

## בבית המשפט העליון

רע"פ 1782/03

בפני: כבוד המשנה לנשיא א' מצא  
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה  
כבוד השופטת א' חיות

המבקשת: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, משגב

נ ג ד

המשיבים: 1. יוסף סועאד  
2. חוסני סועאד

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי  
בחיפה מיום 7.1.03 בע"פ 2677/02 שניתן על ידי כבוד  
השופטים י. דר, י.כהן וי. עמית

בשם המבקשת: עו"ד חובב ארצי

בשם המשיבים: עו"ד סוהאד בשארה ועו"ד חסן ג'בארין

### פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:  
השאלה

1. סעיף 238א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – "חוק התכנון והבנייה") מסדיר את הדרך והתנאים על פיהם יש לנקוט בהליך הוצאת צו הריסה מינהלי, אשר נועד להרוס בנייה בלתי חוקית שהוקמה באורח חורג, לרבות ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית. הוצאת צו הריסה מינהלי כפופה לכך שינתן תצהיר חתום בידי מהנדס שמעמדו לצורך כך הוגדר בחוק, ובו הוא מצייין כי לפי ידיעתו טרם נסתיימה הקמת הבניין, או נסתיימה לא יותר משישים ימים לפני יום הגשת התצהיר; כן יש לציין בתצהיר כי ביום הגשתו, אין הבניין נשוא הצו המבוקש מאוכלס, או שהוא

מאוכלס במשך תקופה שאינה עולה על שלושים ימים (סעיף 238א(א) לחוק התכנון והבנייה). סעיף 238 א ממשיך וקובע בסק(ב):

“היתה הועדה המקומית מועצת רשות מקומית כאמור בסעיף 18 ונתמנה לאותה רשות מקומית יועץ משפטי, לא יינתן צו הריסה מינהלי אלא לאחר התייעצות עמו; היתה הועדה המקומית ועדה למרחב תכנון מקומי כאמור בסעיף 19, לא ינתן צו הריסה מינהלי אלא לאחר התייעצות עם ראש הרשות המקומית שבתחומה מצוי הבנין החורג”. (הדגשה לא במקור).

השאלה העולה בענייננו היא – מיהו “ראש הרשות המקומית” עמו חלה חובת התייעצות בטרם יוצא צו הריסה מינהלי בידי יושב ראש וועדה מקומית למרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (להלן – “ועדת תכנון מרחבית”). במקום שהבנין החורג נמצא בתחומי מועצה איזורית הנכללת במרחב התכנון של ועדת התכנון המרחבית, האם חובת ההיוועצות היא עם ראש המועצה האיזורית, או ראש הועד המקומי בישוב שבו מצוי הבנין החורג. זוהי השאלה העומדת במרכזה של בקשת רשות ערעור זו על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופטים י.דר, י.כהן וי. עמית) בו התקבל, ברוב דעות, ערעורם של המשיבים על החלטת בית משפט השלום בקריות (כב' השופט מ. ארגמן).

בהסכמת באי כח המשיבים, נדונה הבקשה לרשות ערעור כערעור לגופו.

### עיקרי העובדות וההליכים עד כה

2. הועדה המקומית לתכנון ולבניה משגב היא ועדה מקומית מרחבית כאמור בסעיף 19 לחוק התכנון והבניה. הועדה מופקדת על מרחב תכנון מקומי הכולל את יישובי המועצה האזורית משגב והמועצה המקומית כאוכב. ביום 29.7.01 הוציא ראש הועדה המרחבית צווי הריסה מינהליים להריסתם של מבנים אשר נבנו על ידי המשיבים שלא כדין בכפר חוסניה. טרם הוצאת הצווים, קיים ראש הועדה התייעצות בעניין זה עם ראש המועצה האזורית משגב (להלן – “המועצה האזורית”).

המשיבים עתרו לבית משפט השלום בקריות בתביעה להורות על בטלותם של צווי ההריסה, בטענה כי הם חסרי תוקף משפטי שכן לא נתקיימה לגביהם חובת ההיוועצות הקבועה בחוק. על פי הטענה, חובת ההיוועצות כמשמעותה בחוק מתייחסת

במועצה איזורית לראש הועד המקומי בישוב בו נמצא הבנין נשוא הצו. משראש ועדת התכנון לא נועץ בראש הועד המקומי במקרה זה, בטלים צווי ההריסה שהוצאו מפאת פגם מהותי שנפל בהם. לטענת המשיבים, פרשנות זו למושג "ראש הרשות המקומית" בחוק, מתיישבת הן עם נוסחו של החוק והן עם תכליתו, אשר נועדה לקיים ההתייעצות קודם להוצאת צו הריסה מינהלי עם הגורם האמון על ניהולו של הישוב, הקרוב קרבה ישירה לעניינם של התושבים שהצו נוגע אליהם במישרין.

3. בית משפט השלום, בפסק דין מפורט, דחה את טענת המשיבים וקבע כי צווי ההריסה תקפים. הוא סקר את עקרונות חוק התכנון והבנייה ביחס להוצאת צו הריסה מינהלי, ואת עיקר התשתית עליה בנויות המסגרות השונות של השלטון המקומי, והגיע למסקנה כי בענייננו, חובת ההתייעצות של ראש ועדת התכנון המרחבית הינה עם ראש המועצה האיזורית, להבדיל מאשר עם ראש הועד המקומי. מסקנתו מושתתת בעיקרה על הקביעה כי ועד מקומי אינו בגדר מועצה מקומית, כמשמעותה בחוק, כי אם גוף מוניציפלי שמוקנות לו סמכויות כאלה ואחרות מאלה הנתונות למועצה המקומית, וסמכויותיו מותנות בכך שהמועצה המקומית עצמה – ובמקרה זה המועצה האיזורית – אינה משתמשת בהן. כאשר המחוקק קבע את הסדר ההתייעצות, לא במקרה קבע במפורש חובת התייעצות עם ראש הרשות המקומית להבדיל מאשר עם ראש הועד המקומי, ויש לקיים את הוראתו ואת כוונתו של החוק.

