

תכנית בינוי ופיתוח

10.11.2024 | מדריך



צוות עבודה

שירה ברנד - ס. יו"ר מטה התכנון הלאומי

ד"ר מיכל מיטרני- יועצת למנכ"ל מינהל התכנון

אדרי' יאשי סער- מנהל אגף בכיר רישוי תקנות ומכונים, אגף רגולציה.

אדרי' ליאורה זיידמן- יועצת לאגף רגולציה, מינהל התכנון

רחלה ינאי- יועצת לאגף רגולציה, מינהל התכנון

תודות

מסמך זה הינו פרי עבודה ארוכה ומורכבת עם שותפים נאמנים לדרך, נציגי השלטון המקומי, אדריכלי הוועדות המקומיות, נציגי התאחדות הקבלנים בוני הארץ ונציגי יזמים וחברות בניה, אשר תרמו מזמנם ומידיעותיהם, סייעו לנו בקידום ובהבנה של הסוגיות המורכבות, משמעותן והשלכותיהן והיו חלק חשוב מגיבושו של מדריך זה.

חלק א' - מבוא

חוק התכנון והבניה קובע מדרג והיררכיה בין סוגי התכניות הסטטוטוריות וכן קובע מיהו מוסד התכנון המוסמך לדון ולאשר אותן. זאת מתוך מטרה ליצור בכל שלב תשתית נכונה של קביעת עקרונות, כללים והנחיות לצורך קבלת החלטות במדרג הסטטוטורי המפורט יותר.

סעיף 145 (ד) לחוק התכנון והבניה מקנה לוועדה מקומית סמכות לקבוע הנחיות מרחביות למרחב התכנון שלה, אשר יעסקו בעיקר בהיבטים של עיצוב, היבטי פיתוח, וחיבור תשתיות (ובנושאים נוספים שייקבע שר הפנים). החוק מחלק את ההנחיות המרחביות לשני סוגים: הנחיות מרחביות אשר אמורות לחול על שכונות/אזורים או כלל הישוב והנחיות מרחביות פרטניות, אשר יחולו על מגרשים מסוימים או סוגי מגרשים בעלי מאפיינים מיוחדים.

בנוסף להליכים הסטטוטוריים התפתח לאורך השנים שימוש במסמכי תכנון, שמועד הכנתם ואישורם הוא בין שלב אישור התכנית הסטטוטורית ובין שלב קליטת הבקשה להיתר הבניה, מסמכים שמטרתם ליצור "גשר תכנוני" בין התכנית המפורטת הסטטוטורית ובין יישומה בהיתר הבניה למגרש או למתחם הספציפי, לדוגמה תכנית בינוי ופיתוח האמורה לעסוק במרחב הציבורי ותכנית עיצוב אדריכלית שעיקר עיסוקה בתחום הנכס הפרטי.

במסגרת בקורות רוחביות של מינהל התכנון נמצא שהכנתם ואישורם של מסמכים אלו מעכב באופן משמעותי את מימושה של התכנית הסטטוטורית, בין היתר מאחר ולא נקבעו בחוק הוראות או כללים לאותם מסמכים, לרבות לנושא תכולתם ואופן אישורם, והם נתונים לשיקול דעתם של הגורמים המאשרים אותם. עוד עלה כי בחלק מהמקרים תכנית העיצוב לא היוותה רק גשר תכנוני, אלא בפועל יצרה תוספת של דרישות שהיו אמורות - ככל שהן נדרשות - להכלל בשלב הכנת התכנית הסטטוטורית או בשלב הרישוי ככל שניתן בהתאם לדין. עוד עלה כי אין כל מגבלת זמן על אישור מסמכים אלו.

במסגרת עבודה משלימה ל"תכנון חושב רישוי" מינהל התכנון פעל ליצירת כללים ברורים לגבי תכולתם של אותם מסמכים, בין היתר כדי שמסמכים שאינם סטטוטוריים לא יתיימרו לעסוק בהוראות סטטוטוריות ולא ייצרו מגבלות והוראות שאינן קיימות בתכניות.

המדריך עוסק במסמכי תכנון אשר הוראות התכנית הסטטוטורית מחייבות את הכנתם כתנאי לשלבים שונים בהליכי הרישוי. המסמך אינו עוסק בנספח בינוי שהוא חלק ממסמכי התכנית הסטטוטורית וכן אינו עוסק בהכנתה של תכנית לבינוי ופיתוח תשתיות הנדרשת לפיתוח אתר חדש מראשיתו.

