

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי)
ירושלים
י"ח באב תשפ"ב
15 אוגוסט 2022

אל:
עו"ד עפר שפיר
באמצעות דוא"ל –
shafir@shafir-law.co.il
שלום רב,

הנדון: פנייתכם בנושא "הכללת ההכרזה על מתחם דיור מועדף לדיור בנתיבות בסדר יומה של ישיבת הממשלה וגריעתו ממנו של הצעת החלטה על הקמת היישוב חנון בתחומה של המועצה

האזורית שדות נגב"

סמך: מכתבכם מיום 27.07.22

בפנייתכם מיום 27.07.22 ביקשתם כי היועצת המשפטית לממשלה תפעל להנחות את ממשלת ישראל לקבוע את סדר היום לישיבתה הקרובה בהתאם לאחת מחלופות אלו:

א. להוסיף לסדר היום של ישיבת הממשלה את הצעת ההחלטה להקמת היישוב חנון בתחום המועצה האזורית שדות נגב.

ב. להסיר מסדר יומה של הממשלה בישיבה הנ"ל את החלטת ההכרזה על מתחם מועדף לדיור בנתיבות.

אבקש להשיבכם בעניין זה כדלקמן.

מתחם מועדף לדיור בנתיבות

1. החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: "**החוק**") התקבל בכנסת ביום 7.8.14 והוא נחקק כהוראת שעה המייצרת הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים, לרבות מתחמים מועדפים לדיור ולהסדרת זמינותם. תכליתו המרכזית של החוק היא קידום מהיר של הליכי תכנון באפיק מקביל ושונה מזה המצוי בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, במטרה להסיר את החסמים הגורמים להתמשכות הליכי התכנון ולתת מענה למשבר בשוק הדיור באמצעות הגדלת היצע יחידות הדיור.
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. הגשת תכנית לוועדה למתחמים מועדפים מתאפשרת לאחר שוועדת השרים, הכריזה על השטח בו מוצעת התוכנית כעל מתחם מועדף.
4. ההכרזה על המתחם המועדף היא מקצועית במהותה - ההחלטה גובשה בהסתמך על עבודה מקצועית של גורמי מקצוע בשיתוף עם הרשות המקומית, שהחלה טרם תקופת הבחירות.
5. יוער, כי הכרזה 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 להמשך קידום ההליך התכנוני בוועדה למתחמים מועדפים שאינו 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.
6. עוד יש לציין, כי מכיוון שההכרזה על המתחם בנתיבות חרגה מהיקף הגריעה משטח המשבצת המותר לפי סעיף 3(ב3)(1)(ב) לחוק, עלה הצורך הדחוף להביא מתחם זה במניין ארבעת המתחמים אשר מותרת לגביהם חריגה מהוראת סעיף 3(ב3)(1) לחוק בשנה הראשונה שלאחר תחילתו של תיקון 7 לחוק, קרי עד ליום 8.8.2022, זאת בהתאם לקבוע בסעיף 3(ב3)(2) לחוק. במילים אחרות, לאור היקפי הגריעה כאמור משטחי המשבצת הרי שהיה ניתן להכריז על המתחם הזה רק עד ליום 8.8.2022 כך שהייתה דחיפות להכריז על המתחם באותה נקודת זמן כדי שלא תפקע האפשרות לעשות כן.
7. באשר לאמור בסעיף 7 לפנייתכם, סיכום הדיון שהתקיים ביום 28.8.2019 בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) הקודם, קובע כי החלטות קבינט דיור לעניין הכרזות, נבחנות בטרם הדיון על ידי משרד המשפטים, ככל החלטות ממשלה בתקופת בחירות. בין היתר, נבחנת עבודת המטה שנעשתה טרם הדיון בקבינט הדיור, ומידת ההסכמות לעניין ההכרזה. כמו כן, הובהר בדיון כי ההכרזה על מתחם מסוים כמתחם מועדף לדיור על-ידי קבינט הדיור מהווה ירית פתיחה להליך התכנוני בותמ"ל ולא מדובר בכבילת שיקול דעתו של הותמ"ל כמוסד תכנון עצמאי.
8. נוכח האמור, ועל יסוד כלל הטעמים שפורטו לעיל, סברנו כי בכל הנוגע לכללים החלים על פעילות הממשלה בתקופת בחירות, ככלל, אין מניעה גורפת מקידום הכרזות על מתחמים מועדפים שלפי חוק הותמ"ל בתקופת בחירות, ויש לבחון כל החלטה בהתאם לאמות המידה האמורות. נושא זה נדון בישיבה שהתקיימה בראשותי. כך, ביחס להכרזה על המתחם בנתיבות מצאנו כי לא הייתה מניעה להביא את ההכרזה על המתחם האמור לדיון ואישור בוועדת השרים בישיבתה שהתקיימה ביום 31.07.22. זאת, כאמור לעיל, בפרט לאור העובדה כי העבודה המקצועית החלה עוד לפני ההכרזה על היציאה לבחירות, ובשים לב לכך שמדובר במתחם שהיקף יחידות הדיור בו הוא כ-12,000 יח"ד, ואשר לעמדת גורמי המקצוע קידומו חיוני לשם התמודדות עם משבר הדיור.

