

בבית המשפט המחוזי מרכז בלוד

קבוע ליום 9.11.2023 בשעה 14:30

לפני כבוד השופט סגן הנשיאה א.שוורץ

ת"א 53446-04-22

התובעים

1. רזקור בע"מ, ח.פ. *****

2. שי שמואל רדום, ת"ז *****

3. נירה רדום, ת"ז *****

ע"י ב"כ עו"ד רון דרור

מרח' דניאל פריש 3 תל אביב - יפו 64731

טל': 03-6078888 פקס: 03-6078889

כתובת דוא"ל: ron@dmw-law.co.il

- נ ג ד -

הנתבעים

1. הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה "שורקות", *****

2. אנה קוגן

3. עו"ד גדי טל

ע"י ב"כ עו"ד א.יעקובסון ואח'

ממשרד אלרום, רום, סלומון ושות', עורכי דין

מבית אמות פלטינוס קומה 11

אפעל 25, קריית אריה, פתח תקוה 4951125

טל': 03-7623000 ; פקס: 03-5160068

כתובת דוא"ל: elad@elromlaw.co.il

ובעניין:

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד פרקליטות מחוז מרכז - אזרחי

דרך מנחם בגין 154, בית קרדן, 6492107 ת"ד 33260

טל': 073-3924700, פקס: 02-6468017

דוא"ל: mazkirut-merkaz-ezra@justice.gov.il

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בהמשך להחלטה בית המשפט הנכבד מיום 16.1.2023 ובהתאם להודעתה בדבר התייצבותה להליך, מכוח סמכותה על פי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], מוגשת בזאת עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה בשאלה: "האם ועדה מקומית לתכנון ובניה היא בגדר "רשות ציבורית" לצורך תחולת סעיפים 7, 7א ו-7ג לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]?" (להלן: "פקודת הנזיקין" או "הפקודה") (יוער, כי בשל טעות סופר נאמר בהחלטה "ועדה מקומית" בעוד שהדיון כולו מתייחס לוועדה מרחבית).

ההדגשות אינן במקור, אלא אם נכתב אחרת.

א. פתח דבר

1. עניינה של התביעה שבכותרת, בטענה להגשת כתב אישום חסר כל יסוד, הנשען על הצגה מטעה של המצב התכנוני במקרקעין, שלטענת התובעים גרמה להם לנזקים שונים הנאמדים על-ידם בסך של 13 מיליון ש"ח לצרכי אגרה.
2. התובעת 1, חברת רזקור בע"מ, היא החוכרת במקרקעין המצויים בגוש 3740 חלקה 13 ביישוב בית חנן (להלן: "המקרקעין"), והתובעים 2-3, הם בעלי החברה.
3. הנתבעת 1, היא הוועדה המרחבית לתכנון ובניה "שורקות", אשר מכוח סמכותה, אחראית, בין היתר, על התכנון במועצה האזורית גן רווה, שהיישוב בית חנן משתייך אליה. הנתבעת 2, היא מהנדסת הוועדה המרחבית, והנתבע 3, שימש בחלק מהמועדים הרלוונטיים לתביעה ועד לשנת 2016 כתובע הוועדה מכוח הסמכה של היועצת המשפטית לממשלה.
4. בזמנים הרלוונטיים לתביעה הגישה הנתבעת 1 נגד התובעים כתבי אישום בגין עבירות שונות בתחום התכנון והבניה (אי קיום צו שיפוטי להריסה ושימושים חורגים במבנים במקרקעין).
5. לטענת התובעים, כתב האישום גרר אותם לעשר שנים של התדיינויות משפטיות, להוצאות עצומות, להרשעה (שבוטלה בערעור), לדרישות של הנתבעים להטלת מאסר בפועל עליהם ולצו איסור שימוש במקרקעין, לענישה שהוטלה (ובוטלה בערעור), להגבלה בפועל של אפשרות השימוש והפיתוח של המקרקעין, ולכך שבילו עשור מחייהם תחת איום של הליך פלילי שיש בו פוטנציאל נזק לחירותם, למצב הכלכלי ולשמם הטוב.
6. הנתבעים הגישו כתב הגנה, במסגרתו דחו את טענות התובעים, בין היתר, מהטעם שפעולות הנתבעים נעשו כדין, בהתאם לשיקול הדעת המסור להם, בהתאם לתפקידם הסטטוטורי ומילוי תפקידם כעובדי ציבור.
7. עוד הוסיפו הנתבעים וטענו, כי עד למועד הגשת כתב ההגנה (שנת 2022), התובעים לא קידמו בקשה להיתר ביחס למקרקעין והם ממשיכים לבצע שימוש במבנים הבנויים עליו בניגוד לחוק. לכן הוגשו כתבי אישום חדשים נגד התובעים, ומכאן הגיעה לעולם תביעת הפחדה/נקמה זו.
8. במסגרת ההליכים המקדמיים בהליך, הגישה הנתבעת 1 הודעה על קיומה של חסינות ובקשה לדחיית התביעה נגד הנתבעים 2-3, במסגרתה נטען, בין היתר, כי אלה זכאים לחסינות כעובדי ציבור, שכן פעולותיהם בוצעו במסגרת מילוי תפקידם כמהנדסת הוועדה וכתובע הוועדה במועדים הרלוונטיים לתביעה, בהתאם לשיקול הדעת המסור להם ולפי כל דין. במסגרת ההודעה, עמדה הנתבעת 1, בין היתר, על הרציונל העומד בבסיס החסינות, ועל כך שניכרת בפסיקה מגמה להעביר את כובד המשקל של האחריות בנזיקין מעובדי הציבור לרשות הציבורית במסגרתה הם פועלים, כך שמי שנפגע מפעולה של עובד ציבור יהיה בידו להיפרע את נזקיו מהרשות הציבורית בלבד.
9. בתגובת התובעים להודעה, נטען, בין היתר, כי הנתבעת 1, הוועדה המרחבית, היא גוף הפועל על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, והיא נפרדת מן הרשויות המקומיות המרכיבות אותה. יתרה מכך, ככל הידוע, הנתבעים 2-3 אינם נושאים בתפקיד ברשויות המקומיות המרכיבות את הנתבעת 1. התובעים הפנו לפסיקה לפיה ועדה מקומית אינה רשות מקומית אלא גוף שונה ועצמאי, ומשכך עמדו על כך שאין מדובר בתובענה נגד עובד ציבור ובהתאם לא חל הסעיף המקנה חסינות בפקודת הנזיקין.

