

הסמכת ראש הממשלה להביא את טיוטת החוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס' ... – הקמת מועצה מקומית עבור ישוב חדש), התשפ"ה-2025 לדיון בוועדת השרים לענייני

חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס,

לנוכח היעדר שר פנים ועל מנת להבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים להסמיק את ראש הממשלה להביא את טיוטת החוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס' ... – הקמת מועצה מקומית עבור יישוב חדש), התשפ"ה-2025 לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

דברי הסבר

סעיף 1(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – **הפקודה**) קובע את סמכותו של שר הפנים להכריז בצו על הקמת מועצה מקומית. מכוח סעיף זה מוקמות מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

בהמשך לעבודת מטה שנעשתה במשרד הפנים, ולאחר הפצת תזכיר חוק גובשה טיוטת החוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס' ... – הקמת מועצה מקומית עבור יישוב חדש), התשפ"ה-2025. בהתאם לטיוטה מוצע לתקן את סעיף 1 לפקודה, כך שתתאפשר הקמת מועצה מקומית או אזורית עבור יישובים חדשים גם במקרה שבו מספר התושבים אינו עולה על חמשת אלפים, וזאת בהתאם לתנאים שקבועים בטיטת החוק.

מלשכת שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות נמסר שהתיקון לפקודה נועד לאפשר הקמת מועצה מקומית ליישובים חדשים למרות שאין בהם עדיין תושבים. החשיבות בכך, לפי הנמסר, היא שללא מועצה מקומית אי אפשר להתחיל להניע תהליכים ביישובים החדשים.

לדברי לשכת השרה, קיימת דחיפות בקידום תיקון החקיקה ולא ניתן להמתין למינויו של שר פנים, כיוון שבימים האלה מוקמים בבקעת ערד חמישה יישובים חדשים, המתווספים לשני יישובים שכבר הוקמו ללא מועצה מקומית שאליה הם משתייכים. נמסר שכמות כזו של יישובים דורשת משאבים וקשב שלא ניתן להטיל על מועצה מקומית קיימת, והתיקון של הפקודה יאפשר להקים עבור יישובים אלה מועצה מקומית חדשה. נמסר שכיוון ששניים מהיישובים נמצאים בשלבי בשלות גבוהים, נדרשת הקמת מועצה מקומית בדחיפות, על מנת שתגיש בשמם בקשות שונות למשרדי הממשלה, כמו בקשות להקמת גני ילדים, בתי ספר ועוד.

נימוקי החשיבות והדחיפות שנמסרו מלשכת השרה אושרו על ידי מנכ"ל משרד הפנים והם על דעתו. בהעדר שר פנים, ולאור הדחיפות שיש בעת הזו בקידום הנושא, כמפורט לעיל, מוצע להסמיך את ראש הממשלה להביא לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה את טיוטת החוק האמורה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי : 07חקיקה ממשלתית ;

תחום פעולה עיקרי : 09אחר

מוגש על ידי ראש הממשלה

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס'... – הקמת מועצה מקומית עבור יישוב חדש),
התשפ"ה-
2025

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

סעיף 1(א) לפקודת המועצות המקומיות (להלן – הפקודה) קובע את סמכותו של שר הפנים להכריז בצו על הקמת מועצה מקומית. מכוח סעיף זה מוקמות מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. על פי סעיף 1(ב) לפקודה, תנאי להכרזת השר כאמור הינו כי מספר התושבים בכפר או בקבוצת כפרים אשר יתנהלו על ידי אותה מועצה מקומית עולה על עשרת אלפים, כאשר בנסיבות מיוחדות שיפורטו, רשאי השר להכריז כאמור גם אם מספר התושבים אינו עולה על עשרת אלפים, ובלבד שהוא עולה על חמשת אלפים.