היישוב החדש "חנון"

9. בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1800 משנת 2004 בעניין "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת ישובים חדשים" (להלן: "**הנחיית היועצת**"), הקמת יישוב חדש נעשית בשני שלבים – בשלב הראשון, על הממשלה לקבל החלטה מקדמית שעניינה יוזמה ראשונית להקמת יישוב, החלטה זו תכלול הוראה לביצוע בדיקה מקצועית על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה אשר תבחן ההיבטים התכנוניים והיבטים נוספים הכרוכים בהם, כגון נושאים תשתיתיים וסביבתיים. בנוסף, תיערך על-ידי משרד האוצר בדיקה כלכלית-תקציבית הכרוכה בהקמת היישוב החדש. בשלב השני, ורק לאחר קבלת ההתייחסויות המקצועיות של המועצה הארצית לתכנון ובניה ומשרד האוצר, רשאית הממשלה לקבל החלטה סופית להקמת היישוב החדש. בענייננו, כאמור, אנו מצויים בשלב קבלת ההחלטה השנייה של הממשלה להקמת היישוב.
10. בעקבות פניית משרד הפנים, בחנתי יחד עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד גיל לימון, את האפשרות לקבלת החלטה שנייה על-ידי הממשלה להקמת יישוב קהילתי חדש במועצה האזורית שדות נגב – חנון (שם זמני) (להלן: "**היישוב** או **היישוב החדש**").
- במסגרת בחינה זו התברר כי קיימת **מחלוקת פנים-ממשלתית** ביחס להקמת היישוב. בתוך כך נמסר, כי נערכה על-ידי אגף תקציבים במשרד האוצר בדיקה כלכלית-תקציבית הכרוכה בהקמת היישוב, ולעמדת גורמי המקצוע באגף תקציבים, להקמת היישוב השפעות כלכליות שליליות והם מתנגדים להקמתו.
- כמו כן, המשרד להגנת הסביבה מתנגד להצעת ההחלטה.
11. על רקע מחלוקת מקצועית זו התחדד הקושי שבקבלת החלטת שנייה, **סופית**, על הקמת היישוב בתקופת בחירות, ובהתאם עמדת היועצים המשפטיים של **המשרדים הרלוונטיים** הייתה כי לא ניתן לקבלה בעת הזו.
12. החלטה כאמור אינה עומדת בנסיבות העניין במבחנים ובאמות המידה שנקבעו בפסיקה ביחס לקבלת החלטות על-ידי הממשלה בתקופת בחירות, במסגרתה נדרשת הממשלה לנהוג באיפוק ובריסון בכל הקשור בהפעלת סמכויותיה. בהקשר זה יודגש כי ההחלטה על הקמת יישוב חדש היא עניין מובהק שבמדיניות והיא בעלת השלכות רחבות על היבטים שבאחריות של משרדי ממשלה רבים ושונים. זאת ועוד, אין המדובר בהחלטה מקדמית של הממשלה, אשר נועדה להניע עבודת מטה בלבד, אלא בהחלטה סופית להקמת היישוב, דבר שקובע עובדות מוגמרות תוך כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה.
13. במצב דברים זה, ביקשו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, לבחון האם אל מול נתונים אלו, שמובילים אל המסקנה כי לא ניתן לאשר את הקמת היישוב בעת הזו קיימת דחיפות וחיוניות בהקמת היישוב דווקא בעת הזו, באופן המצדיק סטייה מכללי האיפוק והריסון.
14. אולם, לאחר בירור עובדתי ומשפטי שנערך, לא ניתן להצביע בעת הזו על טעמי דחיפות או חיוניות לקבלת החלטה בחלון הזמנים עד להקמת ממשלה חדשה, באופן המצדיק סטייה מכללי האיפוק והריסון החלים בעת הזו.
15. לבסוף יצוין, כי במסגרת החלטת הממשלה שהתקבלה ביום 31.07.22 שאישרה את החלטת ועדת השרים בעניין המתחם בנתיבות, הובהר כי הממשלה רואה חשיבות בהקמת היישוב

חנון וכי טרם אישור התכנית למתחם הדיור המועדף בנתיבות, נושא הקמת היישוב יובא לממשלה לצורך קבלת החלטה בנדון.

העתק:

לשכת היועצת המשפטית לממשלה
גיל לימון, משנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
שלומי הייזלר, יו"ר מטה התכנון הלאומי
יהודה זמרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים
אפרת פורקצ'ה, היועצת משפטית, משרד הבינוי והשיכון (בפועל)
תדמור עציון, היועצת המשפטית, מינהל התכנון
ענת אסיף, ראש אשכול עבודת ממשלה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
רוסלאן עותמאן, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
נעמה רוט, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)