

3630

דשסה א.ב.

פרוטוקול מספר 21/ד' משיבת הוועדה לעניני פנים
שהתקיימה ביום ג', ט"ז באדר א' תשי"ט - 24.2.1959 (08.30)

משותפים:

- י. ריפתין - יו"ר
- ד. בר-רב-האי
- ע. דגני
- ר. הקטין
- י. כץ
- ח. לנדאו
- י. רוקח
- י. שופמן

מוזמנים:

- מר שבו - מנהל משרד הפנים
- מר דש - אגף התכנון, משרד הפנים
- מר לנבראני-משרד ראש-הממשלה
- מר נגבי - משרד המשפטים

סדר-היום:

חוק לתיקון פקודת בנין ערים (המשך)

היו"ר ז. ריפתין:

אני פותח את הישיבה.

מר לנבראני הוזמן לישיבת היום כדי למסור לנו - בעקבות דברים שכבר נשמעו בוועדה - על המצב בשטחים ערביים, במקומות בהם אין רשות מקומית.

מר לנבראני:

בשטח הבניה הבלתי-חוקית אנו נתקלים בעובדות שנוצרו כתוצאה מהקמת בתינים ללא גישור ובצורה פרועה לחלוטין. אחד הדברים שאנו מתריעים עליהם בפני משרד המשפלה השונים הוא העובדה שבמשך השנים האחרונות קצב הבניה הזה גובר והולך, והדבר מתחיל להדאיג לא רק מבחינה של חוסר תכנון אלא גם מבחינות אחרות.

לדוגמה: לצה"ל יש שטח אימונים בצפון, בו מתאמנות יחידות שונות, כולל תותחנים. מדי שנה בשנה אתם שומעים על אסונות. אלה נגרמים כתוצאה מבתינים המוקמים שם ע"י בדואים. אלה תוקעים יחד בכל גבעה באזור, ומשרד הפנים אינו מסוגל להורידם וכך קורים האסונות. בסביבת עמק סחנין למשל יש 220 מבנים כאלה שהוקמו בחמש השנים האחרונות.

יש בידי מספרים שקיבלתי מהמטכ"ל לגבי המצב בגליל: במשך שלוש השנים האחרונות הוגשו כ-900 תביעות בולטות (שלוש שנים הן כנראה תקופת ההתיישנות של החוק הזה), מהן אושרו 800 פסקי-דין של הריטה, אך למעשה נהרס רק בנין אחד. בהתאם לפסה"ד חייב הנאשם להורס זאת על חשבונו, ואם אינו עושה זאת תוך תקופה ידועה - עושה זאת מע"צ. למעשה גם דבר זה אינו מתבצע.

במקום שיש רשות מקומית, יש פיקוח-מה על הענין הזה. גם אם נעשים שם דברים בניגוד לחוק, בסופו של דבר מישהו יפיק את המצב הזה. אבל בגליל נעשות עובדות שאין כלל אחראים עליהן. ואם לא ישימו למצב זה קץ בצורה דראסטית - ייווצר מצב שלא נוכל לתכנן שום דבר בגליל. ולהרוס קשה מאד. כי כשערבי בונה לו למשל בית ומגיע הזמן להרוס אותו - מתברר שאותו ערבי משרת את השלטונות ומשום כך קשה מאד להרוס את הבית, עד שהוא חייב דרוזי משוחרר וקשה להסביר לו מדוע דוקא את ביתו, מתוך אותם 800 פסקי-הדין, מוכרחים להרוס.

ועדת הפנים - 24.2.59

מר לובראני:

אני ממליץ אפוא מאד על החמרה רצינית בענין זה. אינני מתייחס לצד המוניציפלי של הבעיה. דוקא בשטחים חקלאיים הבעיה חמורה יותר, וכדאי שהוועדה תמליץ בפני המשרדים הנוגעים בדבר - כולל משרד הפנים ומע"צ - שיגבירו את הפיקוח ויעשו כל שבאפשרותם כדי למנוע דברים כאלה להבא.

ח. לנדאן:

אם המדובר על שטחים חקלאיים שאין בהם רשות מקומית - הרי אין לדבר כאן על קבוצות על רקע פוליטי למנוע הריסה. שמענו על 800 פסקי-דין של הריסה שניתנו באזורי הגליל בשטחים שאין עליהם למעשה יוריסדיקציה של רשות מקומית. מדוע אפוא לא בוצעו הצווים שם ולא נהרסו המבנים, ובפרט כשמדובר באזורי אימונים כשמראש ידוע שיש שם סכנה בנפש ממש?

הי"ר י. ריפתין:

הבעיה שצריכה להעסיק אותנו איננה בעיי העבר. אשר לעתיד - יש לי שאלה אחת למר לובראני ואחת למר שבו.

שאלה למר לובראני: האם, דוקא לרגל רגישות מיוחדת העלולה להיות לגבי ערבים בקשר עם ההריסות, לא צריך לתת סטטוס מיוחד למוסד ממשלתי כלשהו שיוכל לא רק להחיש ביצוע הריסה אלא גם לעכב אותו?

והשאלה למר שבו: האם מנגנון הפיקוח בשטחים אלה יספיק מבחינה מעשית לביצוע ההנחיות שאנו מקבלים עתה בחוק?

מר לובראני:

אינני חושב שצריך לקבוע בחוק סמכות כלשהי שתהיה הקובעת בענינים ערביים אם להרוס או לא להרוס. הממונה על המחוז מתאם דברים אלה עם כל הגורמים, והוא בדרך-כלל בקי בענין. במידה שיש שיקול כלשהו, אנו פונים אליו ובדרך-כלל הדבר מנוצע. במקרה של החייל המשוחרר שהזכרתי, פנינו לממונה על המחוז והוא עיכב את ההריסה.