מטרתו של המדריך היא להנחות את מוסדות התכנון לגבי המצבים שבהם יש מקום להימנע ומצבים בהם ניתן לאפשר שימוש מסוים במסמכי תכנון משלימים, והתנאים שניתן לקבוע בהוראות התכנית הסטטוטורית בדבר הכנה ואישור של מסמכים אלו, כתנאי מקדים ומחייב בהליך רישוי הבניה.

המדריך עוסק הן בשלב הכנת התכנית הסטטוטורית, כאשר זו קובעת הוראות להכנת תכנית בינוי, והן בשלב הכנת תכנית הבינוי עצמה. פרק ההנחיות לתכנית הבינוי במדריך מיועד גם למצב שבו התכנית המפורטת הורתה על הכנת תכנית בינוי אך לא פירטה לגבי תוכנו.

חלק ב' - הגדרות

- 1.1. במסגרת הכנת המדריך נתקלנו במגוון רב של שמות וכינויים לתכנית הבינוי, ובהם תכנית עיצוב פיתוח, תכנית עיצוב ארכיטקטוני, תכנית פיתוח ותשתיות ושמות נוספים. כן מצאנו שיש שוני גם בתכולת הנושאים בהם מטפלת תכנית הבינוי, ברמת הפירוט ובקנה המידה של המסמכים המרכיבים את תכנית הבינוי (1:1250, 1:500, 1:250, 1:100) וכן בדרכי הכנתה ואישורה. תכנית בינוי יכול שתיערך למגוון גדול של הקשרים ומצבים ובהם ישוב, שכונה, מתחם, מגרש בודד וניתן שהיא תוכן ע"י יזם ממשלתי, עירוני או פרטי.
- 1.2. לאור כך, הבסיס למדריך זה הוא הגדרת המושגים.

ככלל, תכליתה של תכנית בינוי ופיתוח לעסוק באופן מימושה של התכנית המפורטת הסטטוטורית.

במסמכי התכנון המשלימים שבין התכנית הסטטוטורית לבין הליך הרישוי, יש להבחין בין תכנית לפיתוח וביצוע תשתיות (ק.מ. 1:500) ובין תכנית בינוי ופיתוח (בדרך כלל ק.מ. 1:250). תכנית לפיתוח וביצוע תשתיות מיועדת לפיתוח אתר חדש מראשיתו (שכונה, מתחם וכו') בעתודות קרקע חדשות. תכנית זו באה להבטיח, ברמת תכנון לביצוע שהוא מעבר לפירוט בתכנית הסטטוטורית, את תכנונם של המרכיבים הפיזיים הנחוצים לשכונה ובכללם "תשתיות על" מחוץ לשכונה שקיומם נדרש לצורך הקמת השכונה ו"תשתיות צמודות" כמערכות מים, ביוב, חשמל, כבישים, תאורה, תקשורת וכו' שהם חלק מהשכונה עצמה. מטרת התכנית היא לתאם עם כל גורמי התשתית המעורבים בפיתוח השכונה ובהקמתה את אופן הפיתוח של המרחבים הציבוריים והתשתיות הציבוריות, כשלב ביניים לביצוע עבודות הפיתוח להקמת השכונה/המתחם. תכנית זו כוללת התייחסות לממשק עם המגרשים הפרטיים בשכונה, כדי לוודא התאמה וסנכרון בין התשתיות הציבוריות לבין הפיתוח הפרטי של הנכסים.

מדריך זה לא עוסק בתכנית לפיתוח וביצוע תשתיות (ק.מ. 1:500) **אלא רק בתכנית בינוי ופיתוח**, שהיא מיועדת למתחם או למספר מגרשים קטן בתוך רקמה קיימת.

חלק ג' - תכנית בינוי ופיתוח

1. מטרתה

ראשית חשוב להבהיר, שלצורך מימושה של תכנית סטטוטורית, **בד"כ לא אמורה להידרש הכנת תכנית בינוי ופיתוח** כשלב נוסף בין התכנית להיתר הבניה. תכנית כזו יכול שתידרש רק בפיתוח מגרשים מורכבים, כאשר נדרש פיתוח או שינוי יוצא דופן של המרחב הציבורי ו/או השטחים הציבוריים הקיימים, או כאשר קיימת תלות הדדית יוצאת דופן בין המבנים לבין השטח הציבורי, והליך הרישוי למגרש הבודד אינו מאפשר את ההסתכלות הכוללת הנדרשת במצבים אלו ומשום כך נדרשת הכנת תכנית בינוי ופיתוח.