משמעות התנאי בדבר מספר התושבים המינימאלי הנדרש ביישוב לצורך הכרזת שר הפנים על הקמת מועצה מקומית, כפי שנקבע בסעיף 1(ב), היא כי הקמת יישובים חדשים תיעשה בהכרח, לפחות בתחילת הדרך, במסגרת מועצה מקומית או אזורית קיימת – כאשר מספר תושביהם אינו עומד ברף הנדרש להקמת מועצה חדשה והינו תלוי בקצב הפיתוח שלהם. בכך נוצר קושי במתן מענה להקמת יישובים חדשים שנמצא כי ישנו קושי לשייך אותם למועצה אזורית קיימת.

בהיעדר מסגרת מוניציפאלית, מתקשים הגורמים הרלוונטיים לקדם את הקמת הישוב, לרבות פיתוח התשתיות והקמת מבני הציבור הנדרשים לצורך הקמת היישובים, וכן מתקשים ליתן מענה לאספקת השירותים הנדרשים לתושבים עם קליטתם.

על כן, מוצע לקבוע כי על אף האמור בסעיף 1(ב) תתאפשר הקמת מועצה מקומית או אזורית עבור יישובים חדשים גם במקרה שבו מספר התושבים אינו עולה על חמשת אלפים, זאת בכפוף לקיומם של שלושה תנאים: א. תוכנית מתאר מחוזית מאושרת ביחס ליישוב החדש; ב. השר שוכנע, לאחר עיון בתסקיר של וועדת חקירה שמינה לצורך כך, כי היישוב צפוי לכלול למעלה מעשרים אלף תושבים בתוך עשר שנים ממועד הקמת המועצה המקומית (ואם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת – עשרת אלפים תושבים); ג. אושרה או הופקדה תכנית מפורטת שכוללת למעלה מ-2,500 יחידות דיור (ואם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת – 1,250 יחידות דיור).

ג. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

מוצע לערוך תיקון בפקודת המועצות המקומיות ולהוסיף את סעיף 1(ג) המוצע.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה והתקן

הצעת החוק מהווה מסגרת להסמכה בלבד, וככזו אין לה עלות תקציבית ישירה או השפעה על תקציב המדינה לעת חקיקתה.

ה. הערות היועצת המשפטית לממשלה

ו. הערות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות

הערות שהתקבלו ממשרדי הממשלה נבחנו, ובעקבות חלקן בוצעו תיקונים ושינויים במסגרת הנוסח המעודכן של טיוטת החוק.

טיוטת חוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס'... – הקמת מועצה מקומית עבור יישוב חדש), התשפ"ה-2025

תיקון סעיף 1	1.	בפקודת המועצות המקומיות, ¹ בסעיף 1, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא :
		"(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), רשאי השר להכריז בצו כי כפר פלוני או קבוצת כפרים פלונית או אזור פלוני יתנהלו על ידי מועצה מקומית גם אם לא מתקיימים בהם התנאים המנויים באותו סעיף קטן, ובלבד שמתקיימים כל אלה :
		(1) קיימת תוכנית מתאר מחוזית מאושרת כמשמעותה בסימן ב' לפרק ג' בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-21965, לעניין אותו כפר, כפרים או אזור, לפי העניין ;
		(2) השר שוכנע לאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה כמשמעותה בסעיף 3(א) לפקודת העיריות, כי הכפר, הכפרים או האזור, לפי העניין, צפויים לכלול בתוך עשר שנים ממועד הקמת המועצה למעלה מעשרים אלף תושבים, ואם שוכנע כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת – למעלה מעשרת אלפים תושבים.
		(3) אושרה או הופקדה תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת כמשמעותן בסימן ג' לפרק ג' בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 שכוללת בתחום אותו כפר, כפרים או אזור, לפי העניין, לפחות 2,500 יחידות דיור, ואם שוכנע השר כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת – לפחות 1,250 יחידות דיור.

דברי הסבר

סעיף 1(א) לפקודת המועצות המקומיות (להלן – הפקודה) קובע את סמכותו של שר הפנים להכריז בצו על הקמת מועצה מקומית. מכוח סעיף זה מוקמות מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

על פי סעיף 1(ב) לפקודה, תנאי להכרזת השר כאמור הינו כי מספר התושבים בכפר או בקבוצת כפרים אשר יתנהלו על ידי אותה מועצה מקומית עולה על עשרת אלפים, כאשר בנסיבות מיוחדות שיפורטו, רשאי השר להכריז כאמור גם אם מספר התושבים אינו עולה על עשרת אלפים, ובלבד שהוא עולה על חמשת אלפים.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256. ² ס"ח התשכ"ח, עמ' 370.