10. ביום 22.12.2022 התקיים דיון קדם משפט במסגרתו עלתה השאלה האם הוועדה המרחבית היא בגדר "רשות ציבורית", כאשר בא-כוח הנתבעים, הבהיר כי יש פסיקה רבה בעניין חסינות ועדות לתכנון ובניה, כי הרציונל הוא ברור, ולא יעלה על הדעת שלא תינתן חסינות למהנדס עיר שהוא גם מהנדס ועדה לתכנון ובניה על אותן פעולות שהוא עושה באופן זהה למהנדס ועדה מרחבית ולא מקומית. בא כוח התובעים טען מנגד, כי הוועדה המרחבית אינה רשות ציבורית ואינה נכללת בתוספת לחוק, כי המונח "רשות מקומית" לא מוגדר בפקודת הנזיקין, וכי בחוק הפרשנות מוגדרת "רשות מקומית" כ"עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים" ומכאן שהנתבעת אינה רשות מקומית.
11. בהחלטת בית המשפט הנכבד עם תום הדיון נקבע בהקשר זה, כי "הנתבעים בחרו במסלול של "רשות ציבורית". רשות זו הוגדרה בפקודת הנזיקין כ"רשות מקומית, וכל תאגיד שהוקם בחוק המנוי בתוספת". על פניו, הוועדה המקומית לתכנון ובניה אינה בגדר רשות מקומית. בחינת התוספת לפקודת הנזיקין מלמדת שהיא אינה נכללת בתוספת, וכך גם הדבר לגבי מוסדות תכנון אחרים שהוקמו מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965. על פניו, מדובר בקושי משמעותי". בהמשך לכך התיר בית המשפט הנכבד לנתבעים להשלים טיעון ביחס לסוגיה האם ועדה מקומית היא בגדר "רשות ציבורית", ולתובעים להשלים תגובה לאחר מכן.
12. בהשלמת הטיעון מטעם הנתבעים, הובאה בין היתר פסיקה לפיה ועדה לתכנון ובניה היא רשות ציבורית:
7. העובדה כי ועדה לתכנון ובניה הינה רשות ציבורית הינה מן המפורסמות והדבר בא לידי ביטוי גם בפסיקת בית המשפט העליון.
8. בע"א 324/82 עיריית בני ברק נ' ברוך רוטברד (פורסם בנבו) שם נקבעה ההלכה בנוגע להפרדה המשפטית שבין עירייה ובין ועדה לתכנון ובניה, נדונה בין היתר השאלה בדבר האם לפעולות הוועדה ישנה חסינות בנזיקין ונקבע כי:
- "במתן ההיתר מפעילה הוועדה המקומית פונקציה שלטונית-ביצועית, אשר רשלנות בהגשמתה צריכה להטיל עליה אחריות אזרחית כמו על כל נושא תפקיד ציבורי-שלטוני המבצע פעילות שלטונית-ביצועית"**
9. העובדה כי ועדה לתכנון ובניה הינה רשות ציבורית נקבע גם בע"א 4079/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה-שומרון נ' מעונה חברה לבנין בע"מ (נבו 11.11.2010):
- "ביחס בין אשמה העצמי של מעונה, לבין אחריותה של הוועדה, משקל האשם הרובץ על כתפי הוועדה כבד יותר, בהיותה רשות ציבורית הנדרשת להפעיל את סמכויותיה בהתאם לדיון, להגשים בפעולותיה את תכליות החוק שעל יישומו היא מופקדת, ולדאוג ליישום דיני התכנון בשטחה".**
12. ועוד, ניתן לראות כי הגדרת ועדה מקומית הינה מובנת מאליה אף בער"מ 3001/06 הועדה המרחבית לתכנון ובניה "גבעות אלונים" נ' סלים ברכה (נבו 05.05.2009) במסגרתו עלתה בפני בית המשפט העליון השאלה האם חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978, חל על עובדי ועדה מרחבית לתכנון ובניה, אשר הוקמה מכח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה.
13. סוגיה זו עלתה שכן המובן מאליה הינו כי עובדי ועדה מקומית לתכנון ובניה כפופים לחוק הרשויות המקומיות (משמעת) מתוך היותם עובדי רשות מקומית ומכאן השאלה מה מעמדם המשפטי של עובדי הוועדה המרחבית. ויודגש כבר עתה כי גם הקביעה הייתה ברורה: דינה של ועדה מרחבית כוועדה מקומית.

14. עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה הובא בגוף פסק הדין, ובכדי שלא להכביד יובא בתימצות:

"ועדה מקומית המשרתת רשות מקומית אחת מעסיקה את עובדיה מבין עובדי הרשות המקומית האמורה. שכן קיימת זהות פרסונלית בין הועדה לבין מועצת הרשות המקומית. בועדה מרחבית, הכוללת יותר מרשות מקומית אחת, עלה צורך בהסדר מיוחד לענין העסקת עובדים, שכן אין מיתאם פרסונלי בין הועדה לבין רשות מקומית מסוימת, שכן היא אחראית במרחב התכנון למספר רשויות מקומיות. בסעיף 263 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי הועדה המרחבית רשאית, באישור השר, להעסיק עובדים, ותנאי העסקתם יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה המקומית".

ובהמשך הובאה פסיקה ביחס לחסינות עובדי ציבור של ועדות לתכנון ובניה:

18. ועוד, גם בסוגיית חסינות עובדי ציבור התייחסו בתי המשפט השונים, באופן גורף וללא כל מחלוקת, לועדה המקומית לתכנון ובניה כרשות ציבורית, והראיה לעניין זה הינה החסינות שניתנה לעובדי הועדה לתכנון ובניה בהתאם לסעיף 7 לפקודת הנזיקין ולהלן קומץ מפסיקות אלה:

- **ת.א. 4079-10-10 בית יורב נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב** – [שם ניתנה חסינות ליו"ר ועדת לתכנון ובניה].
- **ת.א. 51661-03-16 ברונר נ' זיברט** [שם ניתנה חסינות לראש העיר הן בתפקידו כראש העיר והן כתפקידו כיו"ר הועדה המקומית].
- **ת.א. 39430-09-19 תדיראן נ' הועדה המרחבית שורקות (פורסם בנבו)** – [שם הגיעו הצדדים להסדר דיוני בנוגע להפסקת התובענה אולם בית המשפט קבע, מעבר להסכם האמור, כי התביעה האישית כנגד מהנדסת הועדה המרחבית לתכנון ובניה שורקות תדחה].
- וכן פסקי דין רבים בערכאת השלום, בהם ניתנה חסינות לעובדי ועדות מקומיות ומרחביות, הגם שלעובדים אלו אין כל תפקיד ברשות המקומית: **ת.א. 3115402/14 פליטמן נ' הועדה אצבע הגליל** [שם ניתנה חסינות למהנדס הועדה ומפקח בועדה], **ת.א. 14967-01-20 רייכלסון נ' הועדה יקבי הברון** [חסינות למהנדס הועדה ובודקת תכניות מהועדה], **ת.א. 59901-05-15 ארנון ברק נגד הועדה מקומית לתו"ב אשדוד** ועוד...

13. בתגובה להשלמת הטעון, טענו התובעים, בין היתר, כי בפקודת הנזיקין המחוקק לא ביקש להחיל את סעיף 7 בתחולה כללית ביחס למי שאינם רשות מקומית, אלא רק על תאגידים שהוקמו בחוק המנויים בתוספת, וכי כידוע מונח מסוים יכול לקבל הגדרות שונות בחוקים שונים, בייחוד כאשר קיימת הגדרה ספציפית בדברי החקיקה עצמם. התובעים לא חולקים על כך שהועדה המרחבית היא גוף סטטוטורי, אך עומדים על כך שסעיף 7 לפקודת הנזיקין אינו חל על כל גוף סטטוטורי, אלא רק על הגופים שצוינו בתוספת. לשיטת התובעים, אלמלא הגדיר המחוקק במפורש בסעיף 7 לפקודת הנזיקין מהי רשות ציבורית, כי אז היה ניתן לדון בשיקולים כלליים בנושא, אך מקום שבו יש הגדרה ספציפית וברורה, אין מקום לפרשנות המוצעת. התובעים מתייחסים לפסיקה אליה הפנו הנתבעים ומאבחנים אותה.

