

עו"ד אמיר דרמר



גרסת הדפסה 

מאמר

הזכות לעיין במסמכי התכנית - סעיף 96א לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965

מאת עוה"ד צבי שוב ואלי הירש

הדין הישראלי מכיר בזכותו של הציבור לעיין במידע ובמסמכים הנמצאים בידי הרשויות ורואה בזכות זאת כחלק מכללי הצדק הטבעיים ועקרונות המשפט המנהלי להם כפופים כל רשויות המדינה. הכרה זאת, אשר בראשית התייחסה לזכותו של הפרט לעיין במידע המצוי בידי הרשות הנוגעת לו באופן אישי, הורחבה עם השנים גם למידע ציבורי אשר אינו נוגע במישרין לאינטרסים של המבקש. הרחבה זאת הגיעה לשיאה עם חקיקתו של חוק חופש המידע התשנ"ח-1998.

בנוסף, גם במשפט האזרחי מפורשים ההסדרים וההוראות בדבר גילוי ועיון במסמכים באופן מרחיב מזה שנים רבות באופן המחייב את רשויות המדינה להתיר לצד שכנגד, על פי רוב, אדם או תאגיד פרטי לעיין ולצלם מידע (רע"א 7461/16 מדינת ישראל – אגף המכס והמע"מ נ' פן דור תעשיות בע"מ, פסקה יד, (פורסם בנבו, 29.11.16); רע"א 680/17 אקוויסט ניהול השקעות בע"מ נ' פקיד שומה תל אביב 4, פסקה 6 והאסמכתאות (פורסם בנבו, 23.2.17).

בדיני התכנון והבניה, הזכות לעיין במסמכי תכנית עוגנה תחילה בהוראות סעיף 96 לחוק התכנון והבניה (להלן: "החוק") (אשר קובע כי כל המעוניין בתכנית שהופקדה רשאי לעיין בה במקום ההפקדה ללא תשלום).

עם כניסתו לתוקף של תיקון 101 לחוק, הורחבה זכות העיון באופן ממשי והתווסף סעיף 96א לחוק, אשר יצק לתוך ההוראה הלקונית של סעיף 96 תוכן של ממש המשנה ומרחיב את היקף זכות העיון.

ראשית, סעיף 96א(א) לחוק, מחייב את מוסד התכנון להעמיד לציבור את המסמכים הנוגעים לתכנית, להבדיל מנוסחו של סעיף 96 אשר קבע כי פלוני רשאי לעיין במקום ההפקדה.

שנית, אם בעבר ניתן היה לעיין במסמכי התכנית רק במקום ההפקדה, קרי במשרדי מוסד התכנון הרלוונטי, עתה ניתן לעיין במסמכים מכל מקום הואיל וסעיף 96א(ב) מחייב את מזכיר מוסד התכנון להעלות את המסמכים המפורטים בסעיף 96א(א) לאתר האינטרנט של מוסד התכנון.

שלישית, תיקון 101 קבע כי לא רק מסמכי התכנית הם חומר בר-עיון, אלא גם מסמכים אחרים שהוגשו לפי החוק בקשר עם התכנית ולרבות חוות דעת היועץ המשפטי של הועדה המקומית, חוות דעת מהנדס הועדה המקומית, חוות דעת נציג בעל דעה מיעוט לועדה המקומית, חוות דעת של נציגי השרים בועדה המחוזית לתכנון ולבניה או גורמים אחרים שקבע שר האוצר.

בהקשר זה יוער, כי בספרות המקצועית הובאה הדעה כי לנוכח מטרותיו של סעיף 96א גם המסמכים המוגשים על ידי מגיש התכנית לועדה המחוזית בשלב ההכנה אף הם פתוחים לעיון הציבור (דנה וזינגר, דיני תכנון ובניה, עמוד 459, ה"ש 88).

רביעית, בעבר ניתן היה לעיין אך ורק במסמכים אשר הופקדו לפרסום לצורך הדיון בהתנגדויות ואילו עתה ניתן לעיין גם במסמכים אשר הוגשו בהליך הכנת התכנית ואולם לא הופקדו עם מסמכי התכנית. כאן המקום להתעכב על חידוש זה ולהזכיר, כי ההליך התכנוני מחולק לשלושה שלבים, שלב הכנת התכנית, שלב הפקדת התכנית להתנגדויות ושלב ההחלטה של מוסד התכנון לאשר או לדחות את התכנית, בין אם בכפוף למילוי תנאים אם לאו.

