

פרוטוקול מס' ד/7

מישיבת וועדת הפנים, שהתקיימה ביום ד',
19.11.58 בשעה 16.30

נכחו:

י. ריפטיין - היו"ר
ד. בר-רב-האי
כץ
רוזנברג
ג. שופמן

מוזמנים: שר הפנים - מר בר-יהודה
ד"ר גלס - משרד המשפטים
מר דשבסקי - סגן מנהל כללי בלשכת הפנים
א. ארליך - חבר מרכז הקבלנים
ד"ר נ. פינקרט - מנהל מרכז הקבלנים
עו"ד קלמנטנובסקי - יועץ משפטי של
מרכז הקבלנים
מר רובינשטיין - מרכז הקבלנים.

סדר-היום: חוק לתיקון פקודת בנין ערים.

=====

היו"ר י. ריפטיין: אני פותח את הישיבה.

הזמנתי אותם לשעה 5.00. לפני שהם יגיעו אקרא בפניכם את המכתב שלהם לוועדה.

עו"ד קלמנטנובסקי: ועדת בנין ערים לפי שהיא כיום הינה כבר תוצאה של כל מיני תיקונים, וטלאים על גבי טלאים, מאחר והיא מוכרחה היתה להדביק את קצב התפתחות בנין הערים בפועל. ב-1936 פרסמו חוק, שהיה כרגיל מבוסס על החוק המנדטורי. אצלנו הבעיה של בנין ערים היא כה דינאמית עד כי היציבות של החוק האנגלי איננו יכול להיענות לדרישות התפתחותנו. בגלל זה סעיף 35, שהוא עקר הסעיפים שאנחנו דנים בו, במשך הזמן הזה תוקן פעמיים.

מה היתה הבעיה. המחלקות הטכניות של השלטונות המוניציפאליים נתקלו בשבירת החוק פה ושם. הם רצו לפתור את הבעיה הזו על ידי החמרת החוק, וזאת על ידי החמרת הפרוצדורה והענשין. להכריח אנשים לפעול במסגרת החוק. החוצאות היו, החמרה על ידי ענשין, ואנחנו כיום מוצאים את עצמנו בפני סעיף 35, המרשה בעד עבירה, היינו בעד בניה שלא בהתאמה לרשיון, להטיל קנס עד 500 ל"י, או עד שנה מאסן, או שניהם יחד. אלה הן בדרך כלל "עבירות נמשכות" אשר מותר להוסיף עליהן בעד כל יום עוד 100 ל"י. זאת אומרת, לשופט יש כאן אפשרויות בלתי מוגבלות. דבר זה לא הספיק, ואז התחיל המחוקק להחמיר עוד יותר. הוא לקח בחשבון את היות השופט היהודי רחמן, והתחיל להגביל את הדיסקרציה של השופט, בהחליטו, בסעיף 35(8), כי אם הבנין נמצא בבניה, או בנייתו נגמרה לא יותר אורך מ-6 חדשים מלפני הדיור, הרי השופט מוכרח לתת צו הריסה, אלא אם כן יביא הנאשם סיבה מיוחדת, אז השופט לא צריך לתת צו כזה. זאת אומרת, המחוקק אמר לשופט כי ללא שיקול דעתו ובלי להתחשב עם מסיבות, להרוס אם יש עבריינין.

אנחנו מדברים פה על הריסת בנין ששוויו מאות אלפי לירות, ואומרים לשופט, לתת צו הריסה, אלא אם כן צריכה להיות סיבה מיוחדת, והשופט מבין זאת, כי זה לשיקול

עו"ד קלמנטנובסקי:

כאדם המופיע במשפטים כאלה, יכולני לומר כי ישנם מקרים רבים בהם השופט אומר בגילוי דעת - אני מביין מה פרושו להרוס במקרה זה. קורה שיושבת שם משפחת עולים, והעבירה למעשה היא קטנה. אנחנו מדברים על עבירה של בניה שלא בהתאם לרשיון. זאת אומרת, הזנת חלון או קיר למטרת נוחיות הדירה. זוהי עבירה ונאמר לשופט - עליך להרוס, אלא אם יש לפניך סיבה מיוחדת. השופטים מסרבים להכנס לטפול בבעיות, והם אומרים כי זה אמנם צריך להיות משהו מיוחד. ולא זה בלבד, נאמר הלאה, בסעיף 35(2) של החוק הזה. אם נתת צו הריסה, על סמך הצו הזה, שעליו אין להתוכח, והעברייך איננו מבצע את הצו, אפשר שוב להגיש משפט נגדו, ושוב לקנסו עד 500 ל"י, או עד שנה מאסר, או שני העונשין יחד, ו-100 ל"י עבור כל יום נוסף, ועל זה אפשר לחזור מדי יום ביומו. ההריסה תהיה כזו. אם ב"כ הועדה המקומית, בדרך כלל זהו המהנדס אומר, תן לי להרוס, עליך לתת לו להרוס. פה שוב הגדילו את הדיסקורציה של השופט ואינם נותנים לו להחליט מי יהרוס, אלא אומרים כי המהנדס יחליט. דבר זה הינו חשוב מאד, ואסביר מדוע.

ישנם מקרים שהקבלנן אומר, אני אמנם הזזתי את הקיר, אבל בינתיים נכנסה לדירה זו אשה זקנה, עולה חדשה מטופלת בילדים,

ד. בר-רב-האי: היא לא נכנסה, מישהו הכניס אותה.