14. בעקבות השלמות טעון אלה, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד מיום 16.1.2023:

- 1 במסגרת ההליכים המקדמיים בתביעה דן עומדת להכרעה השאלה האם ועדה מקומית לתכנון
- 2 ובניה היא בגדר "רשות ציבורית" לצורך תחולת סעיפים 7, 7א ו-7 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש].
- 3 מאחר שעל פניו עסקינן בסוגיה בעלת עניין ציבורי שחורגת מהמחלוקת שלפניי מתבקשת היועצת
- 4 המשפטית לממשלה להודיע אם היא מעוניינת להתייצב בהליך מכוח סמכותה לפי סעיף 1 לפקודת
- 5 סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] בטרם תוכרע השאלה שבמחלוקת.
- 6 היועצת המשפטית לממשלה תודיע אם היא מעוניינת להתייצב בהליך לא יאוחר מיום 05.02.2023.

15. לאחר עיון ובחינת החומרים והמצב המשפטי, החליטה היועצת המשפטית לממשלה להתייצב בהליך ולהביע את עמדתה כפי שתפורט להלן.

ב. תמצית המסגרת הנורמטיבית

(1) ועדה מרחבית ורשות ציבורית

16. בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק" או "חוק התכנון והבניה") מוגדרת מהי ועדה מקומית לתכנון ובניה, וישנה הבחנה בין ועדה מקומית לתכנון ובניה הכוללת רשות מקומית אחת בלבד (סעיף 18 לחוק) (להלן: "ועדה מקומית"), לבין ועדה מרחבית לתכנון ובניה, שהיא ועדה מקומית שבתחומה נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (להלן: "ועדה מרחבית"), לגביה נקבע בסעיף 19 לחוק כדלקמן:

"19. (א) במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (להלן – הרשויות המרחביות), יהיה הרכבה של הועדה המקומית כזה:

(1) יושב ראש שימנה שר הפנים, מקרב עובדי המדינה או שלא מקרב עובדי המדינה; ואולם אם מרחב התכנון המקומי כולל לכל היותר שתי רשויות מרחביות והתקיימו כל התנאים המפורטים להלן, יהיה ראש הרשות המרחבית שמספר תושביה הוא הגדול ביותר (בסעיף קטן זה – הרשות הגדולה) או אחד מסגניו שמועצתה מינתה לכך, יושב ראש הוועדה המקומית:

(א) מספר התושבים ברשות הגדולה הוא 18,000 אלף או יותר;

(ב) מספר התושבים ברשות הגדולה הוא 80% לפחות ממספר כלל התושבים במרחב התכנון המקומי;

(2) שבעה חברים, ובמרחב תכנון מקומי שבו מספר הרשויות המרחביות עולה על חמש – מספר חברים כמספר הרשויות המרחביות בתוספת שני חברים, שימנה שר הפנים מתוך רשימת אנשים שהמליצו עליהם הרשויות המרחביות, בשים לב ככל האפשר למספר התושבים של כל אחת מהן, ובלבד שלכל רשות מרחבית יהיה נציג אחד לפחות, שלא יתמנה עובד הרשויות הללו ושלא לפחות שניים מהממונים לא יהיו חברי המועצות של הרשויות המרחביות;

(3) עד (7) וסיפה – (נמחקו).

(1א)(1) על אף הוראות סעיף קטן (א), במרחב תכנון מקומי, שברשות מרחבית אחת לפחות המצויה בתחומו, מספר התושבים הוא שלוששים וחמישה אלף או יותר, יחולו הוראות אלה:

(א) הועדה המקומית תהיה בת 17 חברים ותורכב מנציגי הרשויות המרחביות;

(ב) שר הפנים יקבע את מספר הנציגים של כל רשות מרחבית בועדה המקומית, לפי היחס שבין מספר התושבים של כל אחת מהרשויות המרחביות למספר התושבים הכולל של הרשויות המרחביות שבאותו מרחב תכנון, אך לא פחות מנציג אחד לכל רשות מרחבית;

(ג) כל רשות מרחבית תבחר, ככל שניתן, את נציגיה לוועדה המקומית בהתאם להרכב היחסי של הסיעות; ואולם, אם מספר הנציגים של רשות מרחבית אחת בוועדה המקומית הוא ארבעה לפחות, וקיימת באותה רשות מרחבית ועדת הנהלה שלא כל הסיעות מיוצגות בה, תבחר הרשות המרחבית, לוועדה המקומית, נציג אחד לפחות מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה;

(ד) הוועדה המקומית תבחר מבין חבריה יושב ראש; ואולם אם מרחב התכנון המקומי כולל לכל היותר שתי רשויות מרחביות ומספר התושבים ברשות המרחבית שמספר תושביה הוא הגדול ביותר הוא 80% לפחות ממספר כלל התושבים במרחב התכנון המקומי, יהיה ראש הרשות המרחבית שמספר תושביה הוא הגדול ביותר או אחד מסגניו שמועצתה מינתה לכך, יושב ראש הוועדה המקומית;

(2)(א) הוועדה המקומית שהוקמה לפי פסקה (1) תבחר, מבין חבריה, ועדת משנה לתכנון ולבניה (להלן – ועדת משנה) בת שבעה חברים;

(ב) כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית יהיו נתונים לוועדת משנה ודין החלטתה, בכפוף להוראות סעיף 18(ז), כדין החלטת הוועדה המקומית;

(ג) על החלטות ועדת המשנה לפי סעיף זה יחולו הוראות סעיף 18(ז).