2. מתי ניתן להורות על הכנתה

ככלל רצוי להימנע מלקבוע בהוראות התכנית הסטטוטורית חובת הכנה ואישור של תכנית בינוי ופיתוח, למתחם או למגרש בודד כתנאי להליך הרישוי.

בעת אישור התכנית הסטטוטורית מוסד תכנון ישקול לקבוע בתכנית הוראה להכנת תכנית בינוי ופיתוח במצבים חריגים בלבד, בהם לא ניתן להסתפק במידע שיימסר ובהגשה של התכנית הראשית בהיתר:

- כאשר התכנית משאירה במכוון גמישות רבה בהיבטים של בינוי ופיתוח. לדוגמה, כאשר התכנית מייצרת חלופות לסוגי שימושים או כשהתכנית מגדירה עקרונות כלליים בלבד לעניין מספר מבנים, וקובעת כי אופן המימוש של עקרונות אלו ייקבע לעת הכנת תכנית בינוי ופיתוח.
- (כמובן שעל התכנית הסטטוטורית לעמוד בדרישות שהדין קבע לתכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרים).
- כאשר הפיתוח הנופי והתשתיתי אינו יכול להיפתר במסגרת המגרש הבודד אלא נדרשת, טרם הגשת בקשה להיתר בניה למגרש הבודד, ראייה כוללת של מספר משמעותי של מגרשים החולקים ביניהם מרכיבים פיזיים לדוגמה, מבנים טכניים, קומות חניה עם כניסה ויציאה משותפים, שטחי פיתוח נופי משותפים, זיקות הנאה בין מגרשים, שטחי חלחול המשפיעים או מושפעים בין מגרשים, וכדומה או כאשר נדרש שינוי חריג ויוצא דופן של המרחב הציבורי או השטחים הציבוריים הקיימים.

כללי 'אל תעשה' ❌

- לא ניתן לדרוש בהליך הרישוי הכנת תכנית בינוי ופיתוח אלא אם התכנית הסטטוטורית הורתה בהעדר הוראה כאמור בתכנית – וועדה המקומית או רשות הרישוי יכולות לדרוש רק את הנדרש על פי הוראות החוק, התקנות והתכנית. לא ניתן לחייב הכנת תכנית בינוי ופיתוח בהנחיות מרחביות, במסמכי מדיניות או בתיק המידע להיתר.
- ראוי שלא לדרוש הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם/מגרש שהוכנה לגביו תכנית סטטוטורית נקודתית או למספר קטן של מגרשים.
- ככל שבתכנית הסטטוטורית נקבעה דרישה להכנת תכנית בינוי ופיתוח (לדוגמא, למתחם שלם) ראוי שלא לדרוש הכנתה של תכנית בינוי ופיתוח נפרדת לכל חלק מן המתחם כשלב ביניים נוסף.
- כאשר תכנית "שותקת" לגבי נושא מסוים או איננה מתירה במפורש בהוראותיה ליצור מגבלות במסגרת תכנית בינוי ופיתוח, לא ניתן לייצר מגבלה בתכנית הבינוי והפיתוח, וההחלטה לגבי אופן המימוש היא בידי מגיש הבקשה להיתר.