עו"ד קלמנטנובסקי:

נכון, מישהו הכניס אותה. ברור הרי שהקבלן איננו בונה על מנת להסתכל על הבניין אלא על מנת להכניס לשם משפחות, ואם הכניס משפחת עולים לא הפריוז כנראה בתמורות. פונה הקבלן ואומר, הענשתי אותי פעם אחת, שלמתי, אבל באופן טכני אינני יכול להרוס. אומר המהנדס, אין זה מעניין אותי, תהרוס. כעבור חדש, מאחר ולא הוסת, שוב מענישים אותך. אני רוצה להוסיף עוד דבר בקשר אם מה שנאמר כאן, כי מישהו הכניס אותה. כאשר נכנס אדם לדירה, יש להעביר אותה על שמו בטאבו, ולצורך זה עליו להביא את המסמכים הדרושים מהרשות המקומית בקשר למיסים וכו', אחרת אי אפשר להעביר. לצורך זה נותנת העירייה תעודה עבור תמורה. יוצא, איפוא, כי אותה עירייה, כמו שהקבלן הכניס בתמורה, גם היא קבלה תמורה והכניסה, והנה היא עכשו, באמצעות פקח שלה אומרת לאותו קבלן, לא מעניין אותי, עשה מה שהנך חפץ. אינני יודע אם זה בסדר הן מבחינת המוסר הצבורי והן מכל הבחינות.

נשאלת שאלה, ובצדק, ישנו חוק וישנה תכנית, אי אפשר לדאוג שיהיה ברשיון? החוק הזה בפרקטיקה שלו לקוי עד כדי כך שלפעמים זה בלתי אפשרי, ואגיד מדוע. ראשית, עבודתן הבלתי יעילה של ועדות בניין ערים. אם אתה רוצה להכניס תיקון, כדי לקבל רשיון לכך צריכים לחכות חדשים, לפעמים למעלה משנה. ברור לכל כי הקבלן בינתיים איננו יכול לחכות, זה יכול לגרום לו לפשיטת רגל. הוא, איפוא, מגיש את הבקשה, לפני כן משוחח עם מישהו מהמחלקה הטכנית, וזה נכנס לתיק אשר מחכה לפתרון. בינתיים הקבלן בצע את השינוי לפני שהגיע הרשיון, מופיע הפקח, מגישים משפט, השופט מוכרח לתת את הצו, ומתחילה אז פרשת העונשין. כל זה בעוד הבקשה מונחת עדיין בתיק. ב-90% של מקרים עירוניים שאני מופיע בהם, הבקשה מונחת עדיין בתיק ולא מצאה את פתרונה.

לעצם העניין, מניין בכלל כל העבירות האלו. אתן דוגמא. רחוב ויצמן בתל אביב הפך עכשו רחוב מרכזי בעיר. שם נבנים הבנינים המפוארים ביותר, אבל לפי התכנית זהו רחוב אשר צריך להיבנות רק 25%. אזי התפתחות החיים לחוד, ותכנית אב של העיר עוד משנת 1932 לחוד. עושים תכנית עבור כל מגוש וכל פינה לחוד כדי לתקן את המצב, ואיך יוצאים מהסבך הזה? טפלתי לפני שנה במקרה בניה בעיריית דמת גן, אשר שם, לדבריו של מהנדס העיר, עדיין אין תכנית אב, אלא זוהי אדמה חקלאית, והמדובר ברחוב בנוי בחלקו הגדול ביותר אשר לצורך זה הכינו תכנית אב חדשה, אבל זה לא עבר את הפרוצדורה הדרושה, אך יחד עם זאת ממשיכים שם בבניה כי זה צו החיים. בתל-אביב מסתדרים בצורה כזו שנותנים לוועדת בניין ערים "הקלות". פה המצב הוא עדין, כי ועדת בניין ערים איננה גוף של בעלי מקצוע, אלא גוף פוליטי. וראשית, יש אי צדק עצום בהרכב של ועדת בניין ערים. ועדה זו יושבת כגוף משפטי ומחליטה

עו"ד קלמנטנובסקי: על ענינים משפטיים רציניים עד מאד. והנה יושבים שם עסקנים פוליטיים, ויושב מהנדס העיר שהוא מייצג צד אחד של המטבע, והם שומעים את הדעה הטכנית שלו. הנאשם עצמו איננו מיוצג. הוא רק הגיש תכנית עם בקשה על ידי המהנדס שלו. אנו, מרכז הקבלנים, כבר שנים מבקשים, תנו לב"כ שלנו להיות מיוצג שם עם דעה מייצגת כדי לתת לכם הסברים. שם יושבות כל מיני קבוצות לחץ, אזי את "ההקלות" האלה מפרשים לכל מיני צדדים. מתקבלת תמונה כזו. ברח' ארלוזורוב בצידו הימני, עומדת שורה שלמה של בנינים מפוארים השייכים לחברת פ.א.ס. זוהי חברה אשר יכולה לתת הלואה של מיליון דולאר לעיריה. אז אחוז הבניה שלהם הוא אחר. הם מקבלים רשיון לחנויות, לבנק וכו'. מול שורה זו, בפיינה השניה, מבקש קבלן רשיון. לו אין גיבוי של מתן הלואה גדולה או איזו קבוצת לחץ שעומדת מאחוריו, והוא איננו מקבל. או למשל, ברח' דיזנגוף פינת רח' פרישמן, שם נבנה גורד-שחקים ממש עם כל מיני הקלות, ששום איש אחר איננו מקבל. שם ישנה קבוצה של אנשים אשר בכל מיני דרכים, ויש להם הצנורות האלו, קבלו את האפשרות ללחוץ ולהשפיע על ועדת בנין ערים, ולהם מרשים הכל. אם תקחו את החיקים בעירית תל-אביב ותשוו את ההקלות בהתאם להתפתחות העיר, תמצאו כי יותר מחצי עובדים במשטר של הקלות. לעומתם האחוז האחר, ואלה הם הבודדים שאין להם רשיונות. הם הינם העבריינים. ישנו חוק האומר כי כאשר החוק מתחיל להתקש במציאות, לא קרה עוד כי החוק יסבור את המציאות, אלא להיפך.