(2א) לדיוני הוועדה המקומית יוזמנו, דרך קבע, הנציגים בעלי הדעה המיעצת ויחולו בעניינם הוראות סעיף 18(ג1) עד (ד).

(ב) נציג הרשות הארצית לכבאות והצלה, בעל הכשרה בתחום בטיחות אש והצלה, יוזמן דרך קבע לדיוני הוועדה, ותהיה לו דעה מיעצת בעניינים הנוגעים לבטיחות אש והצלה.

17. בסעיף 20 לחוק הוגדר מי ישמש כמהנדס הוועדה:

”20. (א) בוועדה מקומית לפי סעיף 18, מהנדס הרשות המקומית יהיה מהנדס הוועדה.

(ב) במרחב תכנון שסעיף 19 חל עליו, תמנה הוועדה המקומית את מהנדס הוועדה מבין הכשירים להיות מהנדס ברשות מקומית שמספר תושביה הוא 10,000 לפחות לפי חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), תשנ”ב-1991 והוא יהיה עובד הוועדה; הוראות סעיפים 5א, 6 ו-6א לחוק האמור יחולו על מהנדס שמונה לפי סעיף קטן זה, בשינויים המחויבים, ושר הפנים יקבע הוראות בנוגע לדרכי מינויו והעברתו מכהונה.

(ג) מהנדס הוועדה המקומית ישמש גם כמזכיר הוועדה, ואולם הוועדה המקומית רשאית למנות מזכיר לוועדה והוא יהיה עובד הרשות המקומית אם היא ועדה מקומית לפי סעיף 18, או עובד הוועדה – אם היא ועדה מקומית לפי סעיף 19.

18. בסעיף 20 לחוק הוגדר מי ישמש כיועץ משפטי לוועדה:

”20ב. (א) לוועדה מקומית יהיה יועץ משפטי.

(ב) בוועדה מקומית לפי סעיף 18, היועץ המשפטי של הרשות המקומית שמונה לפי חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי), התשל”ו-1975, יהיה היועץ המשפטי של הוועדה המקומית.

(ג) במרחב תכנון שסעיף 19 חל עליו, מינויו של היועץ המשפטי של הוועדה המקומית טעון אישור של הוועדה במליאתה; שר הפנים, לאחר התייעצות עם שר המשפטים, יקבע את תנאי הכשירות לכהונה של יועץ משפטי כאמור, וכן הוראות בנוגע לדרכי מינויו ולהעברתו מכהונה.

19. בסעיף 203 לחוק הוגדר, בין היתר, כי לעניין הפעלת סמכויות פיקוח, אכיפה ועונשין "רשות אוכפת" היא גם "(2) ועדה מקומית – לעניין עבירה שבוצעה במרחב התכנון שלה".

20. בהמשך לכך, בסעיף 254 לחוק נקבע כי "רשות אוכפת תיוצג בבית המשפט בהליך לפי פרק זה בידי תובע". תובע הוגדר כמשמעותו בסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982:

"12. (א) ואלה התובעים:

(1) היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, ואלה הם:

(א) פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תאריהם בצו שפורסם ברשומות;

(ב) מי שהיועץ המשפטי לממשלה [2] הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים;

"[...]"

21. בסעיף 258 לחוק נקבע עוד כי:

"258. ועדה מקומית רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך, ומסירת הזמנה, הודעה, צו או מסמך אחר בהליכים כאמור לידי אותו עובד תהא מסירה כדין לוועדה המקומית; ההרשאה יכולה להיות כללית או לענין מיוחד ואולם בהליכים לפי פרק י' יחולו הוראות סעיף 254 ח."

22. לעניין תקציב הוועדה נקבע בסעיף 24 לחוק כדלקמן:

"24 (א) בועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, יכלול אומדן הכנסותיה והוצאותיה בתקציב אותה רשות מקומית.

(ב) היה מרחב התכנון כולל תחום של כמה רשויות מקומיות תערוך הוועדה המקומית בכל שנה הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, והוועדה המקומית רשאית בתקציב כאמור להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומי כסף למימון התקציב, לפי מכסות שתקבע.

"[...]"

