

**בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים**

1. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חדרה

2. עיריית חדרה

3. צביקה גנדלמן

4. רון שגן

ע"י ב"כ עו"ד אלי וילצ'יק, אריאל פל ואח'

ממשרד עו"ד כהן וילצ'יק ואושת'

דרך אבא הלל 14, בית עוז, רמת גן 5250607

טל': 03-6119000 ; פקס: 03-7519191

דוא"ל: [court@cwlaw.co.il](mailto:court@cwlaw.co.il)

**ה מערערים**

**נ ג ד**

**טל אליהו**

ע"י ב"כ עו"ד אליהו עמר, מוני עזורה

מרח' הלל יפה 11 חדרה

טל': 073-2655555 ; פקס: 04-6248682

דוא"ל: [azzura@azzura.co.il](mailto:azzura@azzura.co.il)

**ה מ ש י ב**

**היועץ המשפטי לממשלה**

ע"י בא-כוח עו"ד ממחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה

מרח' צלאח א-דין 29, משרד המשפטים, ירושלים

טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

**המתייצב להליך**

**עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה**

בהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך ובהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 18.10.2021, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש את עמדתו ביחס לסוגיה המשפטית מושא הערעור דנן, כדלקמן.

1. עניינו של הערעור דנן בפסק דינו של בית המשפט המחוזי חיפה, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופטת ב' טאובר), במסגרתו התקבלה עתירתו של המשיב ונקבע כי אין באפשרותו של המערער 4 לכהן כיושב ראש ועדת המשנה לתכנון ובניה של המערכת 1 (להלן: "ועדת המשנה"), באשר הדבר סותר את הוראות הדין הרלבנטיות.

2. כפי שיפורט להלן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי גישתו של בית המשפט קמא עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם הפרשנות הראויה להן, וכי אין מקום לאפשר כהונה של מי שאינו ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו כיושב ראש ועדת המשנה.

3. למען שלמות התמונה יבקש היועץ המשפטי לממשלה לציין, כי ביום 26.10.2021 הוגש לבית משפט השלום בחיפה כתב אישום נגד המערער 3, ראש עיריית חדרה, בשל עבירות של מרמה והפרת אמונים; מידע כוזב או פלט כוזב; קבלת דבר במרמה; ושיבוש מהלכי משפט. ברקע כתב האישום מעשים שלכאורה ביצע המערער 3 בין היתר בכובעו כיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובניה של המערער 1. בו ביום אף הוגשה בקשה לוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות בשל הגשת כתבי אישום מכוח חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (תיקון מס' 30), במסגרתה התבקשה השעייתו של המערער 3 מכהונתו, לרבות מכהונתו כיושב ראש הוועדה המקומית.

### תמצית עובדות המקרה

4. בחודש מאי 2020 חתם ראש עיריית חדרה, הוא המערער 3, על הסכם קואליציוני עם הסיעה שבה חבר המערער 4, מר רון שגן, ובה התחייב ראש העיר על מינוי אחד מחברי הסיעה כיושב ראש ועדת המשנה. ביום 27.5.2020 קיימה מליאת הרשות המקומית דיון בעניין, ובתומו הורתה על אצילת סמכויותיו של ראש העיר כיו"ר ועדת המשנה למערער 4, וזאת לפי סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן: "**חוק הבחירה**").

5. בעקבות הליך המינוי, פנה המשיב אל מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) בבקשה לדעת אם ההליך עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, ובפרט עם הוראת סעיף 18(ה)(1) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**" או "**החוק**"), ונענה כי עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז, מר ארז קמיניץ, לאחר התייעצות עם מינהל התכנון ומשרד הפנים, היא כי הוראות חוק התכנון והבניה מייחדות את תפקיד יושב ראש ועדת המשנה לראש הרשות המקומית או לאחד מסגניו בלבד, ומשכך אין אפשרות למנות חבר מועצה שאינו סגן ראש הרשות המקומית לתפקיד זה.

6. בשים לב לעמדה זו, הגיש המשיב את עתירתו לבית המשפט קמא, אשר, כאמור לעיל, קיבל אותה בפסק דינו מיום 24.12.2020, וקבע כי "**בתפקיד יו"ר ועדת משנה לתכנון ובניה יכולים לכהן או ראש הרשות המקומית או אחד מ[סגניו] וכי תפקיד זה אינו ניתן להאצלה [בניגוד] להוראת סעיף 17 [לחוק הבחירה]. משכך, אין מנוס מן הקביעה כי בנסיבות העניין, [המערער 4] אינו ראוי לכהן בתפקיד יו"ר ועדת המשנה לתכנון והבניה**" (פסקה 36 לפסק הדין).