כל מה שאסרתי בא להדגיש את בקשתנו שכבר הבעתי: שלהבא יהיו הענשים יותר חסורים, ע"מ שיהיה בהם כדי להתרועע

מר שבו:

אשר לעבר: ביצוע פסקי-הדין על עבירות בניה נתון לא בידי משרד הפנים ולא ביד משרד אחר. הביצוע נתון בידי היועץ-המשפטי הצריך להטיל זאת על ההוצל"פ או על ועדת בנין ערים. במקרה שאין ועדת בנין ערים מקומית או מחוזית - יש ועדה גלילית. אם אין בידה הכלים לכך - היא פונה למע"צ.

לפני שנה היתה התעוררות בעתונות ואף הוגשה שאילתה בכנסת על כך שניסו להרוס בית אחד בעראבה שבעמק סחנין. הי אז עשרה מקרים קשים של בניה מסוג זה, מתוך מאות עבירות קלות יותר, ובס של דבר נבחר בית אחד - לאחר בדיקת כל השיקולים הסוציאליים וכו' - והו להרסו, ואח"כ קרה מה שקרה. מאז לא נהרס אף בית אחד בשטח ההוא, במחוז הצפון. המצב יותר טוב במחוז חיפה, כי שם המנגנון מסודר יותר.

קיימת ועדה בין-משרדית בה יושבים אלוף-משנה שחם, ומר דיבון ממשרד ראש-הממשלה. ועדה זו בודקת את הענינים מאספקטים שונים. אם הצבא לא מעלה טענות מהאספקט שלו - אנו עוברים לבדי הענין מאספקט אזרחי. עצם הגשת החוק היא ראיה לכך שהגענו למסקנה כי ע"י הריסת בית בלבד לא נפתור את הבעיה, כי אין זה דבר פשוט להרוס בית שכבר עומד וכבר גרים בו.

ח. לנדאן:

הדבר נוגע אפוא לא רק ל"עיריות המושחת מר שבו: אבל ב"עיריות המושחתות" יש מנגנון היכ לראות את הדברים כבר בתחילתם ולמנוע או הקמת המבנה כבר בשלבים הראשונים, וזה אינו מעשה.

עכ"פ, כדי לבצע את פסקי-הדין באזורים אלה דרוש מחנה שלם של פקחים ופועלים שיעשו זאת. ואנו טענו לא פעם: אין לנו מנגנון פיקוח. האוצר אינו מאפשר לנו להגדיל את צוות האנשים שיסעו ברחבי הגליל ויפקחו. עכשיו עוסק בכך אדם אחד בלבד, שהוא פקיד נדרש ואו

מר שבו:

לו קילומטראז' של 800 ק"מ לחודש. מספר קילומטרים כזה הוא יכול לעבור לרגל עבודתו בזמן אחד או גומיים, והוא חדל אפוא לנסוע כי אינו מוכן להוסיף הוצאות נסיעה מכיטו הוא. אם אתם יכולים אפוא לעזור בענין זה - מה טוב.

הינ'ר י. ריפתינ:

בכל מקרה, אני חושב שחברי הוועדה מאוחדים בדעתם בענין זה שאם לא יהיה מבגבון ביצוע יעיל - לא יהיה ערך ממשי לדברים שאנו מחליטים עליהם. כי המבחן הוא מבחן של ביצוע.

ח. לנדאו:

אני חולק על כך. נאמר לנו שהוקמו מבנים באזורים של אימונים צבאיים, וכמוצאה מכך היו קרנבות נפשו. מבנים אלה לא נהרסו, וקיימים עד היום. איך אתם מרשים דבר כזה?

מר שבו:

הענין לא הועמד בפנינו בצורה כזאת, ואין אנו מסוננים על הצבא. יש, כפי שאמרת, ועדה בין-משרדית שמתתפלים בה נציגי משרד הפנים ונציגי הצבא. ואם נציג הצבא אינו עומד על כך שמבנה כלשהו ייהרס מבחינה צבאית או בטחונית - אנו פונים לדיון מאספקטים אזרחיים. האספקט שעורר ח'כ לנדאו שייך לצבא בלבד.

י. רוקח:

מה עושה המשטרה במקרים כאלה?

מר לונדאוני:

אין לה כל תפקיד בענין זה.

ע. דגבי:

מדוע?

י. רוקח:

המשטרה יכולה למסור הודעה על בניה בלתי-חוקית, כשם שהיא עושה ברשויות המקומיות. מדוע לא מודיעה המשטרה - כשהיא מסיירת באזורים ורואה בניה כזאת - ואז לא היה צריך אותו פקיד נדרש שהזכיר מר שבו לנסוע 800 ק"מ כדי לחפס? יש 6,000 שוטרים בארץ, והם יכולים להודיע כשהם נתקלים בדבר כזה.

הינ'ר י. ריפתינ:

לגבי השאלה שעורר ח'כ לנדאו אומר מר שבו שזהו ענין של צה"ל. אני מוכן אפוא להעלות בפניהם את השאלה, והם ישיבו כפי שימצאו לנכון.

לשאלתו של ח'כ רוקח: אני מציע שמשרד הפנים יקיים בירור עם משרד המשטרה על מידת העזרה שהאחרון יכול להגיש בביצוע החוק.

מר דש:

כבר היה דיון כזה.

מר שבו:

אני מציע שנעשה זאת בשלב יותר מאוחר. לפני זמן מה ביקשה הוועדה לדון על שאלת הבניה הבלתי-חוקית בכל היקפה. בהזדמנות הדיון הזה אפשר יהיה לברר את כל הצדדים של הבעיה, כולל העזרה מצד המשטרה.