23. בסעיף 263 (א) לחוק נקבע כי תנאי ההעסקה של עובדי הוועדה המרחבית יהיו כתנאי העסקה של עובדי המועצה המקומית:

"263 (א) ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל יותר מרשות מקומית אחת רשאית, באישור שר הפנים, לרכוש נכסים לצורך מילוי תפקידיה ולמכרם, וכן רשאית היא באישור השר להעסיק עובדים; תנאי העסקת העובדים יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית."

(2) הוראות פקודת הנזיקין לעניין חסינות עובדי ציבור

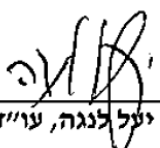
24. בסעיף 7 לפקודת הנזיקין נקבעו ההגדרות הבאות הצריכות לעניין :
- "7. בסעיפים לא עד 17 –**
- [...]**
- "עובד רשות ציבורית" – לרבות אורגן של רשות ציבורית וכל אדם הממלא מטעם הרשות הציבורית תפקיד ציבורי על פי חיקוק, ולמעט בעל חוזה כמשמעותו בסעיף 15;**
- "עובד ציבור" – עובד המדינה או עובד רשות ציבורית, לפי הענין ;**
- "רשות ציבורית" – רשות מקומית, וכל תאגיד שהוקם בחוק המנוי בתוספת ;**
- "תפקיד שלטוני" – תפקיד ציבורי על פי דין כמשמעותו בסעיף 15(ד)(2) לחוק-יסוד : השפיטה."**
25. בהוראת סעיף 7א(א) נקבע כדלקמן :
- "7א. (א) לא תוגש תובענה נגד עובד ציבור על מעשה שעשה תוך כדי מילוי תפקידו השלטוני כעובד ציבור, המקים אחריות בנזיקין ; הוראה זו לא תחול על מעשה כאמור שנעשה ביוזעין מתוך כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרימתו במעשה כאמור.**
- [...]".**
26. בהוראת סעיף 7ג לפקודה נקבע כי :
- "7ג. (א) הוגשה תובענה נגד עובד רשות ציבורית על מעשה שנעשה בעת מילוי תפקידו כעובד הרשות הציבורית, רשאים הרשות הציבורית או העובד לבקש, בתוך תקופה שתיקבע בתקנות, כי בית המשפט יקבע שמתקיימים תנאי החסינות לפי סעיף לא לגבי מעשה העובד, אם נעשה המעשה ; הוגשה בקשה כאמור, תצורף הרשות הציבורית להליך, אם לא צורפה אליו כנתבעת, ובית המשפט יקבע האם התקיימו תנאי החסינות לפי סעיף לא.**
- (ב) קבע בית המשפט כי התקיימו תנאי החסינות לפי סעיף לא, תידחה התובענה נגד עובד הרשות הציבורית, ויחולו הוראות סעיף 7ב(ב), בשינויים המחויבים ; קבע בית המשפט שעובד הציבור עשה את המעשה שלא תוך כדי מילוי תפקידו – תידחה התובענה נגד הרשות הציבורית.**
- (ג) בית המשפט יחליט בבקשת הרשות הציבורית או העובד כאמור בסעיף קטן (א), לאלתר."**
27. בדברי ההסבר להצעת החוק (בעמ' 136), נכתב כי : "להגדרה "רשות ציבורית" - מוצע כי בגדר "רשות ציבורית", אשר על עובדיה חלה החסינות לפי החוק המוצע ייכללו רשויות מקומיות וכן תאגידים סטטוטוריים מסוימים שבתוספת, שלגביהם ייקבע כי יש הצדקה להחיל על עובדיהם חסינות.....".
28. בהתאם לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן : "חוק הפרשנות") "רשות מקומית" מוגדרת כ- "עיריה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים".

