



23.10.2017

לכבוד
מר משה כחלון, שר האוצר
עו"ד אסי מסינג
באמצעות פקס: 02-5317679

לכבוד
מר משה כחלון, שר האוצר
באמצעות דוא"ל: sar@mof.gov.il

שלום רב,

הנדון: הרחבת מרחב תכנון מיוחד חריש

בעקבות בקשת חריש ומשרד הבינוי והשיכון להרחיב את מרחב התכנון המיוחד של חריש, הרינו לפנות אליכם, בשם הוועד הציבורי נגד הריסת בתים והפקעות אדמה בואדי עארה, בבקשה שלא לאשר את ההרחבה המבוקשת והכל כמפורט להלן:

רקע עובדתי

1. ביום 25.05.2017 פנה משרד הבינוי והשיכון למנהל התכנון במשרד האוצר בבקשה לפי סעיף 32 לחוק התכנון והבנייה (להלן: "החוק" או "חוק התכנון והבנייה") להרחיב את מרחב התכנון של הוועדה המיוחדת לתכנון ובנייה חריש ב-2,589 דונם נוספים.

== מצ"ב העתק מהבקשה של משרד הבינוי והשיכון למנהל התכנון והמסומן כנספח א'.

2. הבקשה הועברה לוועדה המחוזית בחיפה לקבלת התייחסותה. ביום 10.07.2017 קיימה הוועדה דיון בהצעות השונות שעלו והחליטה בסופו של יום להמליץ שלא להרחיב את תחומה של הוועדה המיוחדת חריש בהתאם לבקשה. המלצה זו נסמכה על מספר נימוקים וביניהם:

א. ההרחבה המבוקשת מחייבת הליך של שינוי תמ"מ, והמסגרת התכנונית המתאימה לבחון סוגיה זו היא הוועדה המחוזית שיש לה את הראייה התכנונית הכוללת לבחינת כל סוגיות המרחב בו שוכנת חריש. בנוסף, השטח כולל גם שטחים פתוחים המהווים חלק מהמערכת האקולוגית שיש לבחון אותה בראיה מערכתית רחבה ולא במסגרת מצומצמת של ועדה מיוחדת.

ב. תוספת הפיתוח העתידי של חריש תפגע באפשרות עתידית להתפתחות של ישובים אחרים באותו מרקם עירוני כמו ערערה וכפר קרע.

ג. כמו כן, ציינה הוועדה כי בימים אלה פועלת ועדה גיאוגרפית הדנה בין היתר בשינויים המבוקשים על ידי מספר רשויות מקומיות באזור חריש, כולל חריש עצמה. על כן, ראוי שתקבל הכרעה בעניין הבקשות השונות לשינוי תחומי השיפוט בטרם תתקבל ההכרעה בעניין שינויים בגבולותיה של הוועדה המיוחדת.

== מצ"ב העתק ממפת הבקשה של משרד השיכון והבינוי מיום 05.07.2017 והמסומן כנספח ב'.

== מצ"ב העתק מההחלטה של הוועדה המחוזית מיום 10.07.2017 והמסומן כנספח ג'.

3. למחרת היום, 11.07.2017, קיימה הוולנט"ע דיון בנושא. בהחלטתה מציינת הוולנט"ע כי לאחר שהוצגו בפניה "עקרונות התכנון המוצע" החליטה להמליץ לשר לשנות את מרחב התכנון האמור וזאת בניגוד מוגמר להמלצה המקצועית של הוועדה המחוזית. להשלמת התמונה יצוין, כי בקשה שהוגשה למועצה הארצית לקיים דיון חוזר בנושא נדחתה.

== מצ"ב העתק מהחלטת הוולנט"ע מיום 11.07.2017 והמסומן כנספח ד'.

= מצ"ב העתק מהחלטת מליאת המועצה הארצית מיום 08.08.2017 והמסומן כנספח ה'.

הרחבת מרחב התכנון מנוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה

4. הכלי של הקמת מרחב תכנון מיוחד הינו כלי חריג אשר נועד להתמודד בעיקר עם המצב המיוחד של הקמת יישוב חדש כך שאין בשטח המבוקש רשות שניתן להכריז עליה כרשות תכנון,¹ והוא מוסדר בהוראות ס' 32 לחוק. משכך, הסעיף חל על שלושה מצבים:²

(1) כאשר בשטח עוד אין יישוב והוא נועד להקמת יישוב חדש (סעיף 32(א)(1));

(2) כאשר בערב פרסום הצו היו באותו שטח 75% לפחות מיחידות הדיור הקיימות והנמצאות בתהליך של בנייה ... (סעיף 32(א)(2)).

