בקרב מתכנני ערים בעולם.¹⁵

בד בבד חלו שינויים באשר לסגנון התכנית וצורתה. בעוד שבבעבר הייתה התכנית בעיקר מפת שימושי-קרקע ומסמך הגדרות המתלוות אליה, עתה החלה להתפתח מודעות לעובדה שלעתים תכופות צורה זו אינה מספקת כל עוד חסרה הגדרה ברורה של המדיניות.¹⁶ לכך היו שתי סיבות: האחת, ציון המיקום המדויק לכל שימוש קרקע מתוכנן, כאשר אין בכך צורך מיד, עשוי לעורר בטרם עת תהפוכות בערכי קרקע ובציפיות הציבור ולסכל את מטרות התכנית; והשנייה, העדרו של מסמך המציג את המדיניות המהותית הרצויה (מטרות, יעדים, אמצעים) בצורה כתובה או כל צורת תקשורת אחרת, עלול לרוקן את התכנית מתוכנה; שכן מקבלי ההחלטות יתקשו להעריך באופן מהותי שינויים אשר יצוצו בעתיד במיקום ספציפי זה או אחר, והם עלולים לקבל החלטות על-פי שיקולים רגעיים ובתור קביעה טכנית.¹⁷ את אותן החלטות באשר למיקום, אשר בתנאי אי הודאות הנוכחית הן בעלות גוון שרירותי, רצוי לדחות למועד שבו ייפתר חלק מהתשבץ. בינתיים רצוי לקבוע מהי הנורמה או המדיניות ולהציגה בתור שכוו.

בשנות השישים והשבעים התגבשה תפיסה חדשה, כוללנית עוד יותר. זוהי התפיסה הטוענת כי תכנון ערים אינו מוגבל בהתייחסותו רק להיבט הפיזי, אף לא בגרסה הרחבה יותר של שנות החמישים והשישים. הטענה היא כי מן הראוי שהמתכנן העירוני יוכשר כאדם המסוגל לשקול את טובת הציבור הכוללת, ולהמליץ על דרך הפעולה היעילה ביותר להשגת היעד, דרך זו אינה מוגבלת לתחום הפיזי, אפילו לא לתחום הפיזי הרחב, אלא היא עשויה להתייחס לחינוך, לשירותים קהילתיים, לבסיס כלכלי וכדומה. ועוד

13 ראה: C. M. Haar, "The Content of the General Plan: A Glance at History", 21 *JAIP* (1956) 66-70.

14 תפיסה זו קיבלה ביטוי בספר ידוע, אשר דן בהכשרת מתכנני עיר: H. S. Perloff, *Education for Planners: City, State and Regional* (Baltimore, John Hopkins, 1957).

15 כך, למשל מניח ויליאמס, N. Williams, *American Planning Law: Land Use and the Police Power* (Callagham & Co., 1975) (להלן: Williams, 1975), הסוקר את מצבו של התכנון העירוני בארצות הברית.

16 ראה: R. S. Bolan, "Emerging Views of Planning", *JAIP* (July 1967) 233-245; Williams, 1975, loc. cit.

17 סיבות אלה היוו חלק עיקרי מהשיקולים שהביאו לתפנית החדה שחלה בסגנון התכנון בבריטניה עם חקיקת ה-Town & Country Planning Act, 1968 ויצירת המושג של תכנית מבנית (Structure Plan). ראה דו"ח הוועדה אשר המליצה על השינוי: Planning Advisory Group (1965).

עליו לבחור את האמצעים היעילים ביותר בלי להתחשב בגבולות מקצועיים מסורתיים. במלים אחרות, התכנית נתפסת כמסמך המתייחס למערכת העירונית על כל היבטיה המשמעותיים, הן מבחינת היעדים והן מבחינת האמצעים, ועוסקת בנוסף לנושא הפיזי ולעניין הסדרת זכויות הבנייה, גם במדיניות בתחומים נוספים.¹⁸

אף-על-פי שיש בכך חריגה ממסגרת הדיון במושגי התכנית והתכנון, לא תהיה סקירה זו מושלמת אלא אם נציין כי לאחרונה חלו התפתחויות נוספות השוללות כמעט כליל את התכנית או התכנון המווסת. בארצות הברית החלו להישמע טיעונים כי קיימים תחליפים יעילים יותר, וכפיתיים פחות, לתכנית ולתכנון ציבורי מווסת (ליתר דיוק, למכשירו המרכזי: האיזור), כגון עריכת הסכמים מגבילים פרטיים והסתמכות על ויסות השוק הפרטי אשר, כך טוענים, יחקה בלאו הכי את התכנון המקובל בקירוב רב.¹⁹ בבריטניה ניתן שוב לשמוע טיעונים כלכליים וציבוריים נגד התכנון, בדומה לאלה שנשמעו בשנות הארבעים, שדומה היה כי נסתם עליהם הגולל.²⁰

ג. מהי תכנית מבחינת היקף נושאי?

אילו מהגירסאות הנ"ל לגבי מידת כוללניותה של התכנית העירונית או האזורית הסטטוטורית (תכנית מתאר) מאמץ חוק התכנון והבנייה? בהעדר הגדרה מפורשת בחוק התכנון והבנייה למושג "תכנית", נסקור את לשון החוק על מנת לבחון אילו מהגישות לתכנון מתאפשרות על-פיו, תוך השוואה עם החוקים באנגליה ובארצות הברית. לאחר מכן נסקור את מעט פסקי הדין אשר התייחסו לנושא.

1. סקירת לשון החוק: הסקר, מטרות התכניות ותכולתן

את סקירת לשון החוק נתחיל בנושא התשומות לתכנון — גתוני הסקר. נמשיך ונבחן את ההתייחסות למטרות התכנון ונסיים בבחינת אמצעי התכניות או תכולתן.

(א) הסקר

כל תכנית מתבססת על מידע שנאסף בעזרת סקרים. ייתכן כי מתוך הגדרת התשומות לתכנית נוכל ללמוד משהו על הנושאים העשויים להיכלל בה.

18 דגש על הגישה הכוללנית ניתן למצוא במקורות רבים. למשל: L. B. Wetmore, "Preparing the Profession for its Changing Role", *Urban Planning in Transition* (New York, Grossman, 1970) 221-238, C. D. Loeks, "The New Comprehensiveness: an Interpretative Summary" *JAIP* (Sept. 1967) Vol. 33 no. 5, 377-385.

19 B. H. Siegan, "Land and Use Without Zoning" (Toronto, Lexington Books, 1972) ראה: J. N. Ross, "Land Use Controls in Metropolitan Areas: The Failure of Zoning and a Proposed Alternative", 45 *Southern California L. Rev.* (Winter 1972) 335-364.

20 W. A. West, "Town Planning Controls — Success or Failure?" in: A. A. Walters et al. (eds.), *Government and the Land* (The Institute of Economic Affairs, 1974) 23-33.

(ב) המטרות

במישור של תכנית מתאר מקומית המצב לכאורה שונה. סעיף 61 מציין רשימה ארוכה של מטרות לתכנית מקומית, ונתקשה למצוא ברשימה סממן כלשהו של שיקולים שאינם פיוזיים. סעיף קטן 1 מדבר על "פיקוח על פתוח הקרקע" (ההדגשה שלי. ר"א), ולמרות שסעיף קטן 2 מתייחס ל"הבטחת תנאים גאותים" — ביטוי היכול להתייחס לתנאים שונים — המשך הסעיף מונה "...מבחינת הבריאות, התברואה, הנקיון, הבטיחות, הבטחון, התחבורה, הנוחות ומניעת מפגעים על-ידי תכנון הקרקע ושימוש בה...". רשימה זו מדברת בלשון של יחסים בין שימוש קרקע אחד למשנהו, באופן "גייטרלי" כביכול מהפעילות החברתית המתרחשת על הקרקע, וללא התייחסות

לערכים החברתיים — ליעדים אשר עשוי המתכנן להנחות את עצמו על פיהם. הדגש על מטרד, התאמה, בריאות ונוחות מזכיר את לשונם של באסט והאחרים שקדמו לו. במלים אחרות, מרשימת מטרות אלה אנו למדים כי, לכאורה, התייחס המחוקק לתכנית מתאר מקומית כאל תכנית אשר הן יעדיה והן אמצעיה שאובים מהתחום הפיזי הטהור. לו היה זה אמנם המצב המשפטי אזי היו מרבית התכניות חשופות לסענה של חריגה מסמכות או של החדרת שיקולים זרים, שהרי קשה להעלות בדמיון תכנית שאין מאחוריה סל גדול של יעדים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים. למשל, החלטה הנוגעת למיקומו ולגודלו של אתר בשביל קריית חינוך תשקף בדרך כלל יעדים כגון אינטגרציה חברתית; החלטה הנוגעת לצפיפות בנייה מותרת תשקף בדרך כלל הנחות לגבי גודלי דירות, מידת המינוף הרצויה של שכבות סוציו-כלכליות, ניעות חברתית וכדומה. האומנם שיקולים אלה זרים לתכניות מתאר על-פי חוק התכנון והבנייה? ניתן לטעון כי הסעיף סובל גם פירוש אחר, לפיו מה שרוצה סעיף 61 להשיג הם אמצעים ליעדים "גבוהים" יותר היכולים להיות גם חברתיים וכלכליים. כפי שנראה בסעיף 3 להלן, ייתכן כי מגמת הפסיקה היא לרכך מסקנה קשה זו ולאפשר תכנון יותר רחב.