האפשרות לעיין במסמכים אשר היו למעשה את המסד העובדתי אשר על בסיסו הוכנה התכנית ופורסמה להגשת התנגדויות מהווה כלי חשוב להבנת השיקולים אשר נהחו את מוסד התכנון בניסוח מטרות התכנית, הוראות התכנית, הכנת התשריט והנספחים השונים ומן הסתם מהווה כלי חשוב לצורך כתיבת והגשת ההתנגדויות לתכנית.

להשלמת התמונה נציין כי הוראות סעיף 96א תואמים גם את המצב המשפטי הנוהג גם בתחום הרישוי, שם בית המשפט קבע כי לאחר התקנת תקנות התכנון והבניה (רישוי בניה), התשע"ו-2016, הרי שלציבור נתונה הזכות לעיין בבקשות להיתרי בניה ובכל המסמכים שצורפו לה וזאת בכפוף להוראות תקנות 61 ו-62 (ע"מ 2199/15 ביג מרכזים מסחריים בע"מ נ' הועדה המקומית חבל אשר) פורסם בנבו, 27.11.16.

יחד עם זאת, זכות העיון איננה בלתי מוגבלת ולאורך השנים הוצבו לה סייגים שונים אשר נועדו לאזן את אופן מימושה עם הזכות לפרטיות, הגנה על סודות מסחריים, הגנה על בטחון המדינה, האפשרות כי מימוש הבקשה יכביד באופן בלתי סביר על פעילות המנהל, העלות הכלכלית של מימוש הזכות ועוד. במאמר מוסגר יצוין כי סייגים אלה מופיעים במפורש גם בתקנות 61 ו-62 לתקנות רישוי בניה לעיל.

ואכן סעיף 96א(ג) קובע מגבלה סטטוטורית לזכות לעיון במסמכי התכנית מטעמים של פגיעה בביטחון המדינה. בהתאם להוראות הסעיף, שר האוצר לאחר התייעצות עם שר הביטחון ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע כי על סוגים שונים של מסמכים (למעט הוראות ותשריט התכנית), לא תחול הדרישה המפורטת סעיף 96א(א).

נוסף על המגבלה לעיל, ישנה גם מגבלה יצירת פסיקה, אשר במסגרתה הוחרגו חוות דעת של יועצים מקצועיים למוסד התכנון וזאת לפחות עד טרם קבלת ההחלטה לאשר או לדחות את התכנית. לעניין זה ראו את פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה בעת"מ (חי') 32533-06-16 **אזדרכת חברה להשקעות בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה ואח'** פורסם בנבו, 31.1.17) שם נקבע כי הועדה המחוזית לא הייתה חייבת להעמיד לעיון הציבור חוות דעת של יועץ תחבורתי שמונה מטעמה ואשר את עמדתו העדיפה על פני עמדת היועץ מטעם העותרים והועדה המקומית.

מעיון בספרות המקצועית עולה גם, כי דו"ח של חוקר הממונה לשמיעת התנגדויות לתכנית בהתאם לסעיף 107א לחוק אינו בגדר המסמכים בהם ניתן לעיין לפי סעיף 96א (דנה וזינגר, דיני תכנון ובניה, 595).

מבלי לגרוע מן האמור, ניתן להניח כי למוסדות התכנון יש שיקול דעת לסרב לבקשות לעיון מסמכים אשר הם ו/או מגישי המסמכים סבורים כי חל עליהם חיסיון מטעמים של פגיעה בסודות מסחריים, סיכול האפשרות להפקיד את התכנית להתנגדויות תוך פרק זמן סביר, פגיעה בהליכים משפטיים תלויים ועומדים וכל שיקול סביר אחר בנסיבות העניין.

לסיכום, סעיף 96א הרחיב באופן משמעותי את זכות העיון של הציבור במסמכי התכנית ואולם זכות העיון, ככל הזכויות אינה בלתי מוגבלת. כמו כן, היות וסעיף 96א נכנס לתוקף רק לפני שלוש שנים, טרם הזדמן לבית המשפט לדון באופן מעמיק בעתירות או תביעות הנוגעות להתנגשות בין זכות העיון החדשה לבין אינטרסים אחרים הראויים להגנה אף הם.