4. המשיבים ערערו על פסק הדין לבית המשפט המחוזי. בפסק הדין שבערעור, החליטו רוב שופטי ההרכב כי הדין עם המשיבים. בפסק דינו של הרוב (שנכתב על ידי כב' השופט עמית) מנתח בית המשפט את מעמדן של המועצה האיזורית ושל הועדים המקומיים במסגרתה. הוא עומד על ההגדרה הצרה למושג "רשות מקומית" בחוק התכנון והבנייה, שאינה כוללת ועד מקומי ומשווה אותה להגדרה הרחבה המקבילה למונח זה בסעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, הכוללת בחלופות השונות גם ועד מקומי. לגישתו, המונח "ראש רשות מקומית" בענייננו הוא מונח שמבחינה לשונית יכול לשאת את שני הפירושים המוצעים הן ההגדרה המצמצמת של חוק התכנון והבנייה, ההגדרה המרחיבה של חוק הפרשנות. הבחירה בין שתי חלופות פרשניות אפשריות אלה תיקבע על פי תכליתה של הנורמה העומדת למבחן. אשר לתכלית, קובע בית המשפט כי מטרת ההיוועצות היא לצמצם את החשש לשימוש מוטעה בסמכות הוצאת צווי הריסה מינהליים על רקע העדר מידע מספיק מן השטח וחוסר מודעות לקיומם של שיקולים נוספים שיש להביאם בחשבון בעת גיבוש החלטתה. להגשמת תכלית זו, יש לדעת בית המשפט להעדיף באורח ברור את ההיוועצות עם ראש הועד

המקומי בישוב בו מצוי הבנין החורג על פני ראש המועצה האיזורית, שכן המידע, הנתונים וההבנה הקרובה והישירה לצרכיהם של תושבי המקום מצויים בידיעתו של ראש הועד והוא מודע מקרוב ומצוי בצרכי המקום ותושביו. לא כך הוא באשר לראש המועצה האיזורית, המשמשת מעין ארגון-על לכל ישובי האיזור השוכנים בתחומה ושיקוליה שונים בטיבם מאלה של הישוב המסוים הנוגע בדבר. מכאן, שהגשמת תכלית החוק מצדיקה היוועצות עם ראש הועד המקומי שבידו לפרוש בפני ראש הועדה המרחבית את ה"תמונה המלאה במישור הפרסונלי ובמישור המקומי", כלשון בית המשפט. עוד נקבע כי משלא נתקיימה חובת ההתייעצות עם ראש הועד המקומי הנוגע בדבר כקבוע בחוק, דינם של הצווים בענייננו להתבטל, משנפל בהם פגם היורד לשורשו של ההליך. דעת המיעוט בפסק הדין (כב' השופט כהן) הלכה בנתיב שונה ונתבססה על הפרשנות כי חובת ההתייעצות מתייחסת לראש המועצה האיזורית, ולפיכך ההיוועצות שנתקיימה כאן היתה כדין, וצווי ההריסה עומדים בתוקפם. הועדים המקומיים באיזור כפופים למועצה האיזורית, ואילו למועצה הסמכות והחובה לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון, כאמור בסעיף 63 לצו המועצות האיזוריות, תשי"ח-1958 (להלן – "צו המועצות האיזוריות"). תחום האכיפה של החוק בענייני תכנון ובנייה נתון למועצה האיזורית והיא משמשת נציגת הציבור לצורך כך בתחום המועצה. אין הועד המקומי מוסמך להפעיל סמכויות בתחום זה, וממילא אינו בגדר נציגות מוכרת של תושבי הישוב לצורך כך. על פי דעה זו, על ראש הועדה המרחבית להיוועץ, איפוא, עם הנציג המוכר של הציבור בתחום המועצה האיזורית ועם הגורם המופקד על ענייני התכנון והבנייה במסגרת השמירה על הסדר והשלטון התקין. גורם זה הינו ראש המועצה האיזורית. בצד היתרון הקיים בקרבתו של ראש הועד המקומי לצרכי התושבים בישוב בו מצוי הבנין החורג, קיים חסרון בולט ביתר-קרבה זו העלול להביא עמו נזק. בהבדל מכך, לנגד עיניו של ראש המועצה האיזורית תמונת שיקולים כוללת שיש בה מיתרונות הראייה הרחבה ביחד עם מודעות מספקת לעניינם של תושבי הישוב בו שוכן המבנה החורג.

### טענות הצדדים בערעור

5. על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בקשה המדינה וקבלה רשות ערעור. עיקר טענת המדינה היא כי טעה בית המשפט בדעת הרוב בפרשנות המשפטית שנתן למונח "ראש רשות מקומית" בהקשר לחובת ההתייעצות עובר להוצאת צו הריסה מינהלי, כאשר מדובר במועצה איזורית, וכי יש להעדיף את דעת המיעוט בפסק הדין ולאמצה. לדבריה, מבחינת תשתית הסמכויות של גופי השלטון המקומי, המועצה האיזורית היא הרשות המקומית לכל דבר וענין, ואילו הועד המקומי הינו בעל סמכויות

שיוריות בלבד. פירוש חובת התייעצות כמתייחסת לראש הוועד המקומי, עומדת בסתירה ללשון החוק ואף נוגדת את תכליתו של החוק. קרבתם של חברי ועד מקומי בישוב לתושבי המקום שהם משמשים נציגיו חושפת אותם למערכת לחצים העלולה להשפיע על שיקוליהם הענייניים, על חשבון אינטרסים כלל-ציבוריים. בנסיבות אלה, התועלת העשויה לצמוח מהתייעצות עם ראש הוועד המקומי של הישוב אינה שקולה לתועלת שתצמח מהתייעצות עם ראש המועצה האיזורית, שלנגד עיניו תמונת שיקולים רחבה יותר, והוא אינו מונע מאינטרסים מקומיים צרים. יתר על כן, במקרה זה ראש הוועד המקומי כלל לא היה מוסמך על פי תשתית הסמכויות בדיני הרשויות המקומיות ליתן יעוץ לראש הוועדה המרחבית, בענין צווי הריסה מינהליים, שכן הוועד לא הוסמך לכך על ידי המועצה האיזורית וזה מהווה תנאי לסמכות במקרה זה. כן נטען כי, בכל מקרה, טעה בית המשפט בסוברו כי צווי ההריסה בטלים מעיקרם, ולא ראה להחיל על הענין את תורת הבטלות היחסית, המצמצמת את פועלו של הביטול על פי הכללים שהותוו לצורך כך בהלכה הפסוקה.

6. המשיבים מחזיקים בעמדתם כי יש לאמץ את גישת בית המשפט המחוזי בדעת הרוב. הם מדגישים כי צו הריסה מינהלי הינו אמצעי דרסטי במיוחד לאור העדרו של הליך שימוע קודם לו, המאפשר למי שהצו מכוון כלפיו לטעון את טענותיו. הליך ההתייעצות, כאמור, מבקש להפוך את הפגיעה בזכויות הקניין החוקתיות לפגיעה העומדת במבחן המידתיות, ומכאן חשיבותה של חובת התייעצות, אשר נועדה לגשר ולקשר בין המינהל הציבורי לבין האזרח ולבין אינטרסים שונים של השלטון המרכזי ואינטרסים מקומיים. הוא נועד לצמצם את החשש מפני שימוש מוטעה בסמכות ההריסה המינהלית על רקע חוסר מידע והעדר נתונים בדבר מכלול הנסיבות והשיקולים הרלבנטיים לענין. ההיוועצות עם ראש הוועד המקומי מקדמת רעיון זה, ותורמת לאימון הציבור בשלטון החוק ובתקינות המעשה המינהלי. מבחינת מערך השלטון המקומי, הוועד המקומי נתפס כמייצג את אינטרס תושבי הישוב, בעוד המועצה האיזורית מייצגת את עניינם של כלל הישובים והתושבים באיזור הנכלל בתחום שיפוטה. הוועד המקומי על פי צו המועצות האיזוריות ועל פי צו המועצות המקומיות דומה במעמדו למעמד של מועצה מקומית המשרתת ישוב אחד, והוא מייצג את האינטרסים של התושבים באותו ישוב. כל עוד לא נאמר אחרת, ההנחה היא כי לוועד המקומי ישנן סמכויות הנתונות למועצה האיזורית, ואין צורך בהאצלת סמכות ספציפית. המסקנה המתבקשת מכל אלה היא כי הוועד המקומי הוא הגורם עמו יש להיוועץ, בהיותו הגורם המייצג את האינטרסים הישירים של תושבי המקום. משלא קויימה חובת ההתייעצות כאמור, דין הצווים להתבטל.