(3) כאשר המדינה מבקשת להקים שכונה חדשה בשטח מסוים שבתחום רשות מקומית וזאת בתנאי שלפחות 75% מיחידות הדיור שבה יוקמו על ידי המדינה או מטעמה (סעיף 32(ב)).

5. הרחבת מרחב התכנון המיוחד של חריש אינה עונה על אף אחד מהתנאים המנויים לעיל. שכן, (1) בשטח כבר קיים יישוב; (2) השטח האמור אינו כולל 75% מיחידות הדיור הקיימות ביישוב או הנמצאות בהליך של בנייה; (3) השטח אינו בתחום של הרשות המקומית חריש. שכן, וכפי שיוסבר להלן, הוא משויך לרשויות מקומיות אחרות ובקשת חריש להרחבת גבולותיה טרם הוכרעה.

6. די באמור לעיל בכדי להביא לדחיית הבקשה. יחד עם זאת ולמעלה מן הצורך, נתייחס להלן לפגמים נוספים בהליך.

הרחבת מרחב התכנון המיוחד מהווה עקיפה לא חוקית של ועדת הגבולות

7. ביום 07.02.2016 הגישה המועצה המקומית חריש "תזכיר לבקשה להצדקת שינוי גבול השיפוט של העיר" (להלן: "הבקשה לשינוי גבולות" או "ההליך המוניציפלי"). בהתאם למפה המעודכנת של הבקשה לשינוי גבולות מיום 07.06.2017, נראה כי השטח המבוקש להרחבת הגבולות חופף במידה רבה את השטח המבוקש להרחבת מרחב התכנון המיוחד.

== מצ"ב העתק מהבקשה של המועצה המקומית חריש לשינוי גבולות מיום 07.02.2016 והמסומן כנספח ו'.

== מצ"ב העתק מהמפה המעודכנת של הבקשה מיום 07.06.2017 והמסומן כנספח ז'.

¹ אהרון נמדר תכנון ובנייה – תכניות, מוסדות והליכי תכנון 98 (2015).
² שם.

8. ביום 18.09.2016 מינתה מנכ"לית משרד הפנים "ועדת חקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי באזור חיפה" (להלן: "**ועדת הגבולות**" או "**הוועדה**"). תכנית העבודה של הוועדה ואשר פורטה בכתב המינוי שלה כוללת, בין היתר, את הבקשה של חריש להרחיב את שטח שיפוט. בנוסף, מונחות כעת בפני הוועדה מספר בקשות של רשויות מקומיות נוספות באזור לשינוי שטח שיפוט. עד כמה שידוע לנו, הוועדה דנה בבקשות השונות במאוחד תחת הכותרת "בחירת שינוי גבולות וחלוקת הכנסות במערב ואדי עארה" ונכון להיום קיימה ועדת הגבולות שבע ישיבות ואף מתכננת סיור בשטח.
9. בנסיבות אלה, שינוי גבולות מרחב התכנון המיוחד חריש כעת, בעוד ועדת הגבולות יושבת על המדוכה, אינו סביר בעליל. כבר עתה נציין כי הליך שינוי גבולות שיפוט אינו החלטה תכנונית בלבד "אלא החלטה המערבת שיקולים של מדיניות פנימית כוללת"³ ומשכך מן הראוי, במיוחד בנסיבות המקרה שלפנינו, להקדים את ההליך המוניציפאלי של שינוי שטח השיפוט להליך התכנוני של שינוי מרחב התכנון.
10. ראשית, התכלית של הקמת מרחב התכנון המיוחד הינה לייעל את הליכי התכנון בשטח של רשות מקומית מסוימת. דהיינו, ההקמה של מרחב תכנון מיוחד והרחבת תחומו אינה מטרה בפני עצמה והיא צריכה לשרת מטרה אחרת – צרכי הפיתוח והתכנון של היישוב. משאלה הם פני הדברים, הרי ברור כי הרחבת מרחב התכנון כעת, בטרם הוחלט שיש צורך להרחיב את היישוב חריש ואת שטח שיפוטו, חוטאת לתכלית לשמה מוענקת הסמכות להקים או להרחיב מרחב תכנון מיוחד ויכול ותביא לעיוותים במידה שוועדת הגבולות תחליט לא לשייך את השטחים לחריש.
11. שנית, הבקשה לשינוי מרחב התכנון של חריש מתבססת, לכאורה, על צרכי הפיתוח העתידיים של היישוב, צרכים אשר לא הוכחו וספק אם קיימים. שכן, כיום שטח השיפוט של המועצה המקומית חריש הינו 7,108 דונם ובו קיימות כ- 4,000 יח"ד בנייה זמינות והיתרי בנייה לכ- 6,000 יח"ד נוספות. עם זאת, מתגוררים ביישוב כיום אך ורק כ- 300 משפחות, המונות כ- 1200 תושבים. מהנתונים הנ"ל עולה כי בחריש קיים מלאי גדול של יחידות דיור אשר טרם מומשו כפי שמעיד מספר התושבים המועט של היישוב. לכן, אין שום הצדקה להגדיל את מרחב התכנון של היישוב בשלב זה וזאת אף בטרם הזכרנו את השלכותיה השליליות על היישובים הערביים בסביבה.
12. נכונים הדברים שבעתיים לאור העובדה כי ההליך התכנוני של שינוי מרחב התכנון אינו ההליך הנכון לשקול שיקולים אלה ורשויות התכנון, בכובען הנוכחי, אינן הפורום המוסמך או הראוי לבחון עניין זה. שכן, בחינת צרכי הפיתוח של היישוב חריש, המחייבת את איזונים מול הצרכים של שאר היישובים באזור, נמצאת בלב לבו של ההליך המוניציפלי של הרחבת שטח השיפוט ואכן שר הפנים מינה ועדה מיוחדת, ועדת הגבולות, אשר תפקידה הוא לחקור ולבחון, בין היתר, אם ישנה הצדקה לשנות את הגבולות של היישובים השונים באזור.
13. האמור לעיל מקבל משנה תוקף לאור הבדלים הקיימים בין שני ההליכים. כך שבעוד ההליך התכנוני בו גובשו ההמלצות נמשך יומיים בלבד וכלל שתי ישיבות אחת של הוועדה המחוזית במחוז חיפה והשנייה של הוועדה ובו נתקבלו המלצות שונות, ועדת הגבולות קיימה כבר 7 מפגשים לבחינת הנושא ומתכננת סיור בשטח. כמו כן, בעוד בהליך התכנוני מתייחס רק לבקשה של חריש, בהליך המוניציפלי הוועדה דנה בבקשה במאוחד עם הבקשות של רשויות נוספות באזור ושומעת את כולן.

³ בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גלל תחתון נ' שר הפנים, פ"ד נה(4) 161, 167 (2001) (להלן: "עניין גליל תחתון").

14. שלישית, ההחלטה על שינוי מרחב התכנון עלולה לכבול את שיקול הדעת של ועדת הגבולות בבחינת קביעת עבודות בשטח, ובכך לפגוע בעצמאותה המקצועית ובתשתית העובדתית המונחת לפניו. האמור לעיל מקבל משנה תוקף לאור העובדה כי השיקולים שאמורים להנחות את ועדת הגבולות בעבודתה הינם שיקולים רחבים יותר מאשר השיקולים התכנוניים שעל רשויות התכנון לשקול עת מחליטים לשנות את מרחבי התכנון. הקדמת ההחלטה התכנונית לשינוי מרחב התכנון על ההחלטה המוניציפלית להרחבת שטח השיפוט משמעה בפועל התערבות, לא ראויה ושלא כדין, באיזון בין השיקולים השונים שעל ועדת הגבולות לשקול וזאת בשל שיקולים שההליך התכנוני אינו ההליך הראוי לבחינתם מלכתחילה. התערבות זו הופכת גם את ההחלטה של ועדת הגבולות ללא סבירה בעליל.

15. לעניין זה קבעה הפסיקה העליונה כי על ועדת הגבולות "להביא בחשבון את מכלול השלכות וההקשרים שיש להחלטתה ולתת להם משקל ראוי במסגרת סדר העדיפויות שבחרה בו"⁴ תוך כדי בדיקת צרכי כלל קבוצות האוכלוסייה באזור ויישום עקרון הצדק החלוקתי,⁵ אשר כולל בתוכו גם אלמנט של צדק מתקן אשר נועד לתקן אפליית עבר ולפצות עליה.⁶ האמור נכון שבעתיים בהקשר של הקצאת קרקעות שכן, מדובר במשאב חיוני ביותר המוגבל בכמותו ואשר הענקתו לאחד מדירה אחרים מהשימוש בו ומההנאה מפירותיו. יתרה מכך, יש להקפיד כי "החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, בייחוד לנוכח הסכנה שהחלוקה תיטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב".⁷

16. כאמור, לשינוי תחום שיפוט חריש השלכות רבות על שאר המועצות המקומיות באזור, ובייחוד על היישובים הערביים הסובלים מזה עשרות שנים ממצוקת פיתוח ומחסור בקרקעות. כך שבדיקה מקיפה ועניינית של העובדות הרלוונטיות בשטח ולעובדות המקצועיות הרלוונטיות בראיה אזורית, מחויבת היא מכורח הנסיבות והדין.⁸

17. אי סבירותה של ההחלטה מקבלת משנה תוקף לאור העובדה כי כיום, ולאחר תיקון חקיקה משנת 2015, שני ההליכים נמצאים בסמכותם של שני שרים שונים: ההליך המוניציפלי תחת סמכותו של שר הפנים ואילו ההליך התכנוני עבר לסמכותו של שר האוצר. במצב דברים זה ישנה חשיבות מיוחדת להקפדה כי הליך אחד לא ישפיע על השני, על שיקוליו או יעקוף אותו. שאם לא כן, יכול ויתעורר החשד שמא אין הליך בזק זה של שינוי מרחב התכנון המיוחד, אלא כלי בידי הדרג הפוליטי – שר האוצר ומשרד השיכון – כדי לעקוף את ועדת הגבולות ואף להשפיע על שיקול הדעת של הגופים המקצועיים דרך שינוי מרחב התכנון. הליך מעין זה נוגד את הוראות המנהל התקין והמשפט המנהלי.

