



חגי שבתאי, שפירא | עורכי דין

בית התנועה הקיבוצית רחוב לאונרדו דה וינצ'י 13 תל אביב 6473315  
ט | 03-5259050 פ | 03-5259051 | www.hs-law.org

חגי שבתאי	לירון רז	איציק רביב
אריה שפירא	אוסנת קולודני-חיים	מיכל בוסל
גלי פלד	ענבל זוסמן	סמדר גל
אלון וילנר	יוני אייזן	אליעד ישראל
אופיר לוי	כרמל מיכאלי	ליאור ברוכים
שרית ויור	שמרית גיגי	לירז גונן-אלולוף
ענת סער		

10 בדצמבר 2017  
כב' בכסלו תשע"ח

### חוזר משרד 25/17 (רשויות מקומיות, תכנון ובניה) – היכן עובר קו הגבול ? "ועדות גבולות" ו"חלוקת הכנסות"

תופעה רווחת לה אנו עדים במהלך השנה החולפת היא "פריחתן" של "ועדות החקירה" - לשינוי גבולות ולחלוקת הכנסות ברחבי הארץ (הנהוגות להיקרא גם כ"ועדות גיאוגרפיות" או "ועדות גבולות").

בשנה האחרונה הוקמו ועדות חקירה (ועדות גיאוגרפיות) "קבועות" לאזורים: מטרופולין חיפה; מרכז; דרום; ירושלים יהודה שומרון והשפלה; גליל מערבי וגליל עליון והעמקים.

תפקידן של הועדות הוא לבחון יוזמות של רשויות לשינוי תחום שיפוטן (הגדלת תחום השיפוט של הרשות היוזמת על חשבון רשות סמוכה/גובלת- לרוב לצורך הרחבת שטחי הבניה למגורים (תוספת יח"ד) ו/או פיתוח שטחי תעסוקה, וזאת על חשבון שטחים חקלאיים ו/או שטחים פתוחים אחרים), וכן יוזמות לקביעת הסדר ל"חלוקת הכנסות" בין רשויות סמוכות/גובלות (בעיקר הכנסות מארנונה המתקבלות מאזורי תעסוקה, וכן הכנסות מהיטלי השבחה ומתשלומי חובה המגיעים לרשות).

בבקשות לשינוי תחום השיפוט - על ועדות החקירה לבדוק, בעיקר: את גודל האוכלוסייה הקיים והחזוי ל-10-15 שנים הבאות במסגרת גבולות הרשות הקיימים; קיומן של רזרבות קרקע לפיתוח מגורים, תעסוקה ומוסדות ציבור; מגמת ההתפתחות העתידית של הרשות; יעוד השטח המבוקש להרחבה לפי תכניות מתאר קיימות ומוצעות; וכמובן את האינטרסים והפגיעה הצפויה ברשות שממנה מבקשים לגרוע את השטח המדובר ובבעלי הזכויות בשטח.

בבקשות לחלוקת הכנסות - על הועדות לבדוק, בעיקר: את כלל ההכנסות וההוצאות של הרשות המבקשת, נתוני ההכנסה של האזור המבוקש לחלוקה, ונתוני ההכנסות וההוצאות של הרשות שבתחומה מצוי אזור החלוקה המבוקש.

הועדות פועלות בהתאם לכתב מינוי חתום על ידי שר הפנים, המפרט את גדר סמכויות הועדה ואת הנושאים שלגביהן מבוקשת המלצתה. הועדות מגישות את המלצתן למנכ"ל משרד הפנים, אשר מגיש את המלצתו לשר הפנים, אשר מכריע בסוגיה לפי שיקול דעתו.

הבסיס המשפטי לפעילות ועדות החקירה הנ"ל ולסמכות שר הפנים לקבל החלטה בדבר שינוי תחום שיפוט ובדבר חלוקת הכנסות הוא סעיפים 3, 8, 9, א ו-9 לפקודת העיריות [נוסח חדש], סעיפים 7 ו-34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], וסעיף 228 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

סעיף 8 הנ"ל לפקודת העיריות קובע את סמכות שר הפנים: "לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העיריה על ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על ידי העיריה, ולאחר עיון בתסקיר של הועדה רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו".



סעיף 9 א ו- 9 ב הנ"ל לפקודת העיריות מסדירים את סמכות שר הפנים לאשר הסדרים לחלוקת הכנסות ולהכריז על "אזורי חלוקת הכנסות", כאשר צו ההכרזה יפרט את גבולות אזורי החלוקה ואת שיעור ההכנסות שלו תהיה זכאית כל אחת מהרשויות המשתתפות המנויות בצו. כך נקבע בסעי' 9(ב) לפקודה: "השר רשאי, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה השר לענין זה...להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית, אחת או יותר, שלא נכלל בו שטח המיועד למגורים בלבד ואשר תחומו יוגדר בצו, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית, או הכנסות מארנונה כללית יחד עם הכנסות מהיטלי השבחה או מאחד או יותר מתשלומי החובה, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לבין רשות מקומית, אחת או יותר, הסמוכה לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה...הכל כפי שנקבע בצו."

**בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2008 מתאריך 23.6.08 נקבע "נוהל לשינוי תחום שיפוט של רשות מקומית ולקביעת אזורי חלוקת הכנסות".**

נוהל זה מפרט את הפרוצדורה להגשת בקשה לשינוי תחום שיפוט ולחלוקת הכנסות, את המסמכים שיש לצרף לה, ואת אופן עבודת ועדת החקירה שמונתה לתת המלצות בעניין.

הנוהל קובע, בין היתר, כי:

**"ועדת גבולות חייבת להקפיד על פרסום נאות בדבר קיומה, ולתת הזדמנות לבעלי עניין מרכזיים להציג את עמדתם לפני גיבוש וניסוח ההמלצות".** "על חברי הוועדה להיזהר מקביעת עמדה לפני שמיעת כל הצדדים."

**"ועדת גבולות חייבת לערוך חקירה עצמאית של הסוגיה, ואינה רשאית לקבל ללא בדיקה הסכם בין הרשויות המקומיות המעורבות".**

כמו כן נקבע כי עם סיום עבודת הוועדה יכין יו"ר הוועדה דו"ח מסכם הכולל, בין היתר: סקירה על נסיבות הקמת הוועדה; על עבודתה בצירוף פרוטוקולי ישיבותיה; ריכוז עמדות הצדדים השונים; עיקרי המלצותיה ונימוקיהן, וכן מסמכים ונספחים, כמפורט בנוהל.

**לאור השלכות הכבדות של עבודת ועדות החקירה השונות על עתידם של השטחים שבהם הן דנות, לרבות בהיבט של שינוי ייעוד עתידי וגריעה צפויה מתחום המשבצת, אנו ממליצים ליישובים הנוגעים בדבר שלגביהם מתנהלות חקירות כאמור, לפעול להגשת עמדה מטעמם לוועדה, ולהשתתף בדיונים שאליהם יזומנו.**

\*נכתב ע"י עו"ד לירון רז, מנהלת תחום תכנון ובניה ורשויות מקומיות במשרד.

\*האמור בחוזר אינו בגדר חוות דעת משפטית אלא מידע כללי שאינו מהווה ייעוץ משפטי מכל סוג.