במצב ענינים זה אתם עכשו דנים בחוק אשר רוצה להכניס משהו אשר במדינתנו מהווה גורם מסוכן מאד, שכל שוטר ופקח ויו"ר ועדת בנין ערים יוכל להחליט על הפסקת הבניה, ולמחרת על הריסתו. בבניה ישנם שלבים שלגביהם הפסקת הבניה שיה להרס הבניה. אם תפסיק יציקה, זה יגרום נזק עצום, ועל כך אתם ממנים פקח שהוא יחליט. מדוע לא שופט? האם כה קשה להגיע לשופט להשיג צו? אפילו לא נאמר בחוק הזה שצריכים להפסיק את העבודה באותו מקום ששם נעשתה עבירה, אלא אם משהו בונה לא בהתאם לתכנית מפסיקים לו את הבניה. אמנם כאן אומר לנו החוק שיוכלו לקבל פיצויים, רבותי, איזה פיצויים, ממי פיצויים, מתי פיצויים?

אני טוען ואומר, לא על ידי החמרת העונשין חשיגו את הרצוי, אלא תתאימו את תכנית בנין ערים לדרישות החיים, ואז ממילא הדברים יקבלו את פתרונם.

מר ארליך:

אני רוצה להסביר בכמה מילים, איך הקבלן מקבל רשיון. זה נמצא תחת איום של כמה דברים. יכולה לעבור שנה עד שהוא יקבל את התשובה. זכור נוסף, אם נניח חוקת בנין עיר מושה לבנות מרפסות ללא הגבלה. אומר לך ב"כ מהנדס העיר, אם תוצה לבנות מרפסת כאן, טוב, אם לא חכה לרשיון. מה עושה הקבלן אשר קנה כבר את המגרש ואיננו רוצה להשאירו ריק לזמן ארוך, פונה לפי כל ההנחיות שקבל, ועושה כל מה שמבקשים ממנו על מנת לקבל את הרשיון. זה מתבטא לא אחת בתשלומים לא קטנים לקרן זו או אחרת, ולקבלן אין כל ברירה. אין לו כל אפשרות לעמוד נגד הלחץ הזה. הוא מסכים לכל כדי לקבל את הרשיון. אם זוהי הדרך לקבלת הרשיון, יוצא אחר כך שנוצרת מלחמה בין הרשיון ובין הבצוע והמציאות. ועוד משהו. ועדת בנין ערים למעשה זהו בית משפט הדין בעשרות אלפי לירות, והיא איננה דנה מראש בלי כל קשר עם מגיש הבקשה. לו היא הייתה דנה ומחליטה קודם, פה תהיה חנות, בלי כל קשר עם מגיש הבקשה, אלא באופן אבסטרקטי לטובת העיר. היינו מקבלים זאת. אבל אם בית המשפט הזה דן רק כאשר משהו בא ומבקש רשיון, ואז לזה נותנים חנות ולשני לא נותנים, הוא יוצר בכך דיס-פרופורציה בין קבלן אחד לשני, ומי שרוצה להתקיים אין לו ברירה אלא להשיג על ידי עבירה על החוק. לו ועדת בנין ערים הייתה למפדע תקדים בשביל כולם והיה נהפך תקן בשביל כלם, הייתי מסכים לזה. אבל היום החליטו לזה לתת 20% במקום 25%, ולשני אחרת, דברים כאלה מוכרחים להביא לעבריינות, ולא בחנם באיזור תל-אביב ישנם 7000-8000 חיקים של עבירות. יש לחשוב מדוע זה.

ישנו איזור בתל-אביב שם מותר לבנות רק 2 דירות בקומה, היינו דירות של 4 חדרים. כאשר באים לבקש רשיון, מתנים זאת בכך כי זהו החוק. אבל כאשר רוצים אחרת אין מתנים זאת בחוק. לו כל סעיף היה עובר דרך חוק בנין עיר, הייתי סומך את ידי על החוק הזה, אבל מה למתן הרשיון עם כל זה? אז תנו אפשרות לאדם, אשר עשרות אלפי לירות תלויות בהחלטה, לבא לבית המשפט לטעון את טענותיו, והשופט יהיה שופט וישפוט בצדק. אבל לא שזה יהיה תלוי

מר ארליך: כל חוקת בנין עיר מבוססת על הנתונים הבאים: ענין של שמש, אויר, קוי בנין. דברים אלה הם המניעים והמובעים. אם קבלן הזיז קיר ב-10 ס"מ, לפי החוק צריך להרוס. זה לא נתן לשיקול דעת של אף אדם, אלא זוהי עבירה על רשיון. לו זה היה בא לבית משפט, הקבלן היה מסביר את המומנט ההגיוני שבדבר, וזה היה ניתן לשיקול דעת. בתל-אביב קרה דבר מעניין שיסביר לכם בהרבה את תנאי המצב. היו שני מפקחים בשני איזורים של העיר. מפקח קבוע לכל איזור. כתוצאה מהכרת החיים, הקבלנים עם המפקחים, בדברים המתקבלים על הדעת מגיעים לידי עמק שווה. מישהו עשה - הבה ונתחכמה - והחליף את המפקחים. בא כעת המפקח החדש ודורש להרוס את מה שהרשה, מחוץ הגיון, המפקח הקודם, ועושים משפטים, והמדובר בבנין אשר עומד לפני גמר. זוהי דוגמא כיצד מציאות החיים מתנגשת עם החוק, ואם בית המחוקקים שלנו ירצה לקחת את הדבר בכל יובשו, בלי להתחשב במציאות, תהיה זו שגיאה פטאלית, כי יש לרפא תחילה את המחלה מיסודה.