(ג) תכולת התכניות

מקור נוסף לניתוח לשון החוק הם הסעיפים העוסקים בתכולת התכנית שהם במונחי תכנון ה"אמצעים" (בלשון כותרת השוליים — "הוראות התכנית"). לעומת הסקר ומטרות התכנית, הגה בנושא התכולה נוכל ללמוד גם על אודות תכנית מתאר ארצית. סעיף 49 מציג רשימה לא-סגורה של סוגי הוראות, אשר כולן, פרט לאחרונה (סעיף קטן 7, הדן גם בעיתוי הרצוי שהוא ביטוי לשיקול לא פיזי), הן פזיות מובהקות. הן כוללות התוויית כבישים, ייעוד אזורים, הוראות בדבר שימוש וכדומה. הסעיף האחרון עוסק בתחזית של תמורות באוכלוסיה וקביעת גודלם החזוי של היישובים. ניתן להקדים ולומר כי תת-סעיף זה הוא יוצא דופן לא רק בין תכליות התכנית הארצית, אלא גם בין תכליות התכניות האחרות. ייחודו של פריט זה בכך שהוא כולל התייחסות מפורשת לנושא שאינו פיזי טהור — הנושא הדמוגרפי; ולא רק כתשומה של יעדים לתכנון, אלא כתוכן של אמצעי התכנית. וכיוון שהרשימה אינה סגורה, ניתן לטעון כי לפחות בדרג הארצי אין חוק התכנון והבנייה סוגר את הפתח בפני תכנון כוללני, פיזי, חברתי וכלכלי כאחד. למשל, ניתן לחשוב על הכנת תכנית אשר לא תסתפק רק בהצגת גודלי היישובים הרצויים ("תפרוסת היישובים") באופן סתמי, אלא גם תפרט את התמריצים הכלכליים והחברתיים המומלצים למשיכת אנשים לאזורים המועדפים, תכנון את מדיניות שירותי הרווחה כך שהיישובים אמנם יצליחו, ואולי תסייע בכך גם להגדלת סיכויי מימושה של תכנית גודלי היישובים; וכך אמנם נעשה במידה מסוימת בתכנון הארצי.²¹

21 מספר תכניות תפרוסת אוכלוסיה כבר הוכנו וקיבלו תוקף בהתאם לסעיף זה. אף-על-פי שתכניות אלה כוללות התייחסות רחבה יותר מאשר גודלי היישובים המומלצים, האמצעי העיקרי אשר קיבל תוקף חוקי עדיין בשאר הגודל בלבד. בכך אולי טמונה חולשתן של תכניות אלה בעבר. העדכון האחרון ל"תכנית 5 מיליון" (ישראל 4 מיליון) הוכן בצורה כוללת יותר והוא כולל מגוון רחב של אמצעים, כולל תקציב מתואם בין משרדים, תמריצים כלכליים,

ומה בדבר תכנית מתאר מחוזית? כפי שראינו, בין המטרות נמנות גם מטרות שאינן פיזיות. האם גם את האמצעים ניתן לשאוב מהתחומים הכוללניים? סעיף 57 מונה מספר סוגי הוראות, כולן פיזיות, אולם הרשימה אינה סגורה. ניתן לטעון כי לאור גיסוח המטרות ניתן להגיש תכניות מחוזיות שאינן מתמצות במפת ייעודי קרקע, אלא כוללות התייחסות רחבה יותר, בדומה ל"Structure Plan הבריטית (ראה להלן). במישור של תכנית מתאר מקומית שוב מצביעה לשון החוק על מצב שונה, צר יותר. בסעיף 63 נמנים הנושאים ל"הוראות התכנית" כאשר כולם, להוציא הסעיף האחרון הדרן בשלבי ביצוע, מתייחסים לנושאים פיזיים מובהקים כגון ייעודי קרקעות, התווית כבישים, מרווחים בין מבנים, צפיפויות בנייה וכדומה. דומה, כי הרשימה סגורה, להוציא הנושאים העשויים לשמש נושא לתכנית מפורטת, הגמנים בסעיף 69, והעוסקים כולם בתכנון פיזי בדרג האתר הנדון.

(ד) המבנה של היררכיית התכניות

בהקשר זה רצוי לציין כי על-פי החוק (סעיפים 49, 57, 63, 69) יכולה כל תכנית ברמה גבוהה יותר לכלול את נושאי הוראותיה של תכנית ברמה שמתחתיה, וכן הלאה, להוציא תכנית מפורטת היכולה לכלול הוראות של התכנית שמעליה, דהיינו תכנית מתאר מקומית²². ההיררכיה מאפשרת אפוא החדרת הגישה הכוללנית על-פי סעיף 64, לפיו יכולה הוועדה המחוזית להורות לקבוע בתכנית מקומית "הוראות בעניינים שהוועדה המחוזית מוסמכת להם לעניין תכנית מתאר מחוזית לפי סעיף 57".

2. השוואה עם הגישה הבריטית והאמריקנית

מהי הגישה לגבי היקף התכנון בחוק הבריטי? ב"Town and Country Planning Act 1971, בסעיף 6(3), מוזכרים הנושאים לסיקור: הגורמים הפיזיים, התחבורתיים, הכלכליים, הדמוגרפיים ואיפיוני אוכלוסיה אחרים מוזכרים במפורש. מכך מסתמנת גישה רחבה יותר מהגישה הפיזית גרידא, אולם על-פי המידע בדבר הסקר בלבד אין להסיק עדיין אם מדובר בגישה הפיזית הרחבה או בגישה הכוללנית המלאה.

ב"Model Land Development Code האמריקני²³, בסעיף 103-3, נקבע כי על תכנית מקומית להתבסס על כל הסקרים האלה (אלא אם אין בהם צורך): סקר דמוגרפי וחברתי (כאן מצוינים נושאים חברתיים, כגון השכלה, או מעמד חברתי, במפורש); סקר מפורט של תעשייה, מסחר ומגורים, הכולל לא רק שימושי קרקע אלא גם סקר כבישים,

מדיניות, תעסוקה ועוד. אולם עדכון זה עדיין לא הוגש לקבלת תוקף משפטי ולא ברור איך יתקבל אם יוגש. בינתיים יש לתכנית זו תוקף מנחה בלבד.

22 לא תמיד הסכימו בתי המשפט להכיר ב"נזילות" זו, וניתן לצטט מספר דוגמאות שבהן פירשו השופטים את החוק כאילו הוראות מסוימות "שייכות" אך ורק לדרג זה או אחר של תכנית. ראה, למשל, בג"צ 524/75 הריאל והמועצה לאי יפה נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה, מתוו ירושלים, פ"ד (1) 737, בעמ' 740, וכן בג"צ 235/76 בניני קרמת לוד נ' הועדה המקומית לוד, פ"ד לא(1) 579, בעמ' 585. לעומתם, ראה פס"ד שבו מכיר השופט שמגר ב"נזילות" זו: בג"צ 123/75 שמואל אור נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד ל(1) 628.

23 American Law Institute, *Model Land Development Code*, Proposed Official

תחבורה וכן סקר אמצעים כלכליים. יש לשים לב כי נושאים חברתיים ומכלכליים מקבלים ציון ברור ועצמאי, ושהנושא החברתי אף מופיע ראשון ברשימה. היקף נושאי זה לסקר מצביע כי הקוד לא אימץ את הגישה הפיזית הצרה, ולשונו בסעיף זה עולה בקנה אחד עם שתי הגישות הרחבות יותר. באשר לנושא החברתי, הקוד אף רחב יותר מאשר ההוק הבריטי.

לשון ההתייחסות לסקר משאירה אפוא שתי אפשרויות: הגישה הפיזית הרחבה, והגישה הכוללת; הגישה הפיזית הצרה לא אומצה לא בבריטניה ולא בארצות הברית. לפי לשון סעיף 7(3) לחוק הבריטי ניתן ללמוד כי הגישה שנבחרה היא הגישה הפיזית הרחבה, שכן הדגש בסעיף הוא על "פיתוח ושימוש אחר בקרקע". אף-על-פי שהוא משאיר פתח לנושאים אחרים. המטרה, כפי שניתן ללמוד מהדיונים באותה עת, היתה ליצור קשר בין תכנון פיזי ובין תכנון כלכלי-חברתי באיזור.²⁴ החידוש שבתכנית המבנית (Structure Plan) היה בהפרדה בין המדיניות הכלכלית הנכללת בתכנית זו ובין הסדרת זכויות הבנייה, הנכללת לא ב"Structure Plan" אלא ב"Local Plan". זו האחרונה יכולה לחול גם על חלק מאיזור השיפוט — דהיינו היא מקבילה לתכנית מפורטת אצלנו. כיוון שכך, ניתן להשיג הסכמה כללית בנוגע למדיניות הכללית ולדחות את הבעיות המרובות לאין ספור, הכרוכות בהסדרת זכויות לשלב של התכנון המפורט, בהיקף מצומצם יותר.²⁵ הקוד האמריקני מצביע על מודעות גבוהה לנושא היקף התכנון. בדברי ההסבר לקוד (בעמ' 130) נאמר:

"It would be possible to prepare a planning law which is focused primarily or directly on social and economic factors or on provision of comprehensive urban services... the planning with which this code is concerned is that of planning the physical development of land... To say that physical development is emphasized is not to say that land planning ignores social and economic objectives". (commentary to article 1)²⁶.