ג. עמדת היועצת המשפטית לממשלה

29. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, נכון להחיל את הסדר החסינות גם על עובדי ועדה מרחבית לתכנון ובניה, ולו על דרך של פרשנות תכליתית למונח "רשות מקומית" שבהגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 7 לפקודת הנזיקין, ולנוכח היעדר השונות בינה ובין תפקידה לבין הרשות המקומית, כך שניתן יהיה לראות בוועדה מרחבית כמעין "איגוד ערים" לתכנון ובניה. מכאן, שבהינתן ש"איגוד ערים" נכלל בהגדרת "רשות מקומית" לצורך הסדר חסינות עובדי ציבור בנזיקין, ייחשבו עובדי הוועדה המרחבית, שמבצעים את אותם התפקידים, כעובדי רשות מקומית הזכאים לחסינות (אם יתקיימו בהם שאר תנאי החסינות). להלן יובאו הטעמים לכך.
30. כאשר מדובר בוועדה מקומית קיימת זהות פרסונלית בין אורגני הרשות המקומית לבין אורגני הוועדה המקומית. כך למשל נקבע בסעיף 18(א) לחוק ש"במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית – הוועדה המקומית". כך למשל, נקבע בסעיף 20(א) לחוק שמהנדס הוועדה המקומית יהיה מהנדס הרשות המקומית, ובסעיף 20(ב) לחוק נקבע שהיועץ המשפטי של הוועדה המקומית יהיה היועץ המשפטי של הרשות המקומית.
31. בשל זהות זו, וכנגזרת מהוראת סעיף 24(א) לחוק לפיו "בוועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, ייכלל אומדן הכנסותיה והוצאותיה בתקציב אותה רשות מקומית". הלכה למעשה, הוועדה המקומית היא חלק ממערך השלטון המקומי ועובדיה הם עובדי הרשות המקומית. לפיכך, ניתן לראות בוועדה המקומית, במקרה זה, חלק מן הרשות המקומית, המהווה "רשות ציבורית" לצורך חסינות עובדי הציבור, ומכאן, שעובדי הוועדה המקומית יכולים להיחשב "עובדי רשות מקומית". ככאלה עובדי הוועדה המקומית הם "עובדי ציבור" לצורך הסדר החסינות, ומשכך ובהתקיים שאר התנאים המנויים בסעיף 7א לפקודת הנזיקין, הם יהיו זכאים לחסינות.
32. ראו לעניין זה גם את פסיקת בתי המשפט הדיוניים שהחילו לאורך השנים את חסינות עובדי הציבור של רשות מקומית, לפי סעיפים 7א ו-7 לפקודה, גם על עובדי ועדה מקומית: ת"א (שלום ב"ש) 20311-06-16 יעקב שמיר נ' לירן עמר (נבו 28.04.2021); ת"א (מחוזי ת"א) 51661-03-16 דוד ברונר נ' חנוך זייברט (נבו 20.8.2019); ת"א (מחוזי ב"ש) 4079-10-10 בית יורב 1997 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב (נבו 27.8.2011); ת"א (שלום הרצ" 1012-06-18 דוד א.דעואל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן (נבו 24.1.2019); ת"א (שלום פ"ת) 1130-01-18 חנה לוי נ' עו"ד אורית אור (נבו 23.1.2019); ת"א (שלום ת"א) 46883-02-16 חיים שמאי נ' יוסף מזרחי (נבו 9.10.2018).
33. בתביעה דנן, מתעוררת השאלה מה דינם של עובדי הוועדה המרחבית, עובדים אשר אינם בהכרח עובדי רשות מקומית אחת מסוימת מבין הרשויות המקומיות שעל מרחב התכנון שלהן אחראית הוועדה המרחבית. עובדי ועדה מרחבית הם, כאמור לעיל, עובדי הוועדה ולא עובדים של רשות מקומית מסוימת אחת, וועדה זו אינה נמנית במפורש בגדר הגופים שניתן להחיל על עובדיהם את הסדר החסינות שכן אינה מנויה בתוספת לפקודת הנזיקין.

34. בעניין זה סבורה היועצת המשפטית לממשלה, כי מאחר שהוועדה המרחבית הינה למעשה "איגוד ערים" ייחודי לתחום התכנון והבניה המאגדת בתוכה את מרחב התכנון של מספר רשויות; לאור פועלם של עובדי הוועדה המרחבית, המבצעים את אותה העבודה שמבצעים עובדי הוועדה המקומית, אשר כאמור הוכרה כ"רשות מקומית" לצורך החסינות; ולנוכח העובדה כי מדובר בתפקידים בעלי אופי שלטוני מובהק (הפעלת סמכות סטטוטורית במרחב התכנון), הרי שיש מקום לגזור דין זהה בין הוועדה המרחבית לוועדה המקומית ובהתאם גם בין עובדי הוועדה המקומית לוועדה המרחבית גם ביחס לחסינות עובדיהן.
35. ודוק: פקודת הנזיקין אינה כוללת הגדרה מיוחדת למונח "רשות מקומית", ולפיכך יש לפנות בעניין זה להגדרת המונח בחוק הפרשנות. כפי שפורט לעיל, הגדרת "רשות מקומית" בחוק הפרשנות כוללת גם "איגוד ערים". לפיכך, ומאחר שוועדה מרחבית היא למעשה מעין "איגוד ערים" ייחודי לתחום התכנון והבניה במרחב תכנוני של מספר רשויות, ניתן לראות גם בה "רשות מקומית" לצורך הסדר החסינות שבפקודת הנזיקין.
36. עוד נחדד, כי כעולה מלשון סעיפים 18-19 לחוק התכנון והבניה, יש דמיון רב בין ועדה מקומית לוועדה מרחבית – עסקינן בגופים שהוקמו לפי חוק, שהינם בעלי סמכות משפטית כגוף עצמאי, תוך שכללי הניהול שלהם קבועים בחוק התכנון והבניה ובנהלים. כמו כן, יש לציין, כי הסמכויות המוענקות לוועדה מרחבית זהות לסמכויות הוועדה המקומית.
37. השוני העיקרי בין ועדה מקומית לוועדה מרחבית הוא בכך שהרכב הוועדה שונה. עובדי הוועדה המרחבית אינם עובדי אחת מהרשויות המקומיות שעל מרחב התכנון שלהן אחראית הוועדה, אלא כאלה המועסקים על ידי הוועדה המרחבית עצמה בהתאם להוראות סעיף 263 לחוק, הקובע, בין היתר, כי תנאי העסקת העובדים יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית. ללמדנו, כי גם כאשר הרכב הוועדה הוא שונה, בעניין תנאי ההעסקה מצא המחוקק להשוות בין מעמדם של עובדי הוועדה המרחבית לעובדי של רשות מקומית (ראו לעניין זה: ע"ס 3001/06 הועדה המרחבית לתכנון ובניה "גבעות אלונים" נ' סלים ברכה (נבו 5.5.2009)).
38. לנוכח כל האמור לעיל, ובשים לב לתכלית הוראת החסינות, שנועדה לאפשר לעובדי הציבור לבצע את תפקידם ללא מורא וללא חשש כי פעולותיהם במילוי תפקידם השלטוני – במעשה או במחדל – יצמיחו תביעות אישיות נגדם, דומה שלא יכול להיות חולק כי מבחינה תכליתית, אין זה נכון להבחין מבחינת תחולת החסינות בין עובדי ועדה מקומית לעובדי ועדה מרחבית, שהינם עובדי ציבור המבצעים עבודה זהה לעובדים המבצעים אותה בוועדה מקומית.
39. פרשנות אחרת תוביל למצב אבסורדי, שבו בעל תפקיד בוועדה מקומית (כדוגמת מפקח הוועדה) יזכה בחסינות מפני תביעת רשלנות בגין פעולות פיקוח ואכיפה שביצע במסגרת תפקידו, בעוד בעל תפקיד זהה בוועדה מרחבית יהיה חשוף לתביעות אישיות נגדו – תפקיד שאין ולא יכול להיות חולק שהינו תפקיד שלטוני.