החלט:

בעיית שיתוף-הפעולה שבין משרד הפנים ומשרד המשטרה תידון בעת הדיון הכללי שיתקיים בשאלת הבניה הבלתי-חוקית, לאחר סיום הדיון בחוק הנוכחי.

הינ'ר י. ריפתינ:

אנו חוזרים לענין שהתחלנו לדון בו בישיבה הקודמת - סיווג העבירות. הגענו לטעיף 5 של הסיווג כפי שהוגש לנו ע"י משרד הפנים.

י. שופט:

בשעתו הבטיח היועץ המשפטי להביא לנו ניסוח חדש של החלק הראשון של ההצעה שכבר דנו בו, ושבו דובר על תיאום וכו'.

הינ'ר י. ריפתינ:

הדבר לא יבוא לדיון נוסף בוועדה, אלא יונח לפנינו הנוסח הטופי לעיון.

סעיף 5
=====

היור י. ריפתין:

סעיף 5 ממשיך ומסביר מה זו "עבירה חמורה"; "בניה המהווה מטורד לציבור בסביבה".

סעיף 5(א)

"חריגה מקווי הבניה";

סעיף 5(ב)

"תוספת קומות או חדרים או חלקי בנין אחרים מעל למותר";

הדחלט: לקבל סעיפים 5(א) ו-5(ב).

סעיף 5(ג)

"בניה שלא בהתאם לדרישות ארכיטקטוניות שנקבעו";

ח. לנדאו:

אני חולק על סעיף זה. לפעמים רוצים למשל לקבוע פטאדה אחידה ברחוב מסויים, או מספר קומות מינימלי, שאחרת פוגם הדבר בפרספקטיבה של הרחוב כולו. אבל ענין ארכיטקטוני יכול להיות גם זיז קטן או גזוזטרה ונציאנית, דברים שהם בגדר של אסתטיקה שרק איסטניסים בעלי עין חדה מאד יוכלו להבחין בכך בכלל. האם על כך צריך לשלם 10 אלפים לירות? אני מציע אפוא שעבירה מסוג זה - אם כי היא עבירה - תשאר בגדר עבירות לא חמורות.

ד. הקטין:

אני מבינה שבתכנון הבניה רוצים לשוות לעיר צורה יפה ואסתטית. אבל כשניגש אדם לבניית בית, לא תמיד הוא יכול להרשות לעצמו מבחינה כספית להקים מיד את כל שלוש הקומות כפי שדורשת הצורה האסתטית של הרחוב. בסעיף זה אני חושבת אפוא שסטינו מן הנושא. כל הסעיף על עבירות חמורות בא כדי למנוע פגיעות בנפש ובחיי אדם, ואני חושבת שסעיף 5(ג) אין מקומו כאן, ומציעה למחוק אותו.

ד. בר-רב-האי:

גם ח"כ לנדאו וגם ח"כ הקטין התעלמו ממלה אחת: "שנקבעו". טעם יכול להשתנות והחוש האסתטי יכול להשתנות, ומה שנראה יפה היום - נראה לא יפה מחר. אבל מה שאנו רוצים לקבוע הוא שאותן דרישות שנקבעו בתנאי הרשיון - ימלאו ואל יבא דטענתם של ח"כ לנדאו והקטין צריך הבונה להלחם נגד הדרישות, כלום בשלב יותר מוקדם. אבל ששנקבעו הדרישות והוכנסו לתנאי הרשיון - הוא חייב למלאן כפי שנקבעו, וכל סטייה ממה שנקבע היא לדעתי עבירה חמורה, כי אחרת אתה נכנס לשטח של אנרכיה.

היור י. ריפתין:

אני מתלבט מאד בסעיף זה. מצד אחד אפשר לראות סוג עבירות זה כעבירות חמורות. ביקח, למשל, את דרישת השלטונות בימי האנגלים שלא לבנות בירושלים בתים אלא מאבן, ולעומתה - את צריך-העץ שהוקם על-יד הכנסת. אבל יש גם צד שני למטבע. יש ענין של מלחמה על סגנונות ארכיטקטוניים. האם אנו יכולים להרשו לעצמנו שהרשות המקומית היא שתקבע בכל מקום מה זו עבירה חמורה על חוקי הבניה במלחמה כזאת? גם לי נראה אפוא שאין זה ענין השייך לקטלוג העבירות די אם נאמר שבדבר זה מהווה עבירה, ללא התוספת "חמורה", או שננסח את הפסק בצורה אחרת. כי לי נראית, למשל, באור שונה עבירה ארכיטקטונית בירושלים ועבירה מסוג זה במקום אחר.

מר דש:

בעת פגישתי עם המהנדסים העירוניים ראיתי דבר זה כחמור ביותר. בדרך-כלל כשמגישים תכניות לוועדות המוסמכות - נקבעת תכנית אחידה לרחוב שלם. אם מישהו פוגע בתכנית הכללית של רחוב כלשהו - הקובעת, למשל, שכל הבתים באותו רחוב יהי בעלי קולונדות כמו ברחוב שעל-יד ככר מלכ-ישראל בת"א - זהו ענין חמור ביותר לגבי המראה הכללי ופוגע בצורת הרחוב כולו. ברור שאין המדובר בזיז אחד או בבליטה קטנה או מרפסת, אלא המדובר הוא באפקט ארכיטקטוני כללי של הבית. ייתכן באמת שצריך לשנות בהתאם לכך את נוסח הסעיף.