Draft, 1975 (להלן: הקוד). לאור המבנה המשפטי של ארצות הברית, שם קיימת חלוקת סמך כויות ברורה בין הרמה הפדראלית ובין הרמה של המדינות השונות, לא קיים (ולא יכול להיות קיים), בנושא כמו תכנון עירוני, דבר-חקיקה אחיד המחייב את כל המדינות, שהרי כל מדינה ומדינה בארצות הברית מוסמכת לחוקק חוקים בנושאים אלה המחייבים את הרשויות המקומיות. כתחליף, נוהגים בתחומים שונים להציע model legislation. הדגם הראשון היה ה"Standard Zoning Enabling Act, 1928", אשר הוכן כמודל בידי מיניסטרוני המסחר הפדראלי. לדגם זה יש השפעה רבה עד היום. הניסיון מורה כי רוב המדינות אימצו את הדגם כלשונו או בשינויים קלים (ראה: D. R. Mandelker, "The Role of the Local Comprehensive Plan in Land Use Regulation", *Michigan L. Rev.* (April 1976) 901. ניתן אפוא להניח, כי גם הקוד החדש יטביע את חותמו במרוצת השנים.

24 ראה: P. McAuslan, *Land, Law and Planning* (London, Weidenfeld and Nicolson, 1975) 207.

25 ראה: A. I. Telling, *Planning Law and Procedure* (5th ed., London, Butterworth 1977) 60-62.

26 בדברי ההסבר ל-3 Art. נערך מניין של שלוש הגישות להיקף התכנון בדומה למה שצינו לעיל. ראה גם דיווח על השתלשלות הדיונים בעת גיבוש ה"Code": F. P. Bosselman, "The Local Planner's Role Under the Proposed Model Land Development Code", 41 *JAIP* (Jan. 1975) 15-20.

ואמנם, בסעיף 102—3 המציין את מטרות התכנית נאמר, בין השאר, כי המטרות הן:

"to recognize and state major problems and opportunities encouraging development and the environmental, social and economic effects of development".

ברור, אפוא, לאן שייכו עצמם במודע מעצבי הקוד האמריקני: לתפיסת התכנון השנייה — הפיזית הרחבה.

3. גישת הפסיקה

שאלת ההיקף הנושאי לתכניות השונות כנראה מעולם לא נדונה בפסיקה באופן ישיר²⁷. אולם, במשך השנים ניתנו מספר פסקי דין הנוגעים בסוגיה זו באופן זה או אחר. אנו נדגיש את השלכותיהם לגבי תכנית מתאר מקומית.

בפסק דין מוקדם, בג"צ 180/54 הפתדרות הרוקחים בישראל נ' הועדה המחוזית לבניה ולתכנון, ת"א 28, הועלתה השאלה אם ניתן באמצעות תכנית סטטוטורית להורות כי יישמר רדיוס של 500 מ' בין בית מרקחת אחד למשנהו. (הגם שפסק דין זה קדם לחוק התכנון והבניה והתייחס לפקודת בנין ערים, הרי בנושא הנדון לא חלו שינויים רבים בלשון החוק). השופט ברנזון מצטט את סעיף 12(1) לפקודה²⁹ ואומר: "...יש להדגיש במיוחד... כי הענינים המנויים במטרה הכללית — היינו: בריאות, סניטציה, תחבורה ונוחות — צמודים אל הקרקע, ואל סדר התווית והשימוש בה". והוא ממשיך ואומר: "אין דבר שמותר להכלילו בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת שאי אפשר לשרטט ולתאר את דמותו על... התשריט...". (בעמ' 1567 מול אות השוליים ב'). והרי לנו ציטוט כמעט מדויק מדבריו של באסט, המשקף את הגישה הצרה אשר רווחה באותה עת. ברור שהשופט ברנזון מגביל את האמצעים המותרים להכללה ב"scheme" לאמצעים פיזיים. אולם, האם יש בדבריו בהכרח כדי לסגור את הדלת כליל

27 ייתכן כי עובדה זו משקפת במידה מסוימת את גטייתם המוצהרת של בתי המשפט בישראל שלא להתערב בנושאים "תכנוניים" מהותיים, אלא להגביל את המעורבות בעיקר לנושאים של משפט מנהלי. ראה בג"צ 102/52 ארגון בעלי המגרשים מעבר לירקון נ' שר הפנים (פ"ד ו, 827), אשר צוטט רבות בפסקי דין מאוחרים יותר. אולם בהחלט ניתן לחשוב על נסיבות שבהן יעלה נושא ההיקף הנושאי לתכניות השונות לא כעניין של תוכן התכנון, אלא במסגרת טענה של "שיקולים זרים" או "חריגה מסמכות". אולם, כנראה שטענה זו לא הועלתה מעולם בצורה ישירה כפי שאנו העלינו אותה — שאלת תקפותם של יעדים חברתיים וכלכליים שיקולים בתכנון. אולם כפי שנראה, לאחרונה ניתן למצוא פסקי דין שבהם הועלתה טענה של שיקולים זרים שמהם ניתן ללמוד משהו לגבי הסוגיה שלנו. יתר על כן, דומה כי בשנים האחרונות ניתן להבחין בנכונות גדולה יותר של בתי המשפט להיכנס לעובי הקורה של שיקולי תכנון, אף אם לאחר שדן בנושא בהרחבה מצהיר השופט כי "בסופו של דבר לא בית משפט זה חייב להכנס לפני ולפנים של שיקולים מעין אלה, אלא הגופים שהחוק הקים...". ראה בג"צ 41/78 נאמן נ' ועדת ערר לשמירה על קרקע חקלאית, פ"ד לב(3) 128 (דברי השופט לנדוי).

28 פ"ד ט 1560.

29 בפקודה נאמר, בסעיף 12(1), כי מטרת תכנית מתאר היא, "...להבטיח תנאים הוגנים של בריאות, סניטציה, תחבורה ונוחות בקשר עם סדר התווית ושימושה של הקרקע". נוסח זה והה כמעט לנסח סעיף 61(2) לחוק התכנון והבנייה.

בפני מטרות שמעבר ל"בריאות, סניטציה, תחבורה וגוחות" ? לכאורה כן, אולם מהפיסקה המאוחרת יותר משתמעת גישה רחבה יותר.

בבג"צ 261/63 דב מנידוביץ נ' הועדה המחוזית לבניה ולתכנון עיר, מתוו הצפון³⁰ נרמזו אחרת. השאלה הגדולה היתה אם ניתן להגביל בעזרת תכנית בניין ערים (דאז) את מספר בתי-הנחירה באיזור לאחד, עקב שיקולים של טיב המוצר. המבקשים טענו כי הלכת הפתירות הרוקחים קובעת כי אין לכלול בתכניות כללים שאינם פיזיים-מגדירים. עקב כך, אובחן פסק הדין שבהסתדרות הרוקחים כך שההערות בדבר היקף התכנון הפיזי הוגדרו כאמרות-אגב ולא כטעם הפסק³¹. בית המשפט קבע כי טעם הפסק בהסתדרות הרוקחים היה לפסול את תוכן ההסדר המגן על האינטרסים המקצועיים של הרוקחים.

בפועל, ניתן למצוא דוגמאות רבות שבהן רואים בתי המשפט כלגיטימיים שיקולים (או מטרות) מעבר לרשימה הצרה המופיעה בסעיף 61. בהקשר זה ניתן להבחין בהרחבה מסוימת אשר חלה במשך הזמן. נצטט שני פסקי דין שניתנו בשנים האחרונות. בבג"צ 595/75 סלמאן נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה י"ם³² הועלתה בין השאר הטענה, כי ההחלטה על העברת כביש בתוואי מסוים, אשר לפי מספר חוות דעת מקצועיות לא היה התוואי הטוב ביותר מבחינת השתלבות בנוף ועלות כלכלית, נבעה משיקולים זרים ואפליה פסולה, שכן תוואי אלטרנטיבי, טוב יותר, נפסל מתוך הרצון שלא לפגוע בשלמות אדמותיו של נכבד ערבי, מר מוסא עלמי. טענת האפליה אינה נוגעת, כמובן, לענייננו. אולם במהלך הדיון הועלתה הטענה כי הרצון שלא לפגוע באדמות מר עלמי נבע לא ממשוא פנים כלפיו, אלא מתוך הרצון לאפשר בעתיד מימוש הכוונה להפוך קרקע זו לחווה חקלאית לחינוך ילדים ערבים יתומים. לגבי שיקול זה אומר השופט עציוני: "מסכים אני עם חברי הנכבד, השופט ברנזון, כי שיקול זה הוא שיקול לגיטימי, ויתכן שהועדה רשאית להעדיף את הפגיעה בחקלאים בודדים מאשר פגיעה בחווה חקלאית שמטרתה חינוכית ושיעדה לאכלס יתומים..." (בעמ' 353, מול אות השוליים א'). משמע, לא רק שבית המשפט רואה יעד מעין זה כמטרה לגיטימית לעריכת תכנית על-פי חוק התכנון והבניה, אלא כאשר יעד כזה מתנגש עם יעד פיזי מובהק — במקרה הנוכחי יעד ההשתלבות בנוף ומניעת הצורך בעבודות קרקע נרחבות — רשאיות רשויות התכנון להעדיף את היעד החברתי ולקבל החלטה שאינה אופטימלית מבחינת תכנון פיזי.