משמעות התנאי בדבר מספר התושבים המינימאלי הנדרש ביישוב לצורך הכרזת שר הפנים על הקמת מועצה מקומית, כפי שנקבע בסעיף 1(ב), היא כי הקמת יישובים חדשים תיעשה בהכרח, לפחות בתחילת הדרך, במסגרת מועצה מקומית או אזורית קיימת – כאשר מספר תושביהם אינו עומד ברף הנדרש להקמת מועצה חדשה ותלוי בקצב הפיתוח שלהם. בכך נוצר קושי במתן מענה להקמת יישובים חדשים שנמצא כי יש קושי לשייך אותם למועצה אזורית קיימת.

בהיעדר מסגרת מוניציפאלית, מתקשים הגורמים הרלוונטיים לקדם את הקמת הישוב, לרבות פיתוח התשתיות והקמת מבני הציבור הנדרשים לצורך הקמת היישובים, וכן מתקשים ליתן מענה לאספקת השירותים הנדרשים לתושבים הראשונים עם קליטתם.

על כן, מוצע לקבוע כי על אף האמור בסעיף 1(ב) תתאפשר הקמת מועצה מקומית או אזורית עבור יישובים חדשים גם במקרה שבו מספר התושבים אינו עולה על חמשת אלפים, זאת בכפוף לקיומם של שלושה תנאים: א. תוכנית מתאר מחוזית מאושרת ביחס ליישוב החדש; ב. השר שוכנע, לאחר עיון בתסקיר של וועדת חקירה שמינה לצורך כך, כי היישוב צפוי לכלול למעלה מעשרים אלף תושבים בתוך עשר שנים ממועד הקמת המועצה המקומית (ואם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת – עשרת אלפים תושבים); ג. אושרה או הופקדה תכנית מפורטת שכוללת למעלה מ-2,500 יחידות דיור (ואם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת – 1,250 יחידות דיור).

יודגש כי אין מטרתה של ההצעה לאפשר הקמת מועצות קטנות שאינן עומדות ברף האוכלוסייה העקרוני שנקבע על ידי המחוקק, אלא אך ורק לאפשר תקופת מעבר לצורך הקמת מסגרת מוניציפאלית, אשר צפויה להגיע לרף האוכלוסייה הנדרש כפי שנקבע כיום לצורך הצדקת קיומה של מועצה נפרדת. המגבלות הקבועות בהצעה בעניין הסטטוס התכנוני והתחזית הריאלית לעמידה בהיקף האוכלוסייה הנדרש כיום, מבטיחות כי ההסדר ייתן מענה רק ליישוב מתוכנן בפיתוח מואץ, שמלכתחילה נועד להיות יישוב גדול וזאת לתקופת מעבר, עד להגעתו לרף התושבים הקבוע כיום בחוק.

יצוין כי התנאי הקבוע בהצעה לעיון בתסקיר של וועדת חקירה מוסדר כיום בפקודת העיריות בהקשר של הקמת עיריות, שינוי תחומי שיפוטן או חלוקת הכנסות בין עיריות ובין רשויות מקומיות אחרות. לעניין מועצות מקומיות אין דרישה חקוקה למינוי ועדת חקירה כתנאי מוקדם להפעלת הסמכות, אולם בפועל נוהג משרד הפנים למנות ועדת חקירה, כגורם מקצועי מיעץ, גם בשינויי גבולות מעין אלה.

יצוין כי כיום פועלות מספר ועדות חקירה קבועות על בסיס גיאוגרפי הממליצות על עריכת שינויים בתחומי השיפוט, בחלוקת ההכנסות ובמעמד המוניציפלי של האזורים המצויים בתחומן בהתאם לכתב המינוי שניתן להן.

יובהר כי ההצעה אינה משנה את הדין הקיים לעניין סמכויות קיימות, אולם מעגנת את הפרקטיקה של עיון בתסקיר ועדת חקירה, ביחס להקמת מועצות חדשות שמספר תושביהן נמוך מ-5,000.