מר רובינשטיין:

אני חושב שיש צורך לשנות את החוק, בכללותו, ולא לקחת סעיף מסויים ולשנותו. השינויים שאני רואה אותם כהכרחיים הם, מתן תשובה לבקשת רשיון בזמן המתקבל על הדעת, תוך חודש ימים. תשובה שלילית, באם תהיה כזו, חייבת להיות מנומקת. דבר שני, אם מגישים בקשה לשינוי תכנית קיימת, שתהיה לזה זכות עדיפות ושיוכלו לקבל את התשובה בהקדם. לפי החוק הקיים ועדת בנין ערים איננה חייבת לתת כל תשובה עד שנה, ואין אינסטנציה אליה אפשר לפנות על מנת להכריח אותם למתן תשובה.

אסביר עוד גורם בכל התסבוכת הזו. בדרך כלל החוק בשביל הרשויות המקומיות הוא אבסטרקטי, כל אחד עושה בו כרצונו. ואף אינם טורחים להוציא חוקי עזר. ענין תשלומים עבור רשיונות, 80% מהם אין להם שום בסיס חוקי. אבל כך קובעים, ואם אינך מסכים לשלם לא תקבל רשיון.

אני מסכם דברי ואומר, לדעתי יש צורך לשנות את החוק והוא צריך להיות כל-ארצי. שייקבעו התקנות בחוק ברווחות, ואת הרשות השפוטית אין לתת לרשות המחוקקת או המבצעת, אלא שזה יהיה בידי בית המשפט.

היו"ר י. ריפטיין:

אני מודה לדוברים על ההסברות המעניינות, ועכשו יציגו שאלות.

ג. שופמן:

החוק מדבר בדרך כלל באפן סתמי על עבירות בנין. האם נתן, מבחינה טכנית, להבחין בין סוגי עבירות? הסתבר לי כי עבירה על קו בנין זה חמור, הזזת חלון אין זה חמור, האם לאור זה אפשר לעשות סיוג מסויים כדי שנציץ להכניס בחוק את האבחנה הזו?

היו"ר י. ריפטיין:

אדוני דבר על עבירות קלות כגון שינוי חלון וכו'. מה הסטטיסטיקה עד היום לגבי עונשין או הריסות על יסוד עבירות קלות?

רוזנברג:

אני מניח שידוע שבשבילנו כוועדה, לא עומדת הברירה לתקן את החוק הישן או לשנות את החוק החדש. בשבילנו קיים רק החוק הזה שהכנסת העבירה, ואין לנו שום סמכות לדון בדברים אחרים אלא במה שהכנסת הביאה.

אני אומר זאת לאור מה שעו"ד קלמנטנובסקי אמר בין דבריו, שאין צורך בחוק כולו.

ד. בר-רב-האי:

הקשבתי למה שסופר כאן, ואני הייתי רוצה לבקשכם שתואו פעם עצמכם לא כקבלנים, לא כצד מעוניין אלא כאזרחי העיר. למעשה מה כולנו מעוניינים, שכל עיר תבנה ותתפתח ושלא תהיה הפקרות בבניה. אתם יוצרים פה מעגל קסמים. אתם אומרים כי החוק הקיים איננו מרשה אלא לעבור עליו, ואין מוצא מזה. אז אם החוק איננו טוב, צריך לשנות אותו או להכניס בו שינוי, אבל השינויים המונחים היום על השולחן אינם נראים לכם,

ד. בר-רב-האי: אלא נראים לכם שינויים אחרים. אני רוצה שהבית ייבנה בהתאם לתכנית, וכל העניין הזה שאתם אומרים שזה בניגוד לחוק בנין ערים או בניגוד לרשיון, איך אתם מתארים לכם את זאת. חוק בנין ערים זוהי צורה של כללים כללים ביחס לכל בנין הבאים לידי ביטוי ברשיון שנתן. אני בא לעירייה, דורשים ממני שהתכנית שאני מגיש תהיה בהתאם לחוק בנין ערים, וועדת בנין ערים מתנה את התנאים. ממני היום באופן פוטי דורשים גג של רעפים אדומים. חיפה חושבת כי בשכונה שאני בונה בה הגגות צריכים להיות בעלי רעפים אדומים, דבר זה אמנם מייקר לי את הבניה, אבל להם יש שכל משלהם ושיקול משלהם. אם לא אעשה כך אני צריך להיענש לא בעד פגיעה בחוק אבסטרוקטי, אלא בעד פגיעה ברשיון שקבלתי. באים ואומרים כאן, הנה בעד הזנת קיר, הורסים בנין. מדברין יכולה היתה להתקבל חמונה כאילו יום יום אם מישהו פרץ את החלון שלא בדיוק לפי התכנית, או הזיז את החלון הורסים מיד את הבנין. האם זוהי התמונה האמיתית?

שר הפנים בר-יהודה: ברצוני לשאול שאלה סקרנית. מי שבונה בכלל ללא רשיון, במה הוא אחר? אני מניח שבקשר לזה גם אתם חושבים שאין זה בסדר, וכי צריך להפסיק, ואולי אפילו להרוס. מה ההבדל בין מי שבונה לפי תכניתו הפרטית בלי להתחשב שבמקום מסויים ישנו חוק, ובין מי שבונה לפי תכנית פרטית אחרי שהוא יודע שלמישהו אחר באותו מקום יש תכנית אחרת? מה ההבדל בין שני סוגים אלה?