דוגמה נוספת לגישה מרחיבה ניתן למצוא בפסק דין שניתן לאחרונה בנושא של שמירת קרקע חקלאית: בבג"צ 41/78 נאמן נ' ועדת הערר לשמירה על קרקע חקלאית³³. כאן מרחיק בית המשפט לכת עוד יותר, ובאופן ברור הוא רואה כלגיטימיים יעדים חברתיים גם כאשר לשון החוק (במקרה זה סעיף 11 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה) מציינת יעד אחד ברור: "שמירה על היעוד של הקרקע החקלאית וניצולה החקלאי". לאחר סקירה מפורטת של השתלשלות הפסיקה והדעות השונות אשר הובעו

30 פ"ד יח (2) 287.

31 בעמ' 292, מול אות השוליים ג'.

32 פ"ד ל (3) 337.

33 פ"ד לב (3) 125.

לגבי השאלה האם מותר לוועדה לשמירת קרקע חקלאית להעדיף שיקולים אחרים על-פני שמירת הקרקע החקלאית מגיע השופט לנדוי למסקנה כי אמנם רשאית הוועדה לעשות כן, במידה שהנסיבות וחיוניות היעדים המתחרים מצדיקים זאת. מכאן עובר השופט לבחון במדקדק ובהרחבה את עצם הטיעונים של המועצה המקומית מזכרת בתיה בדבר הצורך למשוך ליישוב זוגות צעירים ובעלי מקצועות אשר יחיו את היישוב ויבטיחו את המשך תפקודו החברתי-כלכלי בעתיד (אך ראה הערה 27 לעיל).

ואם כך קבע בית המשפט במקרה שבו קיים הסדר משפטי מיוחד לצורך קרקע חקלאית, ולגביו מודגש היעד במפורש חוזר והדגש³⁴, על אחת כמה וכמה במקרה של תכנון עירוני כללי, שבו נוטלים חלק, ללא ספק, שיקולים רבים ומגוונים. ובאשר לנוסח סעיף 61(ב) (סעיף מטרות תכנית מתאר) בדבר "הבריאות, התברואה, הנקיון, הבטיחות, הבטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים" — דומה כי בתי המשפט יהיו נכונים להכיר באלה כביעדים בדרג נמוך, או כחלק מיעדים בדרג זה, המיועדים לשרת מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות, ולא כמבחן מחייב לגבי גבולות השיקולים שאותם מוסמכת תכנית מתאר לקחת בחשבון.

4. המסקנה לגבי היקף נושאי

המסקנה היא כי ניתן כבר כיום, ללא צורך בעריכת שינויים הכרחיים בחוק, לנקוט בגישה הפיוטית-מרחיבה באשר למטרות התכנון הסטטוטורי לא רק בדרג הארצי והמחוזי אלא גם בדרג המקומי. אף המציאות בשטח צועדת בכיוון של מסקנה זו וכמעט אין למצוא היום תכניות מתאר שאינן כוללות מטרות כלכליות או חברתיות בין מטרותיהן, בין במפורש ובין במובלע. הדרך פתוחה בפני המתכננים לזנות סוף סוף גיסושים מעין אלה שכמותם ניתן למצוא לעתים תכופות בתקנונים של תכניות מתאר ותכניות מפורטות, כגון: "מטרת תכנית זו היא לתכנן את הקרקע אשר בתחומה", או "מטרות תכנית זו הן לפי המטרות שבסעיף 61 לחוק התכנון והבנייה", ולאמץ רשימה ברורה יותר ומהותית יותר של מטרות. ואמנם, ניתן לצטט מספר דוגמאות של תכניות אשר הוכנו בשנים האחרונות³⁵, הכוללות רשימת מטרות מהותית ברוח זו: כחלק מהתקנון, ולא רק כחלק ממסמכי הלוואי.

ולבסוף, ניתן להסיף עוד טיעון לחיזוק מסקנתנו: חוק התכנון והבנייה הפקיד את התכנון המקומי על-פי רוב³⁶ בידי המועצה המקומית, דהיינו, בידי נבחרים ציבוריים באחריות ציבורית. לו היתה מטרת החוק להגביל את השיקולים המותרים בתכנון לשיקולים של יחסי-גומלין בין שימושי קרקע מבחינה פיזית בלבד, מן הסתם היה מפקיד עיסוק מקצועי-טכני מעין זה בידי ועדה מקצועית ולא בידי נבחרים ציבוריים.

34 ראה, למשל, גם בסעיף 61(1) בקשר למטרת תכנית מתאר, גם שם מוזכר יעד שמירת קרקע חקלאית.

35 לדוגמה, תכנית מתאר מקומית לירושלים, תשל"ו-1975 (טרם אושרה), מסמך א' — תקנון, סעיף 5. הגם שכאן לא נכללו מטרות חברתיות, ניתן לזהות בנוסף למטרות ה"פיזיות" גם מטרות כלכליות.

36 זולת כאשר מרחב התכנון המקומי כולל יותר ממועצה מקומית אחת. ראה סעיפים 17, 18, 19 לחוק.

לסיכום נפנה שוב לזירה האמריקנית. גם כאן קיים, בדרך כלל, ניסוח פורמאלי של מטרות לתכנון ולאיוור. הנוסח הנפוץ הוא, "the promotion of public health, safety, morals and welfare". מושגים אלה דומים בקווים כלליים למטרות המוצגות בסעיף 61 (זולת, אולי, המונחים "morals and welfare", שאפשר שקל יותר לפרשם פרשנות מר-חיבה). ואמנם, גם בבתי משפט בארצות הברית היו בעבר ניסיונות לקרוא לתוך נוסח זה מגבלות הפוסלות יעדים חברתיים וכלכליים בנושאים לגיטימיים להטלת פיקוח על השימוש בקרקע על-ידי תכנון. על מספר ניסיונות בודדים לעשות כך גם בשנים האחרונות מגיב בר-סמכא בדיני תכנון קרקע, ויליאמס, כך:

"Against the above background, it is more than a little surprising — and more than a little naïve — in the 1970's to attempt to lay down a rule that land use controls may be used only to regulate the physical pattern and physical interrelationships, and not for any type of social or economic concerns."³⁷

5. גישת טיוטת התקנות המוצעות

בתקנות המוצעות על-פי סעיף 265(18) "בדבר עריכת תכנית מתאר מקומית", ברור כי ננקטת הגישה הפיזית-רחבה, המתייחסת בשלב קביעת היעדים ובאיסוף המידע למערכות שאינן פיזיות. זאת ניתן לראות בסעיף הדין בסקר (סעיף 4.3) ובסעיף המונה את נושאי ה"פרוגרמה" לתכנית מתאר (סעיף 5; המושג "פרוגרמה" יידון בהמשך). לפי מסקנתנו דלעיל, תקנות בנוסח זה תהיינה תקפות.

ד. אופי התכנית וצורתה

מהו אופייה של תכנית מתאר? האם התכנית מהווה מסמך המציג קווי מדיניות או האם היא בעיקר ביטוי של הכרעות פיזיות-גיאוגרפיות? איזו צורה לתכנית משתמעת מהחוק? האם התכנית היא בעיקר מפת שימושי-קרקע, או מסמך כתוב? האם ניתן להכין "תכנית חלקית"? אף-על-פי ששאלות אלה קשורות במידת-מה לשאלה של היקף נושאי התכנון, הרי אין הן חופפות לגמרי, וליבונן חשוב לא פחות. וכמו בנושא הקודם, גם בנושא זה חלו בעת האחרונה שינויים, שיש להם השלכה על אופי התכנון ועל סיכויי ביצועו.

³⁷ Williams, 1975, 290. בשנים האחרונות צצה בארצות הברית הבחנה שונה: בין יעדים חברתיים-כלכליים לגיטימיים — את אלה לא רק שהחוק אינו פוסל, אלא לעתים מחייבים בתי המשפט את הכללתם (כגון עידוד דיור למיעוטי יכולת) — ובין יעדים חברתיים-כלכליים פסולים, אשר בתי המשפט רואים כשיקולים זרים וחריגה מסמכות (כגון הרצון לשמור על הומוגניות של מעמד סוציו-כלכלי גבוה, בלי לתת סיכוי סביר למעמד הנמוך יותר).

1. מפה או מסמך המציג מדיניות? הבהרת מושגים

אין ספק כי מפה היא אמצעי יעיל להצגת זכויות בנייה של בעלי הקרקע במתחם התכנון ולקביעת עובדות של תכנון ציבורי יוזם, כגון תוואי-דרכים ושטחים ציבוריים. אולם מסמך מעין זה, על אף ערכו כמסמך ציבורי ומשפטי ברור, המציג תמונה חד-משמעית באשר לזכויותיו של כל פרט ופרט, ועל אף הנוהג להסתמך עליו לצרכים שמעבר לצורכי תכנון (לדוגמה: לצורך שמאות, לחישוב מס השבחה וארנונה, ולצורך רישום בספרי מרשם המקרקעין), טומן בחובו גם מגרעות רבות. בעוד שלפונקציית הסדרת הזכויות קיים תחליף הולם במסגרת של תכנית מפורטת, אין תחליף לתפקיד של גיבוש הנחיות לגבי מדיניות הפיתוח, השימור ואופי העיר לעתיד (אלא אם נותר על ניצול המסגרת החוקית רבת-האפשרויות).