7. מכאן הערעור דן. יצוין כי מלכתחילה הוגשה העתירה לבית המשפט קמא כאשר היועץ המשפטי לממשלה היה משיב לה (המשיב 5), אך הוא נמחק מן ההליך לנוכח העובדה

שבעתירה לא נתקפה כל החלטה של רשות ממשלתית, ולא ננקט בהליך הנדרש לשם התייצבות היועץ המשפטי לממשלה. ביום 18.10.2021 התקיים דיון בערעור בפני בית המשפט הנכבד (כב' המשנה לנשיאה נ' הנדל וכב' השופטים ע' פוגלמן ונ' סולברג), במהלכו סבר ההרכב כי יש מקום לשמוע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה, ועל כן הורה כי "על היועץ המשפטי לממשלה להתייצב בהליך ולהציג את עמדתו ביחס לסוגיה המשפטית שמתעוררת".

### המסגרת הנורמטיבית

8. בסעיף 18(ה) לחוק התכנון והבניה נקבע כדלקמן:

18. (ה) ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבניה (בסעיף

זה – ועדת המשנה), וזה הרכבה:

(1) ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו שהמועצה

מינתה לכך;

(2) במועצת רשות מקומית שמספר חבריה פחות

מעשרים ואחד – לא יותר מששה חברי מועצה,

ובמועצה שמספר חבריה עשרים ואחד או יותר – לא

יותר מעשרה חברי מועצה; ואולם, אם קיימת במועצה

ועדת הנהלה שלא כל הסיעות מיוצגות בה, יהיה ייצוגן

הכולל של הסיעות כאמור בוועדת המשנה יחסי לייצוגן

במועצה, אך לא פחות מנציג אחד;

אשר לסמכויותיה של ועדת המשנה, בסעיף 18(ו) נקבע כי "כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית יהיו מוקנים לוועדת המשנה ודין החלטתה, בכפוף להוראות סעיף קטן (ז), כדין החלטת הוועדה המקומית". רוצה לומר, ועדת המשנה מהווה "ועדה מקומית זוטא", ורואים את החלטותיה כאילו נתקבלו על ידי מליאת הוועדה המקומית, וזאת בהעדר דרישה מנומקת מטעם אחד מחברי הוועדה המקומית לקיים דיון בה במליאה (ראו: סעיף 18(ז) לחוק; עוד ראו: שרית דנה ושלום זינגר **דיני תכנון ובנייה** כרך א 134-135 (2015) (להלן: "**דנה וזינגר**")). מכאן אף נלמדת החשיבות הרבה שנודעת לוועדת המשנה מבחינה פרקטית, שכן ברשויות מקומיות רבות השימוש בפועל בחלק ניכר מהסמכויות בנוגע להליכי תכנון ובנייה נעשה על ידי ועדת המשנה ולא על ידי מליאת הוועדה המקומית. זאת, בנוסף, לסמכויות ספציפיות המוקנות בחוק ליושב ראש ועדת המשנה, ועל כך נרחיב עוד בהמשך.

9. הוראת חוק נוספת הצריכה לענייננו היא סעיף 17 לחוק הבחירה בו נקבעה האפשרות

לאצול את סמכויותיו של ראש הרשות לגורמים אחרים, כדלקמן:

17. ראש רשות רשאי, באישור המועצה, לאצול מתפקידו וסמכויותיו לסגן ראש רשות או לחבר ועדת הנהלה כמשמעה בפקודת העיריות או לעובד הרשות והכל דרך כלל או לענין מסויים או לסוג ענינים מסויים; מילוי התפקידים והשימוש בסמכויות כאמור לא יהיו כרוכים בתשלום שכר.

