

**מקור סמכותם של הוועדים המקומיים בישראל**  
מאת: עו"ד גלי ולגן, משרד עורכי דין בראש סומך

במדינת ישראל 255 רשויות מקומיות, מתוכן 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות.<sup>1</sup>

אף כי שלושת הגופים המנויים לעיל נכנסים כולם תחת קטגוריה של רשויות מקומיות, מועצות אזוריות בולטות בשונותן מיתר הרשויות המקומיות.

- המועצות האזוריות חולשות על שטחים גאוגרפיים עצומים - למשל, מועצה אזורית רמת נגב מתפרסת על שטח של 4.3 מיליון דונם, תל אביב לעומת זאת, חולשת על 51,830 דונם בלבד.

- שטחי מועצות אזוריות אינם בהכרח רצופים טריטוריאלית – לדוגמה, שטחה של מועצה אזורית יואב כולל שני חלקים - החלק הגובל בצפון במועצה אזורית נחל שורק, במערב במועצה אזורית באר טוביה ובמועצה אזורית שפיר, בדרום במועצה אזורית לכיש ובקריית גת ובמזרח במועצה אזורית מטה יהודה. החלק המערבי הכולל את הקיבוצים נגבה ושדה יואב גובל בצפון ובמזרח במועצה אזורית שפיר, במערב במועצה אזורית חוף אשקלון ובדרום במועצה אזורית לכיש.

- מועצות אזוריות מורכבות ממספר יישובים - בהתאם לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], מועצה אזורית היא רשות מקומית המאגדת בתוכה מספר יישובים באותו אזור ומנהלת את ענייניהם. קרי, בניגוד לעיריות ומועצות מקומיות, בתחום המועצה האזורית מספר יישובים. נכון לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017, המועצות האזוריות מכילות בתוכן 990 יישובים בהם מתגוררים כ-900,000 נפשות.<sup>2</sup>

לאור שונותן במבנה, המועצות האזוריות, בניגוד לעיריות ומועצות מקומיות, מתנהלות במבנה שלטון מוניציפלי **דו רובדי** – **מבנה שלטון אשר ייחודי למועצות אזוריות**, כאשר **רובד העליון** המועצה מנהלת את כל תחום שיפוטה ו**רובד התחתון** הוועד המקומי מנהל את תחומו של כל ישוב – בהתאם לסמכויות שהאצילה לו המועצה מסמכויותיה.

כך שלמעשה, בתחומי המועצות האזוריות שני סוגים של גופי שלטון – מועצות אזוריות וועדים מקומיים.

אשר על כן, עולה השאלה באשר לחלוקת הסמכויות בין גופי השלטון.

לפי עקרון חוקיות המינהל, כל סמכות מינהלית צריכה מקור ישיר או עקיף בחוק. כיוון שכך, שאלה ראשונה היא בכל מקרה של הפעלת סמכות מה מקור הסמכות.<sup>3</sup>

עד לשנת 2004 לוועדים המקומיים הייתה סמכות מקבילה/שיוויונית לסמכות המועצות האזוריות, מצב זה יצר כפילות וחוסר בהירות בין תפקידי וסמכויות המועצות לבין תפקידי וסמכויות הוועדים המקומיים.<sup>4</sup>

בשנת 2004 המחוקק הסדיר סוגיה זו בתיקון לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן – **צו המועצות האזוריות**), במסגרתו הגדיר את כל סמכויותיה של המועצה האזורית בסעיף 63 לצו המועצות האזוריות (הרובד העליון) כאשר למועצה האזורית הסמכות לאצול מסמכויותיה לוועד המקומי (הרובד התחתון). ראו לעניין זה בסעיף 132 לצו המועצות האזוריות:

”132. (א) לוועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, לפי סעיף 63, ככל שאצלה לו המועצה על פי החלטתה ובהתאם לתנאים שנקבעו בה, לרבות התנאים והמגבלות בסמכויות אלה ובכפוף לסעיף 63(ה); הוועד המקומי יהיה רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו, ככל שלא יהיה בכך סתירה להחלטות המועצה שהודיעה עליהן לוועד ולחוקי העזר שלה.

<sup>1</sup> בנוסף, בישראל שתי מועצות תעשייתיות ואיגודי ערים אשר הוכרו אף הם כרשות מקומית בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

<sup>2</sup> ע"פ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2017**

<sup>3</sup> יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך א - המינהל הציבורי (מהדורה שנייה מורחבת, 2010), עמ' 207

<sup>4</sup> עו"ד שלמה ולדמן, **המדריך המקצועי לפעילות הוועד המקומי**, התשע"ח-2018

(ב) המועצה רשאית לבטל אצילת סמכות לועד המקומי כאמור  
בסעיף קטן (א) ובלבד שנתנה לועד המקומי הזדמנות להשמיע  
את טענותיו.<sup>5</sup>

**משמעות הסעיף היא כי כלל סמכויות הוועד המקומי מקורן בסמכויות המועצה ונכונותה  
להאציל מסמכויותיה לועד המקומי.<sup>5</sup>**

בפסיקה אף נקבע לעניין זה כי "הוועד המקומי הוא אחד מ"ילדיה הסטטוטוריים" של מועצה  
אזורית, ו"אמו" המועצה האזורית יכולה להאציל לו סמכויות ולקחתן".<sup>6</sup>

נותרת השאלה לעניין משמעות אצילת הסמכויות, קרי – האם אצילת סמכות לועד המקומי  
פוטרת את המועצה האזורית מאחריות לעניין הסמכות שהאצלה בתחומי היישוב?