## הכרעה

### “ראש רשות מקומית” – פרשנות מילולית ותכליתית

7. הסוגיה שלפנינו הינה סוגיה פרשנית: כיצד יש לפרש את קביעת המחוקק בסעיף 238א(ב) לחוק התכנון והבנייה על פיו באיזור בו פועלת ועדת תכנון מרחבית, קימת חובת התייעצות עם “ראש רשות מקומית” שבתחומה מצוי הבנין החורג: האם במועצה איזורית, בה מצוי הבנין החורג, מדובר בראש המועצה האיזורית, או שמא בראש הועד המקומי של הישוב השוכן בתחומי המועצה האיזורית ואשר בתחומו נמצא הבנין נשוא הצו המינהלי.

כלל יסוד בתורת הפרשנות הוא כי בראש וראשונה יש לתת לדבר החוק את המשמעות המתבקשת מהלשון בה נקט המחוקק. “נקודת המוצא לכל בחינה פרשנית היא לשון החוק. היא קובעת את המסגרת אשר בתוכה תפעל התכלית החקיקתית” (ברק, פרשנות במשפט, פרשנות החקיקה, כרך שני, עמ' 97). קביעת המשמעות הלשונית של החוק, פירושה גם קביעת היקף המשמעויות שלשון החוק סובלת, תוך בחירת האפשרות המתאימה, הנותנת את המשמעות המשפטית לחוק. ממתחם האפשרויות כאמור, תיבחר המשמעות המגשימה בדרך הנכונה ביותר את תכלית החוק (ברק, שם, עמ' 98; ע"א 77/88 צימרמן נ' שרת הבריאות, פד"י מג(4) 63, 72; בג"צ 428/86 ברזילי נ' מדינת ישראל, פד"י מ(3) 505, 591; ד"נ 40/80 קניג נ' כהן, פד"י לו(3) 701, 715; בג"צ 693/91 מיכל אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פד"י מז(1) 749, 6-763). הפרשנות המילולית והתכליתית משתלבות, אפוא, למעשה שיפוטי אחד. הלשון מקרינה על התכלית, והתכלית מקרינה על הלשון, ויחדיו, כשהן שלובות זרוע, הן מובילות אותנו אל כוונתו האמיתית של החוק.

במקרה שלפנינו, דעתי היא כי הפרשנות המילולית והתכליתית כאחד מצביעות על כך כי בועדת תכנון מרחבית, חובת ההתייעצות החלה על ראש הועדה קודם להוצאת צו הריסה מינהלי הינה עם ראש המועצה האיזורית, להבדיל מראש הועד המקומי של הישוב בו מצוי המבנה החורג. “ראש הרשות המקומית” לענין זה הוא, אפוא, ראש המועצה ולא ראש הועד המקומי.

אלה טעמי :

### הפרשנות המילולית

#### חוק התכנון והבנייה ודיני השלטון המקומי

8. משקובע החוק חובת התייעצות עם "ראש הרשות המקומית", פשיטא, שיש לפנות בראש וראשונה להגדרתו של מושג זה בחוק המיוחד הנוגע בדבר, ובענייננו – חוק התכנון והבנייה.

הגדרת המושג "רשות מקומית" בסעיף ההגדרות של חוק התכנון והבנייה קובעת: "רשות מקומית – עיריה או מועצה מקומית". המשמעות המילולית של המושגים "עיריה" ו"מועצה מקומית" בהגדרה האמורה של "רשות מקומית" נשאבת בדרך הטבע מחיקוקי השלטון המקומי המגדירים מוסדות אלה, ומההגדרות הניתנות להם באותם דינים. "עיריה" מתוארת בפקודת העיריות (נוסח חדש), ואילו עניינן של המועצות המקומיות מוסדר בפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). על פי פקודה זו, שר הפנים רשאי להכריז בצו שכפר פלוני או קבוצת כפרים פלונית או איזור פלוני יתנהלו בידי מועצה מקומית. מכח צו הכינון של המועצה המקומית, מוסדרים, בין היתר, הרכב המועצה המקומית, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה, ואיזור שיפוטה (סעיפים 1 ו-2 לפקודה). מכח פקודה זו, הותקנו שלושה צווים אשר כוננו שלושה סוגים של מועצות מקומיות: מועצות מקומיות לפי צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950; מועצות מקומיות לפי צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953; ומועצות איזוריות לפי צו המועצות המקומיות (מועצות איזוריות), תשי"ח-1958 (להלן – צו המועצות האיזוריות) (א. וינוגרד, דיני רשויות מקומיות, כרך א', תשנ"ח, מהד' 5, 7; בג"צ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פד"י מב(4) 462, 465).

#### מעמדם של הועד המקומי והמועצה האיזורית על פי דיני השלטון המקומי

9. המועצה האיזורית, על פי הגדרתה בחיקוקי השלטון המקומי, מהווה "מועצה מקומית". לא כן הועד המקומי של הישוב, השוכן בתחומי המועצה האיזורית. הוא אינו מוגדר כ"מועצה מקומית" בחיקוקי השלטון המקומי המסדירים את מעמדו. השלטון המקומי במועצה האיזורית מוסדר, בראש וראשונה, בפקודת המועצות המקומיות וכן