### עמדת היועץ המשפטי לממשלה

10. השאלה המשפטית אשר עולה מהערעור דנן היא, האם הוראות החוק שהובאו לעיל מאפשרות למנות את מי שאינו ראש הרשות או אחד מסגניו לשמש כיושב ראש ועדת המשנה. בית המשפט קמא סבר כי התשובה לשאלה זו בשלילה, וזאת בהתבסס, בין היתר, על העמדה שהוצגה לפני המשיב במכתבו של עורך הדין רוסלאן עותמאן ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים מיום 29.7.2020, אשר התקבלה על דעתו של מר ארז קמיניץ, דאז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), לאחר התייעצות עם מינהל התכנון ומשרד הפנים (נספח 4 לעתירה, אשר צורפה כמוצג 2 למוצגי המערערים). עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי קביעה זו של בית המשפט קמא משקפת את הפרשנות התכליתית הראויה והרצויה להוראות הדין בעניין, וכי פרשנות המערערים עלולה להוביל לתוצאות בלתי רצויות, וזאת במיוחד לנוכח הסמכויות הרחבות הנתונות ליושב ראש ועדת המשנה, ולצורך להבטיח כי סמכויות אלו מופעלות על ידי אחד מהגורמים המנויים במפורש בהוראות החוק – ראש הרשות או אחד מסגניו בלבד.

11. למעשה, על מנת לבחון את הסוגיה במלואה, עלינו לתת את הדעת לשתי שאלות משנה נפרדות: האחת, מהי הפרשנות הראויה להוראת סעיף 18(ה)(1) לחוק, והאם לאורה קיימת הגבלה על זהותו של יושב ראש ועדת המשנה. בהינתן שהגבלה כאמור אכן קיימת, עלינו להוסיף ולבחון את השאלה השנייה והיא – מהו היחס הראוי בין הוראת סעיף 18(ה)(1) לסמכות האצילה הכללית הנתונה לראש הרשות המקומית מכוח סעיף 17 לחוק הבחירה. היועץ המשפטי לממשלה יפנה כעת לבחינת שאלות אלו כסדרן.

### פרשנותו של סעיף 18(ה)(1) לחוק התכנון והבניה

12. כידוע, במסגרת הליך בחינת פרשנותו של דבר חקיקה, יש לבחון ראשית את לשון החוק, ובמידה שזו אינה מובילה למסקנה חד משמעית בדבר היקפה, יש להוסיף ולבחון את תכליתו – האובייקטיבית והסובייקטיבית – של החוק "ולבחור מבין החלופות הלשוניות האפשריות את זו המגשימה באופן הטוב ביותר את תכליתו" (בג"ץ 8286/19 חביש נ' שר הפנים, פסקה 46 לפסק דינו של כב' השופט (בדימו') מ' מזוז (אר"ש 26.7.2021)).

## לשון החוק

13. אשר ללשון החוק, בחינת לשון סעיף 18(ה) מעלה כי לכאורה היא אינה כוללת באופן מפורש קביעה בדבר זהותו של יושב ראש ועדת המשנה, ועל כן אין לומר כי יש בה כדי ליתן תשובה ברורה ונחרצת לשאלה מושא הערעור. עם זאת, קריאה דקדקנית יותר של הסעיף על רקע סעיף קטן (2) וכן לאור הוראות אחרות הקיימות בחוק מצדדת, לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, בפרשנות לפיה יושב ראש ועדת המשנה הוא ראש הרשות או אחד מסגניו.
14. הרכבה של ועדת המשנה נקבע בשני סעיפים קטנים נפרדים של סעיף 18(ה): סעיף קטן (1) עוסק בחברותו של ראש הרשות או אחד מסגניו; וסעיף קטן (2) מתייחס ליתר חברי ועדת המשנה. הבחנה זו מעלה מאליה את השאלה מדוע מצא המחוקק להבחין בין חברותו של ראש הרשות לבין יתר חברי ועדת המשנה? הלא באותה המידה יכול היה המחוקק לקבוע את הרכבה של הוועדה בסעיף יחיד שבו יצוין כי על מועצת הרשות המקומית לבחור את חברי ועדת המשנה מבין חבריה, ובלבד שאחד מהחברים יהיה ראש הרשות או אחד מסגניו. רוצה לומר, בייחודו סעיף קטן ראשון ונפרד לסוגיית חברותו של ראש הרשות, ביקש המחוקק לציין את המעמד האחר שניתן לו על פני יתר חברי ועדת המשנה. באופן דומה, גם התיבה "שהמועצה מינתה לכך" שבסיפה של סעיף קטן (1) היא מיותרת ככל שעסקינן בחבר ועדת משנה מן המניין, שכן ממילא מועצת הרשות המקומית היא אשר ממנה את חברי ועדת המשנה. לנוכח האמור, ולאור החזקה שהמחוקק אינו משחית את מילותיו לריק (ראו, מיני רבים, בר"ם 8432/18 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעלות תרשיחא נ' מעונה מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ**, פסקה 10 (אר"ש 4.12.2019)), המסקנה המסתברת היא כי סעיף קטן (1) נועד לקבוע את זהותו של יושב ראש ועדת המשנה.
15. תימוכין נוספים לפרשנות זו ניתן למצוא בהוראות אחרות העוסקות בהרכבן של ועדות משנה שונות שבחוק התכנון והבניה, אשר אף בעניין קיימת הבחנה בין יושב ראש הוועדה ליתר חבריה, כאשר זהות יושב הראש נקבעת בסעיף קטן נפרד המופיע ראשון. כך, מבנה סעיף דומה ניתן למצוא בהוראות החוק הנוגעות להקמתן של ועדות המשנה של הוועדה המחוזית (סעיפים 11(א), 11(א), 11(א), 11(ב), 11(ב), 11(ב) לחוק); של ועדת המשנה להשגות של הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (סעיף 6 לחוק); הוועדה לשמירת הסביבה החופית (סעיף 3(א) לתוספת השניה לחוק); הוועדה לשימור אתרים (סעיף 10 לתוספת הרביעית לחוק); אך ראו האמור בעת"מ (מינהליים חי') 59656-01-18 **עודד-דורון נ' סגנית ראש עיריית חדרה** (אר"ש 25.3.2018) (להלן: "**עניין דורון**"). אמנם, באותם סעיפים מצוין במפורש כי החבר ישמש כיושב ראש, ובכך קיים שוני מסוים מנוסח הסעיף בענייננו. לא מן הנמנע ששוני זה נובע מההנחה, אשר דומה כי היא מובנת מאליה, לפיה ראש הרשות (או אחד מסגניו במקומו), כמי שהוא יושב ראש המועצה המקומית (שהיא גם הוועדה המקומית בהתאם להוראת סעיף 18(א) לחוק), הוא גם יושב ראש ועדת המשנה.