מר ארליך: אנחנו באחד התזכירים שלנו לוועדת בנין ערים בתל-אביב, ובשיחות עם ראש עיריית תל-אביב ובת-ים עמדנו על כך מהן עבירות גדולות או קטנות. ישנם כמה גורמים בהם צריך להתחשב בחוק בנין עיר. קוי בנין, אורור, שמש, שגם בקומות התחתונות חהיה שמש, כל זאת קובע קו בנין, וקו שמים של הבנין למעלה. אנחנו מסכימים כי דברים אלה הם בבחינת קדש, כי אין לתת לאחד על חשבון השני. אבל אם בתוך גבולות קוי הבנין כפי שאושרו, הקבלן עושה שינוי מסויים שאיננו פוגע על ידי כך בשום חוק יסודי של קוי הבנין, אינני רואה בכך עבירה גדולה, כי זה עשוי בתוך המסגרת שלו. הוא על ידי כך איננו מגדיל את מספר יחידות הדיוור ומספר החדרים, איננו מגדיל את הצפיפות, ואנו אומרים כי זו איננה עבירה יסודית. זוהי עבירה אשר נגומה למען שפור ונוחיות הדירה. דבר כזה לא צריך להביא להריסה. לו החוק היה מבדיל ואומר בעד עבירות מסוג כזה, הורסים, הייתי אומר כי יש בזה הגיון וצדק כללי, אבל אם הקבלן בנה במקום חדר של 6x4, חדר של 6x4,5, בתוך מסגרת הבנין, בלי להגדיל את מספר החדרים, אינני חושב שזה עול.

יש להבדיל בין חוקי חוקת בנין ערים. ח"כ בר-רב-האי בדבריו לא הבדיל בין חוקת בנין עיר, וחוק. לא תמיד אם עוברים על הרשיון עוברים גם על חוקת בנין עיר. תל-אביב למשל, באחוז הגדול ביותר איננה בנויה לפי חוק בנין עיר. אסור לבנות כאן קומת עמודים אלא רק בנינים בני שלש קומות. מתוך מציאות החיים התחילו לבנות בנינים על עמודים לתפארת, ואינני חושב שזה גורם נזק למישהו. יש עוד נקודות של מקרים שאין זה פוגע בחוקת בנין עיר, אלא ברשיון. לפני מספר שנים אסור היה לבנות חצאי חדרים, קבלנים שלמו עבור בניה כזו אלפי לירות קנסות, כתוצאה מהכרח המציאות דבר זה הוסכם עליו בסוף בוועדת בנין ערים, והיא מאשרת חצאי חדרים. אני משוכנע כי כל מה שנחשב כיום לעבירות בנין, לו ישבה ועדה ניטראלית והיתה דנה ליסודו של דבר, מה כן ומה לא, היתה מוצאת שכל מה שאנחנו עושים זה בהתאם לצורך הצבורי.

עוד נקודה שאני חייב לעמוד עליה. בתל-אביב קיימת בעיה של קומות תחתונות אשר שפועי קרקע גורמים לחללים, ומשקיעים בהם עשרות אלפי לירות, ולפי חוק בנין אסור לנצל אותם. זה רכוש לאומי אשר הולך לאבוד. יש, איפוא, לקחת בחשבון את כל הנקודות האלה ולדון בהם.

עו"ד קלמנטנובסקי:

מהוך השאלות שהושמעו כאן נוכחתי כי אנו נגררנו כל כך לתוך הוכוח עד כי שכחנו את העיקר. העיקר הוא כי ישנו הוק שהוא דרסטי מאד אשר הגביל את השופט, והנה באים עכשו בתיקונים האלה, ורוצים למסור את הזכות השופטת לאנשים שאינם מתאימים לזה. זה לא קיים באף שטח אחר במדינת-ישראל, ואתם לא תסכימו לזה. בכל זאת ישנו אדם במדינה, אשר מתוך תפקידו ומתוך הלכו ולימודיו הכין את עצמו לשפוט לפי מצפונו כדי להיות אובייקטיבי, אל תתנו, איפוא, חפסיד זה לאותו פקח אשר תפקידו לחפש עבירות כדי להביא לממונים עליו. שנית, מדוע לעלות מ-500 ל-10 אלפים ל"י. תסתכלו נא בחוק הפלילי שלנו. כמה פעמים הולכת ונשנית שם המילה 10 אלפים ל"י? מדוע כאן להחמיר כך?

הבאנו בפניכם בעיה, ואנו שואלים אתכם האם אתם חושבים שעל ידי החמרה יתרה תפתרו בעיה רצינית ומסוכנת זו?

ד"ר פינקרט:

מהשאלות שנשאלו כאן נובע, כאילו אנחנו באנו הנה על מנת להצדיק ולומר שמותר לבנות ללא רשיון. ברצוני להסביר כי מרכז הקבלנים הוא האחרון אשר רוצה להעמיד בפני ועדת הפנים של הכנסת את צבור הקבלנים כאנשים הרוצים לבנות ללא רשיון. אנו רוצים רק להדגיש שהרשיון לא תמיד הולם את חוקת בנין ערים, היות ובאותה העיר ישנם שני אנשים אשר במסגרת קיום אותה חוקת בנין ערים מקבלים רשיונות שונים. אנו רוצים להסביר כי אפליה זו במחן רשיונות מביאה לאי-אפשרות של קיום למספר קבלנים אשר אינם יכולים להסתדר בקבלת רשיונות והענין פוגע בהם. אנשים אלה מרשים לעצמם במקרים מסויימים לשנות את תנאי הרשיון ועל זה הם נענשים.