בצו המועצות האיזוריות, שהוצא מכוחה. מועצה איזורית על פי החיקוקים האמורים הינה כל אחת מהמועצות המקומיות אשר שמה נקוב בתוספת הראשונה. חיקוקים אלה מעצבים מבנה משפטי דו-ריבדי של המועצה האיזורית, על דרך חלוקת הממשל בין סמכויות המועצה האזורית כגוף-על המופקד על ניהולם של הישובים שבמסגרתה, לבין הועדים המקומיים שבתחומה, אשר נבחרו על ידי הישובים השונים לנהל את ענייניהם. המועצה האיזורית היא הדרג השלטוני העליון של האיזור, והיא מייצגת בתורת ישות משפטית נפרדת, את האיזור כולו, ובסמכותה לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה (סעיף 63 לצו המועצות האיזוריות). היא הנציגות המוכרת של הציבור בתחום המועצה בכל ענין שהוא בגדר סמכויותיה (סעיף 63(ד) לצו). ברובד הבסיסי של השלטון המקומי נמצא הועד המקומי, המופקד על ניהול ענייני הישוב בתחום המועצה האיזורית. סעיף 3(א)(1), (2) ו-4 לפקודת המועצות המקומיות קובע כי מקום שנתכוננה מועצה מקומית באיזור הכולל שני כפרים ויותר, יכול שצו הכינון יורה, בין היתר, על הקמת ועדים מקומיים בכפרים ובחלק מהם, ויגדיר את הרכבם, איזור שיפוטם, את סמכויותיהם וחובותיהם, ואת אצילת התפקידים שהמועצה המקומית תאצול לועדים המקומיים, בהגבלות או בתנאים, או בלעדיהם; כן עשוי הוא לקבוע תיאום בשימוש בסמכויות הועד המקומי עם השימוש בסמכויות המועצה הן בעניינים כספיים והן בעניינים אחרים. עוד קובע סעיף 3(ב) לפקודה כי, ועד מקומי במילוי תפקידו כרשות מקומית, יעמוד לביקורת מבקר המדינה; אולם הביקורת לא תופעל אלא אם הועדה לענייני ביקורת המדינה או מבקר המדינה החליטו על כך, ובמידה שהחליטו. "ועד מקומי" על פי צו המועצות האיזוריות הוא גוף כמשמעותו בסעיף 3(א) לפקודה, אשר נבחר או נתמנה לפי הוראות הצו לניהול ענייניו של הישוב. על פי סעיף 90 לצו, כל ישוב מתנהל על ידי ועד מקומי. הצו מסדיר בפירוט את דרך הבחירה של הועד המקומי. על פי סעיף 132 לצו, לועד המקומי יהיו בתחום הנהלתו אותן סמכויות שיש למועצה בתחומה על פי סעיף 63 לצו, "אולם הוא לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן, וכל עוד אין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לועד, ולחוקי העזר שלה". סמכותו של הועד המקומי היא סמכות כפופה לסמכויות המועצה. הוא פועל בתחום שהותירה לו המועצה וזו יכולה בכל עת ליתן או ליקח ממנו סמכויות (בג"צ 265/77 ועד מקומי סביון נ' שר הפנים, פד"י לב(1) 366; רע"פ 5389/01 המועצה האיזורית לב השרון נ' מדינת ישראל (לא פורסם)).

ראוי להדגיש בהקשר זה כי בחודש יולי שנת 2004 תוקן צו המועצות האיזוריות והוכנסו שינויים מסויימים בסעיף 63 ובסעיף 132 שבו, הנוגעים למערכת



היחסים בין המועצה האיזורית לוועדים המקומיים. עיקר השינוי מתבטא בכך שבמקום ההסדר המקורי שפורט לעיל, הבנוי על הסדר סמכויות שיורי הנתון לוועד המקומי, מעתה המועצה רשאית לאצול מסמכויותיה לוועד מקומי בתנאים שהיא תקבע (צו המועצות המקומיות (מועצות איזוריות) (תיקון) התשס"ד-2004 (קת 6329, התשס"ד, עמ' 805)). תיקונים אלה של הצו אינם חלים במישרין על ענייננו, המתייחס בעובדותיו לזמן שקדם לתיקון, אולם השינוי האמור מקריין על תפיסת מעמדם של הגופים המנהלים את המועצה האיזורית, ועל חלוקת הסמכויות וזיקת הגומלין ביניהם, ולכך אתייחס בהמשך.

פועל יוצא מניתוח זה הוא כי במישור הפרשנות המילולית, של המושג "ראש רשות מקומית" על פי סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה, ונוכח ההסדרים בנושא זה בחיקוקי השלטון המקומי, "ועד מקומי" איננו בגדר "עירייה" או "מועצה מקומית" כהגדרת מושג זה בדיני השלטון המקומי ובחוק התכנון והבנייה. מועצה איזורית הפועלת במרחב תכנון איזורי היא המועצה המקומית באותו איזור, גם אם במסגרתה פועלים ועדים מקומיים שאפשר ויהיו להם סמכויות ניהול שונות בישובים אותם הם מייצגים.

אכן, חוק התכנון והבנייה לא כלל בהגדרת "רשות מקומית" גם ועד מקומי, אף שמוסד זה מוכר מזה שנים רבות בחיקוקי השלטון המקומי, והוא מוזכר מפורשות בהקשרים שונים בחוק התכנון והבנייה עצמו. כך, למשל, נזכר "ועד מקומי" בסעיף 100(2) לחוק הקובע כי כל המעוניין רשאי להגיש התנגדות לתכנית מיתאר מחוזית, מקומית, או מפורטת, ובין היתר, "רשות מקומית לרבות ועד מקומי כאמור בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, שאיזור שיפוטה כלול בתחום התכנית או גובל איתו". התייחסות זו מעידה על הקפדתו של מחוקק חוק התכנון והבנייה באבחנה שבין מועצה מקומית (היא המועצה האיזורית בענייננו) לבין ועד מקומי. הקפדה זו ניכרת גם באבחנה הנמתחת, לא אחת, בין מועצות מקומיות "רגילות", הכוללות ישוב אחד בלבד, לבין מועצות איזוריות הכוללות מספר ישובים, אף שאלה כאלה נתפסות בהגדרה הכללית של "מועצה מקומית" (למשל, סעיף 2(ב)(7) וסעיף 13(ב) לחוק התכנון והבנייה). משתמע מכך, כי כאשר הגדיר חוק התכנון והבנייה "רשות מקומית" כ"מועצה מקומית" נתכוון לכלול בכך את המועצות המקומיות המוסדרות בשלושת הצווים א', ב' וצו המועצות האיזוריות, שהותקנו מכח פקודת המועצות המקומיות, להבדיל מגופים אחרים בשלטון המקומי אשר, אף שהוקנה להם מעמד סטטוטורי וסמכויות, הם אינם בגדר "מועצות מקומיות". וועדים מקומיים נימנים על גופים אלה.

לכאורה, פרשנות המושגים שהובאה על פי החוק המיוחד הנוגע בדבר עשויה היתה להספיק לעניינו. אלא שמאחר ודין הפרשנות הכללי ראה לעגן את "הועד המקומי" בגידרה של הגדרת "רשות מקומית", ראוי לבחון את ההשלכה שיש לכך על משמעות המושגים בהקשר המיוחד שלפנינו.

### דיני הפרשנות

10. פקודת הפרשנות (נוסח חדש) מגדירה בסעיף 1 "רשות מקומית" בזו הלשון: "רשות מקומית – עיריה, מועצה מקומית, או רשות כיוצא באלה, שנתכוננו בכח חוק בר-תוקף אותה שעה, הקובע הוראות בדבר הקמת רשויות של שלטון מקומי".

בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 מוגדר המונח "רשות מקומית" בסעיף 3 כ"עיריה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים". אלא שנראה כי הגדרה זו אינה חלה על ענייננו מאחר שעל פי סעיף 1 לחוק הפרשנות, על מילים וביטויים בחיקוקים שחוקקו לפני תחילת חוק הפרשנות לא יחולו הגדרות חוק זה, אלא יוסיפו לחול ההגדרות שבסעיף 1 לפקודת הפרשנות. נראה כי זה, אכן, המצב בענייננו, לאור העובדה כי ההגדרות הרלבנטיות בחוק התכנון והבנייה שולבו בטרם נכנס חוק הפרשנות החדש לתוקפו.