מגרעותיה של התכנית כמפה המעניקה זכויות הן ראשית, שמפה כזו נוטה לקבוע מצב קשיח וסטטי לגבי מערכת דינמית. בהעדר ביטוי ברור למדיניות שמאחורי הקביעות הפיזיות באשר למיקום ספציפי זה או אחר, עשוי איתור הנראה סביר היום להיעשות שרירותי לאחר שיחולו שינויים בפיתוח, בטכנולוגיה וכדומה. לו היתה המדיניות ברורה, יכלו מקבלי ההחלטות לשקול את הנסיבות בכוא העת וליישם את העיקרון למציאת המיקום ההולם; בהעדרה, הם נאלצים לעתים תכופות להגיש שינוי לתכנית, אף אם מדובר בשינוי במיקום בלבד ולא בעיקרון. ואמנם, בבדיקה אשר נערכה בוועדה מקומית לגבי כל התכניות המפורטות ותכניות השינוי לתכנית מתאר אשר הוגשו במשך 11 שנים נמצא כי חלק נכבד מתכניות השינוי כללו חריגות פעוטות ביותר מתכנית המתאר. עקב הסגנון המפורט והקשיח של תכנית המתאר היה נחוץ להגיש בקשה לשינוי תכנית מתאר בכל מקרה של סטייה פעוטה — על כל העיכובים וההוצאות הישירות והציבוריות-עקיפות הכרוכים בכך.³⁸

נביא דוגמה היפותטית: באיזור מגורים הממוקם על קרקע ציבורית, אשר אין לגביו ציפיות כי יפותח בעשר השנים הבאות, מגדירה התכנית אתר למרכז-מסחרי בגודל ידוע. כאשר מגיע מועד הפיתוח, מסתבר כי דפוסי מגורים חדשים אשר לא נלקחו בחשבון מכתבים מערך ומיקום אחר. לו היו המתכננים מוקדים את העקרונות שהינחום ומציגים אותם ככללים כתובים, ניתן היה להכתיב לגבי המקרה שמדובר בו מספר כללים, כגון הנורמה הכמותית של שטח מסחרי החזוי לאוכלוסיה נתונה, עקרון הנגישות (למשל, בעזרת שבילים להולכי-רגל), המרחק המירבי המומלץ, העירוב הרצוי של סוגי שירותים, התפיסה בנוגע לעיצוב וכד'. בבוא העת, היה המתכנן של התכנית המפורטת מסוגל ליישם את העקרונות ולהגיע לפתרון רלוואנטי ולא לפתרון שרירותי. רק אם השתנו העקרונות — וזה כמובן אפשרי — יהיה צורך בשינוי התכנית, אולם ההסתברות לכך נמוכה יותר מאשר לגבי שינוי במיקום. דוגמאות מעין אלה ניתן להביא גם בשביל הנושא של אופי תעשיות, כאשר העקרונות שינחו יהיו עקרונות תפעול (Performance Standards), ולא קביעות-בוסר באשר ל"סוג" התעשיות. שכן, השיקולים הנלקחים בחשבון כיום בקביעת סוגי תעשייה, כגון רמת הזיהום וכוח האדם הדרוש,

38 ראה: Rachelle Aiterman, "Decision-Making Urban Plan Implementation in Israel: Does the Dog Wag the Tail or the Tail Wag the Dog?" *Urban Law and Policy* (1980) (להלן: Alterman, 1980).

עשויים להשתנות עד מועד הפיתוח עקב רמת בקרה גבוהה יותר על מזהמים ומיכון רב יותר. הקביעות הפיזיות-גיאוגרפיות תועברנה לשלב של התכנית המפורטת. שנית, תכנית בסגנון המפה המפורטת הרווח כיום היא גם בעלת הסיכויים הקלושים ביותר לעבור את "דרך היסורים" של תהליכי האישור ולהיכנס לתוקף תוך זמן סביר מיום הכנתה. (אחת הדוגמאות הצורמות היא תכנית מתאר חיפה, אשר הכנתה המקצועית הסתיימה בשנת 67 ורק עתה היא בשלב ההפקדה – לאחר שעברה שינויים הרבה). שתי סיבות לכך: הסיבה הראשונה נעוצה בעובדה שהתכנית כפי שהיא נתפסת בדרך כלל היא מפה אשר כל קו וקו בה הוא בעל משמעות ישירה לגבי ערך קרקע, זכויות בניה ואינטרסים אישיים אחרים, ומהווה מקור לחשש, לאיום, ולקנאה בין אלה השוכנים משני צדדיו של הקו הרת הגורל. מצב זה לא רק שאיננו תורם לדיון ציבורי פורה וענייני בכל הנוגע לעתידה של העיר, אלא הוא מביא גם להשהיה ארוכה בתהליכי האישור עקב התנגדויות פורמאליות (סעיף 100 לחוק) והפעלת לחצים שלא בדרך הפורמאלית. הסיבה השנייה היא, שלאור הציפיות שהתכנית תציג את זכויות הבנייה התקפות בכל עת, מתעכב אישורה או אפילו הפקדתה של התכנית כל זמן שחלים שינויים בזכויות המוענקות על-ידי היתר בניה³⁹, או על-ידי הבטחות לא-פורמאליות, ונוצר הצורך להכליל את המציאות בתכנית וכן הלאה והלאה. מצב זה ממשיך להתקיים גם לאחר אישור התכנית וגורם לשינויה התכוף. ואמנם, בבדיקה אמפירית שנערכה בוועדה מקומית נבחרת נמצא כי מתוך 77 התכניות אשר הוגשו במשך 11 שנות תחולתה של תכנית המתאר היו 2/3 תכניות שינוי לתכנית מתאר ורק 1/3 תכניות מפורטות⁴⁰. ממצא זה קיבל תימוכין במחקר שבו רואינו מהנדסי (או מתכנני) עיר במדגם של כרבע מהרשויות המקומיות. מהתשובות הסתבר, כי במחצית הרשויות למעלה מ-50% מהתכניות ה"מפורטות" הן למעשה תכניות שינוי לתכנית המתאר (שהיא לעתים תכנית חדשה ו"טרייה" למדי) וברבע מהמקרים כל התכניות אשר היו אמורות לבצע את תכנית המתאר למעשה היוו שינוי לה⁴¹. מצב זה ראוי שידליק אור אדום באשר לאופן ומידת הביצוע של התכנון בישראל.

2. השוואה עם מדינות אחרות

הבריטים הקדישו תשומת-לב מרובה לנושא של אופי התכנית העירונית או האזורית וצורתה. למעשה, נושא זה היה אחד העיקריים בהערכה מחדש אשר נערכה לקראת חקיקת ה-Town & Country Planning Act, 1968. ב-Act של שנת 1971 (אשר חזר על עקרונות ה-Act של 1968) נאמר בסעיף 7(3):

39 על-פי החוק אין תלות מוחלטת בין רישיון ובין קיום תכנית מתאר (ואף לא בינו ובין קיום תכנית מפורטת). סעיף 145 מדבר על "תכנית" כלשהי, אולם האיסור על הענקת רישיון בניגוד לה חל רק כאשר קיימת תכנית; לפי סעיף 78 מספיק בהודעת פרסום על כוונה להכין תכנית על מנת לקבוע תנאים למתן היתרים (באישור הוועדה המחוזית). ועל-פי סעיף 48 בשלב זה הפקדה, רשאית שוב הוועדה לקבוע תנאים למתן היתרים.

40 Alterman, 1980

41 Alexander et al., *supra* note 6

"The structure plan for any area shall be a written statement formulating the local planning authority's policy and general proposals... A structure plan for any area shall contain or be accompanied by such diagrams, illustrations and descriptive matter as the local planning authority think appropriate for the purpose of explaining or illustrating the proposals in the plan... and such diagrams, illustrations and descriptive matter shall be treated as forming part of the plan".

ברי, כי מודגש כאן אופייה של התכנית כתכנית מדיניות, אשר צורתה מסמך כתוב ולא דווקא מפה. יש לציין, כי המלה "מפה" אינה מופיעה כלל, וכל חומר ממופה יפול אפוא תחת הסיווג Illustrations — דהיינו, חומר מאייר ומבהיר, אך לא מהות התכנית.

מה הסיבות לגישה זו, אשר היתה כה חדשנית בזמנה? בנאומו בפרלמנט בשעה שהוצגה הצעת החוק עיגן שר השיכון והשלטון המקומי את הנמקותיו בשתיים מהסיבות אשר נמנו לעיל: הרצון לעודד התייחסות ציבורית-עניינית לעקרונות התכנית, במקום לעורר חששות פרטיים לגבי כל חלקה וחלקה; והרצון להימנע מתהליכי אישור ממורשכים ומדיון בפרטים גיאוגרפיים במקום בנושאים ענייניים. אי-לכך, אמר השר, הושמטה בכוונה המלה "מפה"⁴². סיבה נוספת אשר השר לא הזכיר בנאומו, אולם המשתקפת בבירור מלשון החוק, היא הסיבה הראשונה הנזכרת בפרק הקודם, דהיינו הרצון לתת למקבלי ההחלטות הנחיות בדרג של מדיניות, כולל חומר הסבר, כדי שיוכלו ליישם את העקרונות בנסיבות השונות ובכך ימנעו עריכת שינויים אקראיים בתכנית כל אימת שיתרחש שינוי פעוט.

לעומת זאת, לגבי תכנית מקומית, נאמר:

- 11(3) "A local plan shall consist of a map and a written statement and shall —
(a) formulate in such detail as the authority thinks appropriate...". (ההדגשות שלי. ר"א.).