שר הפנים בר-יהודה:

אני רוצה להסביר לכם כי גם השופטים, וגם אלה הפונים לשופטים, מבדילים במציאות בין מקרים קלים ובין מקרים אשר ישנם ביניהם אף מסוכנים עד מאד, או "מכניסים" עד מאד, על חשבון הפרת החוק. אין הכוונה למסור את הזכות הקובעת לפקחים אשר תפקידם להכניס הרבה קנסות! כפי שנאמר כאן, אלא תפקידם לשמור על החוק. כך אפשר לומר גם שתפקידו של השוטף איננו להבטיח פחות מקרי אסון, אלא להבטיח הכנסות רבות מקנסות. כאן מדובר רק על דבר אחד, הפקח יכול לבא ולומר - תראה לי את הנייר. אתה לא בונה לפי מה שהורשו לך, תפסיק. מתי הוא יכול להרוס, רק אם אתה אחרי שנאמר לך להפסיק. ממשיך לבנות ואינך מתחשב, ואז זה בדיוק כמו בניה ללא רשיון. גם אחרי זה הוא יכול להרוס רק מה שעשית אחרי שאמרו לך להפסיק, ואתה לא ערערת ולא כתבת אלא אתה מצפצף על החוק, ודבר זה רבתי הוא כאילו בניה ללא רשיון. שום דבר אחר לא הוצע לתת לפקח או למישהו אחר על מנת שתהיה בידו הזכות להרוס.

היו"ר י. ריפטיין:

לסיום הפגישה אתכם אני רוצה להבטיחכם שבמידה והצעות אלה הן במסגרת החוק המוצע שהכנסת העבירה אחרי קריאה ראשונה לדיון בוועדה, הוועדה תבדוק את הערותיכם בכבוד ראש.

שר הפנים בר-יהודה:

חברי הוועדה זוכרים כי אנחנו עדיין לא הצבענו בסעיף 3(3) מאחר ואז התחלקו הדעות ונקבע להזמין לישיבה את הצד השני, היינו הקבלנים. כל חברי הוועדה בעצם הביעו כבר את דעותיהם בשאלה זו, והשר רוצה לסכם את הדיון הזה.

בעקבות דבריהם של המוזמנים אני רוצה להדגיש מהם הדברים - הזזת מחיצה או קיר ב-10 ס"מ. אינני מתאר לי שדבר כזה הביא לצו הריסה. זה לא היה וזה לא יהיה. אם יהיה דבר כזה האם אתם מתארים לכם שקיים במדינת-ישראל שופט אחד אשר במקרה כזה יתן צו ביניים?

כץ:

קיים צו שמפסיק את העבודה, וכשמביאים את הצו הזה בפני השופט, הוא נותן לאדם צו להרוס עד שהוא יביא רשיון מהעיריה. כאשר הוא לא מביא את הרשיון ולא הרס, נותנים צו שני שהעיריה תהרוס. אני מתפלא מדוע לא הכניסו זאת.

שר הפנים בר-יהודה:

מה שכתוב בסעיף 3(3), כלומר, לפני זה הגישו משפט.

כץ:

לא. קבלו צו.

ג. שופמן:

אפילו בלי כתב אשום.

שר הפנים בר-יהודה: אין המדובר כאן על הועדה בעצמה, ולא השליח של הועדה בעצמה, אלא הוגש משפט לבית המשפט, והוא רשאי להחליט או לא להחליט, הוא אז יבדוק את הענין, יתנו לשופט את התיק, ובפניו תהיה התמונה כולה. את פסק הדין נותן אך ורק השופט, ולא העיריה, ולא ועדת בנין ערים מקומית ואף לא מחוזית. ברצוני על כן לשאול אתכם, האם אין זה מתקבל על דעתכם? על דעתי זה מתקבל במלואו שפקודה כזו השופט יתן רק במקרה שיתעורר אצלו חשד שזה לא ייעשה בדרך מיידית.

אתן דוגמא. בירושלים בונים קומה על עמודים, אחר כך מוסיפים מעקה עד החלונות. מאחרי המעקה הזה עושים את הרוצוף, כך שאי אפשר לראות מבחוץ, ואחר כך בלילה אחד גומרים דירה או שתיים. גם במקרה כזה אי אפשר לבא ולומר לשופט מיד להרוס. על אחת כמה וכמה שאינני מתאר לי כי שופט שנוחנים לו את הרשות לכך, יתן צו הריסה לכל מקרה של מה בכך. אותו אדם שבנה את המחיצה שלא בושיון לא יהרוס אותה מיד אלא ישלם קנס, אפשר להעיר כי במקרה כזה התובע צריך לתת ערבות של נזיקין.

עוד הצעה ברצוני להציע. ישנו גוף הנקרא מהנדסים עירוניים. אלה הם אנשי מקצוע אשר יודעים מה הסכנות הנובעות מבניה בלתי מתאימה. תזמינו אותם, חשמעו אותם ותוכחו שישנם מקרים שמוכרחים לעשות זאת מיד, כי אם לא תעשו זאת, הבונה בינתיים הכניס לשם דייר, ומתחיל מו"ם בקשר להוצאת דייר וכל הקשור בזה. אני רוצה לסכם ולומר, כי אם המדובר גם בהתחשב עם מה שיש במציאות שלנו, אזי כל הפחדים שלכם אף בחצי אחוז אינם מותאמים למציאות הישראלית.

היו"ר י. ריפטין: השר לאמיתו של דבר סיים את הדיון שהיה בישיבה הקודמת.

רוזנברג: אני רוצה להביא לתשומת לב חברי הועדה והשר הערה קצרה. השר הוא מקרים של עבירות חמורות, אבל החוק הוא חוק כלפי כל אחד ואחד בין אם עבר עבירה חמורה או קלה.