אולם בין כך ובין כך, לאבחנה זו בין הגדרת פקודת הפרשנות להגדרת חוק הפרשנות אין בהכרח משמעות מהותית במקרה שלפנינו, שכן גם פקודת הפרשנות מרחיבה את הגדרת "הרשות המקומית" גם לרשות שאינה עיריה או מועצה מקומית שהוקמה על פי חוק בר-תוקף, וועד מקומי עשוי לבוא בגדר הרחבה זו, מה גם שבחוק הפרשנות החדש הוא נזכר כך במפורש. עם זאת, הגדרה רחבה זו של המושג "רשות מקומית" בחיקוקי הפרשנות הכלליים אינה פותחת, לטעמי, פתח להחזרת משמעות לשונית רחבה יותר להגדרת מושג זה בחוק התכנון והבנייה. הטעם לכך נעוץ בכלל כי תחולת ההגדרה הכללית של מושגים על פי חוק הפרשנות הכללי יפה למקרים בהם אין הוראה אחרת לענין הנדון בחוק המיוחד החל על הענין, או מקום שאין בענין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה. כך עולה מעקרונות פרשנות מקובלים. כך עולה גם מסעיף 2 לחוק הפרשנות, המשקף עקרון פרשני כללי נוהג. הוראות חוק ספציפי, על הגדרותיו, תגברנה, דרך כלל, על הוראות חוק כללי, אלא אם יש בהגדרה המיוחדת על פי הקשרה ותכליתה דבר שאינו מתיישב עמה (בג"צ 9909/01 שגיא נ' מנהל אגף המכס, פסקה 14; בג"צ 4445/02 מור נ' ראש עיריית הרצליה, פד"י נו(6) 900,

908; בג"צ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור, פד"י נ(2) 793, 816; ברק, פרשנות במשפט כרך ראשון, עמ' 5-545).

בענייננו, חוק התכנון והבנייה הוא חוק מיוחד המגדיר את המושג "רשות מקומית" לצורך הקשר מיוחד וספציפי. כדי לפרוץ את ההגדרה המיוחדת ולהחיל עליה משמעות לשונית רחבה יותר הלקוחה מחוק פרשנות כללי, צריכה להתקיים עילה מיוחדת המצדיקה זאת. נדרש לצורך כך כי המשמעות המיוחדת בהגדרת החוק לא תתיישב עם תכליתו ועם הקשר הדברים המתבקש לצורך החלתו. זה אינו המקרה כאן. ההגדרה הצרה של "רשות מקומית" בחוק בתכנון והבנייה מתיישבת היטב עם תכליתו בהקשר הדברים הנדון. ההגדרה בחוק זה, שאינה כוללת "ועד מקומי", משתלבת עם תכליתו של ההסדר בחוק בענין צו ההריסה המינהלי וההתייעצות הנדרשת עובר להוצאתו. להיבט התכלית נעבור עתה.

#### התכלית השמונה בחובת ההתייעצות

11. התכלית שלשמה נקבעה חובת התייעצות של ראש ועדת תכנון מרחבית עם ראש הרשות המקומית קודם להוצאת צו הריסה מינהלי נגזרת ממכלול מטרותיה של ההריסה המינהלית. צו ההריסה המינהלי הוא אמצעי אשר נועד לשמש מכשיר יעיל לאכיפת דיני התכנון והבנייה שהענישה הפלילית על הפרתם נמצאה בלתי מספקת ונטולת כח הרתעה ממשי, וכדי למנוע יצירת עובדות מוגמרות בשטח הפוגעות פגיעה קשה בתכנון המרחבי של איזורי הארץ השונים ומקשות על השבת המצב לקדמותו. מטרתה העיקרית של ההריסה המינהלית היא להשיב מצב לקדמותו כדי לסלק את חריגת הבנייה. הצורך באמצעי ההריסה המינהלית נועד להילחם בעודה באיבה בתופעת עבריינות הבנייה שפשתה בציבור, ובטרם נוצרו עובדות מוגמרות בשטח המקשות על החזרת המצב לקדמותו. הכלים הקונבנציונליים של החוק לא ענו לצרכים, ועלה הצורך ב"כלי משפטי חדש שיהיה בו כדי לתת מענה מעשי, מהיר, יעיל ומרתיע לבניית הבלתי חוקית, וכך יוכל לסייע לרשויות – ולמערכת שלטון החוק כולה – לעמוד בפרץ הבנייה הבלתי-חוקית" (רע"פ 5584/03 פינטו נ' עיריית חיפה (טרם פורסם); בר"ע 273/86 פרץ נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובנייה, פד"י מ(2) 445, 447-8; עע"מ 3518/02 דג'בי נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, פד"י נז(1) 196, 205-6; י. הורוביץ, אכיפת חוקי התכנון והבנייה – צווי הריסה, הפרקליט לז (תשמ"ז) 387). צו הריסה מינהלי נועד איפוא, לשמש אמצעי יעיל ומהיר למיגורה של בנייה בלתי חוקית או, למיצער, לצמצום ממדיה, כאשר היא בשלביה הראשוניים. ייחודו של אמצעי זה בכוח שהוא נותן בידי בעל הסמכות להרוס, ולשנות מצב חדש

שנוצר בקניינו הפרטי של אדם בלא מעורבות בית משפט. צעד זה, מעין "עשיית דין עצמית" של הרשות המוסמכת בקניינו של אדם, הוא הסדר יוצא דופן וייחודי בשיטה שבה מרבית הסמכויות והפעולות שניתן לבצען לצורך החזרת מצב לקדמותו מחייבות מעורבות ואישור ערכאה שיפוטית. חשיבות המלחמה בעבירות הבנייה הצדיקה בעיני המחוקק מתן סמכות מרחיקת לכת בידי ראש מוסד התכנון באיזור בו נתבצעה הבנייה עד כדי הוצאת צו שיש בו פגיעה משמעותית בקניינו של הפרט, וזאת בלא דרישה למעורבות ערכאה שיפוטית בהוצאת הצו. אופיו המיוחד של צו ההריסה המינהלי וייחודו ביחס לאמצעי אכיפה מקובלים, הובילו לתיחמו והתנאתו בסייגים קשים המתבטאים, בין היתר, במנגנון שנקבע להוצאתו. כל זאת, כדי ליצור מערכת פיקוח ובקרה אשר תימנע אגב הוצאתו, פגיעה בלתי מידתית בזכויות הקניין של הפרט (רע"פ 5635/93 ועדה מקומית לתכנון ובניה תל-אביב-יפו נ' עורקבי, פד"י מח(2) 397, 403; רע"פ 6034/99 לימור כהן נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פד"י נד(1) 438, 446-7; רע"פ 1/84 דוויק נ' ראש העיר ירושלים ויו"ר הועדה לתכנון ובנייה, פד"י לח(1) 494).