40. עוד עולה ממידע שנמסר ממנהל התכנון, כי מתוך 132 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, כרבע מהן הן ועדות מרחביות. לעיתים אף מדובר בגופים גדולים מאוד, באותם סדרי גודל כמו הוועדות המקומיות, ואף יותר (ראו למשל ועדה מרחבית עירון, הכוללת 7 ישובים המונים כ-170,000 תושבים: עיריית אום אל פחם, עיריית באקה אל גרבייה, מועצה מקומית ג'ת, מועצה מקומית מעלה עירון, מועצה מקומית בסמ"ה, מועצה מקומית עארה ערעה, ומועצה מקומית כפר קרע). על רקע זה עולה ומתחדד הקושי להבחין בין הגופים הללו במסגרת הענקת החסינות.
41. כמו כן, ראו פסיקת בתי המשפט שהכירה בחסינות עובדי ועדה מרחבית: ת"א (מחוזי מרכז) 39430-09-19 **תדיראן סוללות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה שורקות** (נבו 25.10.2021); ת"א (מחוזי ת"א) 42037-04-18 **עיריית הרצליה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה** (נבו 30.10.2018); ת"א (שלום צפת) 31154-02-14 **אייל פליטמן נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה אצבע הגליל** (נבו 15.10.2014).
42. ודוק: מתן חסינות לעובדי הוועדה המרחבית, אין משמעו הותרת תובע ללא יכולת להיפרע את נזקו, שכן הוועדה המרחבית תישא באחריות שילוחית על עובדיה כאישיות משפטית עצמאית, כמו בכל מקרה אחר בו מוחל הסדר החסינות שבסעיף 7 לפקודת הנזיקין.
43. בשולי הדברים יובהר, כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי הפרשנות התכליתית שהובאה לעיל, תוקפה יפה לפירוש המונח "רשות מקומית" שבסעיף 7 לפקודת הנזיקין, כלומר פרשנות של מונח ספציפי בחוק ספציפי, ביחס לגוף סטטוטורי מסוים, ואין בכך כדי להשליך על פרשנות המונח בהקשר אחר.
44. **לנוכח כל האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה יש לראות את הוועדה המרחבית כמי שנכללת בהגדרה של "רשות מקומית" לעניין סעיף 7 לפקודת הנזיקין, על דרך פרשנות תכליתית בהלימה להחלת החסינות על עובדי הוועדות המקומיות, כעולה מהפסיקה שהובאה לעיל. לפיכך, עובדי הוועדה המרחבית, העומדים בתנאים הקבועים בסעיף 7 לפקודת הנזיקין, זכאים לחסינות עובדי הציבור לפי סעיף זה, והוועדה המרחבית רשאית לבקש מבית המשפט להחיל חסינות על עובדיה, בהליך החל על רשויות ציבוריות לפי סעיף 7 לפקודה.**
45. למותר לציין כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה ניתנה בשאלה העקרונית אליה התבקשה היועצת המשפטית לממשלה להתייחס, ואין באמור בה כדי לחוות דעה לגופה של הודעת החסינות בהליך דנן.


 יעל לנגה, עו"ד
 פרקליטות מחוז מרכז - אזרחי