בסעיף 11(5) נאמר כי גם תכנית כזו תכיל, או תלווה, באיורים, דיאגרמות וחומר תיאורי. על הרשות המקומית לשקול את הצורך בהכנת תכנית כזו לכל שטח שבתחומה, ובכך ניתן לדמותה לתכנית מפורטת. שני סוגי התכניות — המבנית והמקומית גם יחד — תהווה את ה-Development Plan לפי סעיף 11 לחוק.

האמריקנים, בניגוד לבריטים, לא הקדישו בקוד תשומת-לב כה מרובה לנושא צורת התכנית, לא בסעיפי הקוד ולא בדברי ההסבר הנלווים. יחד עם זאת, אף הם שמו דגש באופי התכנית:

Section 3 — 104(2)

"The plan shall include statements of objectives, policies and standards... The plan shall analyse the probable social and economic consequences of its objectives, policies and standards..."

42 את דברי השר מביא היפ: D. Heap, *An Outline of Planning Law* (London, Sweet & Maxwell, 1969) 41-43. וכן ראו הסבר נוסף לסיבות לשינוי אצל: F. H. Layfield & W. Whybrow, "The Examination of Structure Plan, Part, 1", *Journal of Planning and Environment Law* (Sept. 1973) 516-522.

שוב מושם דגש בהצגת מדיניות ובהנמקתה, אך הנושא של הקצאת שטחים על גבי מפה לא נדחק לקרן זוית, או ליתר דיוק לא הורד לדרג של תכנון מפורט, כפי שנעשה בבריטניה. בהשוואה בין החוק הבריטי ובין הקוד יש לזכור כי בקוד אין מושג של תכנון סטטוטורי בדרג נמוך יותר, כפי שהוא קיים בבריטניה בדמות ה־Local Plan ובישראל בדמות התכניות המפורטות. מסיבה זו אולי לא ראו מנסחי הקוד, על אף הדגש החיובי הברור שנתנו לנושא המדיניות, אפשרות להשאיר את נושא ההקצאה המפורטת של קרקעות באופן חד־משמעי רק לדרג נמוך יותר של תכנון. יחד עם זאת, הדגש שהושם במטרות, במדיניות, בסטנדרטים, יאפשר לתת למקבלי ההחלטות כלים ענייניים בשביל להכריע בנושאים מפורטים בבוא העת.

3. אופי התכנית לפי הדין הנוהג בישראל

בראשית חיבור זה הוצגה ההשערה כי העדר ההגדרה לתכנית עשוי לאפשר עיצוב מושג של "תכנית" השונה מהמקובל. השערה זו חלה גם כאשר לצורת התכנית ואופייה, כפי שננסה להוכיח.

האם חייבת תכנית מתאר לתת תשובה מפורשת על מפה רשמית באשר לזכויות הבנייה בכל נקודה ונקודה בשטח? לדעתנו, התשובה שלילית. בסעיף 145, הדין במתן היתרים – היינו, באישור זכויות לבנות או לפתח – מדובר ב"תכנית" ולא דווקא תכנית מתאר: תיתכן הסדרה על־פי תכנית מפורטת בלבד⁴³. אמנם, כפי שראינו מונה סעיף 63 בעיקר אמצעים הקשורים בתכנון הקרקע ובקרת זכויות בנייה, אולם מהפסיקה מתברר כי אין חובה לכלול בכל תכנית את כל האמצעים, וניתן לנסח תכנית מתאר תקפה אשר תקבע עקרונות ומדיניות לגבי הנושאים שבסעיף 63, מבלי לציירם בהכרח על מפה במדויק. (ניתן כמובן להשתמש בתשריט לצורך איור, עם גרפיקה מתאימה). מסקנה זו נובעת משני פסקי דין שניתנו בשנים האחרונות. בפסק הדין הראשון, בג"צ 445/73 ראובן סער נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה, המרכז⁴⁴ נדונה השאלה האם חייבת תכנית מפורטת להראות את הבינוי המוצע, או אם מותר לה להסתפק בהקצאת השטחים. העותרים טענו כי בהעדר פירוט הבינוי אין הם מקבלים מידע מספיק אשר עליו יוכלו לבסס התנגדות. השאלה לא נדונה ונשאר בצריך עיון⁴⁵ האם אין תכנית מפורטת חייבת להיכנס לפרטי הבינוי. חשיבותו של פסק דין זה לענייננו אינה לגבי תכנית מפורטת, אלא בהיקש לגבי תכניות מתאר. סביר להניח, שאם אין חובה לכלול את מלוא הפירוט המותר להכללה בתכניות מפורטות, על אחת כמה וכמה שהדבר נכון לגבי תכניות מתאר.

פסק הדין השני דן ישירות בתכנית מתאר וממנו נובעות מסקנות ישירות לענייננו. בבג"צ 123/75 שמואל אור ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ירושלים⁴⁶, נדונה

43 ראה גם הערה 22 לעיל.

44 פ"ד כט(1) 219.

45 בית המשפט נמנע מלדון בעצם השאלה: האם הימנעות מהכללת הפירוט בתכנית הסטטוטורית והעברתו לתכנית בינוי, שאינה על־פי החוק ושאין מקנה זכות להתנגד, היא חוקית. עם זאת, לא קיבל בית המשפט את טענת העותרים, וקבע שיכלו להתנגד בדרך הקבועה בחוק ולהעלות שם את טענתם בנושא הבינוי.

46 פ"ד ל(1) 628, בעמ' 633, מול אות השוליים ד'.

השאלה האם תכנית מתאר הקובעת מסגרת כללית בלבד, והמשאירה קביעת פרטים של זכויות בנייה לתכנית מפורטת, היא תכנית מתאר תקפה. השופט שמגר מפרש את הסעיף ה'ה' ברשימת ההוראות לתכנית המתאר המקומית כך: "סעיף 63 לחוק קובע בקוויים כלליים [ההדגשה שלי. ר"א]. מה ההוראות אותן רשאית ועדה מקומית לכלול בתכנית מתאר, אולם אין ללמוד מן האמור בסעיף זה כי כל תכנית מתאר חייבת לכלול את כל סוגי ההוראות המנויות בסעיף 63 האמור". את האפשרות להימנע בתכנית המתאר מקביעת פרטים של זכויות בנייה ולהעבירם לתכנית מפורטת מסיק השופט שמגר לא רק מחוסר המחויבות שבפרטי סעיף 63⁴⁷, אלא מההוראות המפורשות של סעיף 69 הקובע כי, "כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל ענין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית לפי סעיף 63"⁴⁸. מכך מסיק בית המשפט ואומר מפורשות כי תכנית מתאר תפקידה להתוות עקרונות כלליים:

"תכנית מתאר קובעת כמקובל את העקרונות והקווים המנחים לענין אופיו של האזור, חלוקתו, הדרכים העיקריות בו וכד', הכל כאמור בסעיף 63; תכניות מפורטות שיבואו למלא, כמקובל, בצורה מלאה יותר כל משבצת ומשבצת מן האזור עליו חלה תכנית המיתאר, יהיו כפופות למסגרת שנוצרה על-ידי העקרונות הכלליים שבתכנית המיתאר"⁴⁹.

על-פי רוח דברים אלה, ועל אף ציטוט סעיף 63 והמלה "כמקובל", ניתן לשער כי גם תכנית אשר עיקרה מדיניות או עקרונות פיתוח ואשר רק חלקה מבוטא במפה (כגון, רשת הדרכים המרכזיות ואזורים ירוקים עיקריים), והמשאירה לתכנון המפורט את הגדרת זכויות הבנייה, תתקבל על-ידי בתי המשפט – אם תועלה השאלה – כתכנית מתאר. (אגב, אין במסקנתנו זו כדי לתמוך דווקא בסגנון התכנון שבעובדות המקרה, שכן שם התכנית הכילה מעט מאוד הנחיות ונורמות מהותיות).

אם כך, ניתן לעצב מחדש את אופייה של תכנית מתאר, כך שרק כאשר ברור כי אין יתרון בהעברת תפקיד הקצאת השטחים לתכניות המפורטות, היא תפעל בתחום זה; למשל, כאשר מדובר בדרכים ראשיות שעל-פיהן יש לתכנן מראש מערכת שירותים הנדסיים, שטחים ירוקים גדולים, אזורי תעשייה, שאין להניח כי תפעולם יאפשר שילוב עם שימושי קרקע אחרים, בתי קברות, אזורי לשימור וכדומה. מעבר לכך, תקבע התכנית את המבנה העקרוני ותתמקד בהצגת היעדים לגבי בסיס כלכלי, בהנחיות לגבי קצב גידול רצוי ובמדיניות חברתית. כמו-כן תוכל תכנית כזו להציג הנחיות באשר לנורמות כמותיות של שירותי ציבור, הנחיות באשר לצפיפויות רצויות, עקרונות בנוגע לקשר הרצוי בין סוגי אוכלוסיה לסוגי מגורים, הנחיות לתכנון מערכת תחבורה וכבישים, הנחיות בדבר התייחסות לנוף, כללי עיצוב עירוני והנחיות באשר לשלבי ביצוע, תנאי תקציב וכדומה.⁵⁰

47 אם, למשל, יודגשו מתוך הרשימה שבסעיף 63 ס"ק 5, 6, 10, אין בהם כדי להסדיר זכויות בנייה בצורה המקובלת.

48 בעמ' 634, מול אות השוליים א'.

49 בעמ' 634, מול אות השוליים ד'.

50 אף-על-פי שגישת זו עדיין אינה שגורה בארץ, קיים יוצא מן הכלל מאיר-עיניים. ראה:

אימוץ גישה זו לניסוח תכניות מתאר עשוי להשאיר איזה פער הדורש הליך תכנוני מיוחד בין תכנית המתאר ובין תכנון מפורט של הבינוי באתר. להערכתנו, ניתן להתגבר על פער זה, בקלות, אם נכיר בכך (כפי שמשמע מפסק הדין סער) כי תכניות מפורטות יכולות להיות מנוסחות ברמות שונות⁵¹. במידת הצורך ניתן לנסח שתי תכניות מפורטות החלות על השטח הנדון: האחת, בעלת תחומי התייחסות כלליים יותר, כגון לרובע שלם, שבה ייקבעו ייעודי הקרקע המפורטים וזכויות הבנייה; והשנייה, תכנית מפורטת על שטח קטן יותר, שבה תיכלל ההקצאה המפורטת יותר אשר תשקף יוזמת פיתוח קונקרטית.

4. גישת התקנות המוצעות

התקנות המוצעות "בדבר עריכת תכנית מתאר מקומית" מנסות להחדיר, במידת-מה, את הגישה המומלצת לעיל. את זאת מנסות התקנות להשיג בעזרת המושג "פרוגרמה לתכנית מתאר" אשר תוכן עבור כל תכנית מתאר מקומית, ותכלול נושאים כגון "מדיניות התכנון והפיתוח", "משאבים כלכליים לפיתוח שטח התכנית ומקורות תעסוקה", "הנורמות והשטחים הדרושים לענפי הפעילות למיניהם" ועוד. אולם יחסה של ה"פרוגרמה" לתכנית אינו ברור: האם היא חלק ממנה? האם יש לה תוקף מחייב? לדעתנו, אין מקום ליצור מושג חדש (חדש לחוק, אף כי ישן-נושן בחוגים מקצועיים), מין יצור-כלאיים חשוב אך בעל מעמד לא ברור. יש לכלול את כל הנושאים הללו לא כ"פרוגרמה", אלא כנושאים המהווים חלק אינטגרלי של התכנית.

התקנות המוצעות עולות בקנה אחד גם עם תפיסתנו באשר לתכניות מפורטות. לפי התקנות תחולנה תכניות מפורטות על מתחם שלם (יחידה לתכנון מפורט), אשר גבולותיו ייקבעו בתכנית המתאר. גישה זו היא חיובית, אולם היינו ממליצים לאפשר הכנת תכניות מפורטות נוספות לחלק ממתחם כזה, לאחר שכבר הוכנה תכנית המתחם כולו, וזאת על מנת לפרט את הבינוי המדויק המוצע ולאפשר את הבאתו לידיעת הציבור.

5. צורת התכנית

(א) האם תכנית היא התשריט?

אף אם החוק מאפשר הכנת תכנית מדיניות מבחינת אופייה, עדיין לא נפתרה השאלה הגלוית בדבר צורתה של התכנית, שאלה אשר, כפי שהוזכר, העסיקה רבות את מעצבי החוק הבריטי. שכן, אם "תכנית" עדיין פירושה מפה, שבה כל קו הוא בעל משמעות גיאודית, הרי לא ניתן יהיה לבטא את המדיניות באופן עצמאי. מה אפוא צורתה של תכנית מתאר?

סעיף 83 קובע כי, "לכל תכנית יצורף תשריט של השטח שעליו היא חלה" (ההדגשה שלי. ר"א). אם נקט המחוקק לשון "יצורף", משמע כי התכנית אינה התשריט אלא משהו אחר.

⁵¹ שניד, הצעה לתכנית מתאר ירושלים (1975) 35–73. המחבר תוהה אם גישתו, לפיה מופרדות זכויות הבנייה מהוראות התכנית, היא בעלת תוקף חוקי. לדעתך, התשובה חיובית. ראה גם בג"צ 577/66 וולכבינסקי ב' עופר, פ"ד כא(2) 38, שם נקבע לגבי תכנית מפורטת (פקודת בנין ערים, 1936) שכל גודל מותר, כל עוד אין שיקולים זרים.

גם בהקשר נוסף מקפיד המחוקק על ההבחנה בין "תכנית" ל"תשריט": בעניין "תשריט החלוקה" המוזכר בסעיפים 137–139 בפרק ד', על-ידי נקיטת הלשון "תשריט" ולא "תכנית", מבהיר המחוקק כי אין סימן ו' של פרק ג' בדבר הליכי האישור חל על פרק ד', כפי שגם מסתבר ממיקום הפרקים בחוק (ראה לדוגמה ההקפדה על ההבדל המשתמע מסעיף 78). אם התשריט אינו התכנית, מהי אפוא התכנית?

בקרב ציבור המתכננים וועדות התכנון מקובל כי הדבר שאליו גלוה התשריט הוא ה"תקנון", שבו נמצאות בדרך כלל הגדרות לצבעים שבתשריט, אולם לעתים תכופות ניתן למצוא בתקנון גם קביעות שונות המנוסחות כהנחיות כלליות או עקרונות ואשר לא ניתן לשרטטן על התשריט. דוגמאות נפוצות ביותר הן הנחיות בדבר מרווחי בנייה מותרים והנחיות באשר לכללי עיצוב חזות העיר או הרחוב. את הלגיטימיות של הנחיות אלה, אף כי תחולתן כללית, נוטים לקבל תמיד כמובנת מאליה; ואף כי עדיין נדיר למצוא תכנית מתאר שיש לה האופי הברור של תכנית-מדיניות כמומלץ, הרי מידה קטנה זו או אחרת של עקרונות כלליים הסתגנה לתכניות רבות.

כיצד מתיישבות המלצות אלה עם הפסיקה? ראינו לעיל כי בבג"צ הפתדרות הרוקחים צוין, שבתכנית מתאר ניתן לכלול רק אותם נושאים הנחיתים לתחומה על גבי מפה, ואף על פי שהדבר לא נאמר במפורש, משתמע מכך כי האלמנט החשוב בתכנית הוא התשריט.

אולם בבג"צ מגידוביץ פירש בית המשפט את הקביעה הנ"ל כאמרת אגב ונתן תוקף להנחיה גטולת זיקה ברורה לאתר פיזי מסוים. שני פסקי דין אלה ניתנו עוד בימי פקודת בנין ערים ולכן אינם מטילים אור במישרין על צורת התכנית על-פי החוק. אולם מבג"צ אור משתמע ברורות כי מאחר שקביעת "עקרונות כלליים" אינה יכולה להיעשות בצורה משביעה רצון על-גבי תשריט בלבד, תותר הסבת הדגש למסמך הכתוב. אולם ברי, כי תמיד יש לצרף לתכנית תשריט (לפי דרישת סעיף 83) וזאת בניגוד למצב בבריטניה באשר לתכנית המבנית. בכך אין אנו רואים מגרעת כלל ועיקר. אין בכך כדי להגביל את התפיסה של תכנית מתאר כתכנית המציגה עקרונות, מכיוון שברוב המקרים קיימים נושאים אשר הסדרתם על גבי מפה היא עניינית וחיונית.

(ב) האם "תכנית מתאר מקומית חלקית" היא מושג תקף?

החוק הבריטי מאפשר, בסעיף 11, את הכנתן של תכניות מקומיות (Local Plan) חלקיות, בין בדרך של התייחסות לחלק מהאיזור הגיאוגרפי שבמרחב התכנון (סעיף 11(1)), ובין בדרך של התייחסות לנושא זה או אחר (סעיף 11(4)). מתוך הבחנה זו, בין השאר, מסתמנת התייחסות המחוקק לתכנית המקומית כאל מקבילתה של תכנית מפורטת, ובכך חשיבותה לנושא. גם בהקשר של התכנית המבנית הבריטית על-פי סעיף 7(7) ל-Act ניתנת האפשרות, בהסכמת השר, להכין תכנית מבנית לגבי חלק משטח התכנון, אולם לא לגבי נושא חלקי; התכנית חייבת להישאר כוללתית בהקשר אשר הוגדר.

האם קיים בארץ מושג של חלקיות באשר לתכנית מתאר מקומית? יש הגורסים כי התשובה חיובית, כפי שמשקף מהתקנות המוצעות⁵². אולם המחברת אינה גורסת כך. המקום היחיד בחוק התכנון והבנייה שבו מוזכר המושג של "תכנית חלקית" הוא

52 בתקנות הטיוטה הוצע מונח חדש, "תכנית מתאר מקומית חלקית", מבחינת נושא ומבחינת היקף גיאוגרפי.

בכותרת השוליים של סעיף 50 הדן באפשרות להכין תכנית ארצית חלקית לגבי איזור נבחר או נושא נבחר. ואמנם, בפועל כל התכניות הארציות שהוגשו עד כה הן חלקיות באחד משני המובנים. מושג זה לא מוזכר שוב לא בסעיפים הדנים בתכנית המתאר המקומית, ולא בסימן ו' הדן בהוראות כלליות לתכניות, אלא בהקשר של תכנית מפורטת (סעיף 66). ומכלל הן ראוי להסיק לאו: מושג זה אינו תקף לגבי תכנית מתאר מחוזית או מקומית.

מסקנה זו אינה שולית בחשיבותה, אלא בעלת משמעות לגבי אופייה של תכנית המתאר. יש בה כדי לחזק את הטענות שהובאו לעיל בדבר ההפרדה הרצויה בין אופייה של תכנית מפורטת, המיועדת בין השאר לציין זכויות בנייה, ובין אופייה של תכנית מתאר מקומית, המיועדת להתוות מדיניות כוללת לפיתוח ולאיכות חיים. לשם כך עליה להתייחס לכל השטח המוניציפלי (או השטח של מרחב התכנון) ולמכלול הנושאים.

