

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת מירב כהן

5040/25/פ

הצעת חוק התכנון והבנייה (הוראות מיוחדות לעניין אכיפה ביישובי מיעוטים ללא תוכנית) (הוראת שעה), התשפ"ה–2024

הגדרות

1. בחוק זה –

"חוק התכנון והבנייה" – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965¹;

"יישוב מיעוטים", "מינהל התכנון", "עבודה אסורה", "תוכנית כוללנית" ו"שימוש אסור" – כהגדרתם בחוק התכנון והבנייה;

"תוכנית נושאית" – כהגדרתה בסעיף 62א(ח)(1) לחוק התכנון והבנייה.

הוראת שעה

2.

(א) בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה עד תום שמונה שנים או עד תום אישורה של תוכנית שמכוחה אפשר להוציא היתרי בנייה במתחם שבשטח יישוב מיעוטים, המוקדם מביניהם (להלן – תקופת הוראת השעה), לא יחולו הוראות פרק י' לחוק התכנון והבנייה על מתחם כאמור, למעט במקרים אלה:

(1) ביצוע עבודה אסורה או שימוש אסור במקרקעין המפורטים בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבנייה;

(2) ביצוע עבודה אסורה או שימוש אסור מחוץ לשטח שהוגדר לפיתוח בתוכנית כמפורט להלן:

(א) תוכנית מתאר נושאית או תוכנית מיתאר כוללנית שאושרה במהלך עשר השנים שקדמו ליום פרסומו של חוק זה;

(ב) תוכנית מתאר נושאית או תוכנית מיתאר כוללנית שהוגשה על ידי מינהל התכנון או שהוגשה על ידי אחר בהסכמתו.

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בתקופת הוראת השעה, הוראות סימן ד' לפרק י' בחוק התכנון והבנייה יחולו רק לענין ביצוע עבודה אסורה ושימוש אסור כאמור באותו סעיף קטן שהחלו מיום פרסומו של חוק זה.

דברי הסבר

הגורמים לתופעת הבנייה הבלתי-חוקית ביישובי המיעוטים הם רבים, ובהם מדיניות מפלה בתחום המקרקעין והתכנון שהגבילה לאורך השנים את הבנייה וההתרחבות של היישובים שבהם לפחות 80% מהתושבים אינם יהודים. לאור הריבוי הטבעי של האוכלוסיות הללו נאלצו תושבי היישובים האמורים, בעל כורחם, להפוך לעברייני בנייה כאשר ביצעו עבודות בלא שניתן להם היתר כדין ממוסדות התכנון. פרק י' לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), עוסק בהחמרת האכיפה והענישה בתחום עבירות תכנון ובנייה, והוא מאפשר להוציא צווי הריסה ולהטיל קנסות מינהליים ללא הליך פלילי וללא פנייה לבית המשפט. התוצאה בסופו של דבר היא קנסות בסכומי עתק, שמהווים עול שהאזרחים אינם יכולים לשאת בו. לפי נתוני רשות האכיפה והגבייה במשרד המשפטים, מ-2021 עד אוקטובר 2024 עברו לטיפול 232 קנסות מינהליים שניתנו בשל עבירות של תכנון ובנייה ושמועד תשלומם עבר, כאשר גובה יתרת החוב (כולל תוספת פיגורים) עומד על יותר מ-121 מיליון שקלים חדשים. מתוך כלל הקנסות, 35 היו בגובה של יותר מחצי מיליון שקלים חדשים.

כיום המגמה הכללית היא לקדם את הליכי התכנון שמאפשרים בנייה כחוק וגם הכשרת בנייה בלתי חוקית קיימת. בנוסף, בשנים האחרונות אנו עדים למגמה חיובית ביחסם של התושבים בכלל ושל ראשי הרשויות בפרט, לנהלי התכנון המקובלים על ידי רשויות החוק במדינה. עם זאת, הוראות פרק י' לחוק עדיין מתעלמות מהקשיים התכנוניים הקיימים ביישובי המיעוטים בישראל.

לכן, מוצע להחריג את תחולתו של פרק י' לחוק על מתחמים ביישובי המיעוטים, עד לסיום אישורן של תוכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, או עד לתום שמונה שנים מיום פרסום החוק, המוקדם מביניהם. לפי דוח של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ועמותת "סיכוי-אופוק" ממאי 2022, עבור תוכניות שאושרו בין 2015 למאי 2021 בכלל הרשויות המקומיות אשר נכללו בתוכניות החומש הממשלתיות לאוכלוסיות המיעוטים, במקרים בהם תהליך התכנון המפורט חולק ל-2 שלבים - אישור תוכנית מפורטת בוועדה המחוזית, ולאחר מכן אישור תוכנית איחוד וחלוקה בוועדה המקומית, תקופת הזמן הנדרשת להשלמת התהליך היא 93 חודשים - 7 שנים ו-9 חודשים.

גם בהליכי תכנון פשוטים יותר, ניכר פער משמעותי בין יישובי מיעוטים לכלל היישובים בפרק הזמן הנדרש לאישור התוכנית. בעוד שנתון של מינהל התכנון לשנת 2023 מראה כי פרק הזמן הנדרש לאישור תוכנית עומד על 23.6 חודשים בוועדה מחוזית, ו-9.5 חודשים בוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור (וותמ"ל) – הדוח של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ועמותת "סיכוי-אופוק" מראה כי עבור הרשויות שנכללות בו, פרק הזמן הנדרש לאישור תוכנית מפורטת עומד על 49 חודשים בוועדה מחוזית, ו-13 חודשים בוותמ"ל. החרגת התחולה של פרק י' נועדה בין השאר ליצור תמריץ לזירוז הליכי התכנון ביישובי המיעוטים, וסגירת הפערים בזמן התכנון בהשוואה לכלל היישובים.

כדי לקיים את עקרון השמירה על שלטון החוק, מוצע כי בהתאם לדגשי האכיפה המדינתית אשר תואמה עם משרד המשפטים ומשרד האוצר כן יוסיפו להיאכף עבודות אסורות ושימוש אסור במקרקעין המיועדים בתוכנית לאחת מהתכליות שהן בבחינת תשתיות לאומיות, כמו גם מקרקעין המצויים בסביבה החופית, בגן לאומי וכיוצא באלה, ובכלל זה עבירות כאמור שחל עליהן סימן ד' לפרק י' לנוסחו בתיקון מספר 116 לחוק.

לבסוף, מוצע כי תיאכפנה גם עבירות של בנייה ושימוש מחוץ לשטח שמוגדר לפיתוח במסגרת תוכנית מתאר נושאית או כוללנית שהופקדה במהלך 10 השנים האחרונות, או תוכניות כאמור שהוגשו על ידי מינהל התכנון או בהסכמתו, כדי לאפשר לרשויות האכיפה להמשיך ולמגר את העבירות המסכלות את הסדרת התכנון לו מייחלים התושבים וראשי היישובים.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת סאלח סעד וקבוצת חברי הכנסת (פ/20/4991)

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ז בחשוון התשפ"ה (18.11.2024)