היועצת המשפטית

ירושלים, מוצ"ש, ו' בשבט התשפ"ו

24 בינואר 2026

סימוכין : 6908204150

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: הסמכת ראש הממשלה להביא את טיוטת החוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס' ... – הקמת מועצה מקומית עבור ישוב חדש), התשפ"ה-2025 לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 1(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – **הפקודה**) קובע את סמכותו של שר הפנים להכריז בצו על הקמת מועצה מקומית. מכוח סעיף זה מוקמות מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

בהמשך לעבודת מטה שנעשתה במשרד הפנים, ולאחר הפצת תזכיר חוק, גובשה טיוטת החוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס' ... – הקמת מועצה מקומית עבור יישוב חדש), התשפ"ה-2025. בהתאם לטיוטה מוצע לתקן את סעיף 1 לפקודה, כך שתתאפשר הקמת מועצה מקומית או אזורית עבור יישובים חדשים גם במקרה שבו מספר התושבים אינו עולה על חמשת אלפים, וזאת בהתאם לתנאים שקבועים בטיטוט החוק.

מלשכת שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות נמסר שקיימת דחיפות בקידום תיקון החקיקה ולא ניתן להמתין למינויו של שר פנים, כיוון שבימים האלה מוקמים בבקעת ערד חמישה יישובים חדשים, המתווספים לשני יישובים שכבר הוקמו ללא מועצה מקומית שאליה הם משתייכים. כמו כן, נמסר שכמות כזו של יישובים דורשת משאבים וקשב שלא ניתן להטיל על מועצה מקומית קיימת, והתיקון של הפקודה יאפשר להקים עבור יישובים אלה מועצה מקומית חדשה. עוד נמסר שכיוון ששניים מהיישובים נמצאים בשלבי בשלות גבוהים, נדרשת הקמת מועצה מקומית בדחיפות, על מנת שתגיש בשמם בקשות שונות למשרדי הממשלה, כמו בקשות להקמת גני ילדים, בתי ספר ועוד.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי נימוקי הדחיפות שנמסרו מלשכת השרה אושרו על ידי מנכ"ל משרד הפנים והם על דעתו.

בהעדר שר פנים, ולאור הדחיפות שיש בעת הזו בקידום הנושא, כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, מוצע להסמיך את ראש הממשלה להביא לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה את טיוטת החוק האמורה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סעיף 58(ג) לתקנון עבודת הממשלה קובע כי "שר (להלן – **השר היוזם**) הרואה צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו של שר אחר (להלן – **השר הממונה**), יבוא בדברים עם השר הממונה." על פי סעיף 58(ד) לתקנון, השר היוזם רשאי להפיץ את התזכיר בהסכמת השר הממונה. סעיף 58(ה) לתקנון קובע שאם לא התקבלה הסכמה, רשאי השר היוזם להעלות לסדר היום של הממשלה את הנושא לדיון עקרוני. על פי סעיף 58(ו) לתקנון ככל שמתקבל אישור הממשלה להפצת התזכיר, יופץ תזכיר חוק על ידי השר הממונה או, אם שני השרים הסכימו לכך, על ידי השר



היועצת המשפטית

היוזם.

במקרה הנוכחי לא מדובר במחלוקת בין שר הפנים, שטיוטת החוק בסמכותו המיניסטריאלית, לבין ראש הממשלה, כשר היוזם, אלא במצב שבו אין שר פנים מכהן.

בנסיבות אלו, לאחר תום המועד לקבלת הסתייגויות לתזכיר החוק וגיבוש טיוטת חוק, ונוכח ההסדרה המינהלית הקיימת בסעיף 58(ה) לתקנון עבודת הממשלה, המאפשרת לשר לקדם תיקוני חקיקה לחוק שמצוי בסמכותו של שר אחר, מוצע בהשאלה מההסדר האמור להסמיק את ראש הממשלה להביא את טיוטת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

טרם התקבלה עמדתו של היועץ המשפטי של משרד הפנים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית