

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי)

ירושלים

י' אב תשפ"ב

07 אוגוסט 2022

אל:

עו"ד גלעד שר

באמצעות דוא"ל –

gsheer.office@gsheer-law.com

שלום רב,

הנדון: מענה לפנייתך בנושא "הוראות לוועדת השרים לתכנון להימנע מהכרזה על מתחמים

חדשים לדיור עד לכינון ממשלה חדשה"

סמך: מכתבך מיום 29.06.22

בפנייתך שבסמך ביקשת כי היועצת המשפטית לממשלה "תוציא, ללא דיחוי, הנחיה כי למן אותו רגע שבו התקבלה ההחלטה של ראשי סיעות הקואליציה על פיזור הכנסת וקיום בחירות כלליות, תופסק עבודת הוועדות השונות בכל הקשור להכרזה על מתחמים מועדפים לדיור".

כבר כעת אציין כי במנותק מפנייתך, קיימתי בראשותי ישיבה בנושא הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור בתקופת בחירות, וכי לאור האמור הדברים התחדדו גם במסגרת ישיבה זו שהתקיימה עם כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי).

רקע

1. החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: "**החוק**") או "**חוק הותמ"ל**") התקבל בכנסת ביום 7.8.14 והוא נחקק כהוראת שעה המייצרת הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור ולהסדרת זמינותם. תכליתו המרכזית של החוק היא קידום מהיר של הליכי תכנון באפיק מקביל לזה המצוי בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, זאת באמצעות הליך תכנוני מהיר ויעיל, שבו התכנית נדונה רק במוסד תכנון אחד, ועל מנת לתת מענה למשבר בשוק הדיור באמצעות הגדלת היצע יחידות הדיור. באוגוסט 2021, במסגרת תיקון מס' 7 לחוק, הוארך תוקפו של החוק והתווספו למסלולים הקבועים בו, שני מסלולים נוספים.
2. ההכרזה על מתחמים מועדפים לדיור נעשית על-ידי הממשלה או על-ידי ועדת השרים לענייני פנים, שירותים, תכנון ושלטון מקומי (להלן: "**ועדת השרים**") בהתאם לסעיף 3 לחוק.

3. החוק יצר הליכי תכנון מיוחדים לקידום תכניות מועדפות וכלל הקמת מוסד תכנון מיוחד ברמה הארצית – "הוועדה למתחמים מועדפים" אשר מטרתו, בין היתר, לדון ולאשר תכניות לדיור בהיקף נרחב תוך דיון ממוקד ואינטנסיבי לשם קיצור לוחות הזמנים לעומת לוחות הזמנים המקובלים כיום לקידום תכניות בהיקף דומה. לאחר שוועדת השרים מכריזה על השטח בו מוצעת התוכנית כעל מתחם מועדף, קמה סמכות לוועדה למתחמים מועדפים לתכנן את השטח, וניתן להגיש לה תכנית כאמור.

הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור בתקופת בחירות

4. לעמדתנו, אין מקום להקפיא באופן גורף את ההכרזות על מתחמים מועדפים לדיור בתקופת בחירות, ויש לבחון באופן פרטני כל החלטה בהתאם לאמות המידה שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון וההנחיות החלות בתקופה זו. זאת, מהטעמים הבאים:

א. חוק הותמ"ל נחקק במטרה לסייע בפתרון המשבר בשוק הדיור ולהגדיל את היצע הדירות. לכן, תכליתו המרכזית של החוק, כאמור לעיל, היא קידום מהיר של הליכי תכנון למגורים באפיק מקביל וייחודי ביחס לזה המצוי בחוק התכנון והבניה, במטרה להסיר את החסמים הגורמים להתמשכות הליכי התכנון.

הוועדה למתחמים מועדפים אשר הוקמה מכוח החוק מהווה גורם מרכזי ומשמעותי בהגשמת היעדים הלאומיים להגדלת היצע יחידות הדיור במדינת ישראל. תרומתה של ועדה זו כמוסד תכנון ארצי הממוקד בצרכים האסטרטגיים הוכיח את עצמו לאורך שנות פעילותו מיום הקמתו כמוסד אשר מיישם את החלטות הממשלה ומביא לידי מימוש את מדיניות התכנון הלאומית מאחר והוא מספק חלק משמעותי מהעמידה בייעדי התכנית האסטרטגית אשר נקבעה על ידי ממשלת ישראל.

ב. בנוסף, יובהר, כי ההכרזה על מתחם כמועדף לדיור משמעה כי מתקיימות הוראות החוק בעניינו של המתחם וכי ועדת השרים סבורה כי יש מקום להגיש תכנית מועדפת לדיור בתחומו. מדובר בתנאי הכרחי לתחילתו של קידום הליך תכנוני סטטוטורי בוועדה למתחמים מועדפים אך הוא אינו מחייב את הוועדה למתחמים מועדפים בכל הנוגע לאישורה של תכנית במתחם זה. לוועדה, בהיותה מוסד תכנון עצמאי, קיימת הסמכות המלאה לדחות תכנית, לאשרה בשינויים או לאשרה ללא שינויים, כל זאת, לאחר שהיא מקיימת הליך סדור בתכנית לרבות שמיעת התנגדויות. במילים אחרות, ההכרזה על מתחם מסוים כמתחם מועדף לדיור על-ידי ועדת השרים מהווה את יריית הפתיחה להליך התכנוני בותמ"ל ואין ההכרזה כובלת את שיקול דעתו של הותמ"ל כמוסד תכנון עצמאי.

ג. קבלת עמדה לפיה בשל תקופת הבחירות לא ניתן יהיה להכריז על מתחמים בותמ"ל באופן גורף, עשויה להביא לכך כי הותמ"ל למעשה לא יוכל להמשיך ולדון בתכניות, שכן כל קידום תכנית מחייב הכרזה על מתחם. בהקשר זה תוצאה זו תהיה בלתי סבירה נוכח מצב שוק הדיור והצורך להביא לקידום ואישור יחידות דיור רבות גם בעת הזו. בעניינו, היבט זה ממחיש גם את הדחיפות והחיוניות שבקבלת ההחלטה, לאור מצב שוק הדיור, שיקול הרלוונטי גם הוא לצורך הבחינה אם יש מקום לקבל את ההחלטה בתקופת בחירות.

5. מן האמור עולה כי הליך ההכרזה על מתחם מועדף על-ידי ועדת השרים הוא שלב בהליך מקצועי סדור. קודמת לו עבודת מטה מקצועית הנעשית על ידי משרדי הממשלה השונים, ולאחריו נפתח הליך תכנוני על ידי מוסד תכנוני עצמאי. עוד עולה, כי המשך תפקודה של הותמ"ל (אשר סמכותה לתכנן נובעת מהכרזה כמתואר לעיל) חיוני להתמודדותו של המשק הישראלי עם משבר הדיור, ומכאן החשיבות בהמשך עבודתה הסדירה גם בתקופה זו.
6. חשוב להדגיש, כי בכל מקרה, הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה הרלוונטיים, ומשרד המשפטים בוחנים, מבעוד מועד, כל הצעת החלטה להכריז על מתחם מועדף, ביחס לכלל ההיבטים המשפטיים העולים בה ובדגש על העובדה שאנו נמצאים בתקופה בה הממשלה מחויבת בהוראות האיפוק והריסון שחלות בתקופת בחירות.
7. נוכח האמור, ועל יסוד כלל הטעמים שפורטו לעיל, סברנו כי אין מקום לעצור באופן גורף את ההכרזות על מתחמים מועדפים לדיור בתקופת בחירות.

העתק:

לשכת היועצת המשפטית לממשלה
אפרת פורקצ'ה, יועצת משפטית, משרד הבינוי והשיכון (בפועל)
תדמור עציון, היועצת המשפטית, מינהל התכנון
אריאל צבי, סגן היועצת המשפטית, רשות מקרקעי ישראל
רוסלאן עותמאן, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
נעמה רוט, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)