מר דש:

אין לנו בכלל הרבה דברים מסוג זה בארץ. אין אנו עושים הרבה תכניות בינוי ארכיטקטוניות אחידות, ומבחינה זו ערים בארצות אחרות יפות הרבה יותר מערינו. אבל במקום שכבר קיים תכנון כזה - ואם צריך עכשיו לבוא ולהרוס אותו?

אשר לבניה בירושלים, זהו ענין של חומר בניה ולא של בינוי ארכיטקטוני אחיד.

ולדבריה של ח"כ הקטין: כשאנו קובעים אפקט ארכיטקטוני אחיד, וזהו דבר חסור מאד, אין המדובר בשלבי בנין. איננו יכול להכריח איש לבנות את כל הקומות בבת-אחת. אבל אני צריך להבטיח שמה שמבוצע - מבוצע בהתאם לתכנית הכללית העוברת שלבים שונים. אין אפוא סכנה שנדרוש משישהו שאין לו כסף שיבנה הכל מיד.

י. שופמן:

אחרי ששמעתי את דבריו של מר דש שוכנעתי שהניסוח כאן איננו בסדר אפילו מנקודת-ראותו שלו. אולי כדאי לנסח את הסעיף בערך כך: "אם נקבעה צורה אחידה לאותו רחוב". כלומר: להגביל זאת רק למקרים בהם כבר קיים תכנון כזה, ולא שלפתע-פתאום ידרשו זאת לגבי בית אחד מסויים.

מר נגבי:

אפשר לכתוב: "שלא בהתאם לדרישות הארכיטקטוניות שנקבעו לאותו רובע או רחוב".

ח. לנדאו:

אפשר לכתוב: "בניה שלא בהתאם לדרישות ארכיטקטוניות מיוחדות שנקבעו בתכנית מאושרת למתן צורה אחידה לככר או לרחוב או לחלק ממנו".

הרחלט:

לקבל את הצעת ח"כ לנדאו לסעיף 5(ג). היועצים המשפטיים ילטשו את הנוסח.

ר. הקטין:

אולי כדאי בכל זאת להוסיף שכל זה לא בא להגביל אדם בבניה במידה שאין לו כסף לבנות הכל בבת-אחת.

מר דש:

זה מובן מאליו, ואין צורך לפרש זאת.

מר נגבי:

אין זו עבירה אם אדם לא גמר את הבנין מחוסר כסף. עבירה תהיה אם בנה יותר מהתכנית, ולא פחות מדי. לכל היותר אפשר להפקיע את המגרש.

סעיף 5(ד):

"הקמת בנימי משק במקומות בהם לא הותרו";

י. שופמן:

מדוע לפרט סעיף זה? הוא בכלל תחת הכותרת של בניה ללא רישיון, כולל שינוי היעוד של המבנה.

הרחלט: למחוק סעיף 5(ד).

סעיף 5(ה):

"הקמת בנין ציבורי בשטח בלתי מתאים מבחינת איתורו או גדלו";

ח. לנדאו:

אני מציע למחוק סעיף זה, מה פירוש "בנין ציבורי"? אם בנין מבנה בניגוד לרשיון - אין הבדל אם זה בנין ציבורי או פרטי.

מר שבו:

פסקה זו הוכנסה בהתאם לרשימה שהגישו המהנדסים של סוגי העבירות הנפוצות ביותר.

מר דש:

נכון ששינוי יעוד זה ענין חסור. אבל יש מקרים שהם חסורים במיוחד: כמו שינוי יעוד של בנין ליד כביש עורקי והפיכתו לגן-ילדים, וזה נעשה לרוב בבנינים ציבוריים. אבל אם אומרים שזה מכוסה ע"י סעיפים קודמים - אני מוכן למחוק.

י. שופמן:

האם מוסדות מסלתיים חייבים לקבל אישור של התכנית בעיריות, או שהם רשאים לבנות ללא אישור כזה? כי לדעתי צריך לכתוב במקום "בניני ציבור" "בניני מסלה". ידוע לי למשל על מקרה ברמת-גן של בנין מס-הכנסה שמתחילים להוסיף לו עתה קומה רביעית לאחר שכל הבתים האחרים בסביבה אוש להם רק שלוש קומות.

מר שבו:

לפי החוק אין הממשלה נזקקת לרשיון, לפי פקודת הפרשנות. אך לגבי שיכונים, למשל, שהם בניה מסלתיית אבל לא לצרכי מסלה, יש החלטת ממשלה מ-1951 לפיה משרד העבודה חייב להגיש את התכנית לאגף התכנון, אם כי לא לוועדת בנין ערים, ואגף התכנון מודיע על כך לוועדה המקומית. בחוק בנין ערים החדש תהיה הזדמנות לוועדה זו בעתיד הקרוב להורכח שיש הצעה לפיה חובת ההזדקקות לאישור תחולקם על הממשלה. לא מצאנו להכניס זאת דרך-אגב בחוק לחוק הקיים, אבל בחוק החדש זה יבוא.

הרחלט: למחוק פסקה 5(ה).

סעיף 5(ו)

"השחתת ערכי דת, הסטוריה או נוף על-ידי בניה או פיתוח";

ח. לנדאן:

אני מבין את ענין הפיתוח. יש לפעמים שתוך כדי פיתוח אזור מסויים משחיתים את נוף הסביבה, ויש לשמור על כך. אני מבין גם כשהמדובר הוא בהשחתת ערכי דת או הסטוריה - ואני מציע להוסיף לזה גם "עתיקות" - כי אם בניה כלשהי עלולה לפגוע בערך דתי או הסטורי - צריך לאסור זאת, גם אם זה פוג לפעמים במה שנקרא רכוש הפרט. אבל אני מתנגד לענין של "נוף" והשחתתו ע' בניה (לא פיתוח). כי הרי המדובר כאן במי שבונה בהתאם לכל הסעיפים האחר של הרשיון, ופגיעה כזאת בנוף שעל-יד הבית היא פגיעה בראש וראשונה בני הבונה עצמו. משום כך אינני רואה זאת כעבירה חמורה, ואני מציע למחוק מהפסקה את המלה "נוף".

היור' י. ריפתי:

אינני מבין את הסעיף בכלל. אם אני עומק להקים למשל בית במגרש שיש עליו ערך דתי. האם אקבל בכלל רשיון לכך? או אם ניתן רשיון להקים בית על מגרש שבפיתוח יש ערך כזה - מתנים זאת במפורש ברשיון ואומרים שאסור לפגוע בנכס הזה. מכאן שלא ברור על מי האחריות בסעיף זה, אם על הבונה או על נותן הרשיון.

האם אין בסדינת ישראל חוק הקשור בבעיה זו של עתיקות? ואם כן - למה כוונתו המעשית של המחוקק בפסקה זו?

ד. בר-רב-האי:

ענין זה צריך באמת לחלק לשתי תקופות. אם המדובר בנכס הסטורי שנתגלה לפני שהתחילו לבנות - הרשות הנותנת את הרשיון יכולה להתנות אותו. אבל קורה אצלנו לעתים קרובות שתוך כדי הבניה מתגלים אתרים הסטוריים. הדברים הם אפוא פרובבלמתיים מאד. מי קובע למשל אם לדברים כלשהם יש ערך הסטורי או דתי או לא? ארצנו כולה מלאה דברים הסטוריים ודתיים, ומי הוא המסנן? הר המדובר הוא באפשרות של הריסת משהו שכבר התחילו בבנייתו, וצריך הדבר שנתגלה להיות באמת בעל חשיבות כזו שיצדיק את ההריסה.

הייתי מציע אפוא להוציא את כל הפסקה הזאת מסעיף העבירות החמורות, כיוון שהוא כלול בחוקים אחרים - חוק העתיקות וכו'. ובמידה שיש צורך בהתערבות - נמצא אחיזה בחוקים אחרים, ולא צריך לומר לשופט שיחליט דוקא עפ"י חוק זה מה הוא מקום קדוש ומה לא

מר שבו:

כל הסעיף הזה בא להדגים את הסטיות מתן הרשיון. יכול הרשיון לקבוע למשל שמוותר לאדם לבנות, אבל בפיתוח המגרש יש אבן שאותה חייבים לגדר ולשמור, ואם הבונה עובר על כך - הריהו עובר על תנאי הרשיון. אבל אם מתגלה משהו תוך כדי בניה - צריך החוק להגן על כך, והחוק הזה. כי אם יעקרו עץ בן אלפי שנים - אין לדבר תקנה גם אם ייהרס הבניין; העץ כבר איננו. לכן דרושה האפשרות של הפסקת הבניה לפני שמאוחר. משום כך אני מציע שהסעיף ישאר.

מר שבו:

מה שאני מציע הוא לכתוב "פגיעה" במקום "השחתה". כי "השחתה" פירושו הדבר שהעוול כבר נעשה במלואו ולדבר אין עוד תקנה.

אשר ל"נוף" - אין הכוונה לאסור בנין גבוה שיפריע למראה הנוף בכלל; לפך דואג הרשיון. הכוונה היא לכך שהרשיון יוכל להתנות שלא יעקרו עצים בסביבה, וצריך להשאיר אפשרות זאת כאן.

ח. לנדאו:

אל לנו לשכוח שהמדובר בטעיף זה הוא על עבירות חמורות שהעונש עליהן הוא הריסה או 10 אלפים לירות קנס. על עקירת עץ סתם אפשר להעניש בקנס של 500 לירות, אבל לא לכלול זאת במסגרת העבירות החמורות.

היור' י. ריפתין:

נראה לי שהוועדה מקבלת את הטעיף הזה עקרונית. הכוונה היא שנראה כסטיה חמורה מתנאי הרשיון סטיה שיש בה השחתת ערכים מסויימים. הכוונה איננה למשהו מופשט שמישהו יקבע באופן שרירותי, אלא לדברים שנקבעו במפורש מראש, בעת אישור הרשיון. כי הרי כל הסעיף כולו בא להגדיר מהי סטיה מתנאי הרשיון. אני מציע אפוא לקבל את הסעיף עקרונית, ושמשך המשפטים יבדוק את הנוסח ויראה אם המלה "השחתה" מתאימה כאן או שצריך להחליפה במלה "פגיעה". לגבי סוגי הערכים אני מציע לקבל: "ערכי דת, הסטוריה ועתיקות". בשארית עוד פתוחה שאלת הנוף. ובענין זה אני רוצה לשאול: האם היו במציאות בשנים האחרונות מקרים שהצגתם תנאים מסויימים בקשר עם שמירת הנוף, ומה היו התנאים המעשיים?

מר דש:

הצגנו. בירושלים למשל קבעה הוועדה לגבי קבוצת עצים מסויימת שיש לה ערך מסויימים. אבל כיום העצים אינם; הם נעקרו. יש מקרים חמורים יותר של עצי-אלון עתיקים על-יד עמק-המצלבה, במקום שיש מגרשים העומדים להימסר לאנשים פרטיים, שאנו מעוניינים לשמור עליהם. יש גם עצי זית עתיקים על-יד אשקלון שאנו מעוניינים לשמור עליהם ושהיו בהם מקרי השחתה רבים על-יד הבתים. אלה הם עצים בעלי נוף מיוחד, ואנו רואים מקרים אלה כחמורים למדי, בפרט אם שמירתם נקבעה במפורש בתנאי הרשיון.