(ג) תכניות שינוי לתכנית מתאר מקומית

גישתנו לגבי תכנית מתאר חלה באותה מידה גם על תכניות שינוי לתכנית מתאר. המציאות הרווחת היא שתכניות אלה, במקום שיהיו שינוי מקיף לתכנית המתאר על-פי נסיבות חדשות וישאו את אופייה וצורתה של תכנית מתאר, דומות להפליא לתכניות מפורטות: לרוב הן משתרעות על חלקים קטנים, או אף זעירים, של המרחב, ולעתים תכופות הן כוללות פירוט הוזה למקובל בתכנית מפורטת. בבדיקה של הפרוטוקולים של ועדת תכנון נבחרת בתקופה של 11 שנים⁵³ נמצא, כי חברי הוועדה כמעט לא העניקו התייחסות שונה לתכניות שינוי לתכנית מתאר לעומת תכניות מפורטות, כפי שמשמע, למשל, מהעובדה שרק ב-2 מתוך 45 תכניות השינוי אשר הוגשו לדיון נרשמה בפרוטוקולים התייחסות לצורך לבחון את השפעת השינוי על התכנית והעיר באופן מהותי ורחב. דעתנו היא, כי לשינוי לתכנית מתאר רצוי לייחס את המאפיינים של תכנית המתאר, כפי שצוין לעיל, מבחינת תוכן, אופי וצורה. אף כי סעיף 136 המתייחס לשינויים בתכניות מאזכר את סימן ו' בלבד, הסימן הדן בנוהלי אישור וכדומה, ולא את סימן ג' ומקביליו הדנים בתוכן ובצורת התכניות, אין להסיק מכך כי סימן ג' לא חל, שכן אחת ניתן היה, למשל, לכלול בתכנית שינוי לתכנית מתאר הוראות הנובעות ממטרות שהן זרות לתכנית זו, ואין זה סביר כי החוק מאפשר זאת. סביר יותר להניח כי סעיף 136 לקח בחשבון כאילו סימן ג' ודומיו יחולו מעצם ההתייחסות לסוג התכנית שעליה חל השינוי. עמדתנו זו אינה עולה בקנה אחד עם בג"צ 189/74 מועצה לא"י יפה ג' ועדה מחוזית לתכנון ובניה ירושלים⁵⁴, שם נקבע כי אין הגבלה על שטחה של תכנית שינוי לתכנית מתאר אשר יכולה להשתרע על איזור קטן כגדול⁵⁵, אם כי פסק דין זה ניתן לאבחנה לנסיבותיו המיוחדות.

53 Alterman, 1980.

54 פ"ד כט(1) 492.

55 עמדתנו אינה עולה בקנה אחד גם עם בג"צ 38/76 תמרה ג' ועדת המענה לעררים שליר המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח, פ"ד ל(2) 631, שם דוחה השופט ברנזון את טיעון העותרים לפיו התכנית הנדונה לא היתה בגדר תכנית שינוי לתכנית מתאר מקומית אלא בגדר תכנית מפורטת, בין השאר כיוון שלו היה זה שינוי תכנית מתאר היו מבצעים את הוראות סעיף 65 בדבר הגשת מסמכים גלויים. השופט ברנזון קובע כי "סעיף 136 לחוק מחיל

בטיוטה של התקנות המוצעות "בדבר עריכת תכנית מתאר מקומית" קיים מצב ביניים, בין זה הרווח כיום והמאושר על-פי הפסיקה ובין זה שעליו ממליצה המחברת: התקנות מציגות את המושג "יחידה לתכנון מפורט" אשר תיקבע בתכנית המתאר, ותכנית שינוי לתכנית מתאר לא תוכל להתייחס לשטח קטן ממנו. מצב זה עדיף על העדר קריטריון כלשהו לגבי גודל, שכן הכוונה היא שהיחידות לתכנון מפורט תיקבענה תוך התייחסות ליחידות בעלות משמעות תכנונית. אולם רצוי היה להוסיף דרישה שאף אם מדובר בשטח שאינו נופל בגודלו מ"יחידת תכנון", יש להסביר את השלכותיהם של השינויים המוצעים על עקרונותיה של התכנית המקורית. אגב, ברור על-פי סעיף 136 כי כבר היום ניתן לערוך שינוי שאינו מתבטא בתשריט, ויש לדרוש שגם שינוי כזה יסביר את ההשלכות לאור המדיניות שנקבעה.

ה. סיכום ומסקנות

בחיבור זה נדונה השאלה: מה פירוש המושג "תכנית מתאר", ובעיקר תכנית מתאר מקומית, על-פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965? לכאורה, התשובה ידועה לכל מתכנן ערים. אולם, למעשה נושאת השאלה מטען כבד, וגוררת אחריה שאלות בדבר תוכנה, אופייה וצורתה של התכנית.

בחינת התשובה לשאלה, הן מבחינת המשפט והתכנון הקיימים והן מבחינת הגישות הרצויות, עוגנה בהתפתחויות אשר חלו בתפיסות במקצוע תכנון הערים, בעיקר באנגליה ובארצות הברית.

בראשית החיבור הוצגה חשיבות ההתייחסות לעיר לא רק במונחים של יעדים פיזיים, אלא תוך טיפוח ההכרה כי המטרות החברתיות, הכלכליות והאקולוגיות הן בדרך כלל המטרות העיקריות המכתיבות את הפיתוח הפיזי. לשון החוק נבחנה לאור ההתפתחויות אשר חלו בתפיסות אלה במקצוע תכנון הערים, והוסק כי על-פי פסיקה חדשה של בג"צ פתוחה הדלת, ולו רק קמעה, להכנת תכניות מתאר בעלות אספקלריה כוללת יותר ללא צורך בשינוי החוק. בחיבור הוצגה בעיה נוספת הקשורה באופייה ובצורתה של התכנית, היא השאלה האם תכנית מתאר חייבת להיות גם מסמך המגדיר זכויות לבנייה ולפיתוח. הוצג טיעון שאם רוצים אנו שתכנית המתאר המקומית תמלא את הייעוד אשר המחוקק התכוון להעניק לה — היינו, תהווה כלי לבקרת הפיתוח העירוני ולהכוונתו לאורך זמן על-פי יעדי התכנית — עלינו להפכה מתכנית בסגנון המזהה שימושי קרקע

על שינוי לתכנית רק את סימן ו' בפרק ג', וסעיף 65 אינו מצוי בסימן זה, כי אם בסימן ג'." עם כל הכבוד, נדמה כי השופט ברנזון לא היה קובע כך לגבי סעיפים אחרים שבסימן ג'. אולם דומה כי הלכת פסק הדין אינה תלויה במלים אלה. מפסק דין זה מסתמן גם טשטוש בין ההבדלים המצויים בחוק בדבר היוזמה לעריכת תכנית מתאר (המוגבלת לוועדה המקומית או המחוזית על-ידי סעיפים 62 ו-28) ובין היוזמה לעריכת תכנית מפורטת (הפתוחה לכל אדם פרטי או גוף ציבורי המעוניין בקרקע על-פי סעיף 67(א)). השופט ברנזון קובע כי אין לפסול תכנית שינוי לתכנית מתאר (ולצורך זה הוא כן מתייחס להוראות סימן ג') רק משום שגוף שאינו מוסמך, כגון מפעלי נשר, יזם את התכנית, בעיקר כאשר היא אושרה להפקדה על-ידי הוועדה המקומית.

באופן מפורט על-פני יחידות שטח מוגדרות והמקרה זכויות במקרקעין, לכלי המתווה מדיניות ושואף להנחות החלטות למשך זמן באופן ענייני. תכנית מתאר לפי תפיסה זו תקבע על מפה רק את אותם הנושאים הדורשים קביעה כזו; יתר הנושאים יוצגו כעקרונות והנחיות כתובים, או ישורטטו באופן סכמטי ואיורי בלבד.

קיומן של תכניות מתאר משמעותיות הוא חיוני להצדקת עצם קיומו של חוק התכנון והבנייה. שאם לא כן, מה ההצדקה להתערב בקניינו הפרטי של האזרח? מה ההצדקה להשהות את הבנייה חודשים רבים עד מתן רישיון ובכך לייקרה באופן משמעותי? מה ההצדקה לחייב את האזרח להיטלטל במבוכי הביורוקרטיה? אם יש הצדקה, מן הסתם זו צריכה להתבטא בתכנון הכולל, הרואה לנגד עיניו את טובת הציבור בכללה. לגבי התכנון העירוני מיעד המחוקק תפקיד זה לתכניות המתאר המקומיות. אולם בלשון המעטה ניתן לומר כי התכנון הסטטוטורי בארץ אינו מצטיין בהישגיו בתחום הביצוע. החוליה החלשה ביותר היא תכניות המתאר, אשר בלעדיהן קורסות תחתיהן מטרותיו העיקריות של חוק התכנון והבנייה.

הדיון במאמר זה הוקדש לתכניות מתאר מקומיות, מתוך תקווה כי אימוץ גישה חדשה, משמעותית ועניינית יותר, עשוי למשוך את התכנון הסטטוטורי בישראל חזרה מפי התהום של העדר תמיכה ציבורית, שאליה הוא מתקדם כיום במהירות.