מכל מקום, בחינה של הוראות אחרות בחוק בדבר הרכבי ועדות אשר בהם לא נקבעה זהותו של יושב הראש מעלה כי באותם המקרים קיימת התייחסות ברורה ונפרדת לשאלה (ראו לדוגמא: ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה אשר הוקמה לפי סעיף 6(ד) לחוק; ועדות משנה נוספות של הוועדה המחוזית (סעיף 11ב לחוק); ועדה מקומית במרחב תכנון שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת, (סעיפים 19(א) ו-19(א1)(ד) לחוק)).

16. להשלמת התמונה בהקשר זה יציין היועץ המשפטי לממשלה, כי בשנת 2020 פורסם להערות הציבור תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 128), התשפ"א-2020 (מוצג 6 למוצגי המערערים), במסגרתו הוצע לתקן את סעיף 18(ה) לחוק ולהוסיף בסופו את התיבה "והוא יהיה היושב ראש". כעולה מדברי ההסבר לתזכיר, תיקון זה הוא תיקון **מבהיר בלבד**, והוא מתבקש **"נוכח מעמדו של יושב ראש ועדת המשנה והיקף הסמכויות המוקנות לו בחוק העיקרי"**. לפי הנמסר ממינהל התכנון, התיקון האמור פוצל בסופו של דבר מתזכיר החוק, אשר עיקרו עסק בתיקון חקיקה כחלופה לתמ"א 38 (תכנית המיתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה), והוא צפוי לעלות בחודשים הקרובים לדיון בוועדת השרים לחקיקה. למען שלמות התמונה נציין כי לפי הנמסר ממינהל התכנון, נבחנת השאלה אם יש מקום לבצע הבהרה דומה גם ביחס להרכבה של הוועדה המקומית עצמה.

צילום החלקים הרלבנטיים מתזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 128), התשפ"א-2020 מצורף ומסומן **מש/1**.

17. על אופיו המבהיר של התיקון האמור ניתן אף ללמוד מהצעת חוק התכנון ובניה, התש"ע-2010, ה"ח הממשלה 499. סעיף 57 לאותה הצעת חוק, אשר נועדה להחליף את חוק התכנון והבניה הקיים, עסק בוועדה המקומית וועדת המשנה שלה. בכל הנוגע להרכב ועדת המשנה והעומד בראשה, נקבע בסעיף 57(ג) כי בוועדה יהיה חבר "ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו, שתמנה מועצת הרשות המקומית על פי הצעת ראש הרשות המקומית, והוא יהיה היושב ראש". בחינת דברי ההסבר לסעיף 57 מעלה כי הם אינם כוללים כל התייחסות לסוגיית העומד בראש ועדת המשנה, ומכאן ניתן להסיק כי אף לעמדת מנסח הצעת החוק האמורה, לא היה מדובר בשינוי מהמצב הנוהג באותה העת – כלומר מהוראת סעיף 18(ה) לחוק.