ח. לנדאו:

כדי שיהיה ברור שהמדובר הוא בדברים שנקבעו מראש מתנאי הרשיון והמהווים סטיה מתנאי הרשיון, וכדאי לא להשאיר את הסעיף הזה לפירושים שונים - אני מציע להוסיף בפסקה את המלים "שנקבעו בתור כאלה ע"י מוסדות מוסמכים לכך, וכן להוסיף לפסקה סיפא: "בניגוד לתנאי הרשיון", כדי שיהיה ברור.

י. שופמן:

לגבי דברים שאסור לפגוע בהם מבחינה ארכיאולוגית יש חוק העתיקות המרשה להפקיע את המקום ואין נותנים לגביו רשיון לבניה. אם ישחית אדם ערך הסטורי זיבנה על המגוש - אין לסעיף הזה בכלל ערך מעשי. כי אם ייהרס הנפט ההסטורי או ייעקר העץ - האם הסעיף הזה בא להרשות הריסת הבנין או תשלום הקנס בתור נקמה? הרי את הנעשה אין להשיב. לסעיף הזה אין אפוא כל טעם. כי הרי כל גישתנו מכוונת להיות פרבנטיבית, וזוהי עבירה נפרדת, ללא קשר עם הבניה. זוהי עבירה על חוק העתיקות או על חוק אחר, חוק הגנת הצומח ועוד, ואין זה שייך לחומר שבו אנו דנים. אם אתה קובע ברשיון שאסור לאדם לעקור עצים והוא עוקר אותם - זוהי סטיה מתנאי הרשיון, אבל אין כאן שאלה של רסטיטוציה, של החזרת המצב לקדמותו, כי העצים כבר נעקרו. אם ההריסה נעשית כאשר נתגלו האתרים לאחר שכבר התחילו בבניה ואין הדבר כלול בתנאי הרשיון - זוהי עבירה על חוק אחר לגמרי. משום כך אינני יודע מה יתן לנו הסעיף הזה בכלל. צריך לבדוק מה אומר בנקודה זו חוק העתיקות וחוק הגנת הצומח.

היור' י. ריפתין:

אולי במקום "השחתה" כדאי לומר: "אי-מילוי אחד התנאים הכלולים ברשיון" בקשר לערכי דת וכו'. כי המדובר הוא לא רק בהשחתה שכבר נוצעה ושאינן לה עוד תקנה, אלא אפשר לפעמים להפסיק את הבניה באמצע וע"כ למנוע שההשחתה תיעשה.

סר נגבי:

ח"כ לנדאו, כשהוא מציע לכתוב "בניגוד לתנאי הרשיון", איננו משיג את המטרה שלקראתה הוא חותר. קבענו גג מסויים ואמרנו: כל מה שאנו קובעים פה הן סטיות מתנאי הרשיון. ואם לפתע נוסיף דוקא בפסקה זו מלים אלו במפורש - יתפרש הדבר שבמקומות אחרים הכוונה לא היתה לכך, וזה פותח פתח לחופש-פעולה שאינך מתכוון לתת.

ואשר להצעה לכתוב "שנקבעו ע"י הגוף המוסמך" - אני מבין שיש גוף מוסמך לקביעת ערכי דת או הסטוריה. אבל מיהו הגוף המוסמך לגבי נוף?

ח. לנדאו:

אבל אני מציע להוציא בכלל את ענין הנוף.

סר נגבי:

אבל אז אתה צריך להכניס בחוק הגדרות מי הם הגופים המוסמכים, וזה יותר מדי. ברור שלא כל עירייה קובעת מה הם עתיקות, אלא היא פונה לאגף העתיקות שיקבע.

ולדברי ח"כ שופמן: אמנם במקרים רבים רסטיטוציה אינה אפשרית. אבל העבירה באה לא רק לשם רסטיטוציה אלא גם "למען יראו וייראו", כדי שישלמו את ה-10 אלפים לירות כדי שאחרים יפחדו.

ד. בר-רב-האי:

כל הדברים הללו, במידה שהם תנאי ברשיון כלומר: שידוע מראש שיש ערך הסטורי - הריהם כלולים ברשיון והם מכוסים. אבל אם דברים נתגלו תוך כדי עבודת הבניה, צדק ח"כ שופמן שאמר שיש שורה של חוקים המכסים אפשרויות אלו, ואין לנו מה להיכנס בענין זה. זה כולל לא רק את חוק העתיקות, אלא גם את חוק המכרות, חוק המחצבים וכו'.

אשר לענין הנוף - הוא ידוע ואינו יכול להתגלות בתוך כדי עבודת הבניה. דבר זה רואה המהנדס בשעה שנותן את הרשיון, ולכן גם ענין זה מיותר כאן. לזה יש מקום לדיון בוועדת בנין ערים בשעה שמוציאה את הרשיון.

משום כך אני חושב שמעיק זה יכול באמת להימחק מבלי שיפגע בכוונתנו המשותפת לשמור על ערכי דת, הסטוריה ונוף.

היו"ר י. ריפתי:

ברור שאין כוונת הסעיף הזה לדברים שיתגלו בעתיד ושלגביהם יש חוקים אחרים כאן מדובר רק על דבר אחד: האם זוהי סטיה חמורה מתנאי הרשיון כשיש אי-מילוי חובות הכתובות לגבי ערכי דת, הסטוריה וכו', או האם אין אנו רואים עבירה מסוג זה כעבירה חמורה אלא כעבירה רגילה בלבד? ועל כך אני מבקש עתה להצביע.

הוחלט: למחוק את סעיף 5(ו) מרשימת העבירות החמורות.