אצילת סמכויות היא מצב שבו הרשות מסמיכה גורם אחר – על פי רוב, גורם הכפוף לה – להחליט  
במקומה (כלומר, להפעיל את שיקול הדעת הנדרש לצורך הפעלת הסמכות).<sup>7</sup> אולם, כלל ידוע  
במשפטנו כי אצילת סמכות אינה פוטרת את המאציל מאחריות ולמעשה אף לא מרוקנת אותו  
מהחובה להפעיל את הסמכות:

**"מי שהוסמך מכוחה של אצילת סמכויות בא בנעליה של הרשות  
המוסמכת, לכל דבר ועניין, אך היא עצמה אינה מתרוקנת מסמכותה,  
ובאופן עקרוני יכולה להמשיך ולהפעיל אותה גם כן".<sup>8</sup>**

מאחר ואצילת הסמכות אינה פורקת את האחריות מעל כתפיה של הרשות המוסמכת, היא  
רשאית לחזור ולבטל את האצילה בכל עת, על מנת לחזור ולהפעילה בעצמה.<sup>9</sup> משמעות האצלת  
הסמכות היא כי ביטול ההאצלה לא יותיר חלל ריק, מאחר ומאציל הסמכות הוא מקור הסמכות  
ובעל הסמכות והחובה על פי החוק.<sup>10</sup>

לאור האמור, הרי שהאוצל צריך לקיים שליטה בסמכות גם לאחר האצילה, ולצורך זה הנאצל  
צריך לסור למרותו של האוצל.<sup>11</sup>

ההלכה שהאוצל נשאר בעל הסמכות והוא רשאי להפעיל אותה בד בבד עם הנאצל, אומרת כי  
משעת האצילה קיימים שני בעלי סמכות – האוצל כאורגן ראשי והנאצל כאורגן משני. עם זאת,  
האפשרות ששני בעלי סמכות יפעילו בעת ובעונה אחת אותה סמכות אינה רצויה במקום בו  
הגופים אינם רוצים, או אינם מסוגלים, להפעיל את הסמכות מתוך תיאום.<sup>12</sup>

זאת, להבדיל מהעברת סמכות, המביאה לכך שהסמכות עוברת מן הרשות המוסמכת אשר  
מתרוקנת בכך מסמכותה.<sup>13</sup>

לאור האמור, ברי כי בשלטון הדו רובדי המתקיים במועצות האזוריות בישראל, המועצה  
האזורית היא בעלת הסמכות. המחוקק איפשר למועצות האזוריות לאצול מסמכויותיהן לועדים  
מקומיים, אולם, כפי הנראה לעיל, אין בכך כדי להוריד מאחריותן ביחס לסמכויות המואצלות  
ועליהן להמשיך ולקיים שליטה בסמכות גם לאחר שזו האצלה לועדים המקומיים.

משמעות הדבר היא, כי מועצות אזוריות והוועדים המקומיים בתחומן חייבים לעבוד תוך שיתוף  
פעולה ותיאום. קרי, במקרה של פגם ביחסים בין המועצה האזורית לועד מקומי בתחומה העולה  
לכדי קושי בפקוח על התנהלות הוועד המקומי, המועצה רשאית, ובמקרים מסויימים אף חייבת,  
להפעיל את סמכותה בתחום הוועד המקומי ובמקרים חריגים אף לבטל את הסמכות המוקנית  
לוועד המקומי.

<sup>5</sup> שימת ליבכם, כי צו המועצות האזוריות נוקט בפירוש במילה "אצילה".

<sup>6</sup> עע"מ 6704/13 ועד מקומי תנובות נ' תוסף קומפאונדס בע"מ (פורסם בנבו, 8.7.2015)

<sup>7</sup> דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך א עמ' 173 [עו"ד טובה אולשטיין, התש"ע – 2010] (להלן – דפנה ברק ארז)

<sup>8</sup> שם, עמ' 173

<sup>9</sup> שם, עמ' 187

<sup>10</sup> בג"ץ 170/81 סלמה נ' ראש המועצה המקומית טורעאן.

<sup>11</sup> יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי (2011), עמ' 874

<sup>12</sup> שם, עמ' 877

<sup>13</sup> דפנה ברק ארז, עמ' 193