צילום החלקים הרלבנטיים מהצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010 מצורף ומסומן **מש/2**.

18. העולה מן האמור לעיל, לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, הוא כי לשון סעיף 18(ה) תומכת בעמדה הפרשנית לפיה נקבעה במסגרתו זהותו של יושב ראש ועדת המשנה והיא – ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו. עם זאת, לא ניתן לומר כי עמדה פרשנית זו היא העמדה האפשרית היחידה לנוכח לשון החוק, ומשכך עלינו להוסיף ולבחון גם את תכליתו של הסעיף, האובייקטיבית והסובייקטיבית וזאת בהתאם לכללי הפרשנות הנהוגים בשיטתנו

(ראו בהקשר זה: ע"א 6407/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל נ' מסרי, פסקה 48 לפסק דינו של כב' השופט ע' פוגלמן (אר"ש 24.5.2018) (להלן: "עניין מסרי")).

## תכלית ההסדר

19. אשר לתכלית הסובייקטיבית, נוסחו של סעיף 18(ה) תוקן במסגרת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 43), התשנ"ה-1995. עיון בדברי ההסבר להצעת החוק הרלבנטית (הצעת חוק התכנון והבניה (ייעול וקיצור הליכים) (תיקון מס' 40), התשנ"ה-1994, ה"ח 2307, בעמוד 16) ובפרוטוקולי הדיונים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת מעלה כי מטרתו העיקרית של התיקון היה קידום הליכים תכנוניים באופן מהיר ויעיל (ראו: ע"ס 1446/06 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מרכז נ' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ, פסקה 14 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) מ' נאור (אר"ש 21.9.2010) (להלן: "ע"ס 1446/06")). בתוך כך, הורחבה סמכותה של ועדת המשנה והוקנו לה כל הסמכויות הנתונות לוועדה המקומית, אך בכל הנוגע להרכבה – נותר נוסח החוק דומה ביותר לנוסח שנקבע עוד בשנת 1965 עם חקיקתו של חוק התכנון והבניה. וזו לשונו המקורית של סעיף 18(ד) (שלימים הפך לסעיף 18(ה)):

**18. (ד) ועדה מקומית שהיא מועצת עיריה תקים ועדת משנה**

**לתכנון ולבניה (להלן בסעיף זה – ועדת המשנה), וזה**

**הרכבה:**

- (1) **ראש העיריה או סגנו;**
- (2) **במועצת עיריה שמספר חבריה פחות מעשרים ואחד – לא יותר משהיה חברי מועצה, ובמועצה שמספר חבריה עשרים ואחד או יותר – לא יותר מעשה חברי מועצה; ובלבד שאם קיימת במועצה ועדת הנהלה ולא כל הסיעות מיוצגות בה או אם סיעה או סיעות הצביעו בבחירת ראש העיריה נגדו, יהיה חלק הסיעות בוועדת המשנה כחלקן במועצה ולא יפחת מנציג אחד.**

יצוין, כי עיון בהוראות החוק הרלבנטיות לוועדות המשנה של הוועדה המחוזית או של המועצה הארצית מעלה כי באותו שלב אף אלו לא כללו התייחסויות מפורשות לשאלת זהות יושב ראש הוועדה, התייחסויות כאמור נוספו לאורך השנים.

20. העולה מן האמור הוא, כי התכלית הסובייקטיבית העיקרית של הוראות הסעיף הייתה לאפשר דיון יעיל ומהיר בעניינים תכנוניים לפני ועדת המשנה, וכי אין בה כדי לסייע במתן מענה לשאלה הפרשנית מושא הערעור דנן.