אני רוצה להפנות את תשומת לבו של השר לסעיף 36(2). הצו הזה מתקבל בלי משפט. משפט לא הוגש, אבל כדי לקצר ולהחיש את הענין "מותר להגיש בקשה לבית המשפט שיחן מיד צו וכו'" ובשלב שני לא צריך אפילו להודיע לאדם, אלא "אוחו צו יודבק על הבנין או על המבנה או על העבודות שהצו מחיחס אליהם או במקום סמוך להם", בהמשך יש עוד דבר, "כל אדם הרואה את עצמו מקופח בגלל צו כזה רשאי לערער בפני בית המשפט המחוזי", באים ומוסיפים, "ואולם עד שלא נתן בית המשפט המחוזי את החלטתו בערעור אין מעכבין את פעולת הצו".

מה התרחש כאן. כדי להחיש את הפעולה נוחנים צו בלי משפט. כדי להחיש עוד יותר אזי בשלב שני אפילו לא העבירו אותו לאדם אלא הדביקו במקום. לערער הוא איננו יכול. באה הרשות המפקחת לבית המשפט ואומרת, על סמך הצו שנחת אני רוצה עכשו צו נוסף המצווה הריסה. לא מביאים בחשבון אולי יש ערעור, כי כתוב שלא מחכים לערעור. לפחות שיוודיעו לאותו אדם שיוכל לבא בפני השופט ולומר, אדוני השופט, הצו הזה שנתן בלי משפט לא היה צודק ואני ערעתי עליו.

ג. שופמן: אני מבין כי כל הגשת החוק הזה באה מתוך דאגה לזה שישנן עבירות מדוברות בבניה. לאור מה שנובע מהשאלה הזו, אני רוצה לפנות גם לאגף התכנון, כאנשים המעורים בבעיות הטכניות, על מנת שהם יציעו לנו את האבחנה בחוק בין עבירה חמורה ולא חמורה בבניה, כדי שלא נכניס את כל העבירות למגירה אחת. אי אפשר להכליל את כל העבירות יחד, החל מהזזת אשנב קטן עד כדי בניה בכביש. זה איננו מתקבל על הדעת, ודבר זה עלול לייקר את הבניה עוד יותר, אם כי אצלנו הבניה יקרה מאד גם בלי זה. נוסף לכך, גם אני בדעתו של ח"כ רוזנברג לגבי סעיף 36, הנותן תאור אחר לגבי תהליך המשפט ממה שהשר מסר מבלי לקרא קודם את הסעיף הזה. לכן כל הפרוצדורה וכל הגישה הזו איננה נראית לי.

שר הפנים בר-יהודה: לדעתי יש לכתוב - "רשאי בית המשפט, במקרה ויראה במסיבות המיוחדות של המקרה יסוד

לכך".

ד. בר-רב-האי:

אני רואה שישנם שני דברים שמקשים.
(א) מתן צו של הריסה מיד, אקס-פרטה.
(ב) הכללת העבירות. לדעתי צריך למצא פה איזו דרך פשוטה, כי במטרה היסודית אנחנו מאוחרים ואין חילוקי דעות על כך.

בענין אקס-פרטה, צריך לרוך על ידי זה שנתן פה איזו הגבלה, שתנתן אפשרות תוך זמן סדיר להיענות גם לצד השני. למקרה וצד שני נסע בינתיים לחו"ל, ולא השאיר כתובת למסמכים, שתנתן לו ההזדמנות הזו.

דבר שני, מדובר בסעיף 4. של תקון 36א (2) על - "או בסטיה ניכרת מתנאי הרשיון". גם פה יכולים להיות כל מיני פרושים, אבל יש איזו אבחנה. את זה יש להעביר לסעיף 3, כדי שהשופט יהיה חופשי להגיד למקרה מסויים. כי בזה איננו רואה אסון.

אם נקבל את ההגבלות, שאינני עומד על נסוחם המדוייק, בשני עקרונות אלה, נוכל להתפשר.

היו"ר י. ריפטיין:

אני חומך בדעתם של כל חברי הועדה שקדמו לי. אני סבור שצריך לתת אפשרות לאדם להופיע בבית המשפט, אבל יחד עם זאת לשמור על בית המשפט בפני אפשרות של אובסטרופקציה. זה צריך להיות מאד מסוייג ומוגבל. עם הסתייגות שגם אם אדם יכול להופיע, זה לא ימנע את אפשרות ההריסה אם יש הכרח בזה. חושבני כי אפשרות מסוייגת כזו היא טובה. נוסף לכך אני חושב שיש פה צורך בסיוג של עבירות בדרך זו או אחרת. דוקא מתוך כך שהחוק מחמיר, הצבור צריך לתת ערבויות משפטיות לאנשים.

כפי שהבינתי מדבריו של השר, גם הוא מחפש עכשו נסוח של זה. אם אפשר לקבל זאת כעמדת הועדה, נבקש את היועצים המשפטיים שלנו שיכינו בשתי נקודות אלה נוסח סדיר. יחד עם זאת אני מקבל ברצון את הצעת השר, שנזמין את מהנדסי הערים כדי ללמוד את העניין.

שר הפנים בר-יהודה:

פסוק זה שעליו מסתמך ח"כ רוזנברג איננו נותן תשובה לשום דבר מיד. כתוב שאם אחרי שיש פסק דין, למצוא את העביריין, וכו', למקרה של מידיעות זה לא נותן תשובה.

נאמר כאן בקשר ל-"או בסטיה ניכרת מתנאי הרשיון", וכו'. לי נדמה כי מה שאני אמרתי זה יותר מזה. "בית המשפט בודק ומוצא כי במסיבות המיוחדות של המקרה". יתכן שהסטיה היא נכרת אבל אין שום מסיבות מיוחדות של המקרה. אז אין מה לרוץ. נדמה לי כי בזה שאני נסחתי יש תשובה מרחיקת לכת מאד.