הסתייגות: (1) שר הפנים; (2) היו"ר; (3) ח"כ הקטין.

ח. לנדאו:

אם המסתייגים ימחקו את המלה "נוף" - אני מוכן להצטרף להסתייגות.

היו"ר י. ריפתי:

לגבי הנוף המדובר הרי איננו על כך שמפתיעים אדם ע"י החלטה שרירותית. התנאי הזה הרי נכלל בתנאי הרשיון, ובאמר במפורש מראש שאסור לו להשחית את העץ. אם האדם חושב שזהו תנאי שרירותי - יערער בפני מישהו על התנאי הזה שהוכנס לרשיון שניתן לו. אבל מוכרחים להשאיר בסעיף זה את האפשרות הזאת.

סעיף 5(ז)

"אי-מילוי אחר תנאי שנקבע בהיתר במטרה למנוע מטרד עין, אוזן או ריח".

ח. לנדאו:

הבעיה של מטרד ריח אינה דומה למטרד של עין או אוזן. ענין של ריח שייך לבריאות. מטרד הבריאות מיוצג בוועדה הנותנת את הרשיונות, וזה כלול בתנאי הרשיון. ענין של ריח שייך קודם-כל למבנה תעשייתי ולא מגורים.

ח. לנדאו:

ענין אחר הוא אם ניתן אפוא רשיון תוך התנאת תנאים לגבי הריח, ואח"כ משנים הבעלים את תהליך הייצור, דבר הגורם לריח מטריד.

מר נגבי:

ייתכן שתנאי הרשיון אמרו שהבנה חייב להקים מתקן נגד הריח, והוא לא עשה זאת.

ח. לנדאו:

עכ"פ, זה כלול בסעיף 4(א) המדבר על סכנה לבריאות וכו'.

אשר למטרד של עין ואוזן - גם זה קשור בבטחון הציבור ובבריאות הציבור, ולכן אינני מבין את הצורך במלים אלו גם כן. אין כאן כל הגדרה וקנה-מידה אובייקטיביים, וזה יכול רק לפתוח פתח לשרירות.

משום כך אני מציע למחוק את הפסקה

5(ז) בכלל.

מר דש:

מה היו השיקולים להכנסת הפסקה הזאת? בקשר עם מטרד עין יש לנו למשל דוגמה בירושלים, של בניית ביח"ר למרגרינה מול בית התרבות של ההסתדרות. ברשיון נאמר במפורש שצריכה להיות אחסנה מיוחדת לחביות, שלא בחזית הבנין וכו'. כיום אני רואים שכל החביות עומדות בחזית, והדבר נראה לנו כמטרד-עין.

אשר למטרד אוזן - אנו נתקלים בהרבה מקרים של נגדיות שהוקמו באזורי מגורים, או מאפיות וכו', כשבתנאי הרשיון נקבע במפורש שאסור לגרום רעש, עי"כ שיהיה בידוד, שיהיו דוודים חשמליים וכו', ואין ממלאים אחר התנאים הללו.

אשר לריח - ענין זה שייך לבתי-חרושת בדרך-כלל, ולא תמיד מהווה ריח סכנה לציבור אלא מטרד בלבד, ולכן אי-אפשר תמיד לכלול זאת בסעיף הבריאות. אלה היו השיקולים שהניעונו להכניס את הפסקה.

ד. בר-רב-האי:

גם אם נקבל את השיקולים של ח"כ לנדאו, אפשר רק להעביר את הפסקה לסעיף 4 ולא למחוק אותה בכלל, וגם שם צריך יהיה לקבוע נוסחה כלשהי. לא זו אפוא השאלה המתעוררת כאן.

קושי שני הוא שדבר זה גובל בחוק אחר, פקודת המלאכות והתעשיות. יש מקרים שמתנים זאת בעת מתן הרשיון לבנין, ויש מקרים בהם העיריה מתנה את התנאים בנואה לאשר את הרשיון לעסוק במלאכה מסויימת.

לדוגמא: לפני זמן מה ניתן רשיון

למאפיה, בתנאי שהארובה תהיה באורך מסויים, ואילו הארובה שהוקמה היתה נמוכה בהרבה, והעשן נהפך למטרד לשכנים. במידה שלא מילאו אפוא. אחר התנאי שנקבע - צריכה להיות רשות לוועדה להפסיק את הבניה או להרוס את הבנין.

משום כך אני מציע להשאיר את הסעיף,

אם כי לא אכפת לי אם יוחלט להעבירו לסעיף 4 במקום 5.

הי"ר י. ריפתין:

לדבריו של ח"כ לנדאו: המונח "בריאות"

אינו מכסה מקרים העלולים להתעורר לפי

פסקה זו. ייתכן ריח רע שאיננו נעים אבל איננו מזיק לבריאות והוא בבחינת מטרד לציבור בלבד. גם לגבי רעש יש ענין של איזולציות וכו'. אינני רואה לעומת זאת מקום בסעיף הזה לענין של מטרד-עין. עכ"פ, את הניסוח הסופי אני מציע להשאיר למשרד המשפטים.

מר שבו:

סעיף 5 מדבר על מטרד לציבור, בשעה

שהסעיף הקודם מדבר על בטחון או בריאות

הציבור, ואלה הם שני דברים נפרדים, והחברים הרוצים להעביר ענין זה

סעיף 5 לסעיף 4 - לא ישיגו עי"כ מה שהם רוצים להשיג.

ח. לנדאו:

השאלה היא: אם זהו מטרד בלבד ולא

סכנה לבריאות או לבטחון - האם צריך

להכניס זאת בכלל במסגרת של עבירות חמורות?