פגמים בהליך ההתייעצות

18. לא למיותר לציין, כי נפלו פגמים הן בהליך ההתייעצות עם רשויות התכנון והן לגופה של ההמלצה שנתקבלה על ידי הוולנת"ע. פגמים חמורים אלה מובילים למסקנה כי על שר הפנים לדחות את המלצת הוולנת"ע והמועצה הארצית לתכנון ולבנייה ולהורות להן לקיים את הליך גיבוש ההמלצה מחדש בצורה תקינה.

⁴ בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למעל השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 66 (2002).

⁵ שם, בעמ' 64.

⁶ שם, בעמ' 65.

⁷ שם, בעמ' 66.

⁸ ראו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 48-49 (1983); בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1 (1997); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1994); בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991).

== מצ"ב העתק מפנייתנו לוועדה המחוזית מיום 10.07.2017 והמסומן כנספח ח'.
== מצ"ב העתק מפנייתנו לוונלת"ע מיום 10.07.2017 והמסומן כנספח ט'.

19. ראשית כל, הדיון בפני הוולנת"ע התקיים תוך פחות מ- 24 שעות אחרי שהוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בחיפה דנה בעניין וגיבשה את המלצתה לדחות את הבקשה וטרם פורסמו או אושרו הפרוטוקול ומסמך ההחלטות של הישיבה הנ"ל. הליך בזק מעין זה נוגד את הוראות המנהל התקין והמשפט המנהלי ומעלה חשש שמא הוולנת"ע כבר גיבשה עמדה נחרצת ושמא הליך ההתייעצות נעשה אך ורק למראית עין.⁹
20. שנית, הוולנת"ע בהחלטתה לא נתנה משקל כלשהו לעמדה המקצועית של הוועדה המחוזית, אשר כאמור דחתה את הבקשה האמורה, ונתנה המלצה הפוכה. זאת, מבלי שהתמודדה כליל עם הנימוקים והבעיות שהוועדה המחוזית העלתה ותוך כדי העדפה מוחלטת של עמדת משרד השיכון והחומרים שהוא הציג ("עקרונות התכנון המוצע בשטח"). יצוין כבר עתה כי אין בידינו לחוות דעה לגופם של החומרים אשר הציג משרד השיכון בפני הוולנת"ע שכן הם לא פורסמו באתר מנהל התכנון כפי שנהוג.
21. פגמים אלה יורדים לשורשו של הליך ההתייעצות ויש בהן להשפיע בהכרח על חוקיות ההמלצה של רשויות התכנון ושל הליך התייעצות כולו וכן להשפיע על תוכן של ההמלצות שגובשו. משכך, על שר האוצר להימנע מלהסתמך או מלאמץ המלצות אלה.
22. לסיכומו של דבר, בנסיבותיו של העניין שלפנינו, קבלת ההחלטה על שינוי מרחב התכנון המיוחד של חריש כמבוקש נוגדת את הוראות חוק התכנון והבנייה, לא סבירה לאור קיומה של ועדת גבולות וכן מתבססת על המלצות שנפלו בהן פגמים חמורים. על כן, אבקש לדחות את הבקשה לשנות את מרחב התכנון המיוחד של חריש, לקיים הליך התייעצות חדש, ומכל מקום לא להכריע בה בטרם התקבלה ההמלצה של ועדת הגבולות והחלטת שר הפנים באשר לחלוקת שטחי השיפוט באזור.

בכבוד רב,

מאיסאנה מוראני, עו"ד

העתקים:

- שר הפנים, מר אריה דרעי, באמצעות פקס מס': 0774448800.
- היועץ המשפטי למשרד הפנים, באמצעות פקס מס': 02-6701693.
- המנהל לשלטון מקומי (גבולות שיפוט), באמצעות פקס מס': 02-6701564.
- ועדה גיאוגרפית במחוז חיפה, באמצעות דוא"ל: Geo.haifa@moin.gov.il

⁹ לעניין זה ראו: ע"פ 3490/90 יקב הגליל יוסף גולד ובניו בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(1) 11, 18 (1993).