חריגותו של אמצעי ההריסה המינהלי, כמעין עשיית דין עצמית של בעל הסמכות, מסבירה את הגבלתו וצמצומו של הצו אך לבנייה חריגה חדשה, "טרייה", אשר טרם נסתיימה, או שנסתיימה לא יותר מ-60 ימים לפני יום הגשת תצהיר המהנדס, וכי הבנין אינו מאוכלס או מאוכלס לתקופה שאינה עולה על שלושים ימים. כמו כן, ביצועו של צו ההריסה מוגבל לפרק זמן קצר ביותר.

12. על רקע דברים כלליים אלה ניתן להבין ולפרש את הדרישה שבסעיף 238א לחוק התכנון והבנייה להתייעצות ראש ועדת התכנון המרחבית עם ראש הרשות המקומית שבתחומה נמצא הבנין החורג. תכלית ההתייעצות היא להבטיח יתר זהירות בהוצאת צו ההריסה המינהלי ולצמצם את הסכנה כי ההריסה תבוצע ללא שיקול מתאים, בהעדר מידע מספיק בדבר נתונים רלבנטיים או חוסר מודעות מספקת לכלל השיקולים שיש להביאם בחשבון בעת ההחלטה על הוצאת הצו; כדבריו של חברי, השופט מצא, בע"פ 22/89 עזבה נ' מדינת ישראל, פד"י מג(2) 592, 596:

"ועדה מקומית הפועלת ברשות מרחבית המונה יותר מרשות מקומית אחת – ולרוב רשויות מקומיות אחדות – הינה גוף-על חיצוני שהרכבו הפרסונלי איננו חייב לכלול נציגים מכל אחת מן הרשויות המקומיות הכפופות לו, ושראשו הוא הממונה על המחוז או נציגו... לראש ועדה מקומית אשר כזאת אין בהכרח בקיאות מלאה ומספקת בבעיותיה המוניציפליות

המיוחדות של כל אחת מן הרשויות שגם הן, בכלל יתר השיקולים, ראויות להישקל על ידיו קודם להוצאת צו הריסה מינהלי. אין צריך לומר כי שימוש בלתי זהיר מצד ראש ועדה מקומית כלשהי בסמכות הנתונה לו בסעיף 238א(א) לחוק עלול להניב תוצאות קשות וחמורות; והחשש לשימוש מוטעה בסמכות האמורה – ולו רק בשל העדרו של מידע עובדתי רלבנטי – מתעורר ביתר שאת ביחס לראש ועדה מקומית הפועלת ברשות מרחבית מאשר ביחס לראש ועדה מקומית, שתחום סמכותה חופף לתחומיה של רשות מקומית אחת. אין זאת אלא שחובת ההתייעצות בראש מועצה מקומית הנוגעת בדבר כתנאי מוקדם לשימוש בסמכות האמורה בידי ראש ועדה מקומית הפועלת ברשות מרחבית, מיועדת לצמצם את החשש לשימוש מוטעה בסמכותו, על רקע של העדר מידע או חוסר מודעות לקיומם של שיקולים נוספים שראוי להביאם בחשבון בעת גיבוש החלטתו.

ראה גם דברי יו"ר הכנסת בהצגת תיקון 12 לחוק התכנון והבנייה בקריאה שנייה ושלישית (דברי הכנסת כרך 90, (תשמ"א) בעמ' 270; רע"פ 3454/97 דעייף נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובנייה, פד"י נג(5) 49, 5-62).

יוצא, איפוא, כי לשם הגשמת התכלית הטמונה בהתייעצות, קבע החוק כי היא תיעשה עם ראש רשות המקומית בתחומה נמצא המבנה המיועד להריסה, שבידיו הפרטים החשובים והמידע הרלוונטי הנדרש לצורך פרישת מלוא השיקולים הצריכים לענין בפני ועדת התכנון (עניין עזבה, עמ' 596; עניין רג'בי, בעמ' 206). סעיף 238א(ב) לחוק קובע כי זהותו של הגורם עמו יש להיוועץ תלויה בזהות ועדת התכנון ואופייה: במרחב תכנון מקומי המתפרש על תחום רשות מקומית אחת בלבד, קיימת זהות פרסונאלית בין מועצת הרשות המקומית לבין הועדה המקומית לתכנון ולבניה (סעיף 18 לחוק התכנון והבניה). משום כך, במרחב זה חובת ההתייעצות היא עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית מקום שנתמנה יועץ כזה. לעומת זאת, במרחב תכנון מקומי המכיל בתחומו יותר מרשות מקומית אחת, כאשר בועדת התכנון המרחבית של אותו איזור אין בהכרח ייצוג לכל הרשויות המקומיות הנכללות באותו מרחב תכנון, חובת ההיוועצות היא עם ראש הרשות המקומית שבתחומה מצוי הבניין נשוא צו ההריסה המיועד. חובת ההיוועצות היא עם ראש המועצה האיזורית שבתחומה מצוי הבניין החורג ולא עם הועד המקומי של הישוב שבתחומו הוא נבנה. אלה הטעמים לכך:

ראינו כי השלטון המקומי במועצה האיזורית כפי שעוצב בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות האיזוריות מתאפיין במיבנה דו-ריבדי שבו במועדים

הרלבנטיים לענייננו, הוקנו מלוא סמכויות הממשל למועצה האיזורית, ואילו הועדים המקומיים הופקדו על ענייני ניהול פנימי של הישובים אותם הם מייצגים, וסמכויותיהם הינן שיווריות לאלה של המועצה האיזורית ומותנות בכך שהיא אינה מפעילה אותן. המועצה האיזורית היא הרשות השלטונית המקומית האחראית לניהול האיזור הנתון לסמכותה ובאחריותה לטפל בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה לקיים "סדר, שלטון תקין ובטחון" בתחומי המועצה (סעיף 63(א)1) לצו המועצות האיזוריות"; בג"צ 875/78 מגידוש נ' שר הפנים. פסקה 7). במסגרת הסמכויות הכלליות של המועצה האיזורית על פי סעיף 63 כלולים גם עניני תכנון ובנייה, הנימנים על הנושאים הקשורים בקיום שלטון תקין במקום. חובה זו מעוגנת במפורש גם בסעיף 27 לחוק התכנון והבניה, הקובע לאמור:

"מתפקידה של הועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת, להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו".

לעומת זאת, הועדים המקומיים הם גופים מקומיים המנהלים את ענייני הישובים אותם הם מייצגים (סעיף 90 לצו). האוטונומיה השלטונית שלהם מוגבלת ומסוייגת. הוקנו להם סמכויות ישירות מכח הצו בנושאים מוגדרים כגון הטלת מיסים מקומיים וגבייתם, אולם מעבר לסמכויות אלה, הם רשאים להפעיל את סמכויות המועצה האיזורית בנתון לכך שהמועצה אינה עושה בהן שימוש, וכל עוד אין בשימוש כאמור סתירה להחלטות המועצה ולחוקי העזר שלה (סעיף 132(א) לצו).