21. היועץ המשפטי לממשלה יפנה כעת לתכלית האובייקטיבית, כלומר לבחינת "המטרות שאותן מבקש להגשים דבר החקיקה הרלוונטי בחברה דמוקרטית מודרנית" (עניין מסרי, בפסקה 69 לפסק דינו של כב' השופט ע' פוגלמן). בהקשר זה כבר נפסק כי דיני התכנון והבניה נועדו, בין היתר, על מנת "לקבוע מסגרת חוקית שבגדרה אמורים להיקבע ייעודן של הקרקעות בישראל, הבנייה עליהן ואופן השימוש בהן" (ע"ם 8489/07 ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, פסקה 7 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) א' גרוניס (אר"ש 23.11.2009)). מסגרת משפטית זו מושתתת על עקרונות יסוד ובהם עקרון השקיפות של ההליך התכנוני, עקרון שיתוף הציבור, ומניעת פגיעה בפרט עקב ההליך התכנוני (שם, בפסקאות 14-17; ראו עוד, דנה וזינגר, כרך א, 33-96; ע"ם 1446/06, בפסקאות 17-18; ע"ם 1846/18 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' החברה להגנת הטבע, פסקאות 14-15 (אר"ש 17.9.2018)).

22. העקרונות האמורים באים לידי ביטוי גם בהרכבם של מוסדות התכנון השונים, לרבות הוועדה המקומית וועדת המשנה שלה (ראו, לדוגמא, הוראת החוק העוסקת בנציגים השונים בוועדה המקומית ומעמדם כבעלי דעה מיעוצת: סעיף 18(ב) לחוק). הם אף באים לידי ביטוי בשאלת זהותו של יושב ראש המוסד התכנוני. בענייננו, נוכח החשיבות שנודעה להחלטות הוועדה המקומית ומרכזיותן בפועלה של הרשות המקומית, אך טבעי הוא כי בתפקיד יושב ראש הוועדה המקומית מכהן ראש "הרשות המבצעת" של הרשות המקומית או אחד מסגניו (וזאת בדומה למקרים אחרים אשר בהם מצא המחוקק לנכון להורות כי ראש הרשות או אחד מסגניו ישמשו כיושב ראש ועדות משנה, דוגמת סעיפים 149 ו-149ט לפקודת העיריות [נוסח חדש]).

לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, חשיבותה של ועדת המשנה אינה נופלת בפועל מזו של הוועדה המקומית עצמה, וזאת משבמקרים רבים באה ועדת המשנה בנעלי הוועדה ודנה במקומה ברובם המכריע של הליכי התכנון והבנייה במרחב התכנון המקומי. טעם זה יש בו כדי להצדיק לבכר את הפרשנות לפיה סעיף 18(ה) (1) נועד לקבוע את זהותו של יושב ראש ועדת המשנה, ולהורות כי יהא זה דווקא ראש העיר או סגנו, המופקד, כזרועו הארוכה, על יישום המדיניות התכנונית ברשות, ממבט כולל ורחב, כפי הנדרש מן היושב בראש ועדת המשנה.

23. חיזוק נוסף לפרשנות זו ניתן למצוא בחשיבות היתרה שנודעה לתפקיד יושב ראש ועדת המשנה, לנוכח הסמכויות הנוספות אשר הוקנו לו. בסעיף 30 לחוק נקבע כי הרכבה של רשות הרישוי המקומית לענין מתן היתר בניה לפי סעיף 145 לחוק הוא "יושב ראש הוועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו". באופן דומה, קובע סעיף 157א לחוק כי גורמים אלה הם גם "הרשות המאשרת" לצורך אישור אספקת שירותי חשמל, טלפון או מים לבניין. כמו כן, הרשות לערור על החלטתה של ועדת ערר לפי סעיף 112 לחוק נתונה, בין היתר, ליושב ראש הוועדה המקומית או ליושב ראש ועדת המשנה, ולא ליתר חברי הוועדה. הוראות חוק אלה ממחישות כי תפקיד יושב ראש ועדת המשנה אינו מתמצא אך בניהול ישיבות ועדת המשנה (תפקיד



שהוא כשלעצמו חשוב מאין כמותו), אלא טומן בחובו סמכויות נרחבות אשר להפעלתן נודעה השלכה משמעותית וברורה על המתרחש ברחבי הרשות המקומית.

24. עקרון נוסף אשר עומד בבסיס חוק התכנון והבניה הוא שמירה קפדנית על תקינות ההליך ועל אמון הציבור בהליך התכנוני. בכל הנוגע לוועדה המקומית ולפעולתה, כבר נפסק כי:

**"קיים חשש כי ועדות מקומיות עלולות להעדיף מטעמים שונים אינטרסים כלכליים צרים על פני האינטרס הציבורי [...]. העדפת אינטרסים צרים בוועדות מקומיות נובעת, בין היתר, מהרכבן ומקרבנותן ל'שטח', באופן המאפשר הפעלת לחצים מצד גורמים שונים וכבר נקבע כי 'השיקולים המקומיים אינם תואמים תמיד את טובת הכלל [...]' [...]. פרשנות הדין והסמכויות צריכה להתאים לוועדות המקומיות כולן ולבעיות העוללות להיווצר עקב הרכבן, תפקידיהן ומידת קרבתן ל'שטח'" (עע"מ 1446/06, בפסקה 23)**

ראו עוד: בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נז(2) 179, 223 (בפסקה 10 לחוות דעת המיעוט מפי כב' השופטת א' פרוקצ'יה) (2003).