3. הוראות התכנית הסטטוטורית

כללי 'עשה' ✅

- במקרים בהם הוראות התכנית המפורטת יחייבו הכנת תכנית בינוי ופיתוח, מומלץ כי הן יפרטו בצורה ברורה: מהי תכלית תכנית הבינוי והפיתוח ומה תכולתה. במצב זה, הוראות התכנית יגדירו את הנושאים שבהם יכולה תכנית הבינוי לפרט הוראות תכנוניות נוספות ביחס להוראות התכנית הסטטוטורית, כחלק מהמעבר מקנ"מ מתארי לקנ"מ ביצועי.
- אם מוסד התכנון מעונין לאפשר לייצר בתכנית בינוי ופיתוח מגבלות נוספות ביחס להוראות התכנית הסטטוטורית, יש לקבוע זאת במפורש בהוראותיה של התכנית המפורטת. לדוגמה: התכנית קובעת מספר קומות מכסימאלי אולם מאפשרת בהוראותיה, לקבוע במסגרת תכנית בינוי ופיתוח דירוגים ונסיגות.
- מומלץ לקבוע בהוראות התכנית המפורטת לוחות זמנים לאישור תכנית הבינוי והפיתוח. מומלץ לקבוע שבמידה ותכנית הבינוי לא תאושר במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו, ניתן יהיה לעבור לשלב הרישוי, והנושאים יבחנו במסגרתו. יודגש כי עמידה בלוחות הזמנים הינה מחוייבות הדדית המוטלת הן על כתפי הוועדה המקומית והן על כתפי היזם.

כללי 'אל תעשה' ❌

- נושאים הנדרשים על פי חוק להיות מוסדרים בהוראות התכנית הסטטוטורית – אין להשאיר את קביעתם לתכנית הבינוי והפיתוח, לדוגמה: ייעודי הקרקע, מספר יח"ד, שטחי בנייה מותרים, גובה ומספר קומות, קווי בנין וכו' (ראו רשימת הנושאים שעל תכנית מפורטת לכלול, בסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה).

- אין לקבוע בתכנית מפורטת הוראה המחייבת הכנת מסמך העוסק בהוראות עיצוביות, בתפיסה עיצובית של הבינוי והפיתוח במגרש או בעיצוב המבנים המוצעים כתנאי בהליך הרישוי (תכנית עיצוב אדריכלי וכד'). ככלל, עדיף להשאיר את נושאי העיצוב להנחיות המרחביות ולכלול בהוראות התכנית רק הוראות עיצוב המרחב שהן מהותיות לרוח התכנית המסוימת. בכל מקרה, יש לנסח אותן כהוראה תפקודית המתארת את התוצאה העיצובית הרצויה.
- אין לכלול בתכנית הוראות להכנת תכנית בינוי ופיתוח העומדות בסתירה או בכפילות לדרישות המוסדרות בהליך הרישוי בתקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016 לרבות החובה להצגה מוקדמת של התכניות הנדרשות להליך הרישוי כהגדרתן בתוספת הראשונה בתקנות התכנון והבניה (רישוי הבניה) תשע"ו - 2016.
- אין לקבוע דרישה היוצרת כפל אישורים בשלבים שונים.

4. הכנה ואישור של תכנית בינוי ופיתוח

כללי 'עשה'

- תכנית בינוי ופיתוח תהיה בהתאמה מלאה להוראות ולתשריט של התכנית הסטטוטורית שהורתה על הכנתה.
- תכנית הבינוי והפיתוח תוגש ברמת הפירוט עליה הורתה התכנית הסטטוטורית.
- ככל שבהוראות התכנית הסטטוטורית נקבעה דרישה להיוועצות או אישור גורם מסוים כתנאי בהליך הרישוי, ייחשב האישור שניתן בשלב תכנית הבינוי והפיתוח כעמידה בדרישות לצורך הליך הרישוי. במקרים בהם הגורם המאשר מאפשר את קידום תכנית הבינוי והפיתוח, אך מבקש את אישורו מחדש בשלב הרישוי לעת הכנת המסמכים בקנ"מ 1:100, יחליט בעל ההיתר (היזם) מה רמת קנה המידה שבכוונתו להציג בתכנית בינוי ופיתוח (להציג תכנון ברמת פירוט של 1:100 ולקבל את אישור אותו גורם או להציג תכנון ברמת פירוט של 1:250 ולהידרש לאישור הגורם במהלך הליך הרישוי). ככל שבחר בעל ההיתר להגיש את תכנית הבינוי בקנ"מ 1:100 ייחשב האישור בשלב זה כאישור הנדרש לצורך הליך הרישוי.
- מומלץ שתכניות הבינוי והפיתוח המאושרות יוגשו באתר האינטרנט של הוועדה כפי שנעשה לגבי מסמכי התכנון האחרים.
- מוסד התכנון יקבע בהוראות התכנית המפורטת מיהו הגורם הסטטוטורי המוסמך לאשר את תכנית הבינוי והפיתוח (ועדה מקומית, רשות רישוי או מהנדס), בשים לב להיקף הבחינה המקצועית שתדרש בעת אישור תכנית הבינוי והפיתוח.