המדובר, איפוא, במבנה שלטוני בעל אופי פדרטיבי, המכיר באוטונומיה שלטונית מוגבלת של הישובים המרכיבים את ארגון-העל, המצוי במעמד שלטוני-מוניציפלי גבוה יותר (בג"צ 2115/99 ועד מקומי צור יגאל נ' שר הפנים, פד"י נג(4) 61, 64; אוטולנגי, ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית, מחקרי משפט ד, עמ' 22; ס. אוטולנגי, הסדר הועד המקומי – האם סוף פסוק? עיוני משפט טז, עמ' 419; י. בלנק, משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל, משפטים לד(2) עמ' 197, 223).

יוצא מכך, כי הועד המקומי של הישוב בתחומי המועצה האיזורית אינו גוף אוטונומי בעל סמכויות פעולה כלליות. סמכויותיו בנויות בראש וראשונה על אותם ענינים (בעיקר כספיים) שבהם הוסמך לפעול במישרין מכח הצו, ומכח חוקים אחרים (למשל חוק לימוד חובה תש"ט-1949, סעיפים 1(א) ו-1(ב) לענין היות הועד המקומי גם רשות חינוך מקומית). אשר לסמכויות הנתונות למועצה האיזורית, הועד המקומי

פועל אך באותם תחומים שהמועצה התירה לו לטפל בהם, ומקום שהיא עצמה אינה פועלת בהם (בג"צ 265/77 ועד מקומי סביון נ' שר הפנים, פד"י לב(1) 566, 571; רע"פ 5389/01 מועצה איזורית לב השרון נ' מדינת ישראל, פסקה 8). המסגרת הפוטנציאלית והמעשית להפעלת סמכויות הועד המקומי בתחומים שונים של ניהול הישוב עדיין אין משמעה כי ראש הועד המקומי הוא הרשות המוסמכת לצורך היועצות לענין צו הריסה מינהלי. המועצה האיזורית היא הרשות המוניציפלית המוסמכת והאחראית לאכיפתו של חוק התכנון והבנייה. סמכויות אלה מופעלות על ידה במסגרת חובתה לקיים את הסדר והשלטון התקין בתחומי המועצה, ונוכח חובתה הנובעת מחוק התכנון והבנייה גופו.

סמכויות המועצה בענייני תכנון ובנייה אינן מועברות, ככל הידוע, לועדים המקומיים, ולא נטען בפנינו אחרת. תחום התכנון והבנייה הוא, בעיקרו, ענין איזורי המחייב החלת מדיניות אכיפה מרחבית כוללת ולא נקודתית. למדיניות כללית כאמור ישנה השלכה על התכנון המרחבי של האיזור, מעבר לישוב הספציפי הנוגע בדבר, והוא משפיע על איכות החיים ורמת החיים של תושבי האיזור ועל פני הנוף והניצול האופטימלי של משאבי הטבע במסגרות של פיקוח ובקרה על פי החוק. מדיניות זו היא חלק מתרבות שלטון ומכיבוד החוק. הוא מחייב שימוש באמצעי פעולה ריכוזיים לגבי מרחב הרשות המקומית כולה, ולפיכך הדאגה לאכיפתם של דיני התכנון והבנייה מצויה בידי המועצה האיזורית. אחריותה לתחום זה עומדת לביקורת המדינה. לעומתה, הועד המקומי עוסק בענייני הייחודיים של הישוב. הוא פועל בעיקר בנושאים הקשורים בקהילה, חברה, ותרבות. הוא אינו עוסק באכיפת דיני התכנון והבנייה. הוא אינו עומד לביקורת המדינה בתחום זה (השוו סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות).

אין להתפלא, איפוא, כי הפרקטיקה הנוהגת לאורך שנים הינה כי ההיוועצות קודם להוצאת צו הריסה מינהלי נעשית הלכה למעשה עם ראש המועצה האיזורית ולא עם ראשי הועדים המקומיים שבתחומים התבצעה הבנייה החרیגה. אכן, במציאות זו שבה סמכויות האכיפה בתחום התכנון והבנייה נתונות בידי המועצה האיזורית ומופעלות על ידה, אך סביר הוא כי הגורם המוסמך לצורך היועצות יהיה ראש המועצה להבדיל מראש הועד, כאמור.

יתר על כן, להיוועצות עם ראש הועד המקומי עשויים להתלוות חסרונות שאין להתעלם מהם. אין לחדד, כי הועד המקומי והעומד בראשו קרובים לענייניהם של תושבי הישוב בו מצוי המיבנה החריג, ובידי ראש הועד יש להניח כי ימצא מידע

מפורט ונתונים שונים הקשורים לנושא ההריסה, ושעשויה להיות להם חשיבות לצורך הפעלת שיקול דעת ראש ועדת התכנון בהוצאת צו ההריסה. עם זאת, יש מידה רבה של צדק בעמדת המדינה הטוענת כי קרבה יתירה זו לעניינם של תושבי המקום הינה חרב פיפיות. לגבי ישוב קטן קיים חשש כי שיקולים שונים, פרי מסכת השפעות ולחצים, כמו גם מערכות יחסים וקשרים חברתיים ומשפחתיים, עלולים להשפיע על עמדת נציג הועד עמו נועץ ראש מוסד התכנון. הקרבה היתירה לצרכי הישוב ותושביו עלולה לפגוע באי תלותה ובעניינותה של העצה העשויה להינתן על ידי ראש הועד, ולגרוע מערכה וממשקלה. לעומת זאת, עצתו של ראש המועצה האיזורית היא עצה של מי שעומד בראש הרשות המפקדת על אכיפת ענייני התכנון והבנייה באיזור. הוא קרוב מספיק לישוב הנוגע בדבר כדי להיות מסוגל לספק נתונים ומידע רלבנטי כנדרש, ורחוק מספיק מן הישוב ותושביו כדי ליתן עצה שתשלב את הנתונים הספיציפיים הנדרשים לענין הוצאת צו ההריסה, בד בבד עם שיקולי מדיניות תכנון כללית של האיזור בו נעשתה הבנייה החריגה. למותר לומר, כי לעולם פתוחה בפני ראש המועצה הדרך לפנות גם לראש הועד המקומי הנוגע בדבר, לשמוע את דעתו ולקבל ממנו נתונים נוספים, כדי שיוכל לעמוד על נסיבות חשובות שראוי שיקחן בחשבון בתיתו את חוות דעתו לראש מוסד התכנון. פנייה כזו לראש הועד היא אפשרית, ועשויה להימצא נחוצה וראויה במקרים מתאימים.