25. לסיכום נקודה זו – לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, בחינה של תכליתו האובייקטיבית של חוק התכנון והבניה מצדדת באופן מובהק בפרשנות מצמצמת לפיה רק ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו שמועצת הרשות מינתה לשם כך יכולים לכהן כיושב ראש ועדת המשנה. בקבלת פרשנות המערערים יש כדי לחתור תחת עקרונות שבבסיס החוק.

26. המסקנה העולה מכל האמור היא, כי אף אם ניתן ליתן ללשון סעיף 18(ה)(1) לחוק מספר פרשנויות, הרי שבהתאם לכללי הפרשנות התכליתית של דבר חקיקה, הפרשנות שהוצגה בעמדה זו היא העדיפה. כפועל היוצא מכך, יש לקבוע כי הוראת סעיף 18(ה)(1) מייחדת את תפקיד יושב ראש ועדת המשנה לראש הרשות או לאחד מסגניו, והיא אינה מאפשרת לחבר מועצה "רגיל" לשמש בתפקיד זה.

#### **היחס שבין סעיף 18(ה)(1) לחוק התכנון והבניה לסעיף 17 לחוק הבחירה**

27. בהינתן המסקנה שאליה הגיע היועץ המשפטי לממשלה לעיל, עלינו להוסיף ולבחון את השאלה השנייה שהוצגה לעיל והיא: האם הוראת סעיף 18(ה)(1) לחוק מונעת את השימוש בסמכות האצילה שהוקנתה לראש הרשות בסעיף 17 לחוק הבחירה. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי יש לענות על שאלה זו בחיוב.

28. נקודת המוצא לענייננו היא מסקנת היועץ המשפטי לממשלה לעיל, לפיה הוראת סעיף 18(ה)(1) לחוק התכנון והבניה קובעת את זהותו של יושב ראש ועדת המשנה. זוהי הוראת

חוק ספציפית העוסקת בסמכויות ייחודיות המוקנות דווקא לראש הרשות המקומית, או לאחד מסגניו, מכוח חוק התכנון והבניה, מן הטעמים שפורטו לעיל, וככזו, יש לראותה כדין ספציפי אשר מכוחו נדחת הסמכות הכללית מכוח סעיף 17 לחוק הבחירה. ודוק: בסעיף 18(ה)(1) לחוק הוקנתה הסמכות למנות את אחד מסגני ראש הרשות כיושב ראש ועדת המשנה לוועדה המקומית – היא מליאת מועצת הרשות המקומית – לה ולא לראש הרשות עצמו. רוצה לומר, הוראת הסעיף מוציאה מיניה וביה את הסמכויות מכוחו מגדרו של סעיף 17 לחוק הבחירה, וממילא אין לראש הרשות סמכות לאצול סמכויות אלו.

29. חיזוק נוסף לעמדה האמורה ניתן למצוא בהוראות דומות שבחוק התכנון והבניה. כך, בסעיף 2(ג) לחוק נקבע ביחס לראש רשות מקומית שהוא חבר המועצה הארצית, כי **"במקומו של ראש רשות מקומית כחבר המועצה הארצית יכול לבוא אחד מסגני שימנה לכך"**. לו היינו מקבלים את פרשנות המערערים בדבר היקפה של הסמכות לפי סעיף 17 לחוק הבחירה, הרי שראש הרשות היה מוסמך גם למנות את מי שאינו סגנו למלא את מקומו במליאת המועצה הארצית. ברי כי לא לכך כיוונו הוראות החוק.