⊗ כללי 'אל תעשה'

- תוכנית הבינוי לא תכלול הוראות שמקומן בתוכנית הסטטוטורית לפי סעיף 145 (ז) לחוק התכנון והבניה.
- תוכנית בינוי ופיתוח לא תסייג או תמנע את אופן מימושה של התוכנית הסטטוטורית.
- אין לקבוע בתוכנית בינוי ופיתוח כללים ודרישות שיעמדו בסתירה להוראות התכנית המפורטת או להנחיות מרחביות, ואין לקבוע דרישות או מגבלות סטטוטוריות (שעליהן להקבע בתוכנית מקומית או מפורטת) נוספות לאלו שנקבעו בתוכנית המפורטת ובתקנות הרישוי.
- אין לקבוע בתוכנית הבינוי והפיתוח דרישה להצגת נושאים נוספים או ברמת פירוט גבוהה יותר מעבר לדרישות ולרמת הפירוט שנקבעו להכנת תוכנית הבינוי בהוראות התכנית הסטטוטורית.
- אין לקבוע בתוכנית בינוי ופיתוח הוראות עיצוביות. בנושאים עיצוביים יש לפעול במסגרת הנחיות מרחביות כלליות או פרטניות.
- אין לקבוע תנאים ולדרוש אישורים להליך הרישוי מעבר לאלו שנקבעו בתוכנית הסטטוטורית ובתקנות.

5. תכולה מקסימלית מומלצת

- תוכנית בינוי ופיתוח תתייחס לממשק עם המרחב הציבורי, העמדת המבנים, תשתיות במגרש/מתחם וחיבורן לתשתיות העירוניות:
- קביעת העמדת המבנים, מפלסי כניסה, דרוג מבנים
- תנועה וכניסות/יציאות רכב
- תיאום תשתיות לרבות טרפו, ניקוז, חלחול, אצירת אשפה
- שימושים ציבוריים לרבות מיקום מדויק של קומות ציבוריות מבונות
- פיתוח נופי
- פיתוח המרחב הציבורי, ותיאום הממשק בין שטח פרטי פתוח לבין המרחב הציבורי
- מיקרו אקלים, הצללה, איזורור
- מיקום סופי של זיקות הנאה שנקבעו בתוכנית ככל שהתכנית קובעת גמישות לגבי מיקומם
- נטיעות

⊗ כללי 'אל תעשה' במהלך אישור תוכנית בינוי ופיתוח

- אין לעסוק בחלל הפנימי של המבנה.
- אין לעסוק בעיצוב המבנה.
- בחינת התאמתו להנחיות מרחביות תקפות תבוצע במסגרת הבקרה המרחבית.
- אין לעסוק בנושאים שהתכנית הסטטוטורית לא הורתה על הטיפול בהם בתהליך זה.

- אין לדרוש להציג תכנון הכולל נושאים נוספים או ברמת פירוט גבוהה יותר מעבר להוראות שנקבעו בתכנית הסטטוטורית.

6. תהליך ביצוע ולוחות זמנים מומלצים לתכנית בינוי ופיתוח (ק.מ. 1:250, 1:100)

- תכנית בינוי ופיתוח תאושר ע"י הגורם שנקבע לכך בתכנית הסטטוטורית. יש לשאוף שתהליך הכנת תכנית בינוי ופיתוח ואישורה יהיה ברור, יעיל וקצר ככל האפשר. אם נקבעו בתכנית הסטטוטורית לוחות זמנים להכנת תכנית הבינוי, יש לעמוד בהם. על מנת לייעל את תהליך העבודה מומלץ:
- שכל ועדה מקומית תכין נוהל עבודה מוסדר להליך אישור תכנית בינוי ופיתוח שיתאר את אופן ביצועו, שלביו, הגורמים המעורבים בו ויחסי הגומלין ביניהם.
 - לקצוב מראש את לוח הזמנים המשוער בהתאם להיקף התכנית וכן לקבוע מראש את מועד אבני הדרך העיקריות.
 - לתאם "שולחנות עגולים" לבחינת התכנית עם כל בעלי העניין המעורבים, בתוך העירייה ומחוצה לה.
 - לתת את כל המידע הנדרש לצורך הכנת תכנית בינוי ופיתוח.
 - לאפשר עבודה במקביל ככל שאין מניעה תכנונית.