נוכח הדברים האמורים, נראה שלא רק לשונו של חוק התכנון והבנייה מלמדת על כך שבמועצה איזורית, בה מצוי בנין חורג, הגורם בו יש להיוועץ לצורך הוצאת צו הריסה מינהלי הוא ראש המועצה האיזורית, להבדיל מראש הועד המקומי בישוב בו ניצב הבנין. תכליתו של ההסדר בחוק בענין ההיוועצות אף היא מעידה על כך, על רקע אופיים של גופי השלטון המקומי ומסגרת הסמכויות הנתונה להם התומכים במסקנה זו. אין פלא, אפוא, כי כך הובן הדבר מאז ומתמיד, וכך נהגו הרשויות הלכה למעשה. הסדר זה הוא גם הרצוי לגופו, כדי להגשים בצורה ראויה ומלאה את מטרת ההיוועצות בדרך שתבטיח את מלוא משקלה, עצמאותה וסבירותה של העצה.

### הערות לסיום

13. לפני סיום, אבקש להוסיף את ההערות הבאות, המפיצות אור על ענייננו:

במסגרת הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 1999), התשנ"ט-1999, ביקש משרד האוצר לבטל את מעמדם הסטטוטורי של הועדים המקומיים במועצות האיזוריות נוכח



עמימותן של הוראות החוק המסדירות את סמכויות הועד המקומי ואת יחסי הגומלין בינו לבין המועצה האזורית. על פי עמדה זו, העמימות האמורה הביאה למערכת יחסים מורכבת וטעונה בין הועד המקומי לבין המועצה האזורית, אשר השפיעה על טיב השירותים להם זכו התושבים. אי הבהירות סביב סמכויות הועד המקומי ואופן תפקודו העלתה לעיתים שאלות בעלות היבט של תקינות מינהל ציבורי ופעולות מתוך ניגודי עניינים, שלא במסגרת הגשמת אינטרס ציבורי כללי (מבקר המדינה - דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (דצמבר 2004, בע' 333-334)). בעקבות התנגדותו להצעת חוק זו, מינה מנכ"ל משרד הפנים, בשנת 1999, ועדת מומחים לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הועד המקומי במסגרת המועצה האזורית (ועדת אמרני) (להלן – "דוח הועדה"), אשר הגישה את מסקנותיה והמלצותיה באוגוסט 2000.

העיקרון המרכזי אשר הינחה את עבודתה של הועדה היה כי נדרשת התחשבות מירבית בצביון הייחודי של הישובים במסגרת המועצות האזוריות, והבטחת זכויותיהם ושיתופם בניהול חייהם באופן דמוקרטי, בד בבד עם קיום מינהל ציבורי תקין ויעיל. אשר על כן, הועדה המליצה שלא לבטל את מעמדו הסטטוטורי של הועד המקומי במועצה האזורית, אלא להגדיר מחדש את סמכויותיו. מחד גיסא, היא המליצה על חיזוק מעמדה של המועצה האזורית כרשות השלטונית בתחום שיפוטה, המייצגת את התושבים בתחומה ואחראית מטעמם כלפי רשויות השלטון וגורמים ממלכתיים אחרים, תוך צמצום פועלם של הועדים המקומיים מול גורמים אלה (ע' 12-13; 23-24 לדו"ח הועדה). מאידך גיסא, הומלץ לאפשר למועצה לאצול לוועד המקומי מסמכויותיה, כדי שיוכל לתפקד כגורם המבטא את המאפיינים הייחודיים של היישוב הכפרי בתחומי הקהילה, החברה והתרבות (ע' 18-20 לדו"ח הועדה). המלצה זו יושמה בתיקון לצו משנת 2004 על ידי הסדרת סמכויות הועדים המקומיים ביחס למועצה האזורית באמצעות אצילת סמכויות מפורשת (סעיף 63(ה) וסעיף 132 לצו המתוקן). במקום ההסדר הקודם, שבו היו בידי הועדים המקומיים סמכויות המועצה האזורית בתנאי שהיא אינה עושה שימוש בהן בעצמה, כיום נדרשת אצילת סמכויות מפורשת. אשר לתחום התכנון והבנייה, הועדה דחתה המלצות שהועלו בפניה לחייב את הועדה המקומית לתכנון ולבניה לקבל את אישורו או את המלצתו של הועד המקומי לפני הדיון בתוכניות ובבקשות להיתרי בניה במסגרת התחשבות באופיו של היישוב וברצון תושביו (ע' 54 לדו"ח הועדה). הועדה קבעה כי "לוועד המקומי אין מעמד חוקי בנושאי תכנון ובניה ומעמדו הוא כשל כל אדרת, כלומר הועד יכול להתנגד לתוכנית דק לאחר הגשתה". הועדה המליצה, עם זאת, כי המועצות המקומיות ינהיגו נוהל של התייעצות עם הוועד המקומי בנושאי התכנון והבנייה הנוגעים ליישוב לפני תום הליכי התכנון (ע' 54 לדו"ח הועדה).

31 לדו"ח הועדה). לא מצאתי כי המלצה זו אומצה במסגרת התיקון לצו משנת 2004, אשר נועד להוציא את המלצות הועדה מן הכוח אל הפועל. ראוי עם זאת, כי המלצה זו תיושם, ובנוהל המוצע תשולב גם התייחסות לחשיבות שבפניית ראש המועצה אל ראש הועד המקומי לצורך קבלת נתונים חשובים עובר להיוועצות בענין צו הריסה מינהלי המתקיימת בינו לבין ראש מוסד התכנון באיזור.

### סוף דבר

14. על פי סעיף 238א(ב) לחוק התכנון והבנייה, הוצאת צו הריסה מינהלי באיזור מרחב תכנון מקומי שמצויות בו יותר מרשות מקומית אחת, מותנה בהתייעצות ראש מוסד התכנון המרחבי עם ראש המועצה האיזורית שבתחומה נמצא הבנין החורג, ולא עם ראש הועד המקומי של הישוב שבתחומו מצוי הבנין. מסקנה זו עולה מנוסחו המילולי של החוק. היא מתבקשת מתכליתו, וממבנה הסמכויות והתפקידים של השלטון המקומי על רבדיו השונים. היא משרתת מטרה חשובה בהבטחת משקלו של הליך ההיוועצות, שערכו רב במתן ערובה לכך שאמצעי ההריסה המינהלי, בהיותו חריג ויוצא דופן, ייעשה באורח חוקי, ענייני, סביר ומאוזן, תוך הערכת מכלול השיקולים והנתונים הצריכים לענין.

דעתי היא, אפוא, כי לא נפל פגם בצווי ההריסה נשוא ענייננו, משקדמה להוצאתם היוועצות עם ראש המועצה האזורית, כנדרש על פי החוק.

לפיכך, יש לקבל את ערעור המדינה, לבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי ולקיים את התוצאה אליה הגיע בית משפט השלום לפיה יש לדחות את בקשות המשיבים לבטל את צווי ההריסה המינהליים שהוצאו נגדם.

בנסיבות הענין, ונוכח ההיבט העקרוני הנילוה לשאלה שנדונה בפני הערכאות השונות, אציע שלא ליתן צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיא א' מצא:

אני מסכים.

המשנה לנשיא

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, י"ח בטבת תשס"ה (30.12.04).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיא

---

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 03017820\_R07.doc

מרכז מידע, טל' 02-6750444 ; אתר אינטרנט, [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il)