מר שבו: אם אפשר לראות מראש שבבניה כלשהי יהיה משום מטרה לצ'בור, ואף מתנים את הרשיון בכיוון זה והבונים אינם ממלאים אחר התנאים - צריך להגן על הצ'בור גם מפני מטרה.

הרחלט: לקבל את הפסקה ביסודה, פרט ל"מטרה עין". היועצים המשפטיים ילטשו את הניסוח.

סעיף 6: "מסירת ידיעות כוזבות או בלתי נכונות בבקשה להיתר".

ד. בר-רב-האי: אם מתגלים הבעלים הנכונים - אין בעיה. אבל יש מקרים של בעלים הנמצאים בחו"ל או שאינם ידועים. כאן יש סיבוכים לא מעטים. אם מישהו מציג עצמו כבעל הקרקע ומקבל רשיון, ויבוא מישהו שני ויעורר ספקות מבוססים - צריכה להיות אפשרות של התערבות מיידיה. והרי המדובר כאן על מצב שכבר ניתן צו הפסקה.

מר שבו: בסעיף זה יש לנו הצעה להוסיף את המלה "ביודעין" לאחר "ידיעות כוזבות

ד. בר-רב-האי: ואם לא ביודעין - האם תתן לו להמשיך בבניה? אם הוא לא ידע, אפשר שלא להעניש אותו, אבל להפסיק את הבניה צריך.

מר שבו: השאלה היא אם כשאינן זה ביודעין צריך לראות זאת כעבירה חמורה.

מר נגבי: היות ובדרך-כלל יש קשיים להוכיח אם האיש ידע בדיוק או לא - אנו נוהגים בדרך-כלל בחוקים אחרים לכתוב: "ביודעין או שלא היה לו יסוד להניח". אני מציע לנסח זאת כך גם כאן.

הרחלט: לקבל את סעיף 6 בתוספת: "מסירת ידיעות כוזבות ביודעין או שלא היה לו יסוד להניח"

סעיף 7: "עבירות הנראות כחמורות בעיני בית-המשפט לאור הנסיבות".

היו"ר י. ריפתין: נדמה לי שסעיף זה אינו שייך לכאן. אנו עוסקים פה ברשימת הסטיות החמורות

י. שופמן: גם אני מציע למחוק אותו.

מר שבו: אני רוצה לשאול את היועץ המשפטי: כאן יכולים להיות שני פירושים. אם ביהמ"ש יראה את הרשימה הזאת כרשימה סמכה - הוא יאמר: כל היתר הן עבירות קלות ואין לנו הרשות לפרש כל עבירה אחרת כעבירה חמורה, גם אם היא נראית לי כזאת. ואילו, לדעתי, אם נאמר כאן: "כל עבירה אחרת הנראית כחמורה לעיני ביהמ"ש" - ייתכן שבדרך-כלל זהו סוג עבירה קלה, אבל בנסיבות מסויימות עבירה קלה יכולה אף היא להיות חמורה.

מר נגבי: בוודאי שאם לא נכניס סעיף זה - כל העבירות שאינן מפורטות כאן לא תיחשב כעבירות חמורות.

י. שופמן: אני חולק על הדעה הזאת. הרשימה הזאת קובעת למעלה מכל ספק שבתנאים מסויימים חייבים לפעול בדרך מסויימת. אבל אין זאת אומרת שביהמ"ש אינו רשאי לפסוק הריסה גם אם עבירה איננה חמורה לפי ההגדרות כאן. בסעיף זה אנו אומרים: לגבי עבירות אלו אפשר לעשות זאת גם בצו מינהלי וגם בצו שיפו אבל אם ביהמ"ש ימצא צורך, הוא יכול לפסוק הריסה גם בעבירה לא חמורה. עכ"פ, אני סוכן במקום אחר לתקן זאת כדי שביהמ"ש יוכל לפסוק כך. כי א נכניס כאן את סעיף 7 כמוצע - הופך שוב כל הענין לשרירותי.

ועדת הפנים - 24.2.59

אני מציע שתאפשרו לנו לבדוק זאת
שוב.

מר נגבי:

הינדל י. ריפתין:
אני מציע בשלב זה למחוק את הסעיף.
אמרנו שאנו רוצים לקבוע קטלוג של
עבירות חמורות, והובאה לפנינו הצעה פורטת. סעיף 7 אינו קשור בקטלוג
זה של העבירות החמורות, אלא הוא דן בשאלה אחת. היועץ המשפטי יכול
להביא לנו נוסח של סעיף כללי כזה, אבל לא בקשר עם הקטלוג של העבירות
החמורות.

הרחל:
בשלב זה למחוק את סעיף 7. אם היועץ המשפטי
יראה צורך - הוא יציע לוועדה הצעת סעיף כללי
ברוח סעיף 7, שלא בקשר עם קטלוג העבירות
החמורות, ואז תחזור הוועדה לדון בשאלה.

מר דשא:
בקטלוג זה החלטתם בשעתו למחוק את
סעיף 3, האומר: כל בניה בשמה השייך
או מיועד לרשות הרבים. באמר שסעיף זה מכוסה ע"י קו בנין. המונח
"קו-בנין" מיושן נסיגה סגבול, ואילו כאן המדובר על מצב כשאיין קו-
בנין. למשל: כאשר חזית הבנין מופנית אל הרחוב, ומסויפים טרפסת אל
הרחוב.

ג. בר-רב-האי:
במקרה זה זוהי בפירוש עבירה על
קו-בנין. זה מכוסה לחלוטין.

הינדל י. ריפתין:
בסיום הישיבה אני רוצה להזכיר כי
הסיוך שנועד ליום ה' הבא יתקיים
בכל תנאי מזג אויר.

(הישיבה נועלה ב-11.05.)