30. המערערים הפנו בהקשר זה לשני פסקי דין שניתנו על ידי בתי המשפט המחוזיים בסוגיות דומות, וביקשו ללמוד מהם כי יש לבכר את פרשנותם להיקף הסמכות לפי סעיף 17 לחוק הבחירה. פסק הדין הראשון אליו הפנו ניתן בעת"מ (מינהליים ת"א) 13-05-19747 **גל נ' ראש עיריית קריית אונו** (אר"ש 31.7.2013) (להלן: **"עניין גל"**), בה נדון מינויו של העותר דשם, סגן ראש העיר קריית אונו, לתפקיד יושב ראש ועדת המשנה. באותו עניין קבע בית המשפט לעניינים מינהליים כי ניתן למנות יושב ראש לוועדת המשנה בשתי דרכים נפרדות – האחת במינוי של הוועדה המקומית מכוח סעיף 18(ה) לחוק התכנון והבניה, והשנייה בדרך של אצילת סמכותו של ראש הרשות לפי סעיף 17 לחוק הבחירה. פסק הדין השני הוא פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה בעניין **דורון**. באותו עניין נדון מינויה של סגנית ראש עיריית חדרה לתפקיד יושבת ראש הוועדה לשימור אתרים לפי סעיף 10 לתוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה. בית המשפט שם מצא, בניגוד לעמדת משרד הפנים, אשר הובאה על דעתו של המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), כי הוראות סעיף זה אינן מקימות כוונה לשלול את סמכות האצילה הנתונה לראש הרשות, וזאת בהתבסס על הקביעה בעניין **גל** לפיה ניתן לאצול את תפקיד יושב ראש ועדת המשנה לפי סעיף 17 לחוק הבחירה.

לשיטת היועץ המשפטי לממשלה, מעבר לעובדה שמדובר בפסקי דין אשר ניתנו על ידי בתי משפט מחוזיים, שפסיקתם אינה מחייבת כי אם מנחה בלבד (ראו: סעיף 20(א) לחוק יסוד: השפיטה; ע"מ 1662/14 **ג'יוסי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה טייבה**, פסקה 7 (אר"ש 1.4.2014)), הרי שבעניין **גל** כלל לא נשמעה עמדת השלטון המרכזי או היועץ המשפטי לממשלה, ועיון בפסק הדין בעניין **דורון** מעלה כי סוגיית היחס שבין סעיף 18(ה) לחוק לסעיף 17 לחוק הבחירה לא הוכרעה בו במפורש ובית המשפט המחוזי הסתפק בהסתמכות על הקביעה בהקשר זה בפסק הדין בעניין **גל** (שכאמור, ניתן מבלי שהוצגה לפני בית המשפט שם עמדת השלטון המרכזי או היועץ המשפטי לממשלה). זאת ועוד, בשני

המקרים האמורים דובר על מינויו של מי שבלאו הכי היה כשיר לכהן כיושב ראש ועדת המשנה – סגן ראש הרשות המקומית – כך שמבחינה מהותית, לא הייתה מניעה למנותם לתפקיד יושב ראש ועדת המשנה לפי הוראת סעיף 18(ה)(1)<sup>1</sup>, ואף מטעם זה דומה כי לא הייתה נפקות פרקטית להגשת הערעור על ההכרעה בעניין **דורון** באותו המועד.

צילום עמדת משרד הפנים בעת"מ (מינהליים חי') 59656-01-18 מצורף ומסומן **מש/3**.

31. לנוכח כל האמור, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי לפנינו הוראת חוק אשר נועדה לקבוע רשימה סגורה של בעלי תפקידים אשר יכולים לשמש כיושב ראש ועדת המשנה – ראש הרשות או אחד מסגניו שהמועצה מינתה לשם כך – וכי סמכות האצילה הכללית שבסעיף 17 לחוק הבחירה נסוגה מפני הוראת חוק ספציפית זו.

## **סיכום**

32. העולה מהעמדה שפורטה לעיל הוא, כי בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, לא ניתן למנות לתפקיד יושב ראש ועדת המשנה את מי שאינו מכהן כראש הרשות המקומית או את אחד מסגניו. מסקנה זו מתיישבת הן עם לשון החוק והן עם תכליותיו. כפועל היוצא מכך, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי בדין קיבל בית המשפט קמא את עתירת המשיב, והורה על ביטול מינויו של המערער 4 לתפקיד יושב ראש ועדת המשנה.

היום, י"ב בטבת תשפ"ב

16 בדצמבר 2021

**יונתן ציון מוזס, עו"ד**  
**סגן בכיר במחלקת הבג"צים**  
**בפרקליטות המדינה**

<sup>1</sup> יצוין, כי בעניין **גל** תמה כהונתו של יושב ראש ועדת המשנה כסגן ראש העיר, ובמקרה זה, בהתאם לגישה הפרשנית שהוצגה בעמדה זו, באותו המועד אף פקעה כהונתו כיושב ראש ועדת המשנה.