היו"ר י. ריפטיין:

אנחנו לא נתחייב כרגע על הנסוח הסופי בשתי נקודות אלה. המגמה והרצון של הועדה בעניינים אלה היא ברורה. גם השר מחפש את הפתרון באותו כוון. אנחנו לאור זה מבקשים את היועצים המשפטיים שיבואו בדברים עם השל, עד לישיבה הבאה של הועדה, ואני מקווה שנוכל לסכם את זה.

סעיף נוסף לפי סעיף 36ג' (1).

שר הפנים בר-יהודה:

אני מביין כי תוספת זו אומרת, בענין צו הריסה זה יירשם בטאבו.

ד. בר-רב-האי:

אני מציע כי בית המשפט יצוה על רישום.

היו"ר י. ריפטיין:

מוסכם לגבי פסקא (1) מתוספת זו, כפי שמובא.

סעיף נוסף לסעיף 36 ג' (2).

שר הפנים בר-יהודה: מדוע לחייב את בונה המבנה, יכול להיות סידור מוקדם בין בעל המבנה והדייר, ואז הוא לא יכול לבא בשום טענות, כי הוא שוחף בקנוניה. יכול גם להיות שלא ידע מאומה, אלא קבל את הדירה בדמי-מפתח זולים יותר ושמח להכנס. אחר כך באים ואומרים כי הורסים את הדירה. לדעתי יש פה שני דברים. אם הכניס את הדייר לפני מתן צו ההריסה אז אני מסכים שצריך להיות כתוב - "ושאי". אבל אם הכניס אחרי צו ההריסה, אז יטריח את עצמו ויתן "סידור חלוף"! בית המשפט צריך לראות מה מסיבות המקרה.

ד"ר גלס: בקשר עם "סידור חלוף" ברצוני להעיר. בחוקי הגנת הדייר, וביתר החוקים נאמר עכשו שבית-המשפט או המוסד הרשאי לעיין בענין "סידור חלוף", יכול לחייב במקום זה בפיצויים. אני חושב כי במקרים רבים יהיה יותר מעשי לחייב בפיצויים, היינו בכסף. דבר זה צריך להיות בר-כצוע. לו נאמר כאן - "לא יבוצע צו ההריסה לפני שנמסר דיור חלוף" זה היה מביא לידי תוצאה הפוכה. כיום להלכה לפי החוק אפשר להוציא את הדייר גם אם אין דיור חלוף. כאן רוצים להקל על בצוע צו ההריסה, ועל מנת להביא את מצב הדייר ליחור גמישות, אומרים לו כי עליו לקבל דיור חלוף. אם הצו יהיה כזה, בית המשפט מצווה על הקבלן לתת דיור חלוף, במקרה ולא יתן אפשר להענישו בבזיון בית המשפט, אבל אם במקום זה אני נותן לו צו לשלם כך וכך פיצויים, זה היה מקל על המצב.

בנדון זה רציתי להציע עוד דבר אחד, על מנת לאפשר כי במשפט זה בית-המשפט לא יהיה קשור על ידי "דין ראיות".

רוזנברג: כלפי סעיפים אלה נראה לי כי אנחנו בכלל טועים. לפי סעיף 36 ג' זה בא אחרי הסעיף הזה ולא אחרי מה שאנחנו דברנו עכשו. אם זה כאן זה מצב אחר, ואם זה ב-36 ג' זה גם כן מצב אחר, כי אז זה אחרי "צו הפסקה מינהלי", ואינני יודע אם אסכים למס. (2).

היו"ר י. ריפטיץ: כרגע אנחנו יכולים לדון רק אחרי הסעיף שלנו. על 36 ג' לא התחייבנו.

רוזנברג: אני, איפוא, מדבר על החוספת הזו. במס. (2) אינני מסכים למה שהוצע שבחוק צריך להיות כתוב פיצויים, כי דבר זה נותן אפשרות של "סחיטה" מצד הדייר.

אשר למה שכתוב בסוף - "כשזה האחרון פעל בתום לב", נראה לי כי צריך להיות כתוב בדרך שלילית - "כשזה האחרון לא פעל שלא בתום לב". אחרת חובת הראיות על מי? על הדייר או על הקבלן?

כץ: אני רוצה לחלוק על פסקה (2). אינני חושב שאנחנו, בחוק בנין ערים או בחוק הנוגע להריסות, צריכים לכלול אלטרנטיבה של דיור. אין זה שייך לחוק, זה שייך לטרנסקציה שבין הקבלן לדייר. אני מסכים לזה שיהיה כתוב בספרי האחוזה שקיים על זה צו הריסה, אבל לא למתן דירה אחרת. לדעתי דבר כזה יכביד ויכניס את ועדות בנין ערים לסיבוכים, ואף פעם לא יוכלו לצאת מזה. אני בטוח כי התנגדות כזו חשמעו גם מהמהנדסים.

היו"ר י. ריפטיץ: זוהי הרי ההצעה של עיריית תל-אביב. באשר לדיוננו, קודם כל חשוב לדעת אם ביסוד אנחנו מסכימים לסעיף זה או לא.

אני מבין שמוסכם בקשר למה שהוצע כאן לגבי אלטרנטיבה של הפיצויים. כמו כן מוסכם לגבי מה שהציע ח"כ רוזנברג עם "חובת ההוכחות".

הדבר היחידי שיש עליו חילוקי דעות זה "ושאי" או "חייב".

שר הפנים בר-יהודה: אני מציע לא תמיד לומר "חייב", אלא להבדיל. אם לפני צו הריסה, לומר "ושאי", אם אחרי צו הריסה, לומר "חייב".

ה צ ב ע ה נ ס י ו נ י ת

התקבל רוב למילה - "ושאי